

CAPITOLO VII

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

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

Alla chiusura dell'esercizio, la gestione del Ministero del commercio con l'estero evidenzia impegni per complessivi 44,9 miliardi, pari al 94 per cento circa degli stanziamenti finali, che, con un totale di 47,8 miliardi hanno subito un notevole incremento rispetto ai 37,1 miliardi dell'esercizio precedente ed ai 41,8 miliardi della previsione iniziale.

I pagamenti in conto competenza, ammontanti nel complesso a 35,6 miliardi, pari al 79,2 per cento degli impegni, mentre relativamente alle spese previste nella rubrica 1 (Servizi generali) (179) rappresentano la realizzazione sostanziale della previsione di bilancio, per quanto riguarda le spese promozionali (rubrica 2) (180), appaiono scarsamente significativi, in quanto, a causa delle forme d'intervento, non si riferiscono all'immediato raggiungimento di obiettivi promozionali, ma a trasferimenti in favore di soggetti che, a loro volta, dovranno provvedere a tali finalità.

I residui passivi, essendo stati effettuati pagamenti nel relativo conto per complessivi 3,8 miliardi, ammontano a 12,1 miliardi che, sommati a quelli della competenza (9,3 miliardi), danno un totale di 21,4 miliardi con un incremento, rispetto all'esercizio precedente del 23,52 per cento, che è da considerare inevitabile, dati i meccanismi d'intervento.

(179) Previsione definitiva: 4,2 miliardi.

(180) Previsione definitiva: 43,6 miliardi.

La tendenza della gestione a concentrarsi in operazioni di trasferimento all'ICE — principale strumento esecutivo dell'azione amministrativa (181) — dei fondi occorrenti alla realizzazione delle iniziative ritenute idonee a promuovere lo sviluppo delle esportazioni italiane, si è ulteriormente consolidata per effetto delle leggi 31 maggio 1975, n. 185 e 16 marzo 1976, n. 71, le quali hanno, in primo luogo, determinato un notevolissimo incremento (circa il 60 per cento) degli stanziamenti specificamente destinati all'ente (182).

Le anzidette leggi hanno profondamente ristrutturato, semplificandoli e rendendoli in parte più agili, i rapporti finanziari fra il Ministero e l'ICE, con conseguente effettivo potenziamento della autonomia finanziaria dell'ente, costretto, in passato — come posto in rilievo nelle precedenti relazioni — a cospicui indebitamenti per sop-

(181) L'ICE, in concreto, ha il compito di attuare, secondo le direttive ministeriali, una parte rilevante dei fini istituzionali del Ministero. È da avvertire, in proposito, che l'opera di penetrazione nei mercati esteri mediante l'assistenza data agli operatori economici italiani non potrebbe essere svolta adeguatamente da uffici burocratici statali, in ragione della struttura propria di questi. Gli uffici commerciali all'estero, infatti, già dipendenti dal Ministero scambi e valute sono stati soppressi.

(182) In termini di impegni, l'ICE ha assorbito, nel 1976, il 93 per cento di quelli assunti sulla rubrica 2, per un importo complessivo di circa 31 miliardi, con un incremento, rispetto all'esercizio precedente, del 3 per cento.

Per gli altri centri operativi sono stati assunti impegni per circa 2 miliardi di lire, pari al 6 per cento del totale, con un decremento, rispetto al 1975, dell'1,8 per cento.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

perire ai ritardi con cui il Ministero provvedeva alle necessarie erogazioni.

In particolare la legge n. 185 del 1975 — che solo nell'esercizio 1976 ha avuto piena attuazione — con l'istituzione del contributo specificamente destinato al funzionamento degli uffici ICE all'estero (articolo 2), oltre ad aver eliminato le incertezze sull'appartenenza di tali uffici all'apparato organizzativo proprio dell'ente, che in passato si giustificavano anche per la classificazione della relativa spesa nell'ambito della categoria IV (acquisto beni e servizi) (183), ha sottratto alla discrezionalità dell'amministrazione la determinazione dell'importo di una contribuzione avente caratteri non dissimili da quella ordinaria, in quanto destinata a coprire, come questa, tipiche spese di funzionamento, previamente determinabili.

Il mantenimento del sistema di pagamento del contributo in due fasi — quella della immediata anticipazione dell'85 per cento e quella della liquidazione del saldo su presentazione del rendiconto entro il novantesimo giorno dalla fine di ciascun anno finanziario — che risponde all'esigenza, connessa alla peculiarità dell'apparato cui il contributo è destinato, di assoggettarne l'utilizzazione a controlli più penetranti di quelli che vengono esercitati sulla contribuzione ordinaria vera e propria, si pone, tuttavia, come causa permanente di formazione di residui passivi e, nella misura in cui non consenta di coprire integralmente l'effettivo fabbisogno di spesa, si presta a perpetuare il fenomeno, più volte evidenziato dalla Corte, del ricorso da parte dell'ente ad anticipazioni bancarie, almeno fino alla concorrenza del residuo 15 per cento.

La prospettiva della formazione di un nuovo processo di disavanzo nel bilancio dell'ente, lasciata, in tal modo, aperta, appare in contraddizione con l'obiettivo di ripianamento del disavanzo esistente, stabilito dall'articolo 4 della nuova legge.

(183) Il capitolo 1610, nel quale è iscritto lo stanziamento per il contributo in argomento, è ora classificato, più correttamente, nella categoria V (trasferimenti).

Di portata, per certi aspetti, più ampia, anche per ciò che sarà detto nel paragrafo sull'attività istituzionale, sono le novità introdotte dalla legge n. 71 del 1976, che ha modificato profondamente il sistema di finanziamento dell'attività promozionale svolta dall'ICE, istituendo a tal fine un apposito fondo annuale, opportunamente classificato in bilancio nella categoria V, da trasferire all'ente in un'unica soluzione e con un unico provvedimento, da adottare all'inizio di ogni anno.

In tema di classificazione della spesa sono da formulare alcune notazioni specifiche.

In particolare la perdurante iscrizione, nell'ambito della categoria IV (acquisto di beni e servizi), del cap. 1552, si è rivelata in pratica, dopo la riduzione che ne è stata disposta ai sensi della legge n. 71 del 1976, priva di utilità, non essendo stato assunto sullo stanziamento residuo alcun impegno. Ciò conferma quanto è stato in precedenza osservato circa il mancato diretto svolgimento da parte dell'Amministrazione di compiti promozionali (184).

Va, altresì, posta in evidenza la inesatta classificazione — già rilevata in passato — nella rubrica 3 (Accordi commerciali) del capitolo 2051 (spese per studi, indagini, rilevazioni, etc.), la cui operatività, pur se nel corso dell'esercizio è stata contenuta in limiti ristretti, ha certamente un raggio di azione più ampio che non quello risultante dall'intitolazione della rubrica, come si desume anche dal nomenclatore degli atti, che fa riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077.

Per quanto riguarda i capitoli 1023 e 1024, destinati ai compensi al personale operaio, va ribadito che anche nel 1976 non ha prestato servizio presso il Ministero personale appartenente a tale categoria, che, d'altro canto, non è prevista dalla dotazione organica.

(184) Nello stato di previsione per l'esercizio 1977, l'importo dello stanziamento è stato ulteriormente ridotto a 120 milioni.

La gestione dell'unico funzionario delegato esistente nell'ambito del Ministero — il consegnatario cassiere — ha avuto, come nel passato, entità modestissima, avendo raggiunto le aperture di credito disposte nell'anno appena lo 0,39 per cento degli stanziamenti complessivi, con un importo totale di circa 190 milioni, e riguardato soltanto pochi capitoli compresi nella rubrica 1 (servizi generali) (185).

Pur se formalmente corretto, il ricorso alle aperture di credito non è apparso, di fatto, giustificato che limitatamente a talune spese, mentre per altre si è rivelato privo di rispondenza ad effettive esigenze operative, come è dimostrato dal fatto che alcuni pagamenti sono stati disposti con ordinativi diretti, nonostante l'esistenza di apposite aperture di credito. Ciò ha contribuito a determinare la formazione di giacenze relativamente elevate nella cassa del funzionario delegato, i cui prelevamenti, peraltro, hanno frequentemente superato i limiti dello strettamente occorrente (articolo 58 regio-decreto 18 novembre 1923, n. 2440).

Dai rendiconti esaminati è emerso che non sempre le autorizzazioni di spesa sono state rilasciate dai competenti organi con procedimenti formalmente corretti e che il funzionario delegato, in taluni casi, ha proceduto alla emissione di buoni di cassa in proprio favore anche quando la forma dell'ordinativo in favore dei creditori sarebbe stata semplice e meglio rispondente all'esigenza di una compiuta documentazione della spesa.

Sugli effetti della intervenuta approvazione del regolamento per i servizi in economia (decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1976, n. 754) si fa riserva di riferire nella prossima relazione, non avendo l'Amministrazione avuto occasione di applicare nell'esercizio tale regolamento.

(185) Precisamente: i capitoli 1002, 1005, 1006, 1020, 1021, concernenti indennità di missione; 1100 (manutenzione di locali); 1101 (parco automobilistico); 1082 e 1095 (acquisto di pubblicazioni); 1098 (spese postali); 1083 (spese di rappresentanza del Ministro).

2. — Gestioni fuori bilancio

Solo all'inizio del 1977, è stato presentato il rendiconto relativo all'esercizio 1975 dell'unica gestione fuori bilancio esistente nell'ambito del Ministero (Fondo per l'assegnazione di borse di pratica commerciale all'estero-FAB).

Come si è riferito nelle precedenti relazioni, l'ultima assegnazione di borse di studio risale al 1969; da allora l'attività di gestione del FAB consiste in modeste operazioni di pagamento conseguenti all'espletamento del concorso per l'anzidetta assegnazione, talune delle quali hanno formato, peraltro, oggetto di osservazioni con riferimento al divieto di corresponsione di compensi accessori al personale.

Nella situazione di assoluta inoperatività della gestione, è da confermare quanto si è osservato in passato circa la mancata realizzazione della previsione di spesa e le cause che la determinano, da attribuire alla mancata assunzione da parte dell'Amministrazione delle iniziative opportune per realizzare gli obiettivi considerati dalla legge istitutiva del Fondo (186).

3. — Organizzazione dei servizi e personale

L'ordinamento dei servizi del Ministero è rimasto invariato rispetto a quello stabilito in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, nonostante le innovazioni introdotte dalle leggi n. 185 del 1975 e n. 71 del 1976, delle quali si è fatto cenno nel paragrafo 1, che hanno privilegiato le funzioni di propulsione, coordinamento e vigilanza del Ministero.

Immutata è rimasta, altresì, la distribuzione paritaria del personale delle diver-

(186) Una parziale rispondenza alle considerazioni esposte si ha nello stato di previsione per l'esercizio 1977, nel quale lo stanziamento per il contributo al FAB è stato ridotto del 40 per cento.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

se carriere — la cui consistenza complessiva non ha subito variazioni di rilievo (187) — tra le varie direzioni generali e tra gli uffici nei quali si articolano, nonostante taluni gravi ritardi rilevati, come si dirà più ampiamente nel paragrafo sull'attività istituzionale, nel settore di competenza della direzione generale dello sviluppo degli scambi, siano stati generalmente giustificati dall'Amministrazione con la insufficienza di personale.

Con ciò contrasta il larghissimo ricorso, specialmente nell'ambito delle qualifiche dirigenziali, all'istituto del collocamento fuori ruolo, anche in situazioni nelle quali la scelta avrebbe potuto legittimamente cadere su funzionari non dirigenti, da cui è derivata una notevole eccedenza di dirigenti rispetto alle dotazioni organiche stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 748 del 1972 (188). In relazione a quanto sopra, le promozioni alle qualifiche dirigenziali disposte nell'anno sono apparse, nella quasi totalità dei casi, del tutto disancorate dal principio di perfetta corrispondenza tra il numero dei dirigenti e il numero degli uffici dirigenziali, che costituisce uno dei cardini della riforma dell'ordinamento della carriera direttiva dello Stato.

A giustificazione del descritto operato, l'Amministrazione ha sempre invocato l'insindacabilità delle sue scelte, anche quando

187) È stato espletato il concorso a 68 posti di coadiutore dattilografo indetto ai sensi della legge 10 ottobre 1975, n. 507, mentre non sono ancora conclusi vari altri concorsi: a 9 posti di Consigliere in prova; a 5 posti di Segretario in prova; a 13 posti di coadiutore in prova; a 3 posti di coadiutore tecnico in prova; a 10 posti di commesso in prova.

In argomento è da ricordare che sono stati approvati i programmi di esame dei concorsi sia esterni che interni per l'accesso alle varie carriere del Ministero.

(188) Al 31 dicembre 1976, risultano precisamente in servizio: 11 dirigenti superiori su un organico di 10, dei quali soltanto 8 preposti a uffici di corrispondente livello e 35 primi dirigenti su un organico di 26.

i collocamenti fuori ruolo (189) sono stati anteposti, nonostante le eccedenze che ne derivavano, alla primaria esigenza di coprire uffici dirigenziali privi di titolari.

Nella vigilanza sullo svolgimento delle attività promozionali sovvenzionate dal Ministero, l'organizzazione esistente è apparsa scarsamente funzionale non essendosi riscontrato, come riferito nel paragrafo relativo all'attività istituzionale, alcun caso di intervento incisivo nei confronti dei soggetti (in primo luogo l'ICE), che hanno gestito le sovvenzioni stesse. Tale carenza, già grave nel passato, si appalesa ora del tutto inaccettabile, dato il rilievo che la funzione di vigilanza, anche ispettiva, assume nel sistema della legge n. 71 del 1976.

In una visione d'insieme dei criteri seguiti dall'Amministrazione in materia di trattamento economico accessorio, merita particolare menzione la corresponsione pressoché indiscriminata (190) del compenso per lavoro straordinario al personale dirigente, che, a seguito di osservazioni mosse dalla Corte, l'Amministrazione ha giustificato con riferimento a esigenze di servizio, la cui motivazione è apparsa formalmente insindacabile in sede di riscontro di legittimità.

Un contenimento della spesa per lavoro straordinario si è, invece, verificato, nella seconda metà dell'anno, a seguito della notevole diminuzione (da 88 a 58 unità) del personale addetto agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

(189) Al 31 dicembre 1976, su un organico complessivo di 36 dirigenti superiori e primi dirigenti, risultavano fuori ruolo 3 dirigenti superiori e 8 primi dirigenti.

Da notare, inoltre, che sono privi di titolare due uffici di livello corrispondente alla qualifica di dirigente superiore.

(190) Precisamente, su un totale di 192 milioni circa destinati ai compensi per lavoro straordinario, 14 milioni circa sono stati corrisposti ai dirigenti, 68 milioni al personale addetto agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro e 55 milioni al restante personale, per il quale il Ministro del Tesoro ha autorizzato, tardivamente e comunque soltanto per l'ultimo quadrimestre, il superamento dei normali limiti di orario e di spesa.

In occasione dell'esame di alcuni rendiconti presentati da enti beneficiari di contributi che hanno dato luogo ad osservazioni da parte della Corte — alle quali, nonostante il notevole lasso di tempo ormai trascorso, l'Amministrazione non ha ancora risposto — è risultato che, a gravare sui relativi fondi, sono stati corrisposti a funzionari del Ministero e di altre Amministrazioni compensi di varia natura sia in violazione del divieto di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, sia in contrasto con il principio generalissimo che vuole l'organo vigilante sottratto a qualsiasi forma di influenza da parte del soggetto vigilato.

Per quanto riguarda il trattamento di missione va osservato, anzitutto, che nei provvedimenti esaminati è stata quasi sempre riscontrata una eccessiva genericità nella indicazione dei compiti di servizio per i quali le missioni sono state disposte.

Per i dipendenti della carriera esecutiva, per i quali si è avuto il maggior numero di missioni all'interno, la motivazione è costituita, nella generalità dei casi, in un generico riferimento ad esigenze di aggiornamento tecnico-professionale del personale, da conseguire attraverso pure e semplici visite di manifestazioni espositive, molte volte organizzate in settori economici nei quali è tradizionalmente assente il Ministero del commercio con l'estero.

Le missioni dei dipendenti di più alto grado si sono svolte prevalentemente all'estero (191) per la partecipazione, nell'ambito di delegazioni di rilevante consistenza numerica, a riunioni internazionali di vario genere.

Del tutto limitate sono state, invece, le missioni disposte per compiti di vigilanza

(191) In alcuni casi riguardanti sempre le stesse persone — che hanno formato oggetto di rilievo — sono state disposte missioni all'estero comportanti rilevanti oneri finanziari (es.: Tokio) di impiegati della carriera di concetto — che l'Amministrazione giustifica, tra l'altro, con la carenza di personale delle carriere più elevate — per compiti implicanti persino valutazioni generali di politica, quali ad esempio, l'opportunità di stabilire o sviluppare relazioni con paesi stranieri.

connessi con l'esercizio dell'attività contributiva del Ministero.

Nel quadro di una tendenza — desumibile dalle notazioni che precedono e dalla lunga serie di irregolarità dedotte nei numerosi rilievi formulati — intesa a favorire, sotto il profilo economico, il personale inviato in missione, va inserita la pretesa di far gravare sul fondo destinato all'attività promozionale svolta dall'ICE, di cui si è detto al precedente paragrafo 1, le spese di alloggio per i dipendenti ministeriali in occasione di manifestazioni promozionali organizzate dall'ICE.

Si è così, riproposto un problema che già nel corso del precedente esercizio era stato risolto negativamente dalla Sezione del controllo, sulla base della precedente normativa, con deliberazione n. 640 del 6 novembre 1975. I termini in cui esso ora si pone sono più vasti, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 71 del 1976, in quanto l'Amministrazione ritiene che ai suoi dipendenti inviati in missione in occasione di manifestazioni promozionali organizzate dall'ICE competa il trattamento di missione più favorevole previsto dall'articolo 5 della legge, che si differenzia da quello spettante ai dipendenti dello Stato e ciò nonostante le prestazioni connesse alle missioni in discorso non abbiano aspetti peculiari tali da richiedere un trattamento economico particolare.

In tema di interventi assistenziali a favore del personale, è da rilevare che i relativi stanziamenti risultano gestiti senza la rigorosa osservanza dei criteri predeterminati dal Consiglio di amministrazione.

Per quanto concerne, infine, i beni strumentali, per il noleggio delle apparecchiature elettroniche destinate alla elaborazione di dati relativi ad attività operative e a taluni adempimenti in materia di personale sono stati assunti impegni per complessivi 124,2 milioni.

4. — *Attività istituzionale*

In tema di attività istituzionale è da avvertire anzitutto che il controllo della Corte riguarda, quasi esclusivamente, la attività

posta in essere da due delle cinque direzioni generali del Ministero — quelle del personale e per lo sviluppo degli scambi — in quanto l'azione esplicata dalle altre direzioni — in materia valutaria, di accordi commerciali e di regolamentazione del commercio internazionale — non si concreta in provvedimenti comportanti spesa e, come tali, soggetti a controllo esterno di legittimità.

Pertanto le considerazioni formulate nella presente relazione, circa i risultati del controllo eseguito, hanno ad oggetto soltanto tale limitato ambito dell'attività istituzionale.

Come si è accennato nel precedente paragrafo 1, tra i destinatari dei trasferimenti occupa una posizione nettamente preponderante l'Istituto Nazionale per il commercio estero; gli altri sono, prevalentemente, associazioni di operatori economici, enti fieristici ed organismi che operano nel settore della formazione professionale e di esperti in commercio estero.

È, tuttavia, da sottolineare che, mentre l'Istituto agisce come strumento operativo generale per interventi che — almeno secondo il disegno normativo — debbono essere programmati, coordinati e vigilati dal Ministero, il quale resta pertanto l'organo propulsore dell'attività, per gli altri centri operativi — esponenziali di interessi settoriali — la funzione del Ministero si estrinseca nei classici provvedimenti contributivi, adottati sulla base di istanze di parte.

Per quanto riguarda gli interventi tramite ICE, la citata legge n. 71 del 1976 ne ha profondamente modificato le procedure, sostituendo ad un sistema che imponeva l'adozione di singoli provvedimenti per ciascuna iniziativa promozionale — con i gravi inconvenienti segnalati nelle precedenti relazioni sia sul piano operativo che su quello della gestione (formazione di rilevanti residui passivi da una parte e indebitamento dell'ICE dall'altra) — un unico provvedimento che sulla base di un programma promozionale elaborato dal Ministero, trasferisce all'ente, in unica soluzione, all'inizio di ogni anno, il fondo occor-

rente alla realizzazione delle attività programmate.

La nuova legge ha, innanzitutto, eliminato i gravi inconvenienti derivanti alla gestione e, di riflesso, all'efficacia dell'azione amministrativa, dalla frammentaria e disorganica serie di procedimenti concessori che ne hanno caratterizzato, in passato, lo svolgimento, con effetti pesantemente negativi sia per la formazione di rilevanti residui passivi, sia sul piano della chiarezza nei rapporti tra il Ministero e l'ente vigilato, sia per quanto attiene al tempestivo esercizio dei prescritti controlli sulla utilizzazione dei fondi promozionali da parte dell'ente.

In sede di prima applicazione della legge, l'Amministrazione ha provveduto — a seguito delle osservazioni in tal senso formulate dalla Corte — ad includere il programma promozionale nel corpo del provvedimento, anziché considerarlo un presupposto da esso sganciato, come in un primo momento pretendeva. Invero, l'obbligo per il Ministero di predisporre il programma promozionale — evidentemente diretto allo scopo di sviluppare i poteri di propulsione e di coordinamento, che rappresentano le ragioni di esistere del Ministero — costituisce uno degli aspetti più significativi della nuova normativa (192).

A fronte di queste importanti novità legislative, che in corrispondenza con la massima responsabilizzazione dell'Istituto incentrano nella funzione di propulsione e vigilanza i compiti del Ministero, va, tuttavia, posto in evidenza che perdurano — per quanto risulta dal controllo esercitato

(192) In passato, quantomeno, per la partecipazione italiana alle fiere internazionali, che rappresenta la parte, sotto il profilo finanziario, più rilevante dell'attività promozionale svolta dall'ICE, il compito del Ministero si limitava all'approvazione di un preventivo predisposto dall'ente. D'altra parte, il programma previsto dalla nuova legge, a differenza del precedente programma di attività promozionali che non andava al di là di una semplice dichiarazione di intenzioni priva di rilevanza giuridica, costituisce un atto di pianificazione di interventi giuridicamente rilevante, che vincola gli organi pubblici alla sua realizzazione.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dalla Corte negli ultimi anni — talune carenze.

In effetti non risulta che l'Amministrazione vigilante abbia adottato iniziative in ordine alle irregolarità nell'azione dell'ICE, emerse dall'esame dei rendiconti, che in numero crescente debbono essere restituiti con rilievo. Tra esse meritano di essere menzionate, per la loro particolare rilevanza, il fenomeno dell'assunzione del personale non di ruolo negli uffici all'estero, avvenuta, nella generalità dei casi, al di fuori di una ricognizione delle specifiche esigenze di personale dei singoli uffici e senza la dimostrazione delle modalità, della natura e della durata dei rapporti di lavoro in tal modo instaurati; la costante effettuazione di spese (ad esempio di rappresentanza) delle quali spesso non è stata dimostrata la connessione con le finalità promozionali; la prevalente incidenza delle spese di personale sul complesso delle somme destinate alle attività promozionali.

D'altra parte, i sistematici ritardi nella presentazione da parte dell'ICE e nella definizione da parte del Ministero dei rendiconti, oltre ad impedire il tempestivo esercizio dei controlli che, soli, potrebbero evitare il perpetuarsi della situazione di carenza sopra delineata, hanno determinato, a causa della mancata corresponsione dei saldi dovuti all'ente, la necessità per quest'ultimo di ricorrere a prestiti bancari, contribuendo alla formazione di un disavanzo per eliminare il quale è stato necessario lo stanziamento, nell'arco di un sessennio, di 9 miliardi.

Alla chiusura dell'esercizio 1976, risultavano, infatti, non ancora definite — per la mancata adozione dei provvedimenti di approvazione dei rendiconti che l'ICE avrebbe già dovuto presentare al Ministero — 836 operazioni di finanziamento, disposte nel periodo 1972-1976, in relazione alle quali sono state erogate all'ente anticipazioni per complessivi 39,8 miliardi. La tendenza dell'Amministrazione a procedere ai singoli finanziamenti sulla base di preventivi di spesa elaborati dall'ICE quasi sempre per eccesso e la conseguente sufficienza delle anticipazioni a coprire il fabbisogno di spe-

sa per ciascuna iniziativa — rilevata in un notevole numero di casi — costituiscono la causa principale della descritta situazione di ristagno, che solo un più penetrante e puntuale esercizio dei poteri di vigilanza da parte del Ministero potrebbe rimuovere (193).

In tale contesto va, anche, segnalata la tendenza dell'Amministrazione ad imputare a carico del fondo destinato al ripianamento del disavanzo dell'ente, di cui si è fatto sopra cenno, talune spese illegittimamente sostenute a carico dei fondi promozionali, indipendentemente da ogni indagine sulle responsabilità dei funzionari che le hanno disposte.

La natura e l'entità delle irregolarità frequentemente rilevate in occasione dell'esame dei rendiconti pervenuti al controllo sulla base della precedente normativa (194), i positivi risultati conseguiti nell'esercizio del medesimo nel senso di impedire la reiterazione di tali irregolarità, hanno posto in sede di prima applicazione della legge n. 71 del 1976 il problema della portata da attribuire al silenzio della nuova disciplina in ordine al controllo sull'utilizzazione che l'ICE fa del fondo annualmente assegnatogli dal Ministero per lo svolgimento della attività promozionale. Esclusa l'ipotesi che, con la norma prescrivente la presentazione al Ministero da parte dell'ICE di una semplice relazione sull'attività svolta, la legge avesse inteso arrestare all'ambito ministeriale il controllo sulla gestione di cui si tratta, e apparendo altresì da escludere che il fondo promozionale istituito per finalità proprie dell'Amministrazione, potesse correttamente iscriversi nel bilancio dell'ente, la soluzione capace di offrire le maggiori garanzie è apparsa quella di ritenere, tuttora, soggetta al controllo di legittimità la attività esplicata dall'ICE in nome e per conto del ministero.

(193) La situazione ha formato oggetto di segnalazione alla Procura generale della Corte per le responsabilità che possono derivarne.

(194) Si invia, in argomento, alle relazioni sui più recenti esercizi.

Invero mentre la utilizzazione del contributo per il funzionamento degli uffici ICE all'estero, istituito dalla legge n. 185 del 1975, continua ad esser sottoposta a controllo secondo i criteri generali, in virtù della disposizione contenuta nell'articolo 5, ultimo comma — nonostante i suoi evidenti caratteri di contribuzione ordinaria — sarebbe stato contraddittorio sottrarre al controllo l'utilizzazione del fondo destinato all'attività promozionale, che l'ICE svolge in esecuzione di un programma stabilito dal Ministero, e quindi per suo conto e in suo nome, con la conseguenza di privare tale fondamentale aspetto della gestione di una garanzia rivelatasi, in passato, di notevole efficacia.

Al rilievo formulato in tal senso l'Amministrazione ha fornito pronta adesione, fissando, nel febbraio 1977, un termine all'Istituto per la presentazione dei rendiconti (195).

Relativamente agli interventi posti in essere da centri operativi diversi dall'ICE, la predisposizione del programma, di cui si è detto nelle precedenti relazioni, non ha ovviato alla frammentarietà che li ha sempre caratterizzati, come si desume dal fatto che, anche nel 1976, le iniziative ammesse a contributo — sulla base di motivazioni scarse e apodittiche — e di soggetti che le hanno organizzate sono stati più o meno gli stessi degli anni precedenti.

Il programma si è pertanto risolto nella cristallizzazione di tradizionali canali di intervento, con conseguente sostanziale identità rispetto al passato della localizzazione geografica delle iniziative, dei settori merceologici presi in considerazione e dei tipi

(195) Il termine è stato fissato al 30 giugno 1978 con decreto ministeriale in data 10 febbraio 1977.

di intervento disposti, per i quali non si sono avute novità di rilievo.

Sul piano dell'attività dei singoli interventi, va segnalato che, accanto a quelli che, per il fatto stesso di avere una certa consistenza finanziaria (che in nessun caso però ha superato i limiti della competenza per volere del direttore generale il quale pertanto è stato il solo organo decisionale in tema di contributi), sono apparsi rientrare in un disegno organico, ve ne sono stati molti di modesta consistenza e per finalità le più disparate ed occasionali.

Quanto al controllo sulla utilizzazione dei contributi concessi sono da confermare le osservazioni già in passato formulate circa i notevoli ritardi e la scarsa incisività dell'esame compiuto dal Ministero (Direzione generale sviluppo scambi) sui rendiconti presentati dai destinatari delle osservazioni. È da aggiungere che in numerose occasioni — talune delle quali sono state segnalate alla Procura Generale della Corte — la mancata definizione, attraverso l'esame del rendiconto, di partite per le quali erano state erogate rilevanti anticipazioni, ha impedito il tempestivo esercizio dei prescritti controlli sull'utilizzazione delle somme erogate, con i connessi, evidenti rischi per l'erario.

Sempre in tema di interventi tramite soggetti diversi dall'ICE, è da segnalare che nessun provvedimento è pervenuto all'esame della Corte in relazione all'attuazione della legge 30 aprile 1976, n. 374, che, al titolo VII, istituisce contributi in favore dei consorzi per il commercio estero costituiti tra piccole e medie imprese, nonostante che, col decreto del Ministero del Tesoro 29 agosto 1976, sia stato iscritto nello stato di previsione del Ministero, per le finalità della citata legge, il capitolo 1612, con uno stanziamento di due miliardi, rimasto totalmente inutilizzato.

CAPITOLO VIII

MINISTERO DELLA DIFESA

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

a) *Considerazioni generali* — Il decorso esercizio ha segnato l'avvio del programma di ammodernamento della Marina militare, in attuazione della legge 22 marzo 1975, n. 57, che ha autorizzato la spesa di 1.000 miliardi da impegnare in dieci anni nel quadro di un piano di vasta portata, inteso a realizzare una maggiore efficienza dei mezzi difensivi (196). L'intervento considerato — di cui si è già fatto cenno nella precedente relazione per sottolineare la natura di provvedimento organico della legge che l'ha disposto —, non ha comunque modificato la caratteristica ricorrente della spesa militare in cui prevalgono gli oneri destinati al mantenimento del personale su quelli più strettamente connessi alle esigenze operative e al potenziamento (197). A rendere sostanzialmente immutato il rapporto tra le varie componenti della spesa, hanno, tra l'altro, concorso gli oneri per l'attuazione della legge 5 maggio 1976, n. 187, che ha provveduto a un generale riordinamento delle indennità militari ed ad un adeguamento economico delle medesime.

b) *Considerazioni sulla gestione* — L'onere complessivo sostenuto dalla Difesa nel decorso esercizio, pari, secondo la previsione iniziale a miliardi 2.956,7 (2.451,3 nel

1975) e, secondo quella definitiva, a miliardi 3.264,7 (2.796,1 nel 1975), di cui 3.235,8 di parte corrente e 28,9 in conto capitale, è assommato, sulla base degli impegni assunti, a miliardi 3.248,4 (2.782,2 nel 1975), di cui 3.219,5 relativi alla parte corrente e 28,9 per investimenti. La quota degli impegni effettivi è ascesa a miliardi 2.927,8 mentre quella relativa a meri accantonamenti è stata pari a miliardi 320,6, corrispondente al 9,8 per cento degli impegni complessivi (8,6 per cento nel 1975).

Sugli esercizi successivi al 1976 sono stati assunti impegni per un totale di miliardi 523,5 di cui 472 per la realizzazione del programma di intervento previsto dalla legge n. 57 del 1975, già citata, e 51,5 (198) a norma dell'articolo 49 ultimo comma della legge di contabilità generale con imputazione a vari capitoli della rubrica 4 (costruzioni, armi e armamenti).

Non è possibile riferire i dati definitivi dei pagamenti e dei residui perché, come risulta dalla decisione sul rendiconto generale dello Stato cui la presente relazione è allegata, i decreti di accertamento dei residui relativi ad oltre 150 capitoli dello stato di previsione della Difesa sono pervenuti alla Corte, in due riprese, soltanto il 19 e il 21 luglio 1977, tant'è che i medesimi, tuttora all'esame per il controllo di legittimità, non hanno potuto essere ammessi al visto e alla conseguente registrazione.

Il denunciato ritardo — altre volte verificatosi ma in misura tale da non incidere sulla tempestività del controllo — può attribuirsi alla concomitanza di vari fattori:

(196) Si ricorda che con le leggi 16 febbraio 1977, n. 38 e 16 giugno 1977, n. 372 si è provveduto a finanziare con analoghi interventi il settore aeronautico e quello dell'esercito.

(197) Gli oneri per il personale assommano a circa il 60% dell'intero stanziamento per la Difesa; quelli per il funzionamento e i servizi a circa il 30%; quelli per il potenziamento a circa il 7%; altri oneri qualificabili extra-istituzionali ascendono a circa il 3%.

(198) Nel 1975, anno nel quale non era ancora in attuazione la legge n. 57, l'importo di tali impegni era assommato a miliardi 129,2; nel 1974 a 627,1.

tra questi, la particolare complessità della procedura di accertamento dei residui, determinata quest'anno dall'inclusione nello stato di previsione per il 1977 di nuovi capitoli comprendenti oggetti di spesa nei passati esercizi distribuiti in capitoli distinti, e talune occasionali disfunzioni del sistema informativo R.G.S., in parte connesse a motivi tecnici, in parte ad agitazioni sindacali, che non hanno consentito all'Amministrazione di approntare in congruo termine l'integrale rilevazione dei dati di spesa.

È con tale riserva, pertanto, che possono esporsi, sinteticamente, i dati del consuntivo, che evidenziano pagamenti disposti sul conto della competenza per miliardi 2.268,5 (1.983,1 nel 1975) pari al 69,8 per cento delle somme impegnate (71,9 per cento nel 1975).

Correlativamente, l'importo dei residui passivi risulta, nel 1976, pari a 979,9 miliardi, con un incremento di un certo rilievo rispetto del precedente esercizio (799 miliardi).

Per quanto attiene alle forme di pagamento, nell'esercizio in esame è da registrare un aumento della spesa effettuata a mezzo di aperture di credito. Infatti, su un totale di titoli di spesa ammessi al visto per miliardi 3.020, circa il 65 per cento dell'importo (1.947 miliardi) è stato costituito da erogazioni effettuate a mezzo di ordini di accreditamento, mentre nell'esercizio precedente l'incidenza di tale mezzo di pagamento non aveva superato il 57 per cento della spesa complessiva. È da ricordare comunque che nell'Amministrazione della difesa il ricorso a tale sistema di erogazione è in gran parte da attribuire all'esistenza di una pluralità di organi dotati di autonomia gestionale, che ne fanno uso per il pagamento degli acconti contrattuali (199), e per gli acquisti all'estero per i quali le vigenti disposizioni richiedono l'emissione di ordini di accreditamento commutabili in

(199) L'esecuzione del pagamento di quasi tutte le prestazioni contrattuali è affidata generalmente a funzionari delegati, mentre il saldo, di regola nella misura del 10 per cento dell'intero importo, viene effettuato a fine gestione con mandati diretti.

quietanza di entrata a favore del Contabile del portafoglio (200).

A ciò si aggiunga il costante ricorso alle aperture di credito per il pagamento delle spese relative agli assegni fissi e alle indennità a favore del personale militare e per l'esecuzione di lavori e provviste con il sistema ad economia, del quale l'Amministrazione fa largo impiego (201).

Per quanto concerne l'attività di rendicontazione un dato che ricorrentemente va registrato è quello del ritardo nella presentazione delle contabilità da parte dei circa 200 funzionari delegati. Particolarmente notevole per le spese effettuate in contabilità ordinaria, che interessano in prevalenza la Marina e l'Aeronautica, il fenomeno appare contenuto in limiti congrui per le spese in contabilità speciale quantitativamente più cospicue delle precedenti. La maggiore adattabilità di quest'ultimo sistema alle esigenze dell'Amministrazione militare ne ha consigliato l'estensione ai settori della Marina e dell'Aeronautica, prevista nel nuovo regolamento unificato interforze in corso di pubblicazione, che rende operante, tra l'altro, il disposto dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1482, che aveva previsto la estensione ai detti settori delle norme vigenti in materia per l'esercito (202).

I ritardi più rilevanti, oggetto altre volte di segnalazione da parte della Corte, sono peraltro riscontrabili nel settore della rendicontazione delle spese all'estero i cui pagamenti, come detto in precedenza, vengono disposti tramite il Contabile del portafoglio con il sistema delle aperture di credito, a norma dell'articolo 56 n. 9 della legge di contabilità generale e dell'articolo 1 della

(200) È nota l'incidenza delle spese per acquisti all'estero (circa un terzo) sulle operazioni destinate agli armamenti.

(201) Vedasi relazione per l'esercizio 1975, pag. 207, nota 8.

(202) Il regolamento, approvato con D.P.R. 5 giugno 1977, è già stato registrato dalla Corte unitamente all'altro, di pari data, concernente gli arsenali e stabilimenti militari.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

legge 3 marzo 1951, n. 193 (203). L'importo di tali spese, per le quali non risulta ancora presentato il rendiconto alla fine del decorso esercizio, assomma a complessivi miliardi 460,4, con una certa flessione rispetto al 1975 (miliardi 487,7), ma ciò che più va sottolineato è che spese assai cospicue ancora da giustificare risalgono ad oltre un decennio (204).

c) *Struttura del bilancio e procedure contabili* — La netta prevalenza (oltre il 90 per cento) della spesa di parte corrente su quella in conto capitale, in gran parte da attribuire ai noti principi elaborati in sede internazionale che considerano improduttive le spese militari, è, come altre volte precisato, la caratteristica più evidente dello stato di previsione della Difesa.

Va però avvertito che, come ricorrentemente previsto dalle leggi annuali di approvazione del bilancio, una consistente quota delle spese classificate nel titolo I (parte corrente) viene a giovare delle disposizioni contenute nell'articolo 36, secondo e terzo comma, della legge di contabilità generale e, cioè, in definitiva, resta assoggettata al regime proprio degli oneri in conto capitale che autorizza la conservazione tra i residui di somme non impegnate. Nel 1976 tale quota, sulla base dei dati di previsione definitiva, è assommata a miliardi 939,8 (589,9 nel 1975) ed ha riguardato 18 capitoli di spesa (15 nel 1975). Se si tiene conto che nel 1974 i capitoli soggetti allo speciale regime erano stati solo 9 per un importo pari a circa un quarto di quello complessivo dell'anno seguente, appare chiara la tendenza

(203) In argomento si richiama quanto riferito nella relazione per l'esercizio 1975 pag. 218 (nota 40) e seguenti.

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

1975	miliardi	150,1	1967	miliardi	2,8
1974	»	123,0	1966	»	6,1
1973	»	98,4	1965	»	6,5
1972	»	26,3	1964	»	0,09
1971	»	15,2	1963	»	0,01
1970	»	9,7			
1969	»	11,5			
1968	»	10,8			

a far ricorso in misura sempre più ampia al menzionato strumento il cui utilizzo, va ricordato, contrasta con il principio della annualità della previsione.

È da segnalare, inoltre, che non sempre i capitoli di cui si tratta hanno un contributo omogeneo; talchè la commistione di spese che dovrebbero esaurirsi in un solo esercizio e di spese destinate a ripetersi in più esercizi successivi può incoraggiare a mantenere inalterati gli stanziamenti anche quando siano state soddisfatte le iniziali occorrenze.

Tale è il caso dei capitoli 1802 e 1833 della rubrica 4 (costruzioni, armi e armamenti), ammessi allo speciale regime con la legge di bilancio del 1976, entrambi aventi ad oggetto, oltre a spese di manutenzione, i cui tempi di erogazione possono comportare talvolta un *iter* abbastanza lungo sì da giustificare la loro permanenza in bilancio per più esercizi, altre spese sicuramente destinate per la loro natura ad esaurirsi nell'esercizio (205). Analogo rilievo vale per altri capitoli già nell'esercizio 1975 sottoposti al regime dell'articolo 36 della legge di contabilità, quali il 2801 e il 2802 (rubrica 8 lavori, demanio e materiali del genio), nei quali, tra l'altro, sono contenute spese per compensi a tecnici e professionisti privati, per assicurazione contro i rischi di lavoro, per acquisto pubblicazioni e per codificazione di materiali.

Restano inoltre valide le osservazioni già formulate nelle precedenti relazioni sia per quel che riguarda la miglior caratterizzazione funzionale cui dovrebbe essere improntata la rubrica 11 (servizi speciali), sia per quanto concerne la rubrica 12 (potenziamento della difesa) che costituisce un'aggregazione non omogenea di capitoli di va-

(205) Così va detto, quanto al capitolo 1802, per le spese dei servizi generali di istituto, di manovalanza e per lo sfalcio di erbe presso i depositi di munizioni e per quelle di assicurazione contro i rischi derivanti dagli infortuni negli stabilimenti di lavoro; quanto al capitolo 1833, per le spese per i centri T.L.C. operativi integrati della Marina per l'acquisto di pubblicazioni e per la codificazione di materiali.

rio oggetto riferibili a funzioni attribuite a una molteplicità di organi.

Così sono da confermare le notazioni altre volte fatte circa l'eterogeneità di taluni capitoli (206). In relazione a questa caratteristica va anzi notato che il mutamento di denominazione con la legge di variazione di bilancio 1976 arrecato ad alcuni capitoli già segnalati (4011 e 4051 della rubrica 12: potenziamento della difesa) ne ha accresciuto il carattere promiscuo.

Va altresì ricordata l'inutilizzazione negli ultimi esercizi di numerosi capitoli « per memoria » (207) per i quali è necessaria una verifica circa le esigenze che ne avevano in passato consigliato l'istituzione.

Nello stesso ambito deve infine rilevarsi come in sede di valutazioni previsionali della spesa annuale sarebbe opportuno conseguire una maggiore adeguatezza alle effettive occorrenze che si manifestano nel corso della gestione; ciò va detto in relazione all'elevato numero di capitoli che annualmente subiscono variazioni con la legge di assestamento del bilancio o a mezzo degli appositi provvedimenti emanati ai sensi degli articoli 41 e 42 della legge di contabilità generale e del regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263. Nello stato di previsione del 1976, 173 sono stati i capitoli interessati dalle variazioni apportate con la legge 5 maggio 1977, n. 188 e di poco superiore è stato il numero dei capitoli che hanno subito aumenti o diminuzioni con decreti ministeriali. In particolare con la legge di variazione è stato aumentato lo stanziamento di 71 capitoli per un importo di 114,8 miliardi ed è stata ridotta la spesa di 102 capitoli per un totale di 138,5 miliardi, con una prevalenza pari a 23,7 miliardi delle diminuzioni sulle integrazioni. Né è da attribuire decisiva influenza sugli interventi modificativi della previsione iniziale alle note esigenze di riduzione e riqualificazione della spesa pubblica o all'avviamento del processo di ristrutturazione delle Forze armate,

(206) Vedasi relazione per l'esercizio 1975, pag. 206-207.

(207) Si è trattato dei capitoli 2809, 3511, 3604, 3695, 4514, 4582, 4583, 4757, 4758, 4795.

perché anche nei passati esercizi il fenomeno aveva avuto analoghe dimensioni investendo al pari dell'esercizio decorso tanto spese di natura vincolata che oneri discrezionali (208).

2. — Gestioni fuori bilancio

Gestioni dei depositi per spese contrattuali — Come noto tali gestioni, sono venute a cessare per effetto della legge 27 dicembre 1975, n. 790.

Nel corso del 1976 la Corte ha proseguito l'esame di contabilità relative agli esercizi 1972, 1973 e 1974. Alla rapida definizione dell'attività di riscontro, comunque, si oppongono alcune circostanze quali il notevole ritardo nella presentazione dei conti, la necessità di accertare il numero e l'identità dei soggetti tenuti all'obbligo di rendicontazione, la carente documentazione di parte delle contabilità e infine l'esigenza che si è venuta determinando di riesaminare le situazioni gestorie per le quali, senza ricorrere ai modelli regolamentari, era stata segnalata da parte dei funzionari reddenti la inesistenza di movimenti finanziari.

I dati concernenti i 75 rendiconti presentati nel decorso esercizio e ancora non ammessi a discarico, registrano entrate per 62,7 milioni, uscite per 61,9 milioni e una giacenza di cassa pari a circa 800.000 lire.

Gestione dei proventi dei Carabinieri per speciali incarichi — Per tale gestione, cessata per effetto della legge 27 ottobre 1973, n. 623, che prevede fra l'altro la concessione dell'assegno perequativo agli appartenenti ai corpi di Polizia, è in fase di definitiva ultimazione il riscontro di pochi rendiconti afferenti all'ultimo trimestre dell'esercizio 1973. Con riferimento all'ultimo anno della gestione, i dati riscontrati regolari hanno fatto registrare entrate per 43,4 milioni e uscite per 43 milioni con una giacenza di cassa pari a circa 400.000 lire.

(208) Nel 1975 i capitoli interessati alle variazioni furono oltre 181 con un aumento di spesa riferibile alla legge di variazione di miliardi 34,7.

Gestioni dei « compensi a medici militari per visite medico-fiscali » — Anche tali gestioni sono venute a cessare per effetto della legge 27 ottobre 1973, n. 628, dianzi citata.

Se ne fa cenno unicamente perché il riscontro delle varie contabilità degli Enti ospedalieri dell'esercito e della marina e degli organi di Commissariato dell'aeronautica è ancora in fase di definizione per gli ultimi due trimestri del 1973. I dati relativi ai rendiconti esaminati nel 1976, riferibili all'ultimo anno della gestione, fanno riscontrare entrate complessive per 405,7 milioni, uscite per 341,8 e una giacenza di cassa pari a 63,9 milioni.

Per ciò che riguarda le gestioni anomale già operanti nel campo editoriale, definita ormai secondo le indicazioni della Corte la situazione dei due periodici « Rivista marittima » e « Annuali di medicina navale », restano ancora da risolvere alcune questioni relative alla gestione della rivista « Il Carabiniere » soprattutto con riferimento agli adempimenti contabili da soddisfare per il periodo anteriore alla costituzione, avvenuta nel corso del 1976, dell'apposito « Ente editoriale per l'Arma dei Carabinieri » cui già nella precedente relazione si è avuto modo di accennare (209).

Circa le attività gestorie che interessano il settore ricreativo-assistenziale si richiama quanto riferito nella precedente relazione (210). Indicativa della tendenza ad adeguarsi ai rilievi della Corte con la riconduzione a bilancio delle attività in questione potrebbe essere la circostanza del cospicuo incremento, rispetto al 1975, degli stanziamenti iscritti nei capitoli 3206 e 4753.

(209) Vedasi relazione per l'esercizio 1975, pag. 208, nota 11.

(210) Ci si riferisce alle numerose gestioni non autorizzate costituite da mense, circoli, spacci cooperativi, stabilimenti balneari ecc. per le quali la Corte ha dato segnalazione al Ministro ai sensi dell'articolo 15 del testo unico 12 luglio 1934 n. 1214, riferendone al Procuratore generale della Corte stessa ai fini della legge n. 1041 del 1971. Vedasi relazione per l'esercizio 1975, pag. 209.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi* — Del processo di ristrutturazione delle Forze operative della difesa in atto, del quale è ampio cenno nel « libro bianco » di recente presentato al Parlamento, alla Corte è dato cogliere soltanto indirettamente e in modo parziale l'estensione (211). Come avvertito nella precedente relazione (212), infatti, la costituzione, lo scioglimento o la trasformazione dei Comandi e dei reparti militari sono riservati, in base a una circolare ministeriale del 27 ottobre 1947, alla competenza del Ministro e dei Capi di Stato maggiore che vi provvedono con atti per loro natura sottratti al controllo. Maggior rilievo rivestono invece per la Corte le vicende connesse alle strutture amministrative della Difesa per i riflessi che esse in varia misura hanno sulla gestione della spesa e nell'ordinamento del personale.

Motivi contingenti non hanno consentito finora di dare concreta attuazione a quella revisione organica degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione giudicata necessaria pur nelle competenti sedi e più volte segnalata dalla Corte al fine di una maggiore efficienza operativa. Ciò non esime peraltro dal considerare come a talune carenze organizzative potrebbe fin d'ora ovviarsi con una migliore distribuzione dei posti di funzione e livello dirigenziale e con una diversa assegnazione degli incarichi al personale soprattutto a quello con qualifica di dirigente superiore.

Così per quanto concerne talune Direzioni generali già preposte a gravosi compiti amministrativi è da rilevare come sarebbe opportuna una più congrua assegnazione di primi dirigenti titolari per evitare l'eccessivo ricorso all'istituto del vicariato,

(211) È stato di recente ammesso al visto e alla conseguente registrazione un decreto del Presidente della Repubblica emanato su proposta del Ministro della difesa con il quale sono state assegnate le bandiere di guerra a un gran numero di battaglioni e di unità equivalenti.

(212) V. relazione per l'esercizio 1975, pag. 209, nota 15.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

che spesso si risolve nell'assunzione di compiti di stretta pertinenza funzionale del primo dirigente, da parte del Direttore generale (213).

Così pure va segnalato, per quanto concerne l'attività ispettiva, che una maggiore concentrazione nell'Ufficio centrale delle ispezioni amministrative del personale provvisto di funzioni ispettive potrebbe consentire attraverso una più efficace vigilanza la tempestiva segnalazione ai competenti organi di coordinamento di talune difformità nell'azione amministrativa che anche alla Corte è dato sovente di rilevare tra i vari uffici (214).

A ridurre in parte il segnalato inconveniente dovrebbero comunque concorrere il regolamento unificato relativo all'amministrazione e alla contabilità degli organismi militari del quale è ormai prossima, come già accennato, la pubblicazione unitamente a quello degli arsenali e stabilimenti militari (215).

Passando a trattare brevemente di alcuni aspetti delle strutture organizzative delle accademie militari (navale e aeronautica),

(213) Tale è il caso soprattutto della Direzione generale del personale operaio (che amministra oltre 34.000 unità) per la quale, a fronte di una previsione organica di 10 divisioni, soltanto 2 sono i primi dirigenti assegnati, con la conseguenza che la maggior parte dei provvedimenti di concessione dei benefici combattentistici, di congedo straordinario e di aspettativa sono portati alla cognizione del Direttore generale e dal medesimo firmati.

(214) Si citano, a titolo d'esempio, i diversi criteri che le varie Direzioni generali competenti in materia di personale talvolta adottano per la attribuzione di benefici combattentistici ed economici.

(215) All'unificazione delle procedure contabili e amministrative degli Enti delle varie Armi dovrà seguire, auspicabilmente, la istituzione di direzioni di amministrazioni presso i Comandi in capo dei dipartimenti marittimi, prevista da apposito disegno di legge governativo (Atto C.D. n. 409).

va ricordato che, ai sensi dell'articolo 25 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 (testo unico delle leggi sull'istruzione superiore), il corso biennale propedeutico e il primo anno del corso triennale universitario di ingegneria possono essere seguiti dagli studenti anche presso le due Accademie suddette. Particolari disposizioni in data non recente (216) hanno provveduto a disciplinare modalità e criteri di detta equiparazione ma l'evoluzione dell'ordinamento dei corsi universitari civili ha prodotto ormai molteplici difformità tra questi ultimi e quelli organizzati presso gli Istituti militari sì che deve considerarsi la opportunità di norme nuove che provvedano a coordinare e ad adeguare le molteplici e frammentarie disposizioni.

b) *Personale militare* — Particolare rilievo ha avuto nel settore la legge 5 maggio 1976, n. 187, che, oltre a dettare una nuova disciplina delle indennità spettanti al personale militare, ha introdotto innovazioni in materia di stato giuridico ed avanzamento, ripristinando, tra l'altro, benefici già soppressi dalla pur recente normativa sulla dirigenza militare (legge 10 dicembre 1973, n. 804) ed estendendo i medesimi ad altre categorie prima escluse (217). Le nuove disposizioni hanno dato luogo a una serie di questioni interpretative, buona parte delle quali, peraltro, risolte o in fase di defini-

(216) Articolo 1 D.L.L. 7 giugno 1945, n. 568, recante norme sulla validità degli studi compiuti presso l'accademia aeronautica per il conseguimento della laurea in ingegneria; articolo 7 legge 26 gennaio 1963, n. 52, sul riordinamento del Corpo del genio aeronautico; decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 1953, n. 412, approvativo dello Statuto dell'Accademia navale.

(217) Ci si riferisce, tra l'altro, al beneficio della promozione dal giorno antecedente a quello del raggiungimento del limite di età riconosciuto di nuovo ai tenenti colonnelli, colonnelli e generali e all'estensione dello stesso agli ufficiali delle tre forze armate collocati « a disposizione » ai sensi dell'articolo 48 della legge n. 1137 del 1955 e dell'articolo 6 della legge n. 804 del 1973.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zione, che ne hanno in concreto ritardato l'operatività.

Le difficoltà che ricorrentemente contrassegnano la fase di prima applicazione delle norme sullo stato e l'avanzamento del personale (218), oltre che dalla varietà e particolarità delle situazioni non sempre riconducibili esattamente alle previsioni normative, derivano dal susseguirsi nel tempo di disposizioni che hanno fatto venir meno l'originario carattere di organicità della disciplina (219) dando luogo a fenomeni, quali quello delle eccedenze rispetto alle dotazioni organiche degli ufficiali, che le più recenti leggi hanno dovuto, con opportuni interventi, contenere in vista di una prossima totale eliminazione (220).

L'esigenza di un coordinamento delle varie disposizioni, che potrebbe anche essere conseguito attraverso l'emanazione di appositi testi unici, se ricorre nella materia dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali, tanto più avvertita è nel settore dei sottufficiali disciplinato ancora da norme di data remota (221) e, talora addirittura da circolari con contenuto di regolamento (222).

(218) Vedasi quanto rilevato a proposito della legge n. 804 del 1973 nelle precedenti relazioni per gli esercizi 1974 e 1975.

(219) Basti ricordare la legge di stato degli ufficiali (10 aprile 1954, n. 113) e quella per i sottufficiali (legge 31 luglio 1954, n. 599) che prevedevano una disciplina unitaria per le tre forze armate e quella, provvista dallo stesso carattere di unitarietà, sull'avanzamento degli ufficiali (legge 12 novembre 1955, n. 1137).

(220) A questo scopo si richiama ancora la legge n. 804 del 1973 che ha disposto una rigorosa eliminazione delle eccedenze, rispetto al numero massimo, entro il termine ultimo del 31 dicembre 1978.

(221) È ancora in vigore la legge 2 luglio 1896, n. 254, mentre il testo fondamentale che disciplina l'avanzamento dei sottufficiali è il regio decreto 21 giugno 1934, n. 1093.

(222) Circolare n. 589 recante « norme di applicazione della legge 21 giugno 1934, n. 1093 » sullo stato e sull'avanzamento dei sottufficiali dell'esercito.

Per quanto concerne la situazione degli organici, particolarmente sensibili sono tuttora le deficienze che si riscontrano nei ruoli tecnici degli ufficiali delle tre armi, mediamente inferiori, peraltro, a quelle dell'anno precedente (223).

Nel 1976, comunque, il reclutamento, sia attraverso le Accademie militari, sia con lo espletamento dei concorsi, ha fatto registrare un certo indice di miglioramento con la sola eccezione del servizio sanitario (224).

Per quanto riguarda la situazione dei ruoli dei sottufficiali dell'esercito, dopo lo ampliamento di organico stabilito dalla legge 29 gennaio 1975, n. 14, assai rilevante risulta ancora il numero delle vacanze che presenta una lieve diminuzione rispetto al 1975 nel ruolo unico (225) e un aumento, invece, nel ruolo speciale per mansioni di ufficio (226). Non si riscontrano deficienze, al pari del precedente esercizio, nei ruoli dei sottufficiali dell'Arma dei carabinieri.

Persistenti carenze si riscontrano infine nei ruoli dei sottufficiali della Marina e, in modo ancor più accentuato rispetto all'anno 1975, in quelli dell'Aeronautica (227).

(223) Nei ruoli tecnici dell'esercito, su 976 posti di organico al 31 dicembre 1976 vi erano vacanze per 723 unità, (739 nel 1975); per quelli della Marina, su 478 posti le vacanze assommavano a 240 (236 nel 1975); nell'Aeronautica, su 755 i posti non coperti erano 386.

(224) Il concorso per tenenti in servizio permanente effettivo nel servizio sanitario dell'esercito indetto con D.M. del 10 luglio 1975 ha consentito l'assegnazione di soli 10 posti su 50 disponibili, con una partecipazione di soli 25 candidati; l'analogo concorso per ufficiali medici della Marina ha permesso l'assegnazione della metà dei posti disponibili (5 su 10); migliore è la previsione per il concorso per medici dell'Aeronautica, in fase di espletamento, ove si registrano 84 aspiranti su 25 posti.

(225) Su 25.000 posti di organico le vacanze al termine dell'esercizio erano 5.741 (5.826 nel 1975).

(226) Su 2.700 unità a fine 1976 le vacanze erano 944 (641 nel 1975).

(227) Su 500 posti di organico del ruolo naviganti si notano 60 unità in servizio (75 nel 1975) alla fine del 1976.

c) *Personale civile* — Nel 1976 la consistenza del personale non ha presentato sostanziali modifiche rispetto a quella segnalata nella precedente relazione (228). Nel ruolo ad esaurimento delle qualifiche di ispettore generale e di direttore di divisione si registra ancora la presenza di 1 ispettore generale e di 11 direttori di divisione (14 nel 1975), personale quest'ultimo per il quale non si sono realizzate le condizioni per l'inquadramento nella qualifica di primo dirigente. Per quanto concerne le restanti qualifiche della carriera direttiva amministrativa, un miglioramento si rileva nella qualifica di direttore aggiunto di divisione (229), cui fa riscontro però una riduzione in quella di direttore di sezione e di consigliere (230). Valgono in proposito le considerazioni già svolte nella precedente relazione (231) in ordine alle cause che limiteranno prevedibilmente per un certo periodo di tempo la possibilità di espletare concorsi esterni per ricoprire le vacanze esistenti nelle predette qualifiche.

Nel ruolo della carriera direttiva del personale dei 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, si riscontra ancora una consistente quota di posizioni soprannumera-

(228) In qualche caso si è notata una lieve diminuzione, come, fra l'altro, per il personale con qualifica di primo dirigente. A fronte della dotazione organica di 112 primi dirigenti, erano in servizio al 31 dicembre 1976 soltanto 66 unità (69 al 31 dicembre 1975).

(229) A fronte di una disponibilità organica di 159 posti, di cui 69 accantonati ai sensi dell'articolo 60, secondo comma del D.P.R. n. 748 del 1972, al 31 dicembre 1976 erano in servizio 72 unità (47 al 31 dicembre 1975).

(230) Su una dotazione complessiva di 475 posti, di cui 175 indisponibili ai sensi dell'articolo 67 del D.P.R. n. 748 del 1972 e 19 in diminuzione a norma dell'articolo 3 ultimo comma della legge n. 336 del 1970, erano presenti al 31 dicembre 1976, 241 unità (265 del 1975).

(231) V. Relazione per l'esercizio 1975, pag. 213.

rie (232) nelle qualifiche di direttore di ragioneria di 2^a classe e di vice direttore di ragioneria unificate in un solo contingente, la cui dotazione organica complessiva è di 376 unità di cui 311 indisponibili per l'articolo 67 del decreto presidenziale n. 748 del 1972.

Particolarmente numerose sono invece le vacanze nelle qualifiche inferiori delle carriere direttive dei sette ruoli tecnici della Difesa (233) per i quali peraltro sono in fase di espletamento alcuni concorsi indetti nel 1975 e nel 1976 per complessivi 28 posti.

La situazione del ruolo della magistratura militare presenta un elevato numero di vacanze nei livelli inferiori in relazione ai particolari meccanismi di progressione in carriera previsti da speciali disposizioni di legge, nonché per effetto di riduzione dei posti iniziali dovute alla legge n. 336 del 1970 sull'esodo degli ex combattenti.

Il fenomeno delle vacanze organiche si è poi aggravato rispetto al precedente esercizio nel ruolo dei commissari di leva (234).

Per i vari ruoli amministrativi e tecnici della carriera di concetto (235), sono stati condotti a termine nel corso del 1976 quasi tutti i concorsi indetti negli anni dal 1973 al 1975, che, hanno consentito di ridurre in misura apprezzabile le già consistenti deficienze organiche.

Quanto alla carriera esecutiva, articolata in 13 ruoli delle più diverse specialità, particolari norme hanno inteso ovviare alle

(232) Si tratta di 565 unità presenti in servizio al 31 dicembre 1976, di contro alle 624 della fine del precedente anno.

(233) Nel ruolo dei chimici, fisici e biologici dell'esercito, per esempio, su 49 posti di organico, di cui 6 indisponibili o accantonati, al 31 dicembre 1976 erano in servizio solo 28 unità. Analoghe vacanze si registrano nel ruolo tecnico ingegneri della Marina e in quello dei fisici, chimici e biologi.

(234) 86 presenze in servizio rispetto alle 102 del 1975 su un organico di 172 posti di cui 5 indisponibili e 44 in diminuzione ai sensi dell'art. 3 della legge n. 336 del 1970.

(235) Si tratta nel complesso di 24 ruoli di cui 5 amministrativi e 19 tecnici.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gravi deficienze di organico conseguenti all'applicazione della legge n. 336 del 1970.

In particolare nel decorso esercizio ha avuto avvio l'attuazione della legge 2 aprile 1975, n. 108, istitutiva del ruolo della carriera degli assistenti tecnici di radiologia medica e della legge 31 maggio 1975, n. 191, recante nuove norme sul servizio di leva. Per effetto della prima legge sono stati inquadrati nel nuovo ruolo (199 posti di organico) alcuni impiegati di altri ruoli esecutivi nonché un certo numero di operai (in complesso 23); i posti residuali peraltro andranno attribuiti ai sottufficiali che intendono passare all'impiego civile e, in caso di ulteriori disponibilità, ai militari volontari in congedo in possesso di determinati requisiti. I primi bandi di concorso per il reclutamento del personale esecutivo ai sensi della citata legge n. 191 (articolo 29) sono già stati approntati dall'Amministrazione e consentiranno nel corso del 1977 nuove assunzioni.

La particolare cura posta dall'Amministrazione nel settore delle assunzioni per chiamata diretta del personale della carriera esecutiva ha consentito nel corso del 1976 di completare l'assegnazione di tutti i posti riservati alle categorie previste dalla legge 2 aprile 1968, n. 482, malgrado la complessità delle operazioni dirette a ridefinire le dotazioni organiche secondo quanto previsto dalla normativa sull'esodo degli ex combattenti.

Per quanto concerne la carriera ausiliaria, articolata nei tre distinti ruoli del personale addetto agli uffici, del personale tecnico e del personale addetto al servizio dei fari, assai sensibile è stata l'incidenza che su di essa ha avuto l'applicazione della legge n. 336 del 1970. In particolare il ruolo del personale addetto agli uffici presenta nella qualifica iniziale una compressione di posti davvero notevole. Difatti gli iniziali 1.470 posti di commesso esistenti al 1° luglio 1970 risultavano ridotti a 834 a fine 1974, a 667 a fine 1975 e ad appena 389 alla chiusura dell'esercizio 1976. Tenuto conto che i contingenti del personale che fruisce dell'esodo saranno esauriti nel 1980 è da prevedere che l'organico dei commessi del Mini-

stero della Difesa sarà a quell'epoca pressoché svuotato.

È da avvertire che anche se per effetto di varie disposizioni succedutesi nel tempo (236) hanno assunto servizio in posizione soprannumeraria 1025 impiegati della carriera ausiliaria, la situazione accennata non mancherà di avere incidenza negativa anche nelle assunzioni obbligatorie (legge n. 482 del 1968), attesoché sui posti in organico e non sulle posizioni soprannumerarie viene commisurata la quota alle assunzioni predette.

d) *Personale operaio* — Nel decorso esercizio è stato emanato il regolamento ministeriale (decreto 18 agosto 1976) con il quale è stata dettata la disciplina per l'elezione dei rappresentanti nel personale in seno al Consiglio di amministrazione degli operai della Difesa, la cui nuova composizione era prevista dall'articolo 8 della legge 5 luglio 1973, n. 313. L'importante adempimento, più volte sollecitato dalla Corte, potrà consentire nel corso del 1977 la ripresa in regime di normalità del funzionamento dell'organo collegiale, rimasto praticamente inattivo per oltre due anni.

Non è stato ancora emanato, invece, il decreto previsto dall'articolo 1 ultimo comma della legge 13 maggio 1975, n. 157, relativo alla tabella dei mestieri, da emanarsi, su proposta del Ministro della difesa, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, nè il decreto del Ministro della difesa con il quale, in attuazione dell'articolo 28, terzo comma, della legge 31 maggio 1975, n. 191, deve essere stabilita la corrispondenza tra le qualifiche di mestiere delle categorie degli operai e categorie e livello di specializzazione militare, ai fini della nomina ad operaio dello Stato dei militari volontari in congedo provvisti di determinati requisiti.

Mentre l'omessa emanazione del primo dei predetti provvedimenti non ha recato alcuna conseguenza negativa, a ciò essendo-

(236) Tra le altre, la legge n. 32 del 1966, l'art. 132 del D.P.R. n. 1077 del 1970, la legge n. 98 del 1971, l'art. 5 della legge n. 313 del 1973.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

si avviato con le tabelle dei mestieri annesse alla legge n. 313 del 1973, non altrettanto può dirsi dell'omissione del secondo decreto.

Invero la mancata indicazione dei criteri di corrispondenza delle qualifiche dei mestieri ha in pratica impedito l'operatività della disposizione citata (articolo 28, terzo comma, della legge n. 191) nella parte in cui essa attribuisce una aliquota (40 per cento) assai consistente dei posti annualmente disponibili ai militari volontari che ne facciano domanda.

Va qui precisato che per i 2.546 posti stabiliti nel contingente del 1976 soltanto 43 domande di assunzione sono state presentate, senza possibilità alcuna di darvi seguito per la richiamata omissione.

Il dato sarebbe quasi irrilevante se non ne fosse derivato il blocco temporaneo della utilizzazione delle disponibilità residue ($2.546 - 43 = 2.503$) le quali, per esplicito dettato legislativo (articolo 28, secondo comma della legge n. 191), possono venire attribuite solo per concorso pubblico. La circostanza suggerisce di riconsiderare la congruità dell'aliquota del 40 per cento delle disponibilità annuali, evidentemente troppo elevata rispetto alle concrete possibilità di copertura, e, più in generale, di rivedere, altresì coordinandola, la normativa frammentaria concernente il personale operaio e il relativo sistema delle assunzioni, che prevedendo una serie di riserve, preclusioni e indisponibilità — cui si accompagna, per i pubblici concorsi, la necessità dell'autorizzazione di cui all'articolo 27 della legge 18 marzo 1968, n. 249, spesso non sollecita — finisce per rendere problematica la copertura dei posti tuttora vacanti nell'organico degli operai della difesa (circa 17.000 sui 52.373 previsti).

La particolare situazione deficitaria ha indotto intanto l'Amministrazione a ricorrere, per far fronte ad effettive ed indilazionabili esigenze di servizio, all'assegnazione di operai a mansioni di categoria superiore a quella di appartenenza, rimedio che da eccezionale rischia di trasformarsi in consueto e ricorrente e che frequentemente può dar luogo a passaggi di cate-

ria resi obbligatori in presenza di determinati presupposti (237).

e) *Trattamento economico* — La materia delle indennità militari ha subito un generale riordinamento con la legge 5 maggio 1976, n. 187, che ha disposto anche una congrua rivalutazione delle indennità già esistenti con immediati riflessi sull'onere di spesa corrente per il trattamento di attività e di quiescenza del personale.

La natura delle erogazioni, soggette, come noto, al solo controllo successivo della Corte, non consente, al momento, di riferire sulle modalità e i termini di applicazione della legge che potranno, quindi, essere oggetto di eventuali notazioni nella prossima relazione.

Assai cospicuo è stato nel passato esercizio l'incremento del numero di provvedimenti di concessione di equo indennizzo al personale militare.

Il fenomeno, sulle cui possibili cause la Corte si è soffermata nella precedente relazione (238), per quanto comune ad altre Amministrazioni, ha assunto aspetti di particolare imponenza per il personale militare (239), sì da meritare attenta considerazione nelle competenti sedi anche per i riflessi che presumibilmente potranno aversi sull'onere per le pensioni privilegiate ordinarie (240).

In tema di trattamento economico per missioni e trasferimenti a favore del personale militare, si devono rinnovare le

(237) L'art. 25 della legge 13 maggio 1975, n. 157, che ha reso permanente la norma a carattere transitorio contenuta nell'art. 3 del D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1078, ha stabilito l'inquadramento nella categoria superiore degli operai che ne abbiano svolto le mansioni per almeno un triennio.

(238) Vedasi relazione per l'esercizio 1975, pagina 215.

(239) Il numero dei provvedimenti nel 1976 è stato superiore a 2.500 a fronte dei 492 del 1975, dei 229 del 1974 e dei 105 del 1973, anno, quest'ultimo in cui venne esteso al personale militare l'istituto dell'equo indennizzo.

(240) Vedasi quanto osservato nella relazione per il 1975, pag. 215, nota 31.

osservazioni già mosse nella precedente relazione (241) circa i casi di illegittime erogazioni rilevabili in sede di esercizio del controllo successivo e che hanno consentito di operare anche nel 1976 il recupero di cospicue somme.

Per quel che riguarda il personale civile merita segnalazione la circostanza che, a differenza degli anni precedenti, sono state erogate somme per prestazione di lavoro straordinario a favore di dirigenti in servizio presso gli uffici centrali e periferici. Il fenomeno, che ha comportato un onere complessivo di oltre 98 milioni, ha assunto carattere ricorrente nel corso dell'anno, interessando la quasi totalità dei dirigenti civili della difesa, e potrebbe rivelarsi come indicativo di una tendenza a ricostituire, entro certi limiti e nel rispetto delle forme, il sistema di retribuzioni straordinarie in misura forfettaria mensile.

Quanto alle missioni svolte da dipendenti civili, devono ripetersi le osservazioni già svolte in precedenza soprattutto in ordine alla ricorrente genericità delle motivazioni adottate nei provvedimenti autorizzativi.

4. — Beni e servizi strumentali

La ripartizione delle competenze in materia di costruzioni militari tra il Ministero della difesa e quello dei lavori pubblici, ancora disciplinata dal regio decreto 14 giugno 1929, n. 960, ha costituito altre volte motivo di rilievo da parte della Corte per i numerosi problemi cui essa ha dato luogo in ordine all'ambito operativo di ciascuna delle due Amministrazioni, con conseguenti ritardi nella realizzazione di manufatti. A ciò si aggiunga che il dicastero dei lavori pubblici, dopo il trasferimento alle Regioni di gran parte delle sue competenze, non dispone più di strutture adeguate a far fronte alle esigenze dell'Amministrazione militare particolarmente avvertite nella prospettiva di ammodernamento degli strumenti istituzionali della difesa.

(241) Vedasi relazione per il 1975, pag. 216, nota 34.

È da auspicare, pertanto, un opportuno intervento legislativo che disciplini integralmente la materia (242).

Sempre in argomento giova ricordare lo stato di totale inattuazione della legge 16 aprile 1974, n. 173, che ha stanziato, per la durata di cinque anni la somma di 1250 milioni da destinare annualmente alla costruzione, da parte del Ministero della difesa, tramite il Ministero dei lavori pubblici, di fabbricati di tipo economico ad uso esclusivo dei dipendenti militari.

La stessa legge ha autorizzato, sia pure in via eccezionale, l'acquisto tramite il Ministero delle finanze, di fabbricati già costruiti. Al 31 dicembre 1976 nessun provvedimento emanato in attuazione delle norme predette era stato ancora sottoposto al controllo della Corte, tant'è che l'intera somma pari a 5 miliardi destinata alle costruzioni e all'acquisto di alloggi figura nei residui di stanziamento.

Sempre in tema di beni strumentali va segnalato che in attuazione del programma decennale di costruzione e ammodernamento dei mezzi navali della Marina (legge n. 57 del 1975), sono stati stipulati numerosi contratti (243) che hanno comportato impegni per oltre 552 miliardi anche sui prossimi esercizi.

Per quel che concerne il servizio di elaborazione elettronica dei dati, le cui apparecchiature sono in funzione presso vari uffici centrali e periferici, la spesa sostenuta dall'Amministrazione per il noleggio e la manutenzione ha assorbito l'intero stanziamento del relativo capitolo 3544 (miliardi 6,1) (244).

Analogamente tutta la somma iscritta nel capitolo 3543, per miliardi 1,9, è stata

(242) In proposito è stato presentato al Parlamento un disegno di legge di iniziativa del Governo (Camera deputati n. 435).

(243) Dei 34 contratti stipulati nel 1976, 24 hanno superato l'importo di 300 milioni ed hanno riguardato, in particolare, la costruzione di 8 fregate, 2 sommergibili, 6 aliscafi, 1 nave logistica, oltre a una serie di sistemi d'arma.

(244) Sullo stesso capitolo la spesa impegnata nel 1975 era stata di 4,5 miliardi.

impegnata per spese di noleggio di apparecchiature di fotorigrafia ed eliocianografia (245).

Quanto alle numerose pubblicazioni periodiche edite a cura di uffici e istituti del Ministero, gli impegni assunti nel 1976 a carico di vari capitoli di bilancio sono ammontati a 498 milioni complessivamente (330 nel 1975).

5. — *Attività istituzionale*

a) *Attività contrattuale* — Sull'inidoneità dei vigenti strumenti contabili e delle attuali strutture organizzative a garantire l'efficienza dell'azione dell'Amministrazione nel campo contrattuale, altre volte la Corte si è soffermata per richiamare l'esigenza di un generale e profondo rinnovamento del settore.

La tematica è comune a tutte le Amministrazioni ma si avverte in modo più marcato in quella della difesa per l'imponenza che il fenomeno contrattuale vi assume in termini di qualità e quantità. In particolare va ricordata l'incidenza nel campo della attività negoziale dell'Amministrazione militare delle spese per l'acquisto di materiali e attrezzature di alta specializzazione per i quali i tradizionali sistemi di scelta del contraente che il vigente ordinamento contabile privilegia, hanno dovuto sempre più frequentemente far luogo a quello, in molti casi più confacente con la natura del bene da acquisire, della trattativa privata. L'utilizzo di tale sistema, quasi sempre formalmente ineccepibile, è fatto dai vari uffici o enti preposti all'attività acquisitiva in settori affini senza criteri di riferimento precisi, dando luogo ad una eterogeneità di comportamenti nell'ambito della stessa Amministrazione cui sarebbe possibile ovviare, nell'attuale sistema normativo, quanto meno con una più incisiva azione di coordinamento e di vigilanza attuata attraverso gli organi ispettivi.

Passando a notazioni più specifiche è da confermare, anche nel decorso esercizio, la tendenza già segnalata ad esonerare il

(245) Nel 1975 la spesa sostenuta sullo stesso capitolo era ammontata a 1,5 miliardi.

contraente dall'obbligo di prestare la cauzione. La diffusione di tale uso tanto più è da valutare negativamente se accompagnata, come in concreto spesso si è verificato, dalla mancanza di una congrua dimostrazione dell'esistenza dei presupposti per l'esonero.

In ordine alla fase dell'esecuzione del contratto, motivo di frequente osservazione è dato dall'anticipo della medesima non solo rispetto al momento della registrazione dell'atto da parte della Corte, ma anche rispetto alla stessa approvazione e, a volte, addirittura alla stipula.

Di particolare evidenza il fenomeno segnalato è stato, durante il 1976, nel settore dei contratti annuali o pluriennali di appalto aventi ad oggetto l'assistenza tecnica, soprattutto nel campo aeronautico, e la gestione e manutenzione di apparati elettronici di notevole complessità e nel settore delle forniture. Indicativi di tale abnorme comportamento sono stati l'emissione di titoli di spesa per acconti o saldi relativi a contratti registrati pochi giorni prima, l'adozione di provvedimenti di proroga o di rinnovo disposti in prossimità del termine di scadenza dell'anno cui si riferiscono, nonché l'emanazione di decreti di approvazione di atti aggiuntivi per maggiori prestazioni anch'essa intervenuta poco tempo prima della scadenza del termine contrattuale.

La riscontrata palese violazione delle norme di contabilità, in taluni casi, non ha consentito l'ammissione al visto degli atti sicché l'Amministrazione ha dovuto far ricorso all'eccezionale rimedio del riconoscimento di debito (246).

Specifiche notazioni vanno fatte per le clausole revisionali che in modo pressoché generalizzato ormai, costituiscono una componente degli atti contrattuali in materia di lavori e pubbliche forniture. Le cause del fenomeno, come noto, sono la costante lievitazione del costo del lavoro e l'aumento del tasso inflattivo che inducono il contraente privato a cautelarsi convenientemen-

(246) Nel decorso esercizio sono stati ammessi a registrazione atti del genere per un importo complessivo di circa 250 milioni.

te, anche in previsione della ricorrente lentezza dell'azione amministrativa che incide in vario modo sui tempi di esecuzione dei contratti.

Ciò che è da rimarcare, però, è che, mentre l'istituto ha ricevuto una compiuta disciplina nel campo dei lavori pubblici (247), la mancanza quasi totale di una regolamentazione nel campo delle forniture (248) espone l'Amministrazione a dover sottostare a clausole dal contenuto più vario dettate dal privato contraente e quindi inidonee a garantire convenientemente il pubblico interesse.

Sempre in tema di esecuzione di contratti, merita ulteriore segnalazione la tendenza dell'Amministrazione a provvedere, in caso di inadempienza da parte dei privati contraenti, a risolvere il vincolo con incameramento della cauzione anziché a procedere in danno dell'inadempiente.

La mancanza o l'insufficienza di idonee giustificazioni all'adozione dei provvedimenti del genere ha dovuto formare oggetto nel corso del 1976 di frequenti rilievi istruttori da parte della Corte.

Nella materia dei contratti di acquisto di beni all'estero particolarmente marcato è il fenomeno della revisione dei prezzi, non soltanto per effetto delle sfavorevoli vicende valutarie, ma anche per la protrazione dei tempi di esecuzione spesso imputabile alla lentezza negli adempimenti da parte degli organi preposti all'attività acquisitiva.

Qualche osservazione infine va fatta con riferimento ai contratti attivi dell'Amministrazione della Difesa, che nel 1976 hanno comportato un'entrata di circa 5 miliardi (249).

(247) Tra le più recenti norme in materia si segnalano la legge 21 giugno 1964, n. 463, e la legge 21 dicembre 1974, n. 700.

(248) La materia è tuttora regolata dal regio decreto 13 giugno 1940, n. 901, emanato in un contesto bellico e completamente estraneo alle realtà attuali.

(249) Si è trattato di 346 contratti buona parte dei quali (121) relativi alla vendita di materiale fuori uso; altri atti negoziali hanno riguardato l'incameramento di cauzioni, lo sfalcio d'erba e il pascolo, la vendita di muli riformati, di diritti di brevetto, il fitto di locali.

Come altre volte è stato segnalato, una maggiore tempestività nell'alienazione dei beni, soprattutto di quelli soggetti a riduzione di valore per deperimento, dovrebbe consentire la realizzazione di entrate più cospicue. I ritardi più evidenti nelle procedure preliminari di vendita e nella stessa fase di consegna hanno costituito oggetto di rilievo da parte della Corte e, in taluni casi di possibile danno per l'erario, è stato provveduto a segnalare i fatti al Procuratore generale per gli adempimenti di sua competenza.

Non va dimenticato comunque che la disciplina della materia è assolutamente inadeguata e frammentaria; ad ovviare a tali carenze potrà, auspicabilmente, contribuire il nuovo regolamento unificato di contabilità.

b) *Servitù militari* — L'emanazione della legge 24 dicembre 1976, n. 898, con la quale è stata organicamente riordinata la materia delle servitù militari (250) consentirà, presumibilmente, di risolvere i problemi del settore altre volte segnalati (251). La disciplina delle servitù già prevista dalla legge 8 marzo 1968, n. 180, si era mostrata infatti inadeguata soprattutto per la lentezza delle procedure di liquidazione degli indennizzi come è dato constatare dal ricorrente fenomeno dell'accumulo di residui sul corrispondente capitolo 2808 e dalla parziale inutilizzazione degli stanziamenti (252).

(250) I punti più qualificanti della riforma sono l'istituzione di comitati regionali con funzioni consultive per l'imposizione di nuove servitù, l'elevazione della misura degli indennizzi e il diritto dei Comuni a un contributo pari al 50 per cento degli indennizzi spettanti ai proprietari degli immobili posti nel territorio comunale, la decadenza automatica di tutte le servitù per le quali non si sia intervenuto, alla scadenza del quinquennio previsto per la revisione il decreto di conferma; infine la devoluzione ai Comuni di talune operazioni procedurali.

(251) Vedasi, da ultimo, la relazione per l'esercizio 1975, pag. 225.

(252) Nel 1975 sui 235 milioni di stanziamento quasi 100 sono stati portati ad economia; analogamente nel 1976 sulle disponibilità di competenza pari a 200 milioni non sono stati utilizzati oltre 100 milioni.

CAPITOLO IX

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

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

Nel riferire sull'attività gestoria, può dirsi preliminarmente che nessuna modifica di rilievo è intervenuta, per il decorso esercizio, nell'assetto operativo del Ministero e degli uffici all'estero. Alle necessità di potenziamento della rete diplomatico-consolare e di un migliore coordinamento dell'intervento pubblico, in particolare nel settore dell'emigrazione, non ha infatti corrisposto né un mutamento di struttura né la scelta di nuovi schemi d'azione volti a rendere più incisivo e diretto l'intervento dello Stato soprattutto nei Paesi ove più rilevante è la presenza di nostri connazionali. L'esistenza di una pluralità di organi amministrativi abilitati ad intervenire in favore delle nostre collettività all'estero ha in effetti reso, e continua a rendere difficile — ad onta della costituzione del Comitato interministeriale dell'emigrazione (253), l'adozione di provvedimenti organici, portata come è ciascuna Amministrazione, a non distaccarsi dagli schemi di intervento attuati in passato sulla cui efficacia la Corte ha già avuto modo di esprimere negative considerazioni. È così che all'ampiezza dei temi trattati dalla Conferenza nazionale dell'emigrazione ed ai compiti ad essa assegnati di ridefinire le linee della politica emigratoria, non ha fatto riscontro — ove si prescinda dal richiamato insediamento di un Comitato — null'altro che un aumento (+ 40 per cento) degli stanziamenti in bilancio per il

(253) L'insediamento del Comitato, costituito con legge 18 marzo 1976, n. 64, è avvenuto soltanto nel settembre dello stesso anno.

settore, aumento peraltro non correlato alla determinazione di nuovi criteri idonei ad avviare a soluzione i vecchi e nuovi problemi della emigrazione.

Passando a più analitiche notazioni in tema di bilancio e rinviando per gli aspetti gestionali nei singoli settori di intervento, alle notazioni espresse più oltre, va rilevato il consistente incremento dei fondi della competenza passati dai 186 miliardi del 1975 ai circa 280 del 1976, aumento solo parzialmente ascrivibile alla perdita progressiva di valore della lira sui mercati valutari internazionali (254).

Dalla cennata consistente lievitazione, lo incremento maggiore attiene alla spesa corrente passata, in termini di impegno, dai 150 miliardi del 1975 ai 228 miliardi del 1976 (+ 52 per cento); anche di rilievo peraltro l'aumento riscontrato per gli impegni di conto capitale, passati in un anno da 36 miliardi ad oltre 51 miliardi.

Un miglior andamento ha contraddistinto i tempi di erogazione della spesa: nel 1976 i pagamenti hanno interessato oltre lo 80 per cento dell'impegnato a fronte di una percentuale del 76 per cento circa per l'anno precedente. Anche il tasso di smaltimen-

(254) I maggiori incrementi interessano la dotazione dei capitoli di spesa afferenti il personale in servizio all'estero ed i trasferimenti in favore di enti ed organizzazioni internazionali.

Le variazioni introdotte in corso di esercizio (circa 40 miliardi sulla iniziale previsione di 239,3 miliardi) riguardano principalmente la partecipazione finanziaria alle Nazioni Unite, la cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo, l'acquisto di immobili da destinare a sede delle rappresentanze all'estero ed infine l'adeguamento degli stipendi ed indennità del personale all'estero.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to dei residui è risultato, nell'esercizio, sensibilmente superiore a quello accertato per l'anno precedente; sui residui esistenti al 1° gennaio 1976, sono stati infatti disposti pagamenti per oltre l'80 per cento del totale (56,4 miliardi) mentre la relativa percentuale è stata del 64,7 per cento un anno prima (pagamenti per 34,8 miliardi); la consistenza dei resti passivi è passata pertanto nell'anno in esame da 70 a 66 miliardi.

Anche nell'esercizio decorso la spesa per le relazioni internazionali (Sez. V) è risultata nettamente prevalente: 171 miliardi sui 280 dell'impegnato; la partecipazione percentuale sul totale della spesa ha subito peraltro tra il 1975 ed il 1976 una lieve flessione (dal 68 per cento al 61 per cento) mantenendosi tuttavia superiore al saggio di accrescimento della spesa complessiva del Ministero nello stesso periodo: + 52 per cento.

Limitato l'incremento di spesa per il settore « istruzione e cultura » (Sez. V) (da 26,08 miliardi nel 1975 a 33,8 miliardi del 1976) mentre ben più rilevante (da 15 a 22 miliardi) è risultato, sempre in termini di impegno, l'aumento riscontrato per il settore delle « azioni ed interventi in campo sociale » (Sez. VIII).

Infine per « azioni ed interventi in campo economico » il dato di consuntivo evidenzia un marcato accrescimento di spesa sia in termini relativi (dal 12 al 18 per cento del totale degli impegni di spesa del Ministero) sia in termini assoluti (24 miliardi in più rispetto ai 28 del 1975).

Nell'ambito dell'attività gestoria svolta dall'Amministrazione va segnalata — oltre alla totale assenza di operazioni sul capitolo 3119 (spese per l'esecuzione dell'Accordo tra l'Italia e la Tunisia del 20 agosto 1971), — la ridotta utilizzazione del capitolo 1108 (manutenzione, riparazione locali dell'Amministrazione centrale) la cui dotazione, (elevata in corso d'anno da 140 a 200 milioni) ha dato luogo ad economie per 60 milioni nonché dei capitoli 1253 e 2505 sui quali si è tradotta ugualmente in economia buona parte delle disponibilità dell'esercizio precedente (766 milioni su 785 del con-

to residui per il primo capitolo, 176 milioni su 615 per il secondo).

Con riguardo alla struttura dello stato di previsione è da rilevare come in esso figurino, anche per il 1976, un capitolo, il 2539, la cui iscrizione potrebbe essere oggetto di riconsiderazione a motivo delle competenze attribuite al Ministero dei beni culturali e dell'ambiente (255). È anche da rilevare che nel menzionato capitolo 2539 (spese riservate per il recupero dei beni culturali ed artistici asportati durante la guerra) è stato fatto confluire anche lo stanziamento iscritto — nei passati esercizi — sul capitolo 2538 (ora soppresso) per spese inerenti alla restituzione dei beni culturali ed artistici asportati durante la guerra; ciò ha comportato — attesa la natura « riservata » — la sostanziale sottrazione di tale spesa al controllo della Corte.

Va anche rilevata l'esiguità della dotazione del capitolo 3576 in rapporto all'ampiezza dei compiti di assistenza previsti dal suo oggetto. Sul detto capitolo 3576 (assistenza dei lavoratori italiani in Svizzera) iscritto « per memoria » in ciascun esercizio, vengono infatti riassegnate esclusivamente le somme introitate dal Tesoro per la vidimazione dei contratti di lavoro — ai sensi dell'accordo Italo-Svizzero ratificato con legge 19 febbraio 1965, n. 61; ne deriva, anche in considerazione della estrema variabilità degli importi annualmente introitati a tale titolo (256), l'impossibilità di procedere ad organici ed adeguati interventi assistenziali.

Sempre in ordine alla struttura dello stato di previsione va altresì segnalata la opportunità di frazionamento dell'oggetto del capitolo 2041 che — caratterizzato da una estrema eterogeneità — non consente di determinare la spesa effettivamente destinata alle azioni ed agli interventi promo-

(255) Veggasi l'articolo 1 del decreto-legge 14 dicembre 1974 convertito nella legge 29 gennaio 1975, n. 5.

(256) Per l'anno 1974 circa 2,5 milioni; nulla per l'anno 1975; circa 19 milioni per l'anno 1976.

zionali del Ministero nel settore economico-commerciale (257).

Nella stessa ottica di chiarezza ed al fine di porre in rilievo l'effettivo ammontare delle somme erogate dal Ministero per trattamento di missione all'estero, appare altresì opportuna una suddivisione dell'oggetto dei capitoli 4531 (cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo) e 2566 (attività di esecuzione dei programmi per lo sviluppo scientifico e tecnico), capitoli sui quali viene fatta gravare — in difetto di un capitolo *ad hoc*, — la spesa per missioni all'estero connessa all'esercizio delle relative attività.

Da ciò consegue fra l'altro, l'inesattezza per difetto, del dato di spesa evidenziato, per tale voce, in sede di analisi economica.

2. — *Organizzazione dei servizi, personale e beni strumentali*

a) *Organizzazione dei servizi* — Ad un anno di distanza la situazione rappresentata nella precedente relazione riguardo alla presenza « in loco » di personale della carriera diplomatica si è vieppiù deteriorata; nelle sedi diplomatiche all'estero la copertura risulta infatti ancor più ridotta a ciò non essendo estraneo l'aumentato numero di vacanze conseguente alle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno e non compensate da contestuali immissioni in carriera. È significativo rilevare in proposito che dei 1.041 posti previsti dalla dotazione organica ne risultavano coperti al 1° gennaio 1977 poco più del 75 per cento; ove poi si consideri che, alla stessa data, circa il 30 per cento delle unità della carriera diplomatica prestava servizio presso il Ministero, consegue un tasso di copertura delle sedi diplomatiche estremamente ridotto (in media due unità per sede) ed un connesso frequente ricorso alla pratica degli accreditamenti multipli.

(257) Valga a questo proposito quanto rilevato nella precedente Relazione sulla prevalente destinazione (indennità di missione e manutenzione delle macchine ed attrezzature), delle disponibilità del capitolo.

È anche a dire che la descritta situazione mal si concilia con la più volte riconosciuta opportunità di accrescimento della presenza italiana all'estero sia con riguardo all'esigenza di più ampia considerazione dei rapporti con i Paesi in via di sviluppo (258) che in relazione al delicato problema di migliore assistenza dei connazionali emigrati. È da segnalare poi che numerose sedi (in totale 20) sono rimaste nel corso dell'esercizio prive di titolare non avendo l'Amministrazione provveduto tempestivamente alla nomina dei capi-missione (259); del pari priva di titolare è rimasta, anche nel corso del 1976, la Direzione generale del personale, mentre si è perpetuata la singolare situazione, già segnalata in passato e conseguente alla impossibilità di esercizio delle funzioni relative alla gestione del personale da parte dell'unico dirigente generale della carriera direttiva amministrativa del Ministero (260).

Per i riflessi sull'organizzazione è anche a segnalare la costituzione, peraltro avvenuta con un certo ritardo, della Commissione ministeriale prevista dall'articolo 7 della legge 26 maggio 1975, n. 327, per il controllo della regolarità delle graduatorie, formate dalle rappresentanze diplomatiche o dagli uffici consolari, per il conferimento degli incarichi al personale docente non di ruolo. Non è stata invece ancora costituita

(258) Allo scarso potenziamento delle attività delle nostre rappresentanze diplomatiche in quei Paesi, possono ragionevolmente attribuirsi i risultati di limitato rilievo, ottenuti, nell'incremento dell'interscambio, con l'utilizzazione del Fondo europeo di sviluppo, strumento primo di intervento apprestato dalla Convenzione di Lomè.

(259) Di queste, in numero di 9, non coperte durante l'intero periodo annuale.

(260) In attuazione del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 18, che abilita il solo personale della carriera diplomatica alla titolarità delle Direzioni generali del Ministero, è stato nominato, con D.P.R. 4 marzo 1977, il nuovo titolare.

Non risulta che da parte dell'Amministrazione siano state svolte nelle relative sedi le opportune azioni volte alla modifica del richiamato ordinamento nella parte in cui esso risulta incompatibile con la più recente disciplina prevista dal D.P.R. 748/1972 sulla dirigenza statale.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

l'analoga Commissione — pur prevista dal medesimo testo legislativo — competente ad esaminare la regolarità delle graduatorie del personale non docente non di ruolo (261).

È poi da rilevare, per obiettiva incidenza sulla disciplina della liquidazione della indennità di servizio all'estero, che non è stato emanato, neppure nell'anno decorso, il regolamento relativo alla nozione di « residenza stabile » pur previsto dall'articolo 173, comma 6° del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 sull'ordinamento della Amministrazione degli Affari Esteri (262). È stato varato invece nel corso dell'esercizio 1976, il regolamento, previsto dallo stesso testo legislativo (articolo 178), concernente le modalità di concessione del contributo spese per abitazione del personale residente all'estero (263). Così pure nell'anno decorso è stato emanato il regolamento — anch'esso previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 18/1967 — concernente la concessione di indennizzi al personale del Ministero che abbia subito danni materiali in conseguenza di disordini, fatti bellici od altri eventi comunque connessi alla propria posizione all'estero —

(261) La costituzione è avvenuta solo nel corso del 1977 (D.M. 6 aprile 1977).

(262) Per concessione di materia va segnalato che anche nel 1976 sono stati riveduti (e maggiorati in misura anche sensibile) i coefficienti da applicare per il calcolo della indennità di servizio in numerose sedi estere.

A tale riguardo sono da reiterare le considerazioni svolte nelle Relazioni del 1974 e del 1975 sull'opportunità che ogni operazione di aumento dei coefficienti di maggiorazione delle indennità di servizio all'estero segua e non preceda, come invece accade, la definizione dei nuovi rapporti di ragguglio conseguenti alla perdita di valore della nostra moneta sul mercato valutario.

(263) Tale regolamento ha introdotto la possibilità di concessione del contributo spese per abitazione anche nei casi in cui il dipendente all'estero si trovi nella necessità di alloggiare in albergo. La dotazione del capitolo (cap. 1507) è passata in corso d'anno da 400 milioni a 750 milioni; nessun pagamento è stato effettuato sulla competenza; sui residui, sono stati disposti pagamenti per circa 478 milioni (su 692 della consistenza all'1-1-1976).

(decreto del Presidente della Repubblica 20 gennaio 1976, n. 932) —.

Altro profilo dell'organizzazione concerne poi, per gli aspetti legati all'attività istituzionale, la idoneità degli attuali strumenti operativi ai fini del coordinamento, ad ogni livello, dell'azione dello Stato nel settore delle relazioni con l'estero.

In tema del coordinamento investe, in primo luogo, la sede politico-amministrativa e ciò in ragione della esistenza di più organi collegiali investiti di tale funzione. Si ricorda in proposito che, presso il Ministero del Bilancio, opera, nell'ambito del CIPE (Comitato Interministeriale per la programmazione economica), un sottocomitato cui è affidata, sulla base della legge istitutiva 27 febbraio 1967, n. 48, la risoluzione dei problemi connessi con l'approfondimento progressivo della integrazione comunitaria, con compiti cioè non diversi da quelli affidati al « Comitato interministeriale per il coordinamento in sede CEE », incardinato presso il Ministero degli affari esteri. Analoghi compiti di coordinamento risultano poi affidati al « Comitato interministeriale per la politica economica internazionale », da vari anni insediato presso la Presidenza del Consiglio, coadiuvato da un comitato di direttori generali delle Amministrazioni interessate allo sviluppo della integrazione comunitaria. L'anzidetto modulo organizzativo, che si concreta nell'affidamento dell'attività coordinatoria ad istanze collegiali, normalmente di pari livello, ma strutturalmente inserite in organi diversi della Pubblica Amministrazione (Presidenza del Consiglio, Bilancio, Affari Esteri) non sembra in effetti del tutto rispondente — lo si è rilevato anche di recente nella sede parlamentare (264) — alla esigenza di una tempestiva analisi e soluzione dei problemi posti in ambito comunitario, problemi che richiedono, per lo stesso meccanismo di produzione della regolamentazione comunitaria, (riunioni collegiali a livello di esperti, a livello di Rappresentanti permanenti,

(264) Discussione dello stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri — Camera dei Deputati — Seduta del 19 ottobre 1976.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

a livello di Ministri) una risposta pronta e corretta nelle varie fasi dei negoziati multilaterali. È da considerare inoltre, in un quadro generale, come la non coordinata trattazione di questioni inerenti alla sede comunitaria nell'ambito, a volte, di un medesimo Ministero possa rendere difficile una loro prospettazione unitaria ed organica dando luogo a duplicazioni di iniziative ed al sorgere di incertezze nella linea di condotta da seguire in occasione del negoziato multilaterale (265).

Sotto il medesimo profilo restano poi valide le considerazioni più volte formulate in passato sull'attuale ripartizione tra più Ministeri — ed in particolare Tesoro ed Affari Esteri — della funzione erogatrice dei contributi agli organismi internazionali cui il nostro Paese partecipa (266). L'uni-

(265) Un miglioramento nelle situazioni rappresentate potrebbe derivare dalla costituzione, presso ciascun Ministero, di un ufficio « ad hoc » unico interlocutore degli Esteri per le questioni comunitarie e momento di sintesi delle esigenze — alle volte di segno diverso — prospettate e sostenute nell'ambito della stessa Amministrazione.

(266) L'Amministrazione del Tesoro cura i rapporti con l'AIEA (agenzia internazionale per l'energia atomica) con il CERN (organizzazione europea per la ricerca nucleare), con il centro internazionale di fisica teorica di Trieste, con il FAD (fondo africano di sviluppo), con il FAS (fondo asiatico di sviluppo), con la BIRS (banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo), con l'IDA (associazione internazionale per la ricostruzione e sviluppo), con la SFI (società finanziaria internazionale), con la BAS (banca asiatica di sviluppo).

L'Amministrazione degli Affari esteri, cura, tra gli altri, i rapporti con l'ONU, l'UNESCO, con l'OCSE, con l'UNIDO, con il Consiglio d'Europa, con il GATT (accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio), con il CIME (Comitato internazionale Migrazioni Europee) con il PAM (Programma Alimentare Mondiale) con l'OIL (Organizzazione internazionale del Lavoro), con il Centro internazionale alti studi agronomici nel Mediterraneo, con la FAO, con l'Istituto Internazionale per il Freddo, con l'Organizzazione Europea di ricerche spaziali, con l'Agenzia spaziale europea, con l'Organizzazione internazionale del cacao.

ficazione in un solo Ministero delle attribuzioni connesse alla partecipazione in tali organismi appare in effetti giustificata oltre che dalla necessità di coordinamento anche dalla considerazione del carattere strumentale di alcuni di essi ai fini del raggiungimento di determinati obiettivi di politica estera (267).

Nella stessa ottica potrebbe apparire opportuna l'adozione, in accordo con le Regioni, di quelle misure di collegamento volte ad evitare il ripetersi, da parte degli organi regionali, di autonome e frammentarie iniziative all'estero, per ciò stesso suscettibili di introdurre elementi distorsivi in quella unicità di orientamento che dovrebbe ragionevolmente caratterizzare, in un corretto equilibrio dei rapporti costituzionali, l'azione dello Stato in campo internazionale (268).

La necessità di un migliore coordinamento dell'attività svolta dai rappresentanti delle Amministrazioni nazionali presso le sedi internazionali in genere e presso quelle comunitarie in particolare attraverso un contemperamento, in sede interna, delle esigenze rappresentate dalle Amministrazioni competenti in materia, è stata richiamata, sotto altro aspetto, nella precedente Relazione con riferimento al numero, alle volte eccessivo dei membri delle delegazioni.

Tale fenomeno — che si è riproposto con non dissimili connotazioni nell'anno 1976 — è destinato presumibilmente ad estendersi ove si consideri, da un lato la dilatazione dei settori regolamentati, o comunque interessati dalla normativa comunitaria, dall'altro la ricorrente affermazione

(267) Occorre ricordare a questo proposito che il decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, demanda all'Amministrazione degli Affari esteri la cura dei rapporti con gli enti ed organizzazioni internazionali (articolo 1).

(268) Anche in tal senso si è espressa la Presidenza del Consiglio con riferimento alla partecipazione autonoma della Regione Umbria ad una manifestazione fieristica all'estero.

di competenze « *ratione materiae* » delle singole Amministrazioni e non di rado anche da parte di più Direzioni generali di uno stesso Dicastero — con riguardo alle questioni di volta in volta trattate, a livello di esperti o nella sede politica (Consiglio CEE e Comitato dei Rappresentanti Permanenti).

Ciò si riflette — e ne dà prova l'analisi dalla Corte annualmente compiuta in sede di consuntivo sull'utilizzazione del capitolo 1577 del bilancio del Ministero affari esteri — nel ricorso generalizzato e finanziariamente di rilievo che dalle diverse Amministrazioni viene fatto alle disponibilità del citato capitolo anche in presenza di fondi stanziati per analogo oggetto (missioni all'estero) sui bilanci dei rispettivi Dicasteri (269).

Da ciò consegue tra l'altro anche una scarsa rappresentatività del dato di spesa previsto, per missioni all'estero, nei vari stati di previsione dei singoli Ministeri. Va anche rilevato, con riguardo a quest'ultimo profilo, che l'estrema varietà dei sistemi di rimborso della diarie e delle spese dichiarate di viaggio (corresponsione diretta, totale, ovvero parziale, da parte delle stesse Istituzioni comunitarie, corresponsione del solo trattamento di missione da parte del Ministero degli affari esteri, corresponsione globale o limitata alla diaria da parte delle Amministrazioni di appartenenza) dovrebbe consigliare una revisione dell'attuale sistema quantomeno nel senso di un affidamento alle Amministrazioni di origine, ma con carattere di generalità, del compito di corresponsione ai funzionari inviati all'estero sia delle indennità di missione sia del rimborso per le spese di viaggio. A ciò oltretutto non si oppone l'attuale regolamentazione CEE la quale prevede che il rimborso delle spese di viaggio o delle altre indennità in favore del rappresentante dello Stato membro possa essere richiesto, in alternativa, direttamente ai Servizi comunitari,

(269) La dotazione del capitolo è passata, nel periodo 1974-76 da 1 miliardo ad oltre 2 miliardi.

dalla Amministrazione nazionale cui il funzionario appartiene (270).

Nella precedente Relazione nel segnalare l'avvenuta presentazione alle Camere del disegno di legge governativo per una « nuova disciplina del fondo di anticipazione per le spese urgenti del Ministero degli affari Esteri e degli Uffici diplomatici e consolari » veniva rilevata la necessità di una accurata valutazione delle fattispecie abilitanti al ricorso alla diversa procedura erogativa. Tale notazione, posto che il disegno di legge è ancora in fase di approvazione parlamentare, può essere reiterata tenuto conto che fra le « spese di assoluta urgenza » per le quali, con la normale procedura, non si renderebbe possibile la tempestiva disponibilità dei « normali fondi di bilancio » sono comprese, oltre a quelle con evidenza giustificate dalla particolarità ed eccezionalità della causa (assistenza ai connazionali a seguito di calamità, naufragi, disastri; spese per interventi improrogabili da ese-

(270) Si riallaccia a tale rilievo l'altro concernente l'opportunità di promuovere, nell'ambito delle Istituzioni comunitarie, l'unificazione del vigente e differenziato regime di « rimborso » previsto per i funzionari delle Amministrazioni statali partecipanti alle riunioni dei vari gruppi di lavoro comunitari e ciò allo scopo di evitare possibili erogazioni di somme, allo stesso titolo (partecipazione a riunioni) a carico sia del bilancio comunitario che a carico del bilancio dell'Amministrazione dello Stato membro di cui il funzionario è delegato (cfr. Relazione della Commissione di controllo della Comunità Europea per l'anno 1975).

Sotto altro profilo e con riguardo a questione di recente riproposta anche nella sede parlamentare cenno va fatto della sostanziale inosservanza da parte delle singole Amministrazioni dello Stato delle « istruzioni » a suo tempo emanate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, volte a rendere prioritaria la scelta, per i viaggi di servizio all'estero dei dipendenti dello Stato, dei vettori appartenenti alla Compagnia di bandiera.

La riscontrata desuetudine nel ricorso ad aerei delle compagnie nazionali oltre a concretare un maggior esborso valutario si riflette, in via generale, in un maggior onere per il bilancio statale, tenuto conto che, ai sensi delle vigenti convenzioni, tali compagnie praticano, per i viaggi di servizio dei dipendenti pubblici, riduzioni del 15 per cento per l'estero e del 30 per cento per l'interno, sulle tariffe in vigore.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

guirsi su immobili all'estero ove ricorrano ragioni di grave pregiudizio; spese per visite del Presidente della Repubblica e di membri del Governo Italiano in Paesi stranieri) anche poste di spesa che per il loro oggetto, e la obiettiva rilevanza finanziaria e numerica, ben potrebbero essere disposte — rendendo più celere l'attuale procedimento — attraverso gli ordinari canali di erogazione.

In sostanza, pur considerando che il ricorso al « Fondo di anticipazione » di cui all'articolo 64 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, è attualmente reso scarsamente agibile dalla complessità della procedura di utilizzazione, non può non rilevarsi come il previsto ricorso, al sistema bancario estero, per somme ingenti, possa comportare certamente l'immobilizzo di non indifferenti importi di valuta presso banche straniere (271).

La permanenza nell'ambito del Ministero di numerose Commissioni per la conciliazione delle controversie derivanti dalla applicazione del Trattato di pace ha già dato luogo, nella precedente Relazione, ad alcune critiche sia sotto il profilo dell'organizzazione che degli oneri di spesa conseguentemente a carico del bilancio statale.

Il ripetersi, nel 1976, della situazione rappresentata e l'obiettiva rilevanza dei compensi erogati, tenuto conto della rarefazione, a distanza di più di trent'anni dalla fine del conflitto, della materia contenziosa, rendono ormai indifferibile una revisione dell'attuale disciplina volta a condurre nell'ambito della normale attività del Contenzioso Diplomatico i compiti oggi formalmente attribuiti a ben sei Commissioni di conciliazione.

(271) Ciò può riflettersi anche nella difficoltà di riscontro della ortodossa imputazione — allo stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato — e con riguardo ai tassi di cambio vigenti al momento della liquidazione, degli interessi maturati sui relativi conti correnti bancari. Né l'esperienza tratta in sede di controllo, sui tempi e modalità di presentazione dei rendiconti per le aperture di credito disposte all'estero consente di valutare a priori in termini positivi la proposta modifica.

È da rilevare che secondo la normativa in atto (Decreto interministeriale 6 marzo 1970 in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 884 del 20 ottobre 1949) i compensi vengono erogati sotto forma di indennità mensili; si prescinde pertanto, ai fini dell'erogazione di tali compensi, sia dalla effettiva presenza nelle riunioni dei membri designati sia dall'accertamento di un qualsiasi risultato (esempio: numero dei ricorsi evasi). Non è dubbio che il cennato sistema retributivo, instaurato al momento della costituzione delle Commissioni e cioè in epoca immediatamente successiva alla fine del conflitto, appare, non più giustificato anche con riguardo all'ammontare dei compensi singolarmente erogati agli estranei all'Amministrazione facenti parte delle citate Commissioni (in media 2 milioni per semestre).

b) *Personale* — Nella precedente Relazione si è fatto cenno — per le incidenze sulle aspettative di carriera ed in definitiva sul buon andamento dell'amministrazione — della vicenda conseguente all'annullamento, da parte del Consiglio di Stato, di un provvedimento di promozione riguardante 529 funzionari (su 1.035 in organico) della carriera di cancelleria. A seguito della decisione del giudice amministrativo, intervenuta nel 1973 il Ministero ha provveduto, tramite una Commissione di revisione, a redigere la nuova graduatoria sottoponendo gli atti relativi alla Corte; peraltro, dal riscontro di legittimità compiuto, sono emerse numerose e varie incongruità così che l'Amministrazione, a fronte delle relative contestazioni, ha ritenuto necessario riconvocare la Commissione anzidetta per procedere ad un esame, più approfondito, del procedimento concorsuale. A distanza di quattro anni dalla citata decisione giurisdizionale resta pertanto ancora impedita l'ulteriore progressione in carriera dei cancellieri interessati dalla situazione descritta con ovvi negativi riflessi sui servizi.

In tema di trattamento economico del personale restano valide le considerazioni espresse nella precedente relazione e richiamate in questo stesso capitolo, sulla neces-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sità di modifica dell'esistente sistema di determinazione dei raggugli monetari sulle indennità di servizio all'estero; l'attuale sistema infatti, caratterizzato dal riferimento a tassi di cambio non realistici in quanto riferiti ad una data anteriore troppo lontana rispetto a quella in cui avviene la concreta determinazione dell'emolumento, può comportare, tenuto conto della progressiva perdita di valore della moneta sui mercati valutari, e del periodo richiesto dalle operazioni di liquidazione dei trattamenti definitivi, un possibile maggior aggravio per l'Erario.

Nell'anno di riferimento il contingente di personale autorizzato a compiere fino a 80 ore mensili di lavoro straordinario ai sensi dell'articolo 19 della legge 734/1973, addetto agli uffici legislativo e stampa del Ministero e all'Ufficio Affari Riservati del Ministro, è stato determinato in 54 unità. Da tale contingente è escluso il personale del Gabinetto del Ministro e delle Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato, (43 unità) per il quale è fatto rinvio alla composizione prevista dal decreto legislativo 10 luglio 1924, n. 1100, convertito nella legge 21 marzo 1926, n. 597, e successive modificazioni e integrazioni. Sono stati autorizzati a compiere fino a 70 ore di lavoro straordinario mensili individuali 70 unità del Centro Elaborazione Dati e 70 unità del Centro Cifra ai sensi dell'articolo 7 della legge 734/1973.

Per lavori di traduzione e di interpretariato, l'Amministrazione si è avvalsa, anche per il 1976, di personale estraneo; è divenuto così sistematico il ricorso ad una facoltà che l'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, considera eccezionale; di scarsa influenza sul servizio è risultata per ciò la immissione nei ruoli, prevista dallo stesso decreto, del personale estraneo alla pubblica Amministrazione già saltuariamente utilizzato per traduzioni di pubblicazioni e compiti di interprete (272).

(272) Nell'esercizio 1976 sono state impiegate 199 unità per un ammontare complessivo di spesa di circa 49 milioni.

Nel quadro delle iniziative assunte dal Ministero per una migliore qualificazione del personale da immettere nella carriera diplomatica è a far cenno di tre corsi di preparazione curati rispettivamente dalla (S.I.O.I.) Società italiana per l'organizzazione internazionale e dall'I.S.P.I. (Istituto studi di politica internazionale). Ai corsi, svoltisi per un periodo effettivo di circa un semestre, hanno partecipato 234 candidati con un onere di spesa di circa 72 milioni.

I numerosi incarichi per studi e ricerche affidati durante il 1976 a privati estranei all'Amministrazione (273), non hanno riguardato, a differenza di quanto rilevato per gli anni precedenti, materie estranee alla competenza specifica dei vari Servizi del Ministero.

c) *Beni strumentali* — Della crescente lievitazione degli oneri locativi ad onta di un programma settennale di investimenti immobiliari all'estero pressoché interamente realizzato, era stato fatto cenno nella precedente relazione in cui veniva tra l'altro posto in rilievo come gli oneri destinati al pagamento di canoni locativi per sedi all'estero — pur influenzati dai mutati rapporti di cambio — anziché ridursi, o quanto meno rimanere stazionari, per effetto dei consistenti acquisti immobiliari operati in esecuzione del detto programma, siano andati via via aumentando con incrementi anche significativi (274).

Considerazioni di analogo contenuto possono essere espresse per il decorso esercizio nel quale in attesa del rifinanziamento, operato con legge 19 marzo 1976, n. 421, di un programma aggiuntivo di investimenti all'estero (4 miliardi per il 1976, 4 miliardi

(273) Si tratta di ventisette incarichi individuali con compensi medi oscillanti intorno ai 2 milioni.

(274) E cioè: + 17 per cento tra il 1973 ed il 1974; + 16 per cento tra il 1974 ed il 1975; + 18 per cento circa tra il 1975 ed il 1976.

In attuazione del programma settennale sono stati effettuati acquisti di sedi diplomatiche per 4 miliardi ed ampliamenti e restauri di sedi già esistenti per circa 75 milioni.

per il 1977) la spesa per canoni locativi si è accresciuta di circa 500 milioni (275).

Per connessione di materia va fatta menzione dell'acquisto, perfezionato nel '76, di un edificio denominato "Florence House" da adibire a sede dell'Ambasciata d'Italia in Washington. L'Amministrazione, che aveva precedentemente acquisito, per il medesimo fine, una vasta area nella stessa città (Massachusetts Avenue) ha giustificato la scelta successivamente compiuta con ragioni di convenienza in considerazione della maggiore spesa cui sarebbe andata incontro causa la massiccia lievitazione di costi delle costruzioni in Washington.

In tema di attività contrattuale sempre più ridotto risulta il ricorso alla licitazione privata ed infatti nel 1976 su oltre 12 miliardi di spesa (corrente e di conto capitale) per forniture e lavori, oltre il 92 per cento è stato corrisposto sulla base di convenzioni stipulate a trattativa privata. Per i suoi riflessi sull'attività contrattuale va segnalata la mancata adozione del regolamento per la disciplina dei servizi in economia nonostante che il Ministero abbia da lungo tempo elaborato lo schema della relativa normativa. Né si ritiene possano opporsi alla suddetta adozione, difficoltà di carattere tecnico connesse alla materia da regolamentare tenuto conto che attività all'estero del tutto simili a quelle svolte dall'Amministrazione risultano puntualmente disciplinate nel Regolamento per i servizi in economia del Ministero del commercio estero emanato con decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1976, n. 754.

3. — *Attività istituzionale*

Anche nel 1976 l'attività dell'Amministrazione ha interessato in prevalente misura i settori delle relazioni culturali con l'estero e dell'emigrazione. Ne fanno fede gli impegni di bilancio che per le due grandi categorie di interventi costituiscono in per-

(275) L'attività in questo specifico settore ha peraltro risentito del ritardo con il quale è stato provveduto al rifinanziamento così che nel 1976, ben ridotte sono risultate le iniziative dirette all'acquisto di immobili.

centuale rispettivamente il 61 per cento e circa il 13 per cento del totale.

Per il settore culturale le azioni svolte hanno riguardato in via principale la diffusione della nostra cultura fra le comunità italiane residenti all'estero, l'intrattenimento e rafforzamento di legami tecnici e scientifici con i Paesi culturalmente più avanzati, la partecipazione, agli organismi internazionali operanti nel settore scientifico e culturale.

Sempre nel quadro delle relazioni culturali va fatto cenno alle attività svolte dal Ministero in materia di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo; per tale attività l'Amministrazione ha potuto disporre per l'esercizio 1976 di uno stanziamento di 20 miliardi di cui sette previsti da decreto-legge 3 luglio 1976, n. 453 convertito in legge 19 agosto 1976, n. 601. In merito alla concreta utilizzazione dei mezzi finanziari apprestati nel quadro della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo non possono che reiterarsi i rilievi già espressi in passato sulla esigenza di una maggiore diversificazione degli interventi. Questi infatti continuano ad essere attuati secondo un modulo ripetitivo che privilegia ormai da anni, alcuni tipi di intervento e tra questi l'erogazione di contributi in favore di enti ed associazioni che svolgono la loro attività nel settore della cooperazione (276).

Per il settore dell'emigrazione, ed a complemento delle notazioni di carattere generale espresse nella prima parte del capitolo, va posto in rilievo come, per l'assistenza dei nostri connazionali emigrati, l'interven-

(276) La descritta situazione è anche da imputare alla mancata emanazione del Regolamento generale di esecuzione previsto dalla legge 15 dicembre 1971, n. 1222. Tale stato di cose ha dato luogo ad incertezze nella conseguente attività amministrativa e si è riflesso negativamente sulla stessa tipologia degli interventi compiuti dal Ministero che anziché ispirarsi all'ampio ventaglio di possibilità offerte dal contenuto dell'art. 5 della stessa legge 1222, sono risultati caratterizzati da una scarsa diversificazione e da un ricorso eccessivo al più semplice, forse, dei modi di intervento, privilegiando cioè la concessione di contributi ad enti ed associazioni che perseguono o si impegnano a perseguire finalità di cooperazione.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to del Ministero si sia, in misura prevalentemente sostanziato, anche per il 1976, nella erogazione di contributi in favore degli enti ed associazioni di carattere assistenziale operanti all'estero.

È a segnalare, in merito che tali enti ed associazioni, generalmente privi di mezzi di finanziamento propri, subordinano, di fatto, lo svolgimento dei loro programmi assistenziali ai sussidi — di importo variabile — che riescono ad ottenere per ogni esercizio sulla base del favorevole parere dei Consolati nella cui circoscrizione operano. Ove poi si consideri che la Amministrazione, per ragioni cautelative, concede all'inizio dell'anno soltanto una parte del contributo richiesto, per far poi luogo ad una erogazione suppletiva a fine esercizio — e secondo le residue disponibilità finanziarie — deriva un quadro di precarietà e di incertezza che certamente incide sulla riconosciuta frammentarietà ed inadeguatezza degli interventi svolti in favore dei connazionali bisognosi —. È anche da sottolineare come i fondi iscritti in bilancio per lo svolgimento, tramite i Consolati, della assistenza diretta (capitoli 3532 e 3533) ancorchè incrementati nell'esercizio 1976 (in totale 2,55 miliardi) risultino nettamente inferiori a quelli stanziati (in totale 12,500 miliardi) per l'assistenza indiretta (capitoli 3571 e 3577). Sul complesso dei fondi di-

sponibili (14,950 miliardi) risultano in fine esercizio assunti impegni per l'intero stanziamento ed erogati pagamenti per circa 12 miliardi (277) mentre sul totale delle disponibilità stanziata in bilancio per l'emigrazione e le collettività all'estero (circa 20 miliardi tra competenza e residui per il 1976) i pagamenti sono risultati pari complessivamente a circa 18 miliardi.

Cenno va fatto, da ultimo, all'attività svolta nel settore della promozione e dello sviluppo degli scambi per sottolineare, ancora una volta, la necessità di una chiara definizione, in via normativa, delle competenze attualmente attribuite sia al Ministero degli affari esteri che a quello del commercio con l'estero. Ciò principalmente allo scopo di evitare, per il raggiungimento di identiche finalità, duplicazioni e sovrapposizioni di interventi (278). Va rilevato, al riguardo, che parte considerevole della spesa in esame è stata utilizzata — così come nei passati esercizi — per attività strumentali, quali la corresponsione di indennità ai partecipanti alle sedute delle commissioni e dei gruppi di lavoro costituiti per lo studio delle questioni attinenti al commercio internazionale od il pagamento degli oneri di manutenzione delle macchine ed attrezzature dei vari uffici della Direzione generale degli affari economici.

(277) La notevole massa dei mezzi finanziari erogati in questo specifico settore imporrebbe un sistema più congruo di controllo delle spese, mentre attualmente, anche sotto tale profilo, le due forme di attività assistenziale si diversificano. Come è stato più volte rilevato infatti i fondi delle Autorità consolari sono forniti a mezzo di ordini di accreditamento tramite il Contabile del portafoglio, con successiva presentazione trimestrale dei relativi rendiconti. Le somme concesse a titolo di contributi agli enti, associazioni e comitati, ai sensi dell'articolo 53, non sono sottoposte, invece, al controllo successivo della

Corte dei conti, essendo gli enti beneficiari tenuti soltanto a presentare il rendiconto alla stessa amministrazione.

(278) Sede naturale per una verifica della complementarietà dei programmi potrebbe essere identificata nell'istituendo « Comitato interministeriale per la politica economica estera » previsto dalla legge 24 maggio 1977, n. 227, contenente disposizioni sull'assicurazione e finanziamento dei crediti all'esportazione nonché sulla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale.

CAPITOLO X

MINISTERO DELLE FINANZE

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

a) *Considerazioni generali* — Le osservazioni generali che nei riguardi dell'Amministrazione finanziaria possono essere formulate, nell'attuale fase, si riferiscono alla problematica organizzativa e funzionale di questo apparato di Governo, oggetto di una crisi di rinnovamento che l'attuazione della riforma tributaria ha evidenziato, come già emerso anche da varie notazioni che si son venute esponendo nelle precedenti relazioni.

Giova anzitutto ricordare, per i loro riflessi operativi, le numerose innovazioni normative che nel 1976 hanno interessato il settore — il più delle volte mediante decretazione d'urgenza — determinando, spesso, un appesantimento delle incombenze (come nel caso della riliquidazione delle dichiarazioni IRPEF ed ILOR presentate cumulativamente dai coniugi) e, di conseguenza, un sempre maggiore ricorso allo strumento della proroga dei termini prescrizionali o di decadenza in materia di accertamento ed iscrizione a ruolo dei vari tributi. Inoltre, le innovazioni suddette hanno comportato una maggior attività, anche per la necessità di predisporre una cospicua massa di circolari, risoluzioni, etc. dirette ai vari uffici periferici per determinare quella necessaria unità di indirizzo in occasione dei mutamenti apportati ai vari parametri impositivi.

Il decreto legge 4 marzo 1976, n. 30 (convertito nella legge n. 160 del 2 maggio 1976), portante elevazione delle sopratasse e degli interessi per omessi, ritardati o rateizzati versamenti, prorogando i termini prescrizio-

nali e di decadenza in materia di imposte dirette, ha dato una riprova dello « stato » degli uffici periferici impossibilitati a svolgere nei prescritti termini le varie fasi delle procedure di accertamento in materia di imposizione diretta. Altrettanto è a dirsi per i decreti legge 10 dicembre 1976, n. 798 (convertito nella legge 8 febbraio 1977, n. 16) e 23 dicembre 1976, n. 854, convertito nella legge 21 febbraio 1977, n. 31.

Il decreto legge 9 luglio 1976, n. 470 (convertito, con modificazioni nella legge 19 agosto 1976, n. 569), emanato a seguito della nota decisione della Corte costituzionale n. 179 del 1976 sulle disposizioni relative al c.d. « cumulo » fra coniugi, ha determinato la sospensione della riscossione mediante ruoli dell'IRPEF; inoltre la successiva legge 12 novembre 1976, n. 751, ha ridisciplinato la materia, con indubbio notevole aggravio di lavoro per gli uffici delle imposte dirette per le necessarie « riliquidazioni » di tutte le dichiarazioni uniche presentate cumulativamente dal solo marito.

Un cenno va fatto, da ultimo, al decreto legge 30 gennaio 1976, n. 8 (convertito con modificazioni nella legge 27 marzo 1976, n. 60) per notare come esso rappresenti lo ulteriore sviluppo di quel fenomeno, già indicato, dell'« affidamento » da parte del Ministero delle Finanze di attività sue proprie con rilevante spesa (circa 180 miliardi di lire) per la nuova iniziativa intesa ad attivare l'anagrafe tributaria.

Rinnovando considerazioni svolte in precedenti relazioni vanno, poi, evidenziate le carenze normative del settore.

Nel corso del 1976 il Governo non si è avvalso della delega conferitagli con l'articolo 17, comma 3°, della legge 9 ottobre

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1971, n. 825 per l'adozione di uno o più testi unici intesi a coordinare le norme emanate in attuazione della riforma tributaria nonché quelle rimaste in vigore per le medesime materie, e (forse anche per il sopravvenire di tante nuove norme) l'articolo 30 della legge 2 dicembre 1975, n. 576 ha ulteriormente prorogato al 31 dicembre 1978 il termine per l'esercizio della delega.

È invece definitivamente decorso il termine per l'esercizio della delega conferita al Governo con l'articolo 11 numeri 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 13 della legge 9 ottobre 1971, n. 825 per il riordinamento degli uffici e dei ruoli del personale dell'Amministrazione finanziaria, delle attribuzioni della polizia tributaria nonché per il decentramento e la semplificazione dei procedimenti amministrativi e dei relativi controlli allo scopo di garantire la migliore applicazione della riforma tributaria (279).

Per quanto concerne l'emanazione di norme secondarie affidate più direttamente all'iniziativa dell'Amministrazione, si rileva come, nonostante il testo unico delle leggi doganali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, sia in vigore da oltre tre anni, neppure nel 1976 sia stato emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 347.

La mancata approvazione di questo regolamento, lasciando in vigore le vecchie disposizioni di cui al Regio decreto del 1896, n. 65, non più rispondenti alle esigenze degli scambi internazionali, causa notevoli intralci ed incertezze nell'attività della Amministrazione e neutralizza, almeno in parte, i vantaggi derivanti dall'applicazione della più moderna disciplina della complessa materia doganale, realizzata con l'anzidetto decreto legislativo.

Di altri argomenti si appalesa, poi, necessario l'aggiornamento in relazione all'attuale struttura dei servizi ed ai nuovi compiti attribuiti al Ministero.

(279) Per altre notazioni in materia, relativamente alla finanza locale, si rinvia alla Parte III della relazione.

Appare opportuno procedere ad una completa revisione del « Regolamento per il personale degli uffici dipendenti dal Ministero e per l'ordinamento degli uffici direttivi finanziari », approvato con Regio-decreto 23 marzo 1933, n. 185, il quale, malgrado le parziali modifiche introdotte con il decreto del Presidente della Repubblica 15 ottobre 1969, n. 1281, non concorda con la attuale struttura degli uffici centrali e periferici del Ministero delle Finanze.

Anche il « Regolamento di servizio del personale delle dogane » approvato con Regio-decreto 22 maggio 1941, n. 1132 richiede un completo aggiornamento per adeguarlo alle profonde modifiche introdotte nell'organizzazione delle Dogane dal testo unico delle leggi doganali sopra citato, nonché alle modificazioni subite dall'ordinamento dei ruoli e delle carriere del personale addetto ai servizi doganali.

Inoltre, se è avvertita l'esigenza dell'aggiornamento delle disposizioni regolamentari che disciplinano le attribuzioni degli impiegati, si impone come indilazionabile il rinnovo della frammentaria normativa concernente l'attività dell'Amministrazione in settori di rilevante importanza. Ci si riferisce a « Istruzioni per la contabilità demaniale » che sostituiscano quelle approvate con Decreto Ministeriale 7 aprile 1888 e più volte frammentariamente modificato nel corso degli anni.

Infine, in relazione ancora al nuovo testo unico delle leggi doganali, una esigenza di aggiornamento sussiste per le istruzioni di contabilità per l'amministrazione delle dogane e delle imposte di fabbricazione approvate con decreto ministeriale 19 maggio 1943.

Nelle relazioni precedenti è stata segnalata la necessità e l'urgenza della completa ed organica revisione dei regolamenti che disciplinano i servizi della Guardia di finanza, allo scopo di consentire il più proficuo adempimento dei compiti istituzionali divenuti maggiormente impegnativi con l'entrata in vigore della riforma tributaria e con l'aumento della criminalità anche nei settori di specifica competenza del Corpo (traf-

fico di stupefacenti, esportazione clandestina di opere d'arte e di valuta).

Ciò, in particolare, va detto per la sostituzione del regolamento di servizio approvato con Regio-decreto 6 novembre 1930, n. 1613 il quale, tra l'altro, mentre fa riferimento ad unità operative non più esistenti come i « gruppi di legione » ed i « circoli », ne ignora altre di più recente istituzione come il « servizio aereo ».

Tale esigenza, già posta in luce in precedente relazione, è comprovata, oltre che dalla importanza della materia da regolare — che presenta anche aspetti di carattere non esclusivamente interno, come perquisizioni, verifiche fiscali, perlustrazioni — anche dal fatto che, in pratica, il Corpo si attiene alle norme contenute in uno schema di nuovo regolamento predisposto nel 1959 e trasfuso in « Istruzioni per l'esecuzione del servizio » emanate dal Comandante generale e da quest'ultimo, peraltro, talora discrezionalmente modificate.

Necessaria risulta, inoltre, l'approvazione di un nuovo regolamento per il servizio del naviglio che sostituisca quello approvato con regio-decreto 3 giugno 1926, n. 1163, il quale appare superato dai progressi della tecnica e dall'importanza assunta dal servizio.

Anche il regolamento di amministrazione approvato con regio-decreto 5 aprile 1943, n. 532 non risponde più alle esigenze del Corpo non contemplando, tra l'altro, taluni servizi istituiti più di recente che stanno assumendo sempre maggiore importanza nell'ambito della struttura organizzativa della Guardia di finanza.

b) *Risultati e modalità della gestione* — Nel 1976 a fronte di una previsione definitiva di spesa di 4.927,4 miliardi (280), risultano assunti impegni per complessivi 4.785,2 miliardi, dei quali 4.771,3 nella parte corrente e 13,9 in conto capitale.

Nella gestione dei fondi di bilancio risulta consolidata la tendenza a provvedere

(280) La previsione iniziale ammontava a 4.345,6 miliardi.

alla erogazione della spesa mediante ordini di accreditamento, già rilevata nella precedente relazione.

Invero si tratta di un sistema per adattare gli strumenti « tradizionali » dell'ordinamento contabile all'attuale realtà giuridico-amministrativa quale è, in particolare, quella che ricade sotto la disciplina del Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, che, come è noto, attribuisce ai dirigenti una competenza funzionale a porre in essere determinati rapporti giuridici ed a provvedere alle spese che da essi traggono titolo (vedansi, ad es. articoli 8, 9 e 13).

È evidente, però, che al nuovo assetto policentrico delle competenze che la citata disciplina esprime, meglio corrisponderebbe l'attuazione di diverso strumento giuridico di cui lo stesso ordinamento contabile risulta in atto dotato, e, cioè, della integrale applicazione della legge n. 908 del 17 agosto 1960, che rende possibile agli organi locali, destinatari di competenze proprie, il coevo potere di gestione della spesa.

2. — *Gestioni fuori bilancio*

Delle gestioni in atto presso l'Amministrazione, un rilevante movimento finanziario è proprio delle gestioni « lotterie nazionali » e dei concorsi pronostici enalotto: la prima con entrata per circa 9,6 miliardi e spese impegnate per uguale importo ma pagate per 7,6 miliardi e una giacenza di cassa quindi di circa 2 miliardi, la seconda con entrata per circa 16,6 miliardi e spese per 16,4.

I dati suindicati sono quelli dei rendiconti del 1976 presentati alla Corte nel 1977; ugualmente in tale anno risulta presentato il rendiconto 1976 del Fondo a disposizione del Comando generale della Guardia di finanza, mentre per l'esercizio stesso non è stato presentato il rendiconto del Fondo di previdenza del personale provinciale del Catasto e dei servizi tecnici erariali.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

È proseguito nel 1976 il riordinamento di diversi uffici periferici dell'Amministrazione delle Imposte Dirette e delle tasse, tramite il già segnalato assorbimento dei minori uffici periferici da parte di quelli ubicati nei maggiori centri urbani, permanendo, viceversa, immutata la situazione degli uffici centrali a livello dirigenziale. Il fenomeno di maggior rilevanza è quello relativo alla sempre maggiore carenza di copertura dei posti dirigenziali (a livello 1° Dirigente) connessa al mancato espletamento del corso dirigenziale previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Tale situazione di cui si fa cenno in termini generali nel capitolo II della Sezione precedente, oltre ad implicare ancora una volta il ricorso all'espedito delle reggenze, ha determinato la necessità di un continuo movimento di dirigenti da una sede all'altra onde coprire le funzioni di maggior rilievo sotto il profilo dell'importanza territoriale dei vari uffici. Il tutto con un evidente aggravio dei compiti operativi delle varie Direzioni e Divisioni adette alla cura del personale e con la necessità di continue riunioni del Consiglio di Amministrazione competente, ai sensi dell'articolo 15 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, ad esprimersi in materia di preposizione dei dirigenti alle varie funzioni.

Come si è avuto occasione di segnalare nella precedente relazione, l'attuazione della riforma tributaria ha comportato un notevole aumento del personale del Ministero delle finanze a seguito del passaggio alle dipendenze dello Stato degli impiegati delle abolite imposte di consumo.

Sono state, infatti, presentate 8.270 domande di iscrizione nel « Quadro speciale ad esaurimento » istituito dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649. Gli impiegati finora iscritti nel « quadro » sono 3.695.

Per la definizione di questo inquadramento — resa difficile per i dipendenti as-

sunti posteriormente al 1° gennaio 1970, i quali hanno diritto all'iscrizione soltanto qualora risultino assunti entro i limiti della consistenza numerica del personale delle imposte di consumo alla data anzidetta (articolo 8, comma 3°, ed articolo 9, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649) — sono state recate nuove disposizioni dal decreto del Presidente della Repubblica 26 dicembre 1976, n. 937.

Va ancora una volta segnalato il grave fenomeno verificatosi anche nel 1976 delle assenze dal servizio come risulta dal costante aumento dei provvedimenti concessivi di congedi straordinari e di aspettative in prevalenza nel periodo estivo o in corrispondenza di festività.

In tema di trattamento economico perdura il rilevante incremento delle competenze accessorie, conseguente all'applicazione di apposita legge (2 dicembre 1975, n. 576), nonché il particolare trattamento economico del personale delle sopresse imposte di consumo.

Per quanto concerne il personale della guardia di finanza, è rimasta immutata nel 1976 la situazione deficitaria del ruolo degli ufficiali subalterni: su un organico dei tenenti e sottotenenti di 415 unità esistono vacanze di 74 unità.

Peraltro, in attuazione della legge 26 febbraio 1974, n. 45, sono stati banditi, nel 1976, due concorsi per il reclutamento di cento sottotenenti di complemento in servizio di prima nomina.

La possibilità di compiere il servizio di leva in qualità di ufficiale di complemento della Guardia di finanza dovrebbe permettere di fronteggiare, almeno in parte, le accresciute esigenze funzionali del Corpo superando alla rilevata deficienza numerica degli ufficiali subalterni in servizio permanente e consentendo di destinare questi ultimi ai compiti più impegnativi.

La necessità di impiegare tutti gli uomini ed i mezzi a disposizione nell'assolvimento dei compiti istituzionali contrasta, come è già stato segnalato nella relazione precedente, con la prassi di destinare numerosi sottufficiali e militari di truppa a compiti estranei a quelli propri del Corpo.

4. — Beni e servizi strumentali

Anche nel 1976 l'Amministrazione finanziaria ha sostenuto un onere rilevante (10,5 miliardi) per la locazione di immobili da adibire ad uso di ufficio. Si rinvia, in argomento, alle considerazioni di carattere generale formulate in altra parte della Relazione (281).

Anche la Guardia di finanza ricorre alla locazione di edifici di proprietà privata, pur se, per le ragioni esposte nella precedente Relazione, 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. Nemmeno nel 1976 è stato utilizzato lo stanziamento (2,5 miliardi) destinato dalla legge 24 febbraio 1973, n. 20 alla costruzione di caserme.

Nel paragrafo che segue si riferisce sulle iniziative contrattuali assunte per il perseguimento degli obiettivi dell'anagrafe tributaria.

Per quanto riguarda l'attività contrattuale, anche nel 1976, 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), mentre solo sporadica applicazione ha continuato 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.

L'Amministrazione finanziaria, infine, non ha provveduto ad emanare il regolamento relativo ai servizi che debbano farsi in economia.

5. — Attività istituzionale

Le cause della mancata realizzazione dell'anagrafe tributaria in base ai contratti stipulati, a suo tempo, con la S.p.A. « IBM-

Italia » per la locazione degli impianti elettronici e la fornitura dei servizi e dell'assistenza tecnica e con la S.p.A. « Olivetti » per l'acquisto dei terminali, sono state analizzate nella relazione ministeriale al disegno di legge per la conversione del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8 (Camera dei deputati - VI legislatura - atto n. 4297).

Nel corso del 1976, il Ministero delle finanze ha proceduto, a seguito dello scioglimento degli anzidetti contratti, alla dismissione delle apparecchiature elettroniche e dei terminali già installati presso gli uffici centrali e periferici.

Copia degli atti sono stati rimessi alla Procura generale della Corte ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità.

Come è noto il decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 6 convertito con modificazioni nella legge 27 marzo 1976, n. 60, dopo il fallimento del precedente progetto, ha dettato nuove norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria.

A tal fine, è stata attribuita (articolo 3) al Ministero delle finanze la facoltà di affidare, con apposita convenzione di durata non superiore a cinque anni, ad una società specializzata costituita con prevalente partecipazione statale, anche indiretta, la realizzazione tecnica e la conduzione, nella fase iniziale, del sistema informativo della Amministrazione finanziaria allo scopo di porre le basi per l'attuazione dell'anagrafe tributaria.

In attuazione delle sopracitate disposizioni, è stata stipulata, in data 12 agosto 1976, apposita convenzione con la S.p.A. « Società generale di informatica »; tale convenzione è stata approvata con Decreto Ministeriale n. 17071 in data 13 agosto 1976. Sullo schema di contratto non è stato sentito il parere del Consiglio di Stato essendosi avvalsa l'Amministrazione della deroga alle disposizioni della legge sulla contabilità generale dello Stato consentita dall'articolo 17 della legge 9 ottobre 1971, n. 825 richiamato dall'articolo 3 del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8 convertito con modificazioni nella legge 27 marzo 1976, n. 60.

(281) Parte II, Sez. I, Capitolo IV, paragrafo 1.

È stato accertato in base a certificazione rilasciata dal Ministero delle partecipazioni statali che la S.p.A. « Società generale di informatica » è una società costituita con prevalente partecipazione statale indiretta e possiede, pertanto, i requisiti prescritti dalla legge.

È da porre in evidenza che la composizione del capitale azionario di questa società risulta essere dell'Italsiel, Società italiana sistemi informativi elettronici, per il 95 per cento e del C.I.S., Calcolo industriale scientifico S.p.A., per il 5 per cento. Il capitale della S.p.A. C.I.S. appartiene interamente all'Italsiel (282).

La convenzione ha la durata di cinque anni ed il compenso previsto è di 180,4 miliardi.

Nel quadro dell'attività di accertamento e di riscossione delle entrate, vanno segnalate le seguenti iniziative assunte dal Ministero nel 1976.

È stato conferito al Consorzio nazionale obbligatorio tra gli esattori delle imposte dirette l'incarico di provvedere alle rilevazioni statistiche dei dati concernenti i versamenti alle esattorie delle imposte dirette per l'anno 1975.

Per tale incarico, commissionato ai sensi dell'articolo 3 della convenzione stipulata nel 1974 tra il Ministero delle finanze ed il Consorzio, è stato previsto un compenso di 1 miliardo.

Alla fine del 1976 è stato, inoltre, affidato allo stesso Consorzio tra gli esattori delle imposte dirette il compito della rilevazione dei dati risultanti dalle dichiara-

(282) Il capitale azionario della SpA Italsiel è, a sua volta, così costituito:

— Enti di diritto pubblico: 17,08% (Banca d'Italia 8,00%; Banca nazionale del lavoro 3,00%; EFIM 3,04%; ENI 3,04%);

— Gruppo I.R.I.: 59,04% (Alitalia 3,04%; Banca commerciale italiana 8,00%; Banco di Roma 8,00%; Credito Italiano 8,04%; Finmeccanica 10,24%; Finsider 3,04%, I.R.I. 1,00%; RAI 3,04%; SAGEA 0,40%; STET 10,24%);

Altri: 27,88% (Assicurazioni generali 3,04%; FIAT 5,04%; Olivetti 10,20%; Montecatini Edison 3,00%; Pirelli 2,40%; SAI 3,00%; Snia Viscosa 1,20%).

zioni annuali per l'imposta sul valore aggiunto presentate per l'anno 1976.

Per tale incarico, conferito ai sensi dell'articolo 3, ultimo comma, del decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, convertito con modificazioni nella legge 27 marzo 1976, n. 60, è stato stabilito un compenso di 750 milioni.

L'articolo 17 della legge 2 dicembre 1975, n. 576, ha introdotto l'obbligo di provvedere al pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche mediante delega alle aziende di credito, il che pone il problema della natura del rapporto che si costituisce tra gli istituti di credito e l'Amministrazione e della sua qualificazione quale momento del servizio di riscossione di entrate tributarie.

Tutto ciò conferma l'accentuarsi della tendenza legislativa ad affidare compiti che potrebbero essere esercitati da amministrazioni pubbliche ad Enti — quali il Consorzio tra gli esattori delle imposte dirette e gli istituti di credito — estranei all'amministrazione stessa.

Tale fenomeno, già rilevato nella precedente relazione, richiede attenta ed approfondita valutazione, non trascurando di considerare come per lo svolgimento dei compiti di cui si tratta esistono enti e organi della pubblica amministrazione.

Per il pagamento delle imposte sul reddito delle persone fisiche, anziché dette deleghe potrebbe, infatti, essere previsto un versamento diretto per il tramite gli uffici postali, specie nella prospettiva di una completa automazione del servizio dei conti correnti, mentre le rilevazioni statistiche costituiscono compito proprio dell'ente-organo Istituto centrale di statistica.

Passando ad altre considerazioni in tema di riscossione di imposte, va detto che dallo svolgimento della funzione di controllo sono emerse manchevolezze nella esecuzione dei rimborsi IVA con la procedura accelerata prevista dall'articolo 38, comma 3°, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, per mancato esame della documentazione esibita e per mancata effettuazione degli opportuni accertamenti presso le imprese.

CAPITOLO XI

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

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

Un disavanzo di 37,9 miliardi, derivante da entrate per 478,8 miliardi (410 nel 1975) e spese per 516,7 (445,5 nel 1975), ha caratterizzato, nel 1976, il risultato della gestione della Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, consolidando, così, la tendenza negativa manifestatasi a partire dal 1974 (283).

A tale risultato ha concorso, in larga parte, l'ulteriore consistente lievitazione dei costi di gestione, resa manifesta dai dati di consuntivo relativi al comparto della spesa corrente, dove si è registrato, con 490 mi-

(283) Nel 1973 era stato registrato un saldo positivo di 8,9 miliardi, superiore a quello del 1972 (7,8 miliardi). Nel 1974 l'avanzo scendeva a soli 0,5 miliardi e nel 1975 si evidenziava, per la prima volta, dopo molti anni, un disavanzo, pari a 35,5 miliardi.

Per la copertura del disavanzo dell'esercizio in riferimento, come già per quella del disavanzo dell'esercizio precedente, è stato introdotto, in sede di consuntivo, il capitolo di entrata 601 che concerne tra l'altro il ricavato di una anticipazione della Cassa depositi e prestiti da autorizzare con apposita norma della legge di approvazione del rendiconto generale. In particolare, sulla competenza è stato evidenziato un accertamento pari all'importo del disavanzo, prospettato come interamente da riscuotere. Tale partita è stata dichiarata irregolare con la decisione delle Sezioni riunite sul rendiconto nel rilievo della mancanza di un titolo giuridico idoneo a far sorgere un effettivo credito dell'Amministrazione, solo in quanto tale configurabile come residuo attivo.

In proposito si rinvia alle considerazioni formulate nella Sezione II, cap. V della presente relazione.

liardi (284), un incremento del 15,2 per cento rispetto all'esercizio 1975 (425,5 miliardi). In particolare, gli oneri per il personale in attività di servizio sono ammontati a 79,8 miliardi, segnando un incremento del 21,6 per cento nei confronti del 1975 (65,6 miliardi) e quelli per acquisto di beni e servizi sono passati dai 312,7 miliardi del precedente esercizio a 396,8 miliardi (+ 26,9 per cento).

A questi ultimi, che, nel 1976, hanno raggiunto, in termini di quota parte del totale della spesa corrente, la massima espansione (81 per cento) rispetto agli anni precedenti (73,5 per cento nel 1975, 74,1 nel 1974 e 63,2 nel 1973), sembrano ricollegabili principalmente sia l'inversione di tendenza manifestatasi nel 1974 sia i risultati negativi dei due successivi esercizi. E ciò non solo per il loro peso preponderante in termini assoluti rispetto agli oneri per il personale — dei quali è comunque da rilevare il più lineare andamento nel corso degli ultimi anni (285) — ma anche e soprattutto perché più direttamente influenzati dal generale processo inflazionistico e dalla svalutazione monetaria in particolare (286), atteso che, come è noto, e come si

(284) La spesa corrente ha costituito il 94,8% dell'intera spesa (il 95,5 nel 1975).

(285) La spesa per il personale in attività di servizio che, nel 1976, ha costituito il 16,3% del totale della spesa corrente, ne aveva rappresentato, negli anni 1973, 1974 e 1975, rispettivamente il 20,9, il 17,3 e il 15,4 per cento.

(286) Il cambio medio del dollaro, pari, al 2 gennaio 1973, a lire 583, 175 (G.U. n. 5 del 5-1-1973) era, al 2-1-1974, di L. 612,875 (G.U. n. 5 del 1974), al 2-1-1975, di L. 651,05 (G.U. n. 5 del 1975), al 2-1-1976, di L. 683,775 (G.U. n. 6 del 1976), al 3-1-1977, di L. 875,225 (G.U. n. 5 del 1977).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

specificherà nel prosieguo (v. *infra*, par. 3), una loro rilevante quota riguarda le materie prime che l'Azienda Tabacchi acquista all'estero.

Non è, d'altra parte, da sottovalutare, in ordine all'accentuarsi del *deficit*, la persistente inadeguatezza dei proventi della gestione industriale e commerciale dell'Amministrazione — essenzialmente riferiti alla vendita dei tabacchi — a fronteggiare lo aumento dei costi (287), nonostante, nel 1976, fossero intervenute, proprio per i tabacchi, ben due variazioni tariffarie (288) che, complessivamente hanno comportato aumenti del prezzo di vendita al pubblico dei pacchetti di sigarette dell'ordine di 100 lire per i prodotti nazionali. E nonostante, anche, le vendite, sia dei tabacchi che dei sali, avessero registrato un ulteriore, pur se contenuto, incremento, raggiungendo, rispettivamente, i quantitativi di 92,4 milioni di chilogrammi (91,5 nel 1975) e di 6,8 milioni di quintali (6,2 nel 1975).

Si è trattato, comunque, per i tabacchi, di risultati certamente inferiori alle previsioni dell'Amministrazione, come è dato desumere dallo scarto tra le entrate previste in bilancio per la loro vendita (440 miliardi) e quelle effettivamente realizzate a tale titolo (373,6 miliardi) (289).

(287) L'Azienda tabacchi ha realizzato nel 1976 proventi per 384,2 miliardi e l'Azienda sali per 23,3 miliardi.

(288) Con decreti ministeriali del 4 marzo e del 1° ottobre 1976.

(289) Per la vendita dei sali è stata invece accertata una entrata (19,2 miliardi) lievemente superiore a quella prevista (18,5 miliardi).

Ancora quanto ai tabacchi (290), giova, qui, sottolineare l'aumento verificatosi nelle vendite di quelli di produzione aziendale — cioè dei tabacchi nazionali e di quelli esteri prodotti su licenza — che, con 73,2 milioni di chilogrammi (68,3 nel 1975), hanno costituito il 79,2 per cento del totale (il 74,6 per cento nel 1975), sottolineando che quelle dei tabacchi nazionali, con 66 milioni di chilogrammi (60,9 nel 1975), hanno mostrato un sensibile incremento, pari all'8,4 per cento, cui ha corrisposto una flessione del 3,8 per cento delle vendite dei tabacchi esteri prodotti su licenza passate da 7,4 a 7,1 milioni di chilogrammi.

Se si considera, poi, che le vendite dei tabacchi lavorati esteri importati hanno registrato, per la prima volta, una diminuzione, pari al 17,53 per cento, passando da 23,2 a 19,2 milioni di chilogrammi, si può intravedere, nei dati delle vendite relativi al 1976, una inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti quando, diminuendo l'apporto della produzione nazionale alle entrate, aumentava quello della mera attività commerciale legata alla importazione dei tabacchi lavorati esteri (291).

Tornando al dato di disavanzo espresso dal consuntivo, va anche notato che, per un corretto apprezzamento di esso nei confronti di quello dell'esercizio precedente, deve tenersi conto, quanto all'entrata, di due sovvenzioni straordinarie erogate nel 1976 dal Tesoro per un importo complessivo

(290) Il complessivo ricavato delle vendite dei tabacchi distribuiti dall'Amministrazione dei monopoli è dell'ordine di 1953,5 miliardi (1692,3 nel 1975), di cui 154,7 incamerati direttamente dai rivenditori (a titolo di aggio) ed il rimanente ripartito tra l'Erario (1440,5 miliardi) e l'Amministrazione (358,3 miliardi).

(291) Valga il seguente prospetto riferito agli ultimi esercizi (dati forniti dall'Amministrazione):

Tabacchi vend. in Kg.	1973	1974	1975	1976
Nazionali	60.223.245	58.597.804 (— 2,70%)	60.916.847 (+ 3,95%)	66.045.117 (+ 8,41%)
Prodotti su lic.	9.266.127	10.109.571 (+ 9,10%)	7.406.770 (—26,73%)	7.122.422 (— 3,84%)
Importati	14.037.794	21.922.228 (+56,16%)	23.219.302 (+ 5,91%)	19.195.486 (—17,35%)
Totale	83.527.166	90.629.603 (+ 8,50%)	91.542.919 (+ 1,00%)	92.363.025 (+ 0,89%)

di 14,8 miliardi (292) nonché del mancato gettito dei canoni e sovracanonici delle rivendite (15,9 miliardi nel 1975), aboliti, come è noto, dal 1° gennaio 1976 e sostituiti con una imposta di concessione governativa e, quanto alla spesa, del venir meno dell'onere per il personale operaio in quiescenza (38,1 miliardi nel 1975) che grava, ora, sullo stato di previsione del Ministero del tesoro.

Va, infine, osservato che nessuna influenza sembra abbia avuto sull'andamento della gestione aziendale e sul risultato peggiorativo il nuovo regime di liberalizzazione dell'importazione e della commercializzazione all'ingrosso dei tabacchi lavorati provenienti dai Paesi associati alla CEE previsto dalla legge 10 dicembre 1975, n. 724.

Sono rimasti, infatti, immutati nella sostanza i rapporti dell'Amministrazione con i produttori esteri, i quali le hanno riconosciuto contrattualmente (v. *infra*, paragrafo 3) l'esclusiva dell'importazione e della distribuzione, prima derivante dal regime di monopolio, sicché al cambiamento della qualificazione giuridica non è corrisposto, nel 1976, alcun cambiamento nella pratica della conduzione aziendale.

L'avvento della nuova disciplina, che, come è noto, non incide sul regime fiscale del consumo di tabacco né sul sistema delle vendite al dettaglio che rimangono riservate ai rivenditori concessionari della Amministrazione, non ha, quindi, comportato, di per sé, la necessità di nuovi assetti organizzativi o di particolari misure volte a contenere l'azione concorrenziale dei produttori esteri, le cui esportazioni in Italia, come sopra rilevato sulla base dei dati ufficiali acquisiti, risultano anzi diminuite nel 1976 (293). Rimane aperto, peraltro, in

(292) Una di 3,7 miliardi finalizzata all'attuazione della legge 31-7-1975, n. 364 che ha introdotto modifiche alla disciplina dell'indennità integrativa speciale e delle quote di aggiunta di famiglia spettante al personale statale e l'altra di 11,1 miliardi, relativa all'applicazione dell'art. 3 della legge 28-4-1976, n. 155 sulla copertura finanziaria dell'accordo sindacale 2-12-1975, recepito nel D.P.R. 11-5-1976, n. 271.

prospettiva, il problema già evidenziato nelle precedenti relazioni, di assicurare una maggiore competitività della produzione nazionale sia all'interno che all'estero (294).

Per quanto riguarda la struttura del bilancio è da ricordare che alla nuova disciplina si riconnette l'istituzione di due capitoli, 104 d'entrata e 195 di spesa (295) concernenti esclusivamente i tabacchi lavorati provenienti dai Paesi della CEE per quanto attiene, rispettivamente, ai proventi delle vendite e alle spese per l'acquisto.

Le previsioni, di pari importo, dei due capitoli, realizzano formalmente una partita di giro, ma nella sostanza, sotto il profilo gestionale, non vi è piena corrispondenza perché una parte della spesa erogata sul capitolo 195 refluisce in entrata al capitolo 101 (in cui, oltre i proventi della fabbricazione e distribuzione dei tabacchi prodotti dal Monopolio, sono previsti quelli della distribuzione dei tabacchi di produzione estera), dato che l'Amministrazione, come in particolare si vedrà appresso (paragrafo 3), provvede alla compensazione delle somme spettanti ai fornitori esteri con quelle da questi dovute a titolo di corrispettivo contrattuale per la distribuzione (cioè la commercializzazione all'ingrosso e al minuto) dei loro prodotti in Italia.

(293) Ovviamente non è possibile, in questa sede, una valutazione della reale portata del fenomeno che andrebbe considerato anche in relazione all'incidenza sul mercato nazionale dello spaccio dei tabacchi esteri introdotti illecitamente.

(294) Non sono mancate, anche nella nuova legislatura, proposte di legge (presentate nel luglio 1976: atti Camera nn. 96 e 193) che ripropongono, al pari di quelle presentate nella precedente (v. relazione sull'esercizio 1975, cap. XII, pag. 241, nota n. 8), l'istituzione di un nuovo organismo (configurato come azienda autonoma, organo di Stato, per i tabacchi e i sali), sganciato dalla osservanza delle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e dotato di ampia autonomia amministrativa finanziaria e della massima scioltezza operativa.

(295) I due capitoli derivano dalla scissione, rispettivamente, dei capitoli n. 101 (d'entrata) e n. 191 (di spesa).

Al fine di maggior chiarezza e specificazione, sarebbe comunque, opportuna una ulteriore scissione del capitolo 101 per tener distinta l'entrata derivante dall'attività produttiva nazionale da quella risultante dai profitti realizzati con la vendita del prodotto estero.

2. — Organizzazione dei servizi e personale

a) *Uffici e personale* — Nel corso del 1976 non sono intervenute variazioni nello assetto organizzativo dell'Amministrazione dei monopoli, tranne che per aspetti di modesta rilevanza cui si accennerà più avanti.

La liberalizzazione dell'importazione dei tabacchi lavorati non ha posto, infatti — come già rilevato — nel suo primo anno di attuazione, problemi di tempestiva modificazione delle strutture interne. Nemmeno ha posti l'avvio dell'applicazione della legge 22 dicembre 1975, n. 727, che ha stabilito l'assunzione in gestione diretta di numerosi servizi, già affidati in appalto a imprese e cooperative (tipici della produzione del sale e del trattamento del tabacco greggio e omogeneizzato) nonché il concomitante assorbimento del personale da queste dipendenti, dato che l'Amministrazione, pur chiamata dalla legge a procedere a tale assunzione entro il 22 luglio 1976, si è limitata, nel corso dell'anno, a bandire i concorsi speciali per titoli previsti per l'inquadramento in ruolo di detto personale (296).

Possono quindi confermarsi le notazioni in materia di organizzazione centrale e periferica contenute nella precedente relazione (297), aggiungendo, in tema di utilizzazione dei dirigenti che, nel 1976 si è disposto il « declassamento » a livello non dirigenziale di due uffici periferici con conseguente trasferimento di due dirigenti al cen-

(296) Il personale interessato all'inquadramento ammonta a circa 400 unità. Non è previsto un aumento della complessiva consistenza organica degli operai, bensì solo l'aumento del numero dei posti di operaio specializzato e di operaio qualificato, correlato ad una corrispondente diminuzione del numero dei posti di operaio comune.

(297) Cap. XII, pagg. 242 e 243.

tro (298) ed è stata, infine, data soluzione al problema della sostituzione, in caso di assenza o impedimento, dei primi dirigenti e dirigenti superiori preposti a uffici (299).

Quanto alla disponibilità di personale, si deve nuovamente sottolineare che — fatta eccezione per i dirigenti, in servizio, alla fine dell'esercizio, nel numero di 78 unità, di poco inferiore a quello previsto dalla dotazione organica (86 unità) — persistono notevoli carenze, rispetto alle previsioni tabellari, in tutti i ruoli; sempre a fine esercizio si sono registrati, per il restante personale della carriera direttiva, 38 posti coperti su 129 tra i direttivi tecnici e 44 su 137 tra quelli amministrativi, per gli impiegati delle altre carriere 2543 su 3700 e circa 12.500 su 19.775 per il ruolo degli operai, che ha presentato ancora, le maggiori vacanze nell'ambito delle qualifiche di capo operaio (262 posti coperti su 435) e di operaio comune (8.243 su 13.850).

Il fatto, già rilevato in passato, che l'ampia previsione di organico non abbia trovato riscontro nelle effettive esigenze di impiego del personale ha, da tempo, posto il problema di pervenire ad un più razionale assetto degli organici che tenga conto, specie per quanto concerne l'utilizzazione del personale operaio, delle caratteristiche di una produzione basata su aggiornate tecniche industriali e sul lavoro specializzato.

(298) A seguito del declassamento dell'Ispettorato compartimentale di Palermo e della Salina di Volterra, è stato correlativamente incrementato di un'unità il numero dei primi dirigenti con funzioni ispettive (dipendenti direttamente dal Direttore generale) ed è stato istituito un nuovo ufficio (« forniture e lavori ») nell'ambito della Direzione centrale per gli approvvigionamenti e per i servizi amministrativi e contabili (D.M. del 28-7-1976).

(299) Preclusa la possibilità della sostituzione vicaria da parte sia di funzionario non dirigente sia di dirigente di diversa qualifica, l'Amministrazione si è correttamente attenuta al criterio della sostituzione tra funzionari dirigenti di pari qualifica ed ha individuato, con apposito provvedimento, per ciascun ufficio di livello dirigenziale, sia centrale che periferico, il dirigente sostituito, che è stato così virtualmente affiancato al dirigente titolare.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

In tale senso già risultano indirizzate talune disposizioni di leggi recenti (legge 7 giugno 1975 n. 229 e legge 22 dicembre 1975, n. 727), la cui applicazione, nel 1976 appena avviata, comporterà una consistente riduzione del numero dei posti di operaio comune ed una maggiore concentrazione delle unità lavorative nelle qualifiche di operaio specializzato e di operaio qualificato (300).

In tema di trattamento economico del personale dei Monopoli va segnalata l'ulteriore accentuazione della sua specialità, già evidenziata in passato con particolare riferimento all'attribuzione dell'« indennità pensionabile » (legge 27 dicembre 1973, n. 851) e del « premio industriale » (legge 3 luglio 1970, n. 483). Infatti, con l'accordo sindacale, recepito nel decreto del Presidente della Repubblica 11 maggio 1976 n. 271 (301) sono stati introdotti vari miglioramenti nel trattamento accessorio (aumento a lire 1100 del premio industriale spettante per ogni ora di lavoro straordinario; indennità, pari al 12 o al 24 per cento della quota giornaliera di stipendio per il personale che presta servizio in impianti presso i quali il la-

(300) Si veda, per la legge n. 727, quanto già riferito nel presente paragrafo.

Circa la legge n. 229 si ricorda che essa ha introdotto, per l'Amministrazione dei monopoli, una specifica tabella dei mestieri, con la quale sono state rivalutate alcune mansioni; mentre altre sono state istituite (circa 15) riducendo così l'area corrispondente agli operai comuni, per i quali, come è noto, non sono previste specifiche mansioni. La stessa legge ha disposto il passaggio, da qualificato a specializzato, degli operai con mansioni rivalutate e, da comune a qualificato, di quelli adibiti a mansioni di nuova istituzione. Secondo un'attendibile valutazione che non può essere, però, suffragata sulla base dei pochi provvedimenti che in materia sono pervenuti alla Corte, circa 200 sono gli operai investiti dalla prima previsione a 500 quelli della seconda; in virtù, poi, dell'art. 1, penultimo comma, della legge, la dotazione organica degli operai comuni dovrebbe ridursi di circa 1400 posti.

(301) Emanato ai sensi della legge 22-7-1975, n. 382 che, come è noto, ha delegificato (art. 9) la materia del trattamento economico di attività dei dipendenti civili dello Stato e ha introdotto, per le Aziende, gli accordi sindacali distinti.

voro si svolge, rispettivamente, in due turni o a ciclo continuo; particolare indennità al personale addetto a depositi, opifici, magazzini, ove si opera a diretto contatto con tabacco e sali) e, nel contempo, è stato stabilito che i miglioramenti stessi non sono computati ai fini del raggiungimento del limite massimo annuale cui fa riferimento l'articolo 4 della citata legge n. 851 del 1973 (302).

Ciò può comportare, nell'ambito della Amministrazione dei Monopoli, casi in cui il trattamento economico complessivo di un dirigente (303) sia inferiore a quello corrispondente di un non dirigente, atteso che dal trattamento accessorio, proprio del personale di tale Amministrazione, sono esclusi i dirigenti, per i quali è rimasta ferma, in termini di retribuzione, la corrispondenza con i funzionari di pari qualifica delle altre Amministrazioni statali.

Ancora per quanto riguarda il trattamento economico, va ricordato che nel 1976 la Corte si è pronunciata nuovamente sulle trattenute per « brevi scioperi », ribadendo, con riferimento sia al personale impiegatizio che a quello operaio dell'Amministrazione dei monopoli, che non può frazionarsi in ore la retribuzione giornaliera dei dipendenti dello Stato, rappresentando questa, nell'ambito del sistema normativo vigente, l'unità minima di tempo per la determinazione delle trattenute (304).

Quanto all'attività di assistenza ai dipendenti e alle loro famiglie che viene e-

(302) Si tratta di un limite correlato al trattamento accessorio complessivo (escluse alcune voci a carattere generale, come quelle relative allo straordinario, alle missioni, all'aggiunta di famiglia, all'indennità integrativa speciale, alla tredicesima mensilità, all'indennità meccanografica) corrispondente all'importo annuo dell'indennità di funzione spettante al primo dirigente allo stipendio iniziale.

(303) Comprensivo anche dei compensi per il lavoro straordinario cui sono ammessi, come noto, i primi dirigenti e i dirigenti superiori (nel 1976 l'onere complessivo per tali compensi ai dirigenti è stato di oltre 43 milioni).

(304) Con deliberazione n. 722 del 3-12-1976 della Sezione del Controllo.

splicata soprattutto mediante servizi socializzati (305) quali gli asili nido, il trasporto organizzato delle maestranze, le mense e il dopolavoro, si fa riferimento al quadro delineato nella precedente relazione (306), essendo rimasta sostanzialmente invariata la articolazione dei servizi stessi. Anche sotto il profilo della spesa non si registrano apprezzabili mutamenti, tranne per l'onere derivante dal servizio delle mense che è notevolmente aumentato passando da 1.050 a 1877 milioni (307).

b) *Beni strumentali* — Nel richiamare quanto fatto presente nelle precedenti relazioni in ordine al notevole compendio immobiliare utilizzato dall'Amministrazione dei monopoli in ragione della capillare e diversificata articolazione della sua organizzazione periferica, è da rilevare che nel 1976 non si sono verificate variazioni di rilievo nella consistenza degli immobili « propri » (308), la cui manutenzione ha comportato una spesa di 2,9 miliardi (2,5 nel 1975), mentre la spesa per i canoni di fitto dei locali presi in locazione si è mantenuta nell'ordine di 80 milioni.

Una particolare notazione deve aggiungersi, con riferimento alle risultanze di talune relazioni ispettive effettuate da funzionari dell'Amministrazione dei monopoli e acquisite dalla Corte nel 1976, per ciò che attiene all'esistenza di vari immobili, i quali

(305) Nel 1976 le erogazioni dirette di sussidi ai singoli sono ammontate a 24,6 milioni ripartiti tra 242 beneficiari (media *pro capite*: 101.000 circa).

(306) Relazione sull'esercizio 1975, Cap. XII, pag. 244 con particolare riguardo alle note nn. 19 e 20.

(307) Non risultando mutamenti di rilievo nel numero dei beneficiari del servizio, l'incremento appare dovuto essenzialmente all'aumento dall'1-1-1976 del contributo erogato per ogni pasto (da 350 a 600 lire).

(308) Lo stanziamento di 6,7 miliardi del capitolo di spesa in conto capitale (501) relativo all'acquisto, costruzioni, miglioramento e ampliamento di immobili, è stato effettivamente impegnato per 1,6 miliardi, di cui solo 66,4 milioni concernenti l'acquisto di un terreno (in Volterra).

non trovano utilizzazione, né diretta né indiretta.

Il fenomeno (309) che, da una parte, si ricollega alla necessità che ha l'Amministrazione di disporre dei propri beni con una certa flessibilità, atta a secondare, all'occorrenza, eventuali espansioni produttive (310), pone, dall'altra, delicati problemi anche in relazione a una circolare della Direzione generale del demanio (n. 380 del 25 gennaio 1975), che, nel richiamare la norma di legge di contabilità per la quale gli immobili inutilizzati « passano all'Amministrazione delle finanze », ha ritenuto di dover precisare che essa è applicabile anche alle aziende di Stato non aventi personalità giuridica e che, inoltre, i rapporti tra dette aziende e le altre amministrazioni statali sono di natura interorganica e non intersogettiva ed escludono, quindi, la possibilità di contratti aventi ad oggetto immobili e la correlativa pattuizione di corrispettivi.

Passando ad altre notazioni, si segnala che la spesa per il funzionamento dei centri meccanografici è salita dai 995 milioni del 1975 a 1,1 miliardi; l'aumento può ritenersi connesso esclusivamente al generale rialzo dei prezzi essendo mancati mutamenti strutturali.

(309) Per una migliore comprensione del fenomeno, specie per quanto riguarda le sue dimensioni, la Corte ha chiesto di recente chiarimenti all'Amministrazione che si è riservata di rispondere appena acquisite le risultanze di una specifica indagine da essa avviata.

(310) Come è noto, l'Amministrazione dei monopoli, pur se sprovvista di personalità giuridica, dispone di un patrimonio immobiliare costituito dai beni ad essa affidati all'atto dell'istituzione e da quelli direttamente acquisiti in quanto « occorrenti per i propri servizi industriali e commerciali » artt. 13, 15 e 18 del R.D. 29-12-1927, n. 2452). A differenza delle comuni amministrazioni statali, le quali sono per lo più usuarie di beni immobili, la cui gestione rimane accentrata in un solo Ministero competente (Finanze), l'Amministrazione dei monopoli autonomamente sceglie tra l'uso diretto degli immobili e quello indiretto, adibendo gli stessi ai propri servizi ovvero ricavandone un reddito mediante locazione; così anche, essa sceglie tra l'uso (diretto o indiretto) ed il non uso e in taluni casi dispone, financo, l'alienazione.

Le spese di esercizio per gli autoveicoli e motoveicoli, la cui consistenza complessiva è aumentata, rispetto al 1975, di due unità (da 201 a 203), sono ammontate a 67,5 milioni e quelle di manutenzione a 33,7 milioni; per il noleggio di automezzi diversi sono stati erogati 18 milioni.

3. — *Attività contrattuale*

È noto come, a parte le spese per il personale ed altre di funzionamento di scarso rilievo finanziario, la gestione dell'Amministrazione dei monopoli trovi in massima parte estrinsecazione nell'attività contrattuale (311), caratterizzata da procedure semplificate, cui costantemente riconducono esigenze di speditezza e di continuità operativa connesse alla natura di un'azienda di produzione e distribuzione a carattere essenzialmente imprenditoriale.

Tali peculiarità sono state più volte esaminate nelle precedenti relazioni cui si fa, quindi, rinvio, mentre un cenno deve farsi, quanto all'esercizio in riferimento, della tipologia negoziale che è stata assunta alla base dei nuovi rapporti tra l'Amministrazione e i produttori esteri in conseguenza dell'eliminazione della riserva monopolistica in materia di importazione e commercializzazione all'ingrosso dei tabacchi lavorati di provenienza CEE (312).

Sono stati infatti stipulati, nel 1976, con varie ditte estere, numerosi contratti, i quali, in effetti, risultano tutti riconducibili ad un unico modello di cui possono evidenziarsi sommariamente le caratteristiche salienti.

(311) I dati relativi al 1976 pongono in evidenza n. 10.715 contratti passivi (per 352,6 miliardi), dei quali n. 10.604, per 344,6 miliardi, mediante trattativa privata, n. 81, per 5,7 miliardi, mediante licitazione privata, e n. 26, per 2,2 miliardi, mediante appalto concorso.

Tutti i contratti attivi (n. 117 per 9,5 miliardi) sono stati stipulati a trattativa privata. L'esecuzione in economia ha comportato una spesa di 5,6 miliardi (3,4 a cottimo e 2,2 in amministrazione diretta).

(312) I tabacchi lavorati provenienti da Paesi diversi da quelli della CEE, con 17 tonnellate circa, costituiscono una esigua parte del totale di quelli importati (oltre 19.200 tonnellate).

Per la durata di un quinquennio il fornitore estero si impegna ad esportare e commercializzare in Italia i propri prodotti esclusivamente per il tramite dei Monopoli; questi, dal loro canto, non assumono il rischio dell'operazione, in quanto risulta convenuto che il pagamento del prezzo (richiesto dal produttore) dei prodotti importati avviene, mensilmente, a vendita effettuata e previa compensazione del corrispettivo spettante ai Monopoli stessi per il servizio prestato. L'Amministrazione, che è anche esente da responsabilità nel caso di perimento della merce, si impegna, per converso, a garantire la circolazione dei prodotti esteri in relazione alle richieste di mercato, conservando, d'altra parte, la libertà di fabbricare e vendere i propri prodotti anche in concorrenza con i primi (313).

Per quanto riguarda l'Azienda sali sono ancora una volta da menzionare i rapporti con i privati concessionari della estrazione del sale dalle miniere, regolati da convenzioni di lunga durata che contemplano canoni commisurati alle quantità estratte ed indicizzati in funzione dell'andamento dei prezzi (314).

In particolare è da segnalare che le entrate realizzate dai Monopoli per le conces-

(313) Il corrispettivo spettante all'Amministrazione, commisurato alle quantità vendute, oscilla, per le sigarette, tra le 400 e le 550 lire per chilogrammo. I pagamenti mensili ai fornitori esteri di tabacchi lavorati — al netto del corrispettivo spettante all'Amministrazione — come del resto i pagamenti connessi all'acquisto all'estero di materie prime ed altro, vengono effettuati per il tramite del Contabile del Portafoglio con le modalità illustrate nella precedente relazione (cap. XII, pag. 245).

(314) La proprietà dei giacimenti di sale spetta, come è noto, allo Stato ai sensi dell'art. 826 del Codice civile. Anche l'estrazione del sale è riservata, in via di principio, allo Stato (ex art. 1 legge 17-7-1942, n. 907), ma viene ammesso, a fini di esportazione o di impiego da parte di determinate industrie, che l'estrazione stessa possa essere data in concessione a privati (ex art. 9 citata legge n. 907).

Anche nel 1976 la quantità di sale prodotta dai privati concessionari è stata rilevante: 23 milioni di quintali (21 nel 1975) a fronte di soli 4,3 milioni di quintali prodotti dall'Amministrazione (9 nel 1975).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sioni assentite sono assai scarse (14,4 milioni di lire nel 1976) in quanto i più importanti concessionari (società Solvay e Montedison) hanno sospeso i pagamenti dei canoni, assumendo che questi non sono più dovuti a decorrere dal 1° gennaio 1973 perché implicitamente soppressi in concomitanza con l'abolizione dell'imposta di consumo (ex articolo 90, n. 14, decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 1972 n. 633).

La questione ha formato oggetto dell'esame della Sezione del controllo che, con deliberazione n. 677 del 26 marzo 1976, ha negato che sia intervenuta la tacita abrogazione della norma che contempla il canone (articolo 3 legge n. 907 del 1942) in consi-

derazione, tra l'altro, del fatto che detto canone non ha natura di tributo, bensì di corrispettivo dovuto per la cessione del sale estratto dal giacimento di proprietà dello Stato.

A seguito di tale pronuncia, l'Amministrazione dei monopoli ha provveduto ad accertare il proprio credito nei confronti delle predette società (complessivamente 4,1 miliardi) e ha dato inizio al procedimento di riscossione coattiva (315).

(315) Risulta che a seguito dell'opposizione dei debitori all'ingiunzione di pagamento, l'autorità giudiziaria competente ha sospeso il procedimento (ex art. 3 testo unico delle norme per la riscossione delle entrate patrimoniali approvato con R.D. 144-1910, n. 639).

CAPITOLO XII

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

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

Nel riferire sull'attività dell'Amministrazione della giustizia la Corte ha in passato più volte posto l'accento sulla opportunità che i numerosi e gravi problemi del settore venissero risolti nel quadro di un'organica e contestuale riforma degli strumenti normativi e dei moduli di organizzazione nel loro complesso, anziché con il ricorso ad interventi settoriali o parzialmente riparatori adottati sotto la pressione di situazioni di emergenza (316).

L'osservazione si rivela tanto più conferente nell'attuale momento in cui, a causa dell'acuirsi dei fenomeni delinquenziali e dell'aggravarsi della situazione dell'ordine pubblico, con maggior risalto è stata avvertita, ad ogni livello, la denunciata carenza di tempestivi interventi risolutivi nel settore della Giustizia.

(316) Si vedano in proposito, tra le altre, le relazioni della Corte per gli esercizi finanziari 1971, 1972, 1973 e 1975. Nel replicare alle notazioni sull'argomento svolte nella relazione del 1975, il Ministro di grazia e giustizia ha voluto porre in rilievo come l'intera problematica non sia stata, almeno negli ultimi anni, del tutto ignorata dal Governo ed ha fornito puntuali precisazioni in ordine allo stato delle iniziative di portata più significativa, in fase di ultimazione (stesura del nuovo codice di rito penale) o in corso di elaborazione per l'ulteriore iter legislativo (istituzione del giudice onorario e del giudice monocratico, composizione dei collegi giudicanti, modifiche funzionali di taluni servizi di cancelleria); ha, inoltre ricordato l'istituzione nel settembre 1976 dell'apposita Commissione — di cui più avanti si dà notizia — per lo studio dei problemi di efficienza degli uffici giudiziari.

In ordine alla gestione della spesa va rilevato come, a fronte di una previsione definitiva pari a 413,6 miliardi (395,8 nel 1975), risultino impegnati nel corso del 1976 complessivi 400 miliardi (385,5 nel 1975) di cui 392,5 per spese di funzionamento e mantenimento e 7,5 per investimenti.

Anche se in misura inferiore a quella rilevata nel 1975, i dati del consuntivo registrano un incremento dei residui complessivi, passati dai 131,1 miliardi dell'esercizio precedente (74,8 nel 1974) ai 153 nel 1976 (di cui 79,1 provenienti dalla competenza); di essi 127 si riferiscono alle spese correnti e 25,6 a quelle in conto capitale.

Un'analisi più dettagliata dei residui pone in evidenza come quelli di stanziamento, ammontanti all'inizio dell'esercizio a 7,9 miliardi, abbiano subito per effetto dei pagamenti disposti nel corso d'anno, una riduzione del 22,2 per cento cui però hanno fatto riscontro ulteriori accantonamenti sulla competenza che in definitiva, hanno portato a un incremento dei residui in esame pari al 15 per cento (317).

Come nell'esercizio precedente, ma in misura più marcata, si è registrata nel 1976 un'economia di spese pari a circa 24 miliardi di cui oltre 15 per la sola competenza (12,4 nel 1975).

Inoltre, per i capitoli 1502 (indennità integrativa per gli ufficiali giudiziari) e 1589 (spese di giustizia ecc.) è stato superato il limite di bilancio nella misura, ri-

(317) Da notare che gli accantonamenti si riferiscono tutti al capitolo 7051 (contributi integrativi ai Comuni per l'edilizia giudiziaria) della cui gestione si forniscono maggiori dettagli nel testo, al paragrafo 5 del presente capitolo.

spettivamente di 1,1 miliardi per pagamenti in eccedenza sulle disponibilità dei residui (capitolo 1502) e di oltre 3 miliardi sulle disponibilità complessive (capitolo 1589).

Per le menzionate eccedenze di spesa, per le quali dovrà essere adottata opportuna sanatoria in sede legislativa si fa richiamo alle considerazioni svolte nella precedente relazione con particolare riferimento alle spese di giustizia (318).

Passando a trattare brevemente degli aspetti strutturali dello stato di previsione, anche per il 1976 va riaffermata la validità delle considerazioni svolte nelle precedenti relazioni circa l'imperfetta aderenza ai principi della specificazione e della chiarezza del bilancio di determinati capitoli concernenti stanziamenti della categoria « acquisto di beni e servizi » (319).

Per alcuni di essi è stato provveduto ad una più idonea strutturazione nello stato di previsione per il 1977 (320); per altri, invece, l'eterogeneità di « oggetto » che li caratterizza — non sempre giustificabile in base a una mera esigenza di funzionalità e speditezza delle procedure di spesa — è tale da rendere opportuna una congrua scissione in distinte unità omogenee (321).

(318) Relazione per l'esercizio 1975, pagg. 248-249.

(319) Vedasi relazione per l'esercizio 1975, pagg. 247 e 248.

(320) Così è per i capitoli che concernono le spese per il personale, per le quali sono stati istituiti due nuovi capitoli (1016 e 1500) aventi ad oggetto esclusivo le competenze per il personale di magistratura, prima comprese in capitoli relativi a spese per tutti i dipendenti; così pure per il cap. 2088 il cui oggetto è stato scisso con l'istituzione del cap. 2102, nel quale sono state ricomprese le spese per i servizi sanitari; lo stesso dicasi per il cap. 2089 dal quale sono state enucleate le spese per il funzionamento delle scuole per detenuti e l'acquisto e manutenzione di attrezzature sanitarie, iscritte nel nuovo cap. 2105.

(321) Tale è il caso, in particolare, del cap. 2090 (7.800 milioni di stanziamento) che comprende nella sua denominazione, tra le altre, le spese di funzionamento degli organi per la tutela e il riadattamento dei minori, quelle per il mantenimento e il trasporto dei minori stessi, quelle per

Va infine rilevato che la necessità di sopperire ad oneri di varia natura riferibili ad esercizi anteriori al 1976 ha dato luogo all'istituzione, con legge di variazione del bilancio (5 maggio 1977, n. 188), di tre nuovi capitoli, il 1511, il 1599 e il 2208 (322).

2. — Gestioni fuori bilancio

— Fondo detenuti e condannati

La gestione concerne, come noto, somme di proprietà di detenuti e condannati il cui deposito è produttivo di interessi da utilizzare in favore dei ristretti negli istituti penitenziari. Come riferito nella precedente relazione la gestione è interessata ora ad un ambito di attività più vasto che in precedenza essendo stati ricondotti nella stessa i proventi della vendita dei tabacchi e dei valori bollati negli stabilimenti carcerari.

La gestione, che opera in regime di cassa, ha presentato a fine esercizio 1975 riscossioni per oltre 280 milioni (nel 1974 poco più di 200 milioni) e pagamenti per oltre 112 milioni (nel 1974 circa 91 milioni), con una giacenza di cassa al 31 dicembre 1975 di circa 165 milioni (nel 1974, 109 milioni). Mentre le contabilità afferenti agli esercizi fino al 1974 sono state tutte dichiarate regolari, quella relativa al 1975 è tuttora all'esame della Corte anche per la necessità che si è presentata di analizzare,

il trasporto dei corpi di reato e correlative scorte e, inoltre, spese per l'assistenza dei ricoverati; per la manutenzione dei mezzi di trasporto e per l'acquisto di provviste e servizi di ogni genere. Da notare che l'evenienza, cui si accenna nella richiamata nota del Ministro, di una trasformazione in corso di esercizio, di gestioni statali da dirette in convenzionate o appaltate — da cui deriverebbero difficoltà, in caso di scissione del capitolo, per la corretta imputazione delle spese — si è verificata, a quanto risulta alla Corte, solo due volte negli ultimi cinque esercizi.

(322) Si tratta di capitoli concernenti rispettivamente spese per indennità di trasferta, per acquisto di pubblicazioni e per erogazioni di contributi ai Comuni per carceri mandamentali.

in rapporto alla conduzione gestoria, l'incidenza prodotta dalla sopravvenuta normativa sull'ordinamento penitenziario in mancanza, per il momento, di apposite disposizioni di raccordo con la disciplina istitutiva del Fondo (regio decreto 16 maggio 1920, n. 1908).

— Proventi di cancelleria

La gestione, come in precedenza già rilevato, è venuta a cessare per effetto della legge 15 novembre 1973, n. 734.

Sono peraltro ancora all'esame della Corte i rendiconti degli ultimi due esercizi (1972 e 1973).

— Fondi ISTAT

Si tratta di fondi che l'ISTAT, in conformità della normativa che disciplina la attività dell'Ente (articolo 22 del regolamento interno approvato con decreto del Capo del Governo 15 giugno 1930) eroga ad amministrazioni ed enti che collaborano, anche in modo non continuativo, alla rilevazione di dati statistici. La gestione di tali fondi dà luogo per gli uffici beneficiari ad una gestione fuori bilancio da classificare tra quelle previste dal titolo II della legge n. 1041 del 1971 e, come tale, soggetta a rendicontazione trimestrale a norma dell'articolo 9, quinto comma, della legge medesima.

Non è ancora possibile riferire alcun dato della gestione poiché, essendo i versamenti iniziati sul finire del 1976, le relative contabilità affluiranno per il controllo nel corso dell'esercizio 1977.

Sempre in tema di gestioni fuori bilancio, va confermata la natura di gestione non autorizzata dei movimenti di denaro connessi alle mense e agli spacci per gli agenti di custodia, operanti presso i più importanti stabilimenti carcerari. In relazione a tali contabilità, come già riferito nella precedente relazione, la Corte ha provveduto a dare avviso al competente Ministro ai sensi dell'articolo 15 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, per gli adempimenti del caso e ad informare il Procuratore Generale ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 1041 del 1971.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi* — Tuttora modellate sulle linee tracciate dal regio decreto 27 ottobre 1927, n. 2187, le strutture del Ministero di grazia e giustizia presentano, come noto, caratteristiche atipiche — quali l'applicazione a funzioni amministrative di magistrati dell'Ordine giudiziario e la mancanza presso gli uffici centrali di uno specifico ruolo burocratico. Nessuna incidenza innovativa, salvo che per alcuni marginali aspetti, è infatti da individuare nei provvedimenti legislativi succedutisi negli ultimi anni che hanno soppresso le carriere speciali delle cancellerie e segreterie giudiziarie (articolo 147 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970) e previsto appositi ruoli dirigenziali per il personale non di magistratura (tabella IV allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972) (323).

Rinviando a quanto in proposito sarà ulteriormente detto nel trattare del personale e delle attività istituzionali, breve cenno merita, per la sua stretta attinenza a temi organizzativi, l'emanazione nel corso del 1976 delle norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige (decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752) che hanno previsto — a modifica delle disposizioni generali sull'ordinamento giudiziario — la distribuzione di posti di pianta organica nella

(323) Va segnalata tra l'altro, nel quadro di una migliore determinazione delle responsabilità e delle competenze del personale con qualifica dirigenziale non appartenente all'ordine giudiziario, destinatario, al pari dei dirigenti delle altre Amministrazioni, delle norme attributive di funzioni contenute nel D.P.R. n. 748 del 1972, l'opportunità di rivedere la materia delle ispezioni sui servizi del campione civile, penale e fallimentare ove persistono attribuzioni degli ispettori demaniali parzialmente concorrenti con quelle degli addetti alle verifiche ispettive di competenza dell'Amministrazione giudiziaria; da ricordare, inoltre, la materia assistenziale, soprattutto quella concernente i minori e i dimessi dagli istituti di rieducazione, i cui problemi, peraltro, risultano già all'esame delle Amministrazioni interessate nel quadro degli interventi normativi da effettuare in esercizio della delega prevista dalla legge n. 382 del 1975.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

provincia di Bolzano tra magistrati appartenenti rispettivamente ai gruppi linguistici italiano, tedesco e ladino, in misura proporzionale alla consistenza di tali gruppi, stabilendo una speciale normativa per le modalità di accesso in carriera e per la progressione nella stessa; con lo stesso provvedimento è stata prevista per altre categorie di personale giudiziario l'istituzione di appositi ruoli ai quali potrà accedersi con la conoscenza delle lingue italiana e tedesca.

Da ultimo, sempre in tema di organizzazione dei servizi, va fatta menzione dell'istituzione nel 1976 di alcuni organi collegiali operanti a fini prevalentemente consultivi e di studio che vanno ad aggiungersi a quelli già esistenti segnalati nella precedente relazione (324). Tra questi, particolare segnalazione merita, per la sua attualità e per lo intento di organica pianificazione cui si ispira, la Commissione incaricata della programmazione degli interventi per migliorare l'efficienza degli uffici giudiziari (325).

b) *Personale* — Una lieve flessione rispetto all'esercizio precedente ha subito il personale di magistratura in servizio al 31 dicembre 1976 malgrado l'avvenuto espletamento di un concorso a 151 posti di uditor giudiziario. Infatti alla data predetta, a fronte di una dotazione organica di 7.202 unità risultavano coperti 6.357 posti (326).

(324) V. relazione per l'esercizio 1975, pag. 250. I nuovi organi, sono, oltre quello di cui si fa cenno nel testo, il Comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria istituito con decreto interministeriale del 27 gennaio 1976, la Commissione per la riforma del diritto societario (d.i. del 3 gennaio 1976), la Commissione per la revisione del codice della navigazione (d.i. del 24 febbraio 1976). La Commissione centrale per i problemi tecnico-giuridici di carattere ecologico di cui si è già fatta menzione nella precedente relazione è stata rinnovata con d.i. del 24 aprile 1976.

(325) Nella relazione introduttiva della Commissione — trasmessa alla Corte in allegato alla richiamata replica ministeriale — vengono delineati in una visione d'insieme gli obiettivi di fondo da perseguire per un rinnovo integrale delle strutture e dei corrispondenti strumenti operativi.

(326) In tale dato non sono comprese 18 unità fuori ruolo per aspettativa. Nel 1975 i posti ricoperti erano 6.472.

È da avvertire, comunque, che sono in corso le procedure concorsuali per l'assunzione di 645 uditori giudiziari (327); ciò che concorrerà a ridurre sensibilmente la rilevata deficienza.

Ulteriore lieve riduzione rispetto al 1975 e al 1974 ha subito nel decorso esercizio il numero dei magistrati in posizione di fuori ruolo diversa dall'aspettativa; come più volte precisato si tratta in maggioranza di posizioni connesse all'espletamento di funzioni amministrative presso il Ministero che si mantengono nei limiti del contingente legale (328).

(327) Si tratta di tre concorsi rispettivamente banditi con d.m. 3 settembre 1974, con d.m. 23 giugno 1975 e con d.m. 15 aprile 1976.

(328) Per una migliore valutazione del fenomeno concernente i magistrati in posizione di fuori ruolo che, sia pure normativamente ammesso, sottrae parte di tale personale all'attività istituzionale, si espongono i seguenti dati risultanti dal controllo della Corte:

— Magistrati con funzioni amministrative presso il Ministero di grazia e giustizia	n. 104
— Magistrati con mandato parlamentare	» 8
— Magistrato con mandato di consigliere regionale	» 1
— Magistrati addetti all'ufficio legislativo del Ministero di grazia e giustizia	» 7
— Magistrato in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia ai sensi dell'art. 15 legge n. 155/1958	» 1
— Magistrati addetti alla Segreteria del Consiglio superiore della Magistratura	» 8
— Magistrato addetto al Massimario della Corte di Cassazione	» 1
— Magistrato addetto all'ufficio di coordinamento tributario presso il Ministero delle finanze	» 1
— Magistrati assistenti di studio di giudici costituzionali	» 15
— Magistrato nominato giudice costituzionale	» 1
— Magistrati con destinazione ai Commissariati per gli usi civici	» 10
— Magistrati addetti al Segretariato generale della Presidenza della Repubblica	» 2
— Magistrati addetti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri	» 6
— Magistrati addetti ai servizi della Comunità Europea	» 3
— Magistrati in servizio presso altri Ministeri	» 8
	—————
	totale n. 176

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per ciò che concerne gli altri ruoli dell'Amministrazione, specifica menzione deve essere fatta di quello della carriera di concetto delle segreterie giudiziarie per il quale, appena definiti gli adempimenti per l'immissione in servizio di 2.005 unità a seguito dei concorsi banditi con procedure accelerate nel 1973, è stato, nel corso del 1976, disposto un ulteriore ampliamento per complessivi 2.250 posti da assegnare a coloro che avessero conseguito l'idoneità nel concorso precedente (legge 10 marzo 1976, n. 314). Peraltro i ritardi che tuttora in buona parte si riscontrano nella concreta assunzione in servizio dei vincitori del concorso si sono ripercossi in via riflessa sulla pronta utilizzazione del nuovo personale reclutato, tant'è che a fine esercizio nessun provvedimento di nomina risultava ancora trasmesso alla Corte per la registrazione (329).

Se tali si prospettano le difficoltà operative della Direzione generale dell'organizzazione giudiziaria non meno pressanti appaiono quelle del settore penitenziario ove a fine esercizio 1976 su una dotazione organica di 21.761 unità, comprensiva sia del personale civile e operaio, sia del personale militare, erano coperti soltanto 14.195 posti (330).

In particolare va notato come le deficienze di personale si siano presentate variabili dal 50 al 60 per cento in tutte le carriere amministrative e in quella del personale operaio, e pari a circa il 30 per cento in quella degli agenti di custodia (11.710 presenze su 16.508 posti di organico).

Lo stato delle procedure di assunzione del personale merita qualche cenno soprattutto per mettere in luce le difficoltà di reclutamento per talune qualifiche tecniche. Nella carriera direttiva, dei due concorsi a vice direttore in prova in via di espletamento, solo quello bandito nel febbraio 1974

è ormai in fase di ultimazione e consentirà l'immissione in carriera di 57 unità; per altri due concorsi a medico in prova indetti nel 1975 e nel 1976, e tuttora in fase di espletamento, su 14 posti a disposizione si riscontra solo un pari numero di partecipanti. Nella carriera di concetto un dato negativo è rappresentato dal concorso indetto nell'agosto 1975 per 185 posti di assistenti sociali per adulti, al quale hanno partecipato soltanto 124 aspiranti dei quali 110 sono risultati vincitori. Analogamente, per il concorso di assistente sociale per i minori indetto il 20 giugno 1974, su 44 posti disponibili soltanto 3 sono stati coperti anche per la ridotta partecipazione di aspiranti (n. 6). Con diverse prospettive si presentano invece i sei concorsi per educatori per adulti, indetti nel 1976, per i quali sono state presentate un congruo numero di domande di partecipazione.

Per il personale operaio di prima categoria sono in fase di espletamento quattro concorsi per addetti a specialità tecniche e infermieristiche (331) di cui uno, da segnalare per la lentezza con cui procede, per un posto di filatore, indetto il 13 giugno 1969. Da ricordare infine, la massiccia partecipazione a un concorso del 1973, tuttora in espletamento, a 80 posti di operaio comune di terza categoria per il quale si annoverano ben 1.770 aspiranti.

In tema di trattamento economico del personale può ricordarsi che il numero dei dipendenti autorizzati a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali è assommato nel 1976, come nel precedente esercizio, a un totale di 149 unità, delle quali 91 in servizio presso il Centro elettronico di documentazione della Corte di cas-

(329) Al 31 dicembre 1976, su 5.032 posti di organico nella carriera di concetto delle segreterie giudiziarie erano in concreto coperti soltanto 1.971 posti di cui 1.937 nella qualifica iniziale.

(330) A questi vanno aggiunte 128 unità in soprannumero o in analoghe posizioni riscontrabili nelle carriere di concetto ed esecutiva.

(331) Per il servizio infermieristico degli ospedali psichiatrici giudiziari e delle case di cura e custodia, la legge sull'ordinamento penitenziario (art. 80, quinto comma) ha aumentato la dotazione organica di 800 unità, rinviando per le modalità di assunzione di detto personale al successivo regolamento di esecuzione che ha provveduto a disciplinarle (art. 122 D.P.R. n. 431 del 1976). Nessun atto concernente l'indizione di tali concorsi è stato sottoposto all'esame della Corte nel 1976.

sazione e 58 addette agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro (ivi compreso il personale di magistratura).

L'onere complessivo sostenuto dall'Amministrazione è stato lievemente inferiore a quello dell'anno precedente (rispettivamente milioni 156,3 e milioni 164,2).

4. — Beni e servizi strumentali

In tema di attività contrattuale anche nel 1976 la forma di scelta del contraente più seguita è stata quella della trattativa privata, soprattutto utilizzata per acquisti di beni e forniture varie e per locazioni di immobili, mentre con minor frequenza che in passato si è fatto ricorso alla prassi del riconoscimento di debito. Il sistema dell'asta pubblica resta invece il principale strumento di contrattazione per assicurare il mantenimento dei detenuti.

A tal proposito, va notato che, nel corso del 1976, non è ancora emerso dall'esercizio del controllo alcun dato indicativo circa la graduale riduzione del ricorso a ditte private per il vettovagliamento dei detenuti, il cui servizio, a quanto dispone la nuova legge sull'ordinamento penitenziario dovrà, di regola, essere assunto e gestito direttamente dallo Stato. Sul capitolo 2088 (concernente, tra l'altro, il mantenimento dei detenuti), il cui stanziamento, rispetto al precedente esercizio, ha subito un incremento del 100 per cento, al 31 dicembre 1976, risultano assunti impegni per un importo pari a miliardi 40 (con un aumento del 36 per cento rispetto al 1975). Il totale dei residui, comprensivo di quelli derivanti da precedenti esercizi, è ammontato a 5,1 miliardi (milioni 2,7 nel 1975).

Per ciò che attiene al mantenimento dei minori, tuttora affidato in concessione a enti ecclesiastici e laici o a privati, i gravi problemi, già richiamati in precedenti relazioni (332), circa i contenuti e le clausole delle convenzioni stipulate nonché circa la vigilanza che agli organi dell'Ammini-

strazione e, in particolare, ai centri di rieducazione, compete, conservano la loro attualità, soprattutto nel momento presente caratterizzato dal costante e talvolta repentino aumento dei costi dei generi di consumo e dei servizi, che può ripercuotersi negativamente sugli aspetti qualitativi e quantitativi del trattamento.

Nel decorso esercizio, sul capitolo 2090, che prevede la spesa per il mantenimento e il riadattamento dei minori, sono stati assunti impegni per 8 miliardi (7,4 nel 1975) mentre i residui, compresi quelli degli anni precedenti, sono ammontati a 1,2 miliardi (nel 1975, 1,4).

Passando a trattare brevemente dei servizi meccanografici, il cui potenziamento vede impegnata l'Amministrazione della giustizia sia nel settore dell'organizzazione giudiziaria, sia in quello dell'organizzazione penitenziaria, indicativo appare l'incremento subito nel 1976 dai rispettivi capitoli di spesa (1598 e 2094) a fronte degli stanziamenti del precedente esercizio. Va peraltro tenuto presente l'aumento generalizzato dei canoni di noleggio degli impianti, pari in taluni casi al 12 per cento, che ha indubbiamente limitato la potenzialità di espansione derivante dalle maggiori disponibilità di bilancio.

Da segnalare è l'acquisto — tanto più conveniente in una logica di economicità rispetto al noleggio — da parte del centro elettronico della Cassazione di un sistema per la rilevazione dei dati necessari al controllo delle firme di cittadini elettori promotori di *referendum* abrogativi. L'onere sostenuto è stato di poco inferiore a 66 milioni.

5. — Attività istituzionale

a) *Attività assistenziali in favore dei detenuti* — La competenza relativa all'assistenza in favore dei detenuti ed internati e delle loro famiglie, con l'entrata in vigore del nuovo ordinamento penitenziario, è stata demandata ai Consigli di aiuto sociale, sostitutivi dei consigli di patronato. Sul funzionamento di tali organi e della Cassa

(332) V. relazioni per gli esercizi finanziari 1969 (pag. 142), 1970 (pag. 142) e 1972 (pag. 219).

per il soccorso alle vittime del delitto, pure essa prevista dal nuovo ordinamento, non è dato al momento di riferire, non emergendo dalle risultanze del controllo sufficienti elementi indicativi.

b) *Edilizia giudiziaria e penitenziaria* — L'erogazione di contributi integrativi a favore dei Comuni per le spese da essi sostenute per le opere di costruzione e ampliamento degli edifici giudiziari è, come noto, l'unica attività di intervento dell'Amministrazione relativa a spese in conto capitale. Nelle precedenti relazioni (333) è stata sovente posta in evidenza la problematica che attiene ai moduli strumentali, quanto mai anacronistici, tuttora destinati a soccorrere alla esigenza dell'edilizia giudiziaria. Così è stato rilevato come la lentezza nelle realizzazioni edificatorie, ampiamente dimostrata dall'entità dei residui passivi propri e di stanziamento che caratterizza il capitolo 7051 del titolo II dello stato di previsione, sia da ricollegare a svariati fattori quali la difficoltà di reperimento delle aree edificabili, la complessità delle procedure cui si accompagna la scarsa tempestività degli adempimenti da parte dei Comuni nonché le note difficoltà finanziarie in cui spesso versano gli enti stessi (334).

Tanto più attuali si rivelano le riferite osservazioni nel momento presente che annovera tra le tante componenti della crisi della giustizia anche e in modo sempre più pressante l'inadeguatezza quantitativa e qualitativa degli immobili giudiziari, sì da rendere meritevole di attenta riconsiderazione l'attuale assetto delle competenze e

(333) Vedasi, tra l'altro, quanto venne osservato in dettaglio nella relazione per l'esercizio finanziario 1968 (pag. 213 e segg.), ove vennero poste in risalto questioni che ancora conservano piena validità.

(334) Va precisato che i contributi ministeriali per l'edilizia giudiziaria non vengono erogati direttamente ai Comuni ma sono corrisposti agli Istituti mutuatari (in genere alla Cassa depositi e prestiti) all'inizio di ciascun periodo di ammortamento; dall'esercizio 1974 non è più seguita la prassi, rimasta in vigore per alcuni anni, di erogazione dei contributi solo all'atto della presentazione degli stati di avanzamento dei lavori.

il vigente meccanismo delle procedure in materia di edilizia.

Quanto mai significativa appare l'enunciazione dei dati che afferiscono al capitolo 7051, già citato (contributi integrativi ai Comuni, ecc.). A fronte di una previsione definitiva di competenza, pari a 7,5 miliardi, risultano passati in conto resti, al termine dell'esercizio 1976, 7,1 miliardi, di cui 4,3 miliardi effettivamente impegnati.

Sul conto dei residui dello stesso capitolo, pari all'inizio dell'anno finanziario a 21,9 miliardi, di cui 14 derivanti da impegni formali e 7 di stanziamento, risultano pagamenti per 3,4 miliardi sì che l'importo dei residui, comprensivo di quelli provenienti dalla competenza, al termine dell'esercizio risulta pari a 25,6 miliardi (335).

La materia dell'edilizia penitenziaria esulerebbe, a rigore, dall'ambito di trattazione del presente capitolo essendo riservata, come noto, alla competenza del Ministero dei lavori pubblici. Se ne fa qui cenno per ragioni di stretta connessione con i problemi della giustizia nel particolare momento in cui la riforma appena entrata in vigore trova ineluttabili remore alla sua attuazione proprio, o prevalentemente, a causa della mancanza o insufficienza di edifici dotati di strutture interne adeguate e capaci di recepire la popolazione carceraria, in modo da favorire la realizzazione degli scopi proposti dal nuovo ordinamento.

I dati relativi alla gestione della spesa stanziata sul capitolo 8404 dello stato di previsione del Ministero dei lavori pubblici pongono in evidenza come ad oltre cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 1133 del 1971 (finanziamento per l'edilizia degli istituti di prevenzione e di pena), l'utilizzazione dei 100 miliardi disponibili a tutto il 1976 sia stata del tutto parziale, fino a rivelarsi allo stato attuale ormai insuffi-

(335) Si consideri che al 31 dicembre 1972 i residui complessivi ammontarono a milioni 14.447,5, di cui solo 1.629,3 di stanziamento; al 31 dicembre 1973 ammontarono a milioni 17.252,7 (2.870,9 di stanziamento); al 31 dicembre 1974 a milioni 18.474,9 (5.220,8 di stanziamento); al 31 dicembre 1975 a milioni 21.932,9 (7.859,7 di stanziamento).

ciente — data la lievitazione dei costi — a sopperire ai programmi edificatori originariamente formulati. Basti solo considerare che al 31 dicembre 1976 i 25 miliardi disponibili sulla competenza sono interamente passati a residui mentre i pagamenti in conto resti degli esercizi precedenti sono assommati appena a 10,4 miliardi, su una disponibilità ad inizio di esercizio pari a 67 miliardi circa.

6. — *Amministrazione degli Archivi notarili*

Notazioni non dissimili da quelle svolte nelle precedenti relazioni, possono qui essere rinnovate con specifico riferimento al notevole ammontare dell'avanzo con il quale si è chiusa la gestione (oltre 8,5 miliardi). Anche se nel decorso esercizio tale fenomeno è stato influenzato in senso accrescitivo dal cospicuo incremento delle entrate dipendente dalla recente revisione delle tariffe notarili, permane la validità delle considerazioni in passato svolte circa l'opportu-

nità di una attenta valutazione delle cause di formazione dell'avanzo e delle compatibilità di esso con le finalità cui è destinato il patrimonio degli Archivi notarili.

Cenno va fatto, inoltre, agli interventi assistenziali dell'Amministrazione autonoma degli Archivi notarili in favore dei propri dipendenti e delle loro famiglie, per sottolineare l'evidente sproporzione delle disponibilità finanziarie (45 milioni sul capitolo 150, del relativo stato di previsione) in rapporto all'entità numerica del personale (430 unità in totale), quando si consideri che i correlativi stanziamenti per il personale tutto dell'Amministrazione giudiziaria e di quella penitenziaria ammontano a 130 milioni (capitolo 1201) e, rispettivamente, a 135 milioni (capitolo 2082). La notazione ora fatta circa la non aderenza dello stanziamento previsionale alle reali occorrenze, trova conferma nelle risultanze del consuntivo che evidenziano, sul citato capitolo 150 un'economia di 37,7 milioni sui 45 disponibili.

CAPITOLO XIII

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

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

a) *Considerazioni generali* — Novità legislative di grande rilievo hanno interessato o si apprestano ad interessare la sfera di attività istituzionale del Ministero: in attuazione della delega di cui all'articolo 15 della legge 2 maggio 1976, n. 183 — concessa per il coordinamento degli incentivi industriali, l'unificazione ed il riordinamento legislativo del settore e lo snellimento delle procedure di erogazione dei contributi — il decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n. 902, ha anzitutto dettato norme generali per una nuova disciplina del credito agevolato al settore industriale, in sostituzione delle disposizioni di cui alla legge 30 luglio 1959, n. 623 (finanziamenti alle piccole e medie industrie) e successive modificazioni ed integrazioni.

All'esame del Parlamento, inoltre, sono i provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore (disegno di legge n. 211/B Senato), destinati, tra l'altro, a sostituire la vigente legislazione sugli interventi in favore delle imprese dissestate e delle industrie tessili, nonché per l'attuazione dei piani di ristrutturazione o riconversione industriale (rispettivamente, leggi 18 dicembre 1961, n. 1470, 1 dicembre 1971, n. 1101, 8 agosto 1972, n. 464, e successive integrazioni e modifiche).

Riguardate sotto il profilo della loro incidenza sull'attività gestoria dell'Amministrazione, ambedue le iniziative perseguono il fine del coordinamento in materia di incentivi all'industria; coordinamento imposto non soltanto dalla pluralità dei centri operativi ma anche dalla coesistenza di nor-

native generali e settoriali e dal continuo riproporsi di problemi attinenti alla cumulabilità o all'alternatività dei benefici (336). Disposizioni dell'una e dell'altra forniscono inoltre, assai opportunamente, la definizione legislativa di talune espressioni tecniche (ristrutturazione e riconversione industriale, capitale investito, unità produttiva autonoma etc.), in ordine alle quali aveva avuto modo di esplicitarsi, sinora, un margine di discrezionalità amministrativa probabilmente più esteso di quello voluto dal legislatore (337).

Del decreto delegato già in vigore, — che ha in sostanza limitato alle sole aree del centro-nord la competenza istituzionalmente generale del Ministero in materia di interventi ordinari in favore dell'industria (338) — desta tuttavia perplessità la concreta compatibilità delle innovazioni introdotte con la struttura operativa dell'organo

(336) Per l'esposizione dei numerosi casi in cui anche nel 1976 la necessità di cui si fa cenno nel testo è concretamente emersa in sede di controllo, si rinvia al successivo paragrafo 4, relativo all'attività istituzionale dell'Amministrazione.

(337) Anche per tale aspetto, una concreta esemplificazione è da rinviare al successivo paragrafo 4.

(338) Dell'istituto « fondo nazionale » per il credito industriale, il Ministero gestirà le sole disponibilità non destinate al Mezzogiorno (pari al 35% del totale), mentre il 65% residuo sarà amministrato dalla Cassa per il Mezzogiorno. La gestione del Ministero, come detto nel prosieguo del testo, si svolgerà attraverso l'istituzione di una gestione fuori bilancio, ai sensi dell'art. 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041. Sotto profili qui non esaminati, sul D.P.R. n. 902 si è pronunciata la Sezione del controllo con deliberazione n. 732 dell'8 gennaio 1977.

statale, tuttora in attesa di un'adeguata revisione. Sia infatti, la prevista istituzione di una gestione fuori bilancio per l'amministrazione dei fondi, sia il formale deferimento agli istituti mutuanti del potere di accertare la fondatezza delle pretese avanzate nei confronti dello Stato (e di produrre al proposito attestazioni, anche non documentate, sostitutive di ogni diverso adempimento prescritto dalle norme sulla contabilità generale dello Stato) (339), presuppongono e rendono vieppiù indispensabile una intensificazione dell'attività di controllo ispettivo dell'Amministrazione sulla utilizzazione delle somme mutate e sulla effettiva realizzazione dei programmi finanziati: attività, questa, che nell'attuale organizzazione il Ministero non è in grado di esplicitare, come si è più volte osservato nelle precedenti relazioni, neppure per fronteggiare i compiti demandatigli dalla pregressa legislazione.

Altro rilievo suggerito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 902 riguarda, poi, la mancata estensione del suo ambito di applicabilità agli incentivi che la recente legge 30 aprile 1976, n. 374, ha recato in favore dei consorzi e delle società consortili tra piccole e medie imprese: vero è che gli incentivi stessi, per la parte di essi che interessa l'attività del Ministero, si riferiscono non soltanto al settore industriale ma anche a quelli del commercio e dell'artigianato; ma ciò non esime dal notare come lo schema procedimentale adottato dalla legge n. 374 ricalchi fedelmente quello previsto dalla legge n. 623 del 1959 e che s'è inteso pertanto superare con la nuova normativa generale (340).

(339) Art. 11 del D.P.R. n. 902 del 1976. L'ultimo comma della disposizione fa espressamente salva la possibilità per il Ministero di disporre verifiche presso le imprese, allo scopo di controllare l'esatto espletamento dei programmi per i quali è stato concesso il contributo in conto interessi.

(340) Può incidentalmente soggiungersi che in applicazione della legge n. 374 nessun concreto provvedimento risulta sinora aver fatto seguito a quello che ha istituito il capitolo di spesa 7544, con uno stanziamento pari ad 1 miliardo di lire per il 1976.

Merita segnalazione, ancora, il particolare criterio con il quale le disposizioni del decreto n. 902 disciplinanti il passaggio della vecchia alla nuova normativa (articoli 1 e 29) hanno individuato le somme « disponibili » sul capitolo 7541 da trasferire all'istituto « fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale ». Aniché fare riferimento al concetto formale di impegno, le disposizioni stesse hanno infatti preferito distinguere tra le domande di mutuo già positivamente esaminate dal Comitato di cui all'articolo 5 della legge n. 623 e quelle su cui il parere-proposta di detto organo non era stato reso al 9 novembre 1976, data di entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 902; e solo relativamente a quest'ultime hanno previsto il trasferimento al « fondo nazionale » degli stanziamenti inutilizzati ed occorrenti per il finanziamento.

In conseguenza anche del numero particolarmente ingente di domande che il Comitato risulta aver esaminato nelle sedute del 7 e 28 ottobre e dell'8 novembre 1976, ciò da un lato si rifletterà in una limitazione delle disponibilità — allo stato, oltretutto, non quantificabili — da trasferire al nuovo fondo nazionale; dall'altro comporterà anche il permanere sul capitolo 7541 di una considerevole massa di residui di stanziamento, la cui gestione continuerà ad essere disciplinata dall'abrogata legge n. 623 del 1959.

Si rinvia infine alle prossime relazioni la disamina dei particolari problemi di diritto transitorio che potrebbero insorgere in tema di applicabilità della nuova disciplina ai rapporti costituitisi prima della sua entrata in vigore, ovvero, più generalmente, in sede di sua prima applicazione.

b) *Considerazioni sulla gestione* — Più consuete considerazioni sull'attività dell'Amministrazione sono desumibili dai dati del consuntivo e riguardano soprattutto l'ulteriore incremento dei residui di stanziamento, passati da 361,2 a 552,6 miliardi (341) —

(341) Ove si tenga conto anche di quelli propri, il complessivo ammontare dei residui è passato dai 419,6 miliardi del 1975 ai 612,5 miliardi del 1976.

principalmente connesso, come s'è più volte osservato, al tipo di interventi in cui si sostanzia la prevalente attività del Ministero, e cioè la contribuzione in conto interessi su finanziamenti pluriennali (342). Mentre non può che rinviarsi alle prossime relazioni il giudizio sull'idoneità della nuova normativa (già in vigore o in preparazione) a risolvere quelle disfunzioni procedurali ed operative che hanno altresì contribuito sinora a determinare l'aumento dei residui impropri, è da osservare come su questo abbia nell'anno inciso meno che nel 1975 la pur considerevole lievitazione subita dalle previsioni iniziali di spesa (343), alla quale, in misura prevalente, ha concorso la istituzione del nuovo capitolo 7054 che non ha dato luogo a disponibilità inutilizzate. Sul capitolo stesso, relativo al contributo da erogare al CNEN ai sensi della legge 22 dicembre 1975, n. 726, sono stati stanziati (ed impegnati), in aggiunta ai 110 miliardi del 1976, anche i 78,2 miliardi che avrebbero dovuto invece gravare sul bilancio 1975; altrettanto s'è verificato per uno stanziamento integrativo di 15 miliardi disposto sul capitolo 7541 soltanto nel 1976, benché espressamente riferito al bilancio dell'anno precedente dal decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377 (344).

Una vicenda analoga — e cioè di ritardo nella iscrizione in bilancio di stanziamenti legislativamente previsti — si verifica d'altronde, sin dal 1973, per la legge istitutiva

(342) Il 70 per cento dei residui impropri grava sul capitolo 7541, relativo ai contributi in conto interessi sui finanziamenti alle medie e piccole imprese, mentre una ulteriore quota pari al 25 per cento riguarda i capitoli 8041 e 8042 (imprese commerciali), 7542 (imprese tessili) e 7543 (riorganizzazione e riconversione industriale).

(343) Lo scarto tra previsioni iniziali di spesa (283,6 miliardi) e quelle definitive (517 miliardi) è stato dell'81 per cento, quasi analogo a quello verificatosi nel 1975 (82,2%).

(344) Si veda al riguardo, la relazione sull'esercizio 1975, pag. 256. Il rinvio ad un esercizio successivo delle variazioni di bilancio imposte da leggi toglie ovviamente rappresentatività ai dati di consuntivo, specie per ciò che riguarda i residui di stanziamento.

di interventi per la salvaguardia di Venezia (n. 171 del 16 aprile 1973), il cui articolo 17 ha stanziato, per la corresponsione di provvidenze atte a favorire la conversione produttiva delle aziende insediate nella zona industriale della città, 18 miliardi complessivi, dei quali 2 per l'anno 1973, 3 per il 1974, 5 per il 1975 e 4 per il 1976 come per il 1977.

Ancora in merito all'aumento dei residui di stanziamento, può poi rilevarsi come ad un tasso di smaltimento di essi del tutto insoddisfacente (è stato impegnato, nell'anno, soltanto il 14,6 per cento dei residui impropri preesistenti) (345), si sia aggiunto il formarsi di una massa di residui impropri sulla competenza assai consistente in termini assoluti (244,2 miliardi), soprattutto per la elevatezza delle previsioni iniziali di spesa, più che doppie rispetto a quelle dell'anno precedente (346): in termini percentuali, per contro, la quota degli stanziamenti di competenza assorbita dagli impegni (52,5 per cento nel totale, e 50,5 per cento per le sole spese in conto capitale) è risultata di molto superiore a quella registrata nel 1975 (26,5 per cento nel totale e 19,7 per cento per il titolo II).

Alle disponibilità complessive (previsioni di spesa e residui propri ed impropri degli anni precedenti), il flusso dei pagamenti disposti (321,4 miliardi, dei quali 257,8 in conto competenza) s'è poi rapportato nella misura del 34 per cento, superiore a quella del 1975 (19,1 per cento), ed analoga a quelle del 1973 e 1974 (34,5 per cento e 32,4 per cento).

Più analitiche considerazioni sull'attività gestoria svolta dall'Amministrazione nei principali settori di intervento saranno espone nei paragrafi seguenti: in ordine a comparti di minor rilievo, può qui genericamente

(345) Nell'ambito dell'intero comparto delle spese statali d'investimento il tasso di smaltimento dei residui di stanziamento è stato nel 1976 pari ad oltre il 73%.

(346) 283,6 miliardi nel 1976, contro 131,4 miliardi nel 1975. Non diverso è il rapporto tra le previsioni definitive dei due esercizi, pari a 239,5 miliardi nel 1975 e a 517 miliardi nel 1976.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI · DOCUMENTI

mente rilevarsi la quasi completa assenza di operazioni gestorie interessanti i numerosi capitoli aggiunti sui quali gravano spese connesse ad avversità atmosferiche o calamità naturali (347); ciò che induce a sottolineare come a distanza di diversi anni dal verificarsi degli eventi calamitosi ed in presenza di procedure estremamente semplificate per la concessione delle provvidenze, una quantificazione dell'effettivo fabbisogno finanziario debba ritenersi possibile eppertanto doverosa.

Altre notazioni di dettaglio riguardano la mancata utilizzazione delle disponibilità stanziata sui capitoli 7544 e 3539, il primo relativo — come s'è già detto — a provvidenze per i consorzi e le società consortili tra piccole e medie imprese (legge 30 aprile 1976, n. 374; 1 miliardo di lire stanziato nel 1976), ed il secondo alle spese per studi e ricerche sulla migliore utilizzazione degli impianti termici e per la diffusione di sistemi idonei al contenimento del consumo di energia (legge 30 aprile 1976, n. 73, stanziamento pari a 1,5 miliardi nel 1976) (348).

Sul capitolo 5105, relativo ai contributi alle Camere di commercio per le spese connesse alla pubblicazione dei fascicoli regionali del bollettino ufficiale delle società per azioni e a responsabilità limitata, sono state invece erogate somme a titolo di acconto (1,8 miliardi sulla competenza e 1,4 in

(347) Nella relazione sull'esercizio 1975, i dati di gestione relativi ai capitoli in discorso (7046, 7048, 7049, 7050, 7051, 7053) sono stati forniti nel paragrafo relativo all'attività istituzionale. Nel 1976, sono stati disposti pagamenti, di modesta entità sui capitoli 7048 e 7053 (per un ammontare complessivo di 130 milioni) a fronte di disponibilità globali pari a circa 3,4 miliardi. I residui di stanziamento complessivamente insistenti sui capitoli stessi ammontavano, al termine dell'esercizio, a 2,1 miliardi.

(348) In relazione alla legge citata (norme per il contenimento del consumo energetico per usi termici negli edifici) si rileva che non risulta ancora emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 21. Su provvedimenti emanati nell'anno in attuazione della legge, sono state dalla Corte formulate osservazioni cui si è in attesa di ricevere risposta.

conto residui (349), sulla base di preventivi di spesa predisposti dai singoli enti camerali: nei relativi provvedimenti è stato espressamente previsto che la quantificazione definitiva dei contributi sarà operata previa dimostrazione delle spese effettivamente sostenute e secondo una percentuale unica per tutte le Camere di commercio.

Nel dare atto, infine, che i rilievi formulati lo scorso anno in ordine all'impropria codificazione (sotto il profilo economico) di taluni capitoli di bilancio sono in gran parte superati, grazie a modifiche apportate in corso di esercizio alla codifica originaria, deve solo osservarsi come dai dati relativi al sistema informativo risulti attribuita, verosimilmente per errore materiale, una nuova codificazione ai capitoli 3535 e 6032, in luogo di quella, esatta, adottata nel 1975 (350).

(349) Gli acconti (arrondati in milioni) erogati a ciascuna Camera di commercio rispettivamente sulla competenza 1976 e sui residui sono i seguenti:

1) Ancona	17	14
2) Aosta	4	1
3) Bari	19	18
4) Bologna	142	100
5) Cagliari	30	27
6) Campobasso	2	1
7) Catanzaro	13	9
8) Firenze	70	43
9) Genova	10	9
10) L'Aquila	2	—
11) Milano	550	460
12) Napoli	143	59
13) Palermo	45	40
14) Perugia	7	5
15) Potenza	4	2
16) Roma	500	410
17) Torino	150	150
18) Trento	2	3
19) Trieste	7	9
20) Venezia	90	84

(350) Al capitolo 3535 (fitto di locali), classificato nel 1975 con la voce 4.2.1., relativa per l'appunto al fitto locali, e così classificato anche in sede di predisposizione del bilancio 1976 (atti Senato 2238/14), risulterebbe attribuita la voce 4.1.2 (acquisto materiali di cancelleria etc.). Al capitolo 6032 (spese di funzionamento di comitati, commissioni etc., nell'ambito del Comitato interministeriale dei prezzi), già classificato con la voce 4.3.2 (funzionamento di commissioni etc.), è ora attribuita la codifica 4.3.4 (compensi per speciali incarichi).

2. — Gestioni fuori bilancio

Nelle relazioni sugli esercizi 1973 e 1974 sono stati forniti elementi in ordine alle fonti normative che disciplinano le gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito del Ministero e soggette alle norme di cui alla legge n. 1041 del 1971. Sulla base dei rendiconti pervenuti, la situazione di ciascuna di esse può così sintetizzarsi:

a) *Cassa conguaglio zucchero* — È pervenuto il rendiconto relativo al periodo 1 luglio 1974-30 giugno 1975, ma è stata richiesta all'Amministrazione un'integrazione della documentazione allegata. Il conto evidenzia entrate per 85,5 miliardi, (dei quali 53 di parte corrente) e uscite per 74,2 (41,72 per spese correnti), con un avanzo d'esercizio di 11,25 miliardi, al quale devono aggiungersi 19 miliardi per saldi attivi della gestione relativa ai tre esercizi precedenti.

Nell'ambito della gestione principale, la contabilità speciale per spese di magazzino ha avuto entrate per 9,19 miliardi e uscite per 5,62; quella relativa alla produzione eccedentaria uscite per 9,7 miliardi e nessuna entrata; quella, infine, della gestione « sfioramento zucchero », entrate pari a 22,65 miliardi e uscite per 21,56.

È da rilevare, al riguardo, che è stato demandato alla Corte Costituzionale il giudizio sulla legittimità costituzionale del decreto legge n. 255 dell'8 luglio 1974 (convertito con legge 10 agosto 1974, n. 352), istitutivo della gestione da ultimo citata (351).

b) *Cassa conguaglio per il settore elettrico* — In attesa che l'Amministrazione ottemperi ad una richiesta di documentazione integrativa formulata dalla Corte, possono solo fornirsi elementi sul rendiconto dell'esercizio 1975, che s'è chiuso con un saldo passivo di 61,7 miliardi. A fronte di entrate per 667,6 miliardi — delle quali 653,7 per sovrapprezzo termico — le uscite, global-

mente pari a 729,4 miliardi, hanno in particolare riguardato la distinta gestione relativa al sovrapprezzo termico per un importo di 716,11 miliardi, dei quali 565,75 per il rimborso dei maggiori oneri sopportati dalle imprese distributrici. Le spese generali e di funzionamento sono ammontate a 208 milioni circa.

c) *Cassa conguaglio zucchero per la zona franca di Gorizia* — È pervenuto ed è stato riconosciuto regolare il rendiconto relativo all'esercizio 1975, nel corso del quale non sono state effettuate operazioni gestorie attinenti all'attività istituzionale della Cassa. Le modeste somme introitate ed erogate attengono, infatti, ad interessi attivi e spese postali e telegrafiche.

Il saldo attivo di lire 57.594 è stato portato in aumento al fondo di cassa residuo al 31 dicembre 1974, pari a lire 2.414.808.

d) *Diritti fissi applicati sui generi contingentati nella zona di Gorizia* — La gestione, istituita dalla legge n. 1502 del 1952, riguarda la riscossione dei diritti fissi su prodotti contingentati immessi nella zona franca di Gorizia in esenzione fiscale, il cui provento globale viene successivamente versato all'erario; il servizio di riscossione è effettuato da un'apposita Azienda speciale della locale Camera di commercio e le relative spese di funzionamento non gravano sulla gestione fuori bilancio, provvedendo il Ministero ad erogare all'ente camerale uno specifico contributo annuo. I rendiconti degli esercizi dal 1971 al 1975 — esaminati e riconosciuti regolari dalla Corte — evidenziano, per ciascuno degli anni indicati tra parentesi, entrate ed uscite le une e le altre pari a: lire 60.178.361 (1971); 60.228.739 (1972); 57.899.180 (1973); 58 milioni 176.695 (1974); 59.913.457 (1975). Dopo l'entrata in vigore della legge 27 dicembre 1975, n. 700, che ha profondamente modificato la disciplina della materia, è in fase di esame il problema se la speciale gestione dei proventi connessi all'istituto « diritto di prelievo » debba ritenersi soggetta alla legge n. 1041 del 1971.

(351) Ordinanza del Tribunale di Roma in data 18 dicembre 1976 (*Gazzetta Ufficiale* n. 141 del 25 maggio 1977, pag. 3805).

e) *Gestione relativa alla riassicurazione dei rischi di guerra per trasporti marittimi ed aerei (UNIORAS)* — Il rendiconto dell'esercizio 1972 — del quale sono stati riferiti i dati globali nella scorsa relazione — è stato dalla Corte riconosciuto regolare. Tuttora in esame sono, invece, i rendiconti degli anni 1973 e 1974, che evidenziano saldi attivi pari, rispettivamente, a lire 162 milioni 879.095 e lire 204.908.945.

Nel primo anno, in particolare, a poco più di 2 milioni di uscite per quota a carico dello Stato di spese di gestione, hanno corrisposto entrate per 165 milioni circa, delle quali 132,4 per premi di riassicurazione; mentre nel 1974 le uscite sono ammontate a 6 milioni circa e le entrate a 211,2, dei quali 166,6 per premi di riassicurazione.

La gestione si è chiusa al 30 settembre 1974 ed è stata mantenuta in essere sino al successivo 31 dicembre per la necessità di definire taluni residui adempimenti: non è a tutt'oggi pervenuto il richiesto « rendiconto finale », tra l'altro relativo alle spese di liquidazione della gestione.

f) *Altre gestioni* — Alla fine dell'anno non erano ancora tutti pervenuti alla Corte i rendiconti per gli anni 1971, 1972 e 1973 delle cessate gestioni relative alle indennità e rimborsi spettanti agli ispettori del servizio metrico per la prima verifica ed il collaudo degli strumenti di misura. Soltanto poche delle 94 Camere di commercio hanno poi inviato i rendiconti — concernenti gli esercizi dal 1972 al 1975 — delle gestioni relative alle spese per l'accertamento dei requisiti tecnici e sanitari per il rilascio della licenza di panificazione.

Sono stati riconosciuti regolari, invece, i rendiconti per gli anni dal 1971 al 1975 della gestione del credito a favore di artigiani ed imprese artigiane nel territorio di Trieste — dei quali sono stati forniti elementi nelle passate relazioni — mentre si è tuttora in attesa di ricevere il rendiconto della gestione stessa per l'anno 1976.

Per la gestione relativa al Credito alle piccole e medie industrie (Commissariato Governo Friuli-Venezia Giulia) non sono

stati presentati i rendiconti degli esercizi 1975 e 1976. Tuttora all'esame sono i rendiconti che si riferiscono agli anni precedenti.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi* — Dell'importanza particolare che nell'Amministrazione dell'industria dovrebbe rivestire — in rapporto anche ai più recenti orientamenti legislativi — la funzione ispettiva, e della misura del tutto inadeguata nella quale essa è di fatto espletata (soprattutto in tema di verifiche sulla sussistenza dei presupposti cui è subordinata la concessione degli incentivi e sulla effettiva realizzazione delle iniziative sovvenzionate), s'è detto nel paragrafo 1, in sede di considerazioni generali, come anche nelle precedenti relazioni.

Da parte dei 6 servizi ispettivi dell'Amministrazione, nessuna relazione è ancora pervenuta alla Corte, nonostante le espresse richieste al riguardo formulate; quanto in particolare all'Ispettorato tecnico-economico dell'industria, operante presso la Direzione generale della produzione industriale, risulta che parte del relativo personale è di fatto assegnata a compiti non ispettivi, svolti nell'interesse anche di altri servizi. Premesso che alle tre divisioni in cui detto organo si articola competerebbero non soltanto le verifiche di cui s'è fatto cenno in materia di agevolazioni creditizie o fiscali, ma anche il controllo sulla rispondenza dei prodotti e degli impianti industriali e del loro esercizio alle vigenti norme tecniche (352) comprese quelle sull'esistenza di dispositivi antinquinamento (e ciò a tacere di altre attribuzioni), particolarmente significativo può considerarsi il dato concernente

(352) Tra le incombenze dell'Ispettorato tecnico vi è anche, a titolo d'esempio, quella di vigilare sull'osservanza delle disposizioni recate dalla legge 26 novembre 1973, n. 383, sulla disciplina delle denominazioni e della etichettatura dei prodotti tessili: sul capitolo 3031, istituito per far fronte alle spese connesse all'esercizio di tale attribuzione e dotato di 50 milioni di stanziamento, nessun impegno risulta assunto nell'anno.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il numero delle missioni effettuate, all'interno, dal personale dell'Ispettorato per compiti ispettivi, che nel 1976 sono state 21, a fronte di circa 10.000 finanziamenti concessi ad imprese di vari settori.

Il problema sin qui esaminato si inquadra — come è ovvio — nella più vasta tematica inerente ad una completa ristrutturazione dell'apparato ministeriale, del quale è stata da più parti sottolineata l'inadeguatezza in sede di discussione sul rendiconto 1975 e sul bilancio di previsione per il 1977 (353). Alla tematica stessa, parimenti, si connette l'esigenza di rivedere la situazione organizzativa della segreteria della Commissione centrale prezzi, esigenza più volte segnalata dalla Corte e che ha formato anche oggetto di apposito disegno di legge governativo presentato al Parlamento nel corso dell'anno (354).

In atto, a quanto è dato conoscere, alle obiettive difficoltà di reperire personale statale o di enti pubblici da utilizzare in posizione di comando (355), si cerca di ovviare adibendo ai compiti della segreteria anche una parte degli ispettori dei costi, sebbene sia legislativamente previsto che l'attività di questi ultimi riguardi esclusivamente l'accertamento dei costi delle merci, dei servizi e delle prestazioni, secondo le direttive del CIP. Ciò spiega, tra l'altro, lo ampio ricorso che anche nel 1976 è stato fatto all'articolo 13 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 15 settembre 1947, n. 896 — che abilita per l'appunto il Presidente del CIP a nominare, tra persone anche estranee all'Amministrazione

(353) Si vedano, tra l'altro, le relazioni svolte davanti alla 10^a Commissione Senato (18-11-1976) ed alla XII Commissione permanente Camera (30-9-1976) in sede di parere sullo stato di previsione della spesa per il 1977. Tra i problemi specifici in tale contesto trattati, v'è anche quello della riforma delle Camere di commercio.

(354) D.d.L. 461 presentato alla Presidenza della Camera dei Deputati il 24-9-76.

(355) Sulle riserve che possono formularsi in ordine all'utilizzazione di personale comandato o distaccato da Enti e organismi talora direttamente interessati agli accertamenti della Commissione (ed alle conseguenti determinazioni del CIP), si veda la precedente relazione, pag. 260.

zione e fornite di particolare competenza, gli Ispettori dei costi (356) — ed il carattere di straordinaria urgenza che è stato dal Governo riconosciuto, « in attesa della legge di riordinamento e ristrutturazione del Comitato interministeriale dei prezzi », alla necessità di prorogare per un anno gli incarichi già conferiti agli Ispettori dei costi e destinati a scadere il 31 dicembre 1976 (cfr. decreto-legge 30 dicembre 1976, n. 866, convertito nella legge 26 febbraio 1977, n. 44).

Il compenso degli ispettori nominati — la cui quantificazione è demandata dalla legge alla discrezionale valutazione del Presidente del comitato interministeriale prezzi — è stato anche per il 1976 fissato in 3,3 milioni annui: la relativa spesa ha gravato sul capitolo 6031, del cui stanziamento di 312,5 milioni solo 156,1 sono stati impegnati (357).

Sui capitoli 1091, 1533 e 3533 ha gravato invece, per complessivi 19,8 milioni, la spesa per speciali incarichi conferiti a norma della disciplina generale di cui all'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970, a proposito dei quali può rilevarsi una tendenza dell'Amministrazione a prescegliere — talora per studi aventi ad oggetto materie la una con l'altra non connesse — esperti già utilizzati nell'esercizio o negli esercizi precedenti.

b) *Personale* — Ai rilievi nel passato formulati in ordine alla situazione deficitaria del personale direttivo dell'Amministrazione (con particolare riferimento alle qua-

(356) Nel 1976, in particolare, sono stati nominati 29 ispettori dei costi. Con deliberazione n. 737 del 20 gennaio 1977, la Sezione del controllo ha stabilito che nella particolare fattispecie di incarico in argomento il richiamo alla normativa generale (art. 152 del d.P.R. n. 1077 del 1970) è da ritenersi operante per quanto attiene alla durata dell'incarico, al divieto di cumulo di incarichi nello stesso esercizio, alla determinazione, nel decreto di nomina, del compenso globale.

(357) Nel 1975, come rilevato nella relazione per tale anno, sullo stanziamento del capitolo, ridotto in corso d'esercizio dagli iniziali 420 milioni a 262,5, s'era realizzata un'economia di oltre 97 milioni.

lifiche dirigenziali) (358), devono aggiungersene altri che riguardano la ripartizione del personale in più ruoli — a seconda del settore di utilizzazione — ed i fattori di rigidità che da tale organizzazione derivano: mentre ad esempio, nei ruoli dell'Amministrazione centrale, dei 57 posti di primo dirigente 31 risultano vacanti, e non risulta possibile ovviare a tale carenza per mancanza di funzionari direttivi in possesso dei requisiti per la nomina a dirigente, in altri ruoli, come in quello dell'ispettorato tecnico, si rinvengono viceversa direttori di divisione ad esaurimento che non possono conseguire l'inquadramento a primo dirigente, pur avendone i requisiti, per mancanza di posti disponibili.

Meritano inoltre segnalazione, relativamente al personale di altre carriere, le conseguenze che in taluni casi sono derivate dall'applicazione della legge n. 336 del 1970 sull'esodo agevolato degli ex-combattenti: la disposizione secondo cui i posti lasciati liberi dal personale esodato devono essere portati in diminuzione nella qualifica iniziale del rispettivo ruolo di appartenenza, ha comportato, per i coadiutori dell'Amministrazione metrica e del saggio dei metalli preziosi, la soppressione di tutti i posti nella qualifica iniziale; nel ruolo dei coadiutori dell'Amministrazione centrale, del resto, gli 89 posti previsti nel 1970 per la qualifica iniziale risultano oggi ridotti a 26.

In tema di trattamento economico, s'è rilevata la tendenza dell'Amministrazione a discostarsi, a motivo anche delle segnalate carenze nei ruoli dirigenziali, dai criteri dettati dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 1770 dell'8 gennaio 1973 in ordine alla eccezionalità delle ipotesi in cui può autorizzarsi l'effettuazione di lavoro straordinario da parte dei di-

rigenti: su una complessiva spesa per lavoro straordinario di 412,5 milioni (412,6 nel 1975, 297,7 nel 1974), i compensi attribuiti a personale dirigente hanno comunque gravato nella misura dell'11,5 per cento (47,5 milioni circa), mentre 99,8 milioni risultano corrisposti alle 54 unità in servizio presso gli uffici con compiti di diretta collaborazione con il Ministro (95,3 milioni nel 1975, 55 nel 1974).

c) *Acquisto di beni e servizi* — In applicazione dell'articolo 3 della legge 7 marzo 1973, n. 69, è stato nel 1976 istituito il capitolo 4553 con 500 milioni di stanziamento, destinati alle « spese per le convenzioni da stipulare con l'EGAM per l'effettuazione di indagini e studi sistematici a carattere geologico, geografico, geochimico e geogiacimentologico », ed è stata in concreto stipulata con l'ente suddetto una convenzione per un programma di ricerche da effettuare in Sardegna, comportante utilizzazione dell'intera dotazione del capitolo. In ordine alla convenzione medesima, sono state per altro formulate dalla Corte osservazioni (in sede di controllo del relativo decreto di approvazione) che investivano soprattutto l'affidamento ad un comitato tecnico del potere di modificare, in corso di attuazione, il previsto programma di indagini, nonché di verificare la regolare esecuzione della convenzione. Considerata la struttura del comitato (del quale pariteticamente dovevano far parte, oltre al Presidente, due rappresentanti del Ministero e due dell'EGAM) e la prevista validità delle deliberazioni adottate, a maggioranza, con la presenza di tre membri su cinque — ciò che rendeva in ipotesi ammissibile una dichiarazione di regolarità dei lavori decisa dai soli rappresentanti dell'EGAM — il decreto stesso non è stato ammesso a visto e registrazione dalla Sezione del controllo (359).

(358) Su una complessiva dotazione di 102 posti di primo dirigente, solo 67 sono in atto coperti; per la maggior parte delle divisioni senza titolare non risulta che l'Amministrazione abbia fatto ricorso all'istituto della reggenza. Le vacanze che si riscontrano per i posti di dirigente superiore riguardano prevalentemente i segretari generali delle Camere di commercio (17 posti scoperti su 83).

(359) Deliberazione n. 715 del 14 ottobre 1976. La Sezione ha ritenuto invece superabili altre perplessità insorte in sede di controllo sulla prevista affidabilità delle indagini, previa esclusiva ed insindacabile determinazione dell'EGAM, ad una delle società in esso inquadrate, nonché sulla possibilità, del pari prevista, di avvalersi di esperti estranei all'EGAM medesimo.

Previa introduzione delle modifiche rese necessarie dall'atto di controllo, la convenzione è stata poi rinnovata solo pochi giorni prima della disposta soppressione dell'EGAM (decreto-legge 7 aprile 1977, numero 103), ed ha dato luogo ad altri rilievi che solo nel luglio 1977 si è reso possibile superare (360). Soltanto indirettamente connessa alla vicenda di cui sopra può poi ritenersi quella relativa alla mancata stipula di una convenzione sempre tra Ministero ed EGAM, per indagini sulla riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis e la manutenzione delle miniere di Seruci e Nuraxi-Figus: il decreto-legge 22 aprile 1976, numero 127 (convertito nella legge 10 maggio 1976, n. 320), che tale convenzione aveva previsto, autorizzando una spesa di otto miliardi per il triennio 1976-78, è stato infatti abrogato da un nuovo decreto-legge intervenuto sul finire dell'esercizio (n. 832 del 10 dicembre 1976, convertito nella legge 8 febbraio 1977, n. 18) che ha direttamente affidato all'EGAM, con corrispondente aumento del suo fondo di dotazione, l'espletamento delle indagini in argomento.

4. — Attività istituzionale

a) *Finanziamenti alle piccole e medie industrie* (legge 30 luglio 1959, n. 623 e successive integrazioni e modifiche) — Il prospetto che segue — concernente l'attività esplicita nell'anno dall'Amministrazione in attuazione della legge n. 623 del 1959 e comprensivo dei soli dati desunti dalla Corte nell'esercizio del controllo — non tiene conto degli ulteriori finanziamenti che il Co-

(360) In particolare, l'articolo 2 del decreto-legge aveva previsto che fosse costituita « dopo un anno » dalla soppressione dell'EGAM una società per la prosecuzione delle indagini; ciò mentre la convenzione prevedeva che le indagini stesse fossero espletate entro un anno. La disposizione del decreto-legge è stata peraltro modificata in sede di conversione (legge n. 267 del 6 giugno 1977) ed è stato previsto il subentro dell'ENI nei rapporti disciplinati dalla convenzione.

mitato di cui all'articolo 5 della legge risulta aver approvato — come s'è rilevato in sede di considerazioni generali — nelle sedute del 7 e 28 ottobre e dell'8 novembre. Pur con tali limitazioni, esso evidenzia il rafforzarsi della tendenza, già emersa nel 1975, relativa all'aumento considerevole e del numero e dell'ammontare dei finanziamenti assentiti (361), anche in correlazione con la situazione di crisi in cui versa il comparto produttivo medio e piccolo industriale.

Il raffronto con i dati del primo semestre del 1975, cui si riferiva l'analogo prospetto della precedente relazione, è altresì indicativo di un aumento nel rapporto fra contributi concessi dallo Stato e finanziamenti approvati, eppertanto di una dilatazione nel costo dell'intervento statale nel settore (362).

Ciò è principalmente da connettere, nel quadro di vicende creditizie aventi implicazioni di carattere generale, a modifiche in aumento subite dai tassi agevolati a seguito dell'accrescersi del tasso di riferimen-

(361) Una comparazione, in termini di valori assoluti, non può essere fatta con i dati forniti dalla Corte nella relazione sull'esercizio 1975, i quali si riferivano, come detto nel testo, al solo primo semestre dell'esercizio stesso. Rispetto al 1974, (1.863 operazioni e 342,5 miliardi di finanziamenti), i dati del 1976, seppur non completi, si traducono in un aumento del 316% nel numero dei finanziamenti — passati a 7.756 — e del 324,1% nel relativo ammontare, pari a 1.452,5 miliardi. Può con l'occasione notarsi come i dati esposti dalla Corte nelle ultime relazioni divergano notevolmente da quelli rilevabili dal prospetto riepilogativo dell'applicazione della legge n. 623 contenuto nelle note illustrative di carattere politico-economico sull'Attività delle Amministrazioni statali dell'anno 1977 (Atti Senato n. 280-bis, pag. 88); ciò, almeno in parte, per il fatto che non a tutti i finanziamenti assentiti fa seguito nel corso dell'anno il decreto concessivo di contributo, atto soggetto al controllo della Corte stessa.

(362) I 112 miliardi di contributi concessi nel 1976 si rapportano ai 1.452,5 miliardi di finanziamento nella misura del 7,7% a fronte di un valore pari al 5,3% nel 1975.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Legge 30 luglio 1959, n. 623

	Numero finanziamenti			Importo finanziamenti agevolati (in milioni)			Importo contributi annuali (in milioni)		
	1)	2)	3)	1)	2)	3)	1)	2)	3)
	Centro Nord	Mezzo- giorno	Totali (1 + 2)	Centro Nord	Mezzo- giorno	Totali (1 + 2)	Centro Nord	Mezzo- giorno	Totali (1 + 2)
A) Ampliamenti:									
Valori assoluti	5.181	515	5.696	826.657	124.385	951.042	57.273	6.774	64.047
Valori percentuali	91	9	100	87	13	100	89	11	100
B) Nuovi impianti:									
Valori assoluti	1.554	506	2.060	340.654	160.800	501.454	35.969	11.970	47.939
Valori percentuali	75	25	100	68	32	100	75	25	100
C) Totali complessivi (A + B):									
Valori assoluti	6.735	1.021	7.756	1.167.311	285.185	1.452.496	93.242	18.744	111.986
Valori percentuali	87	13	100	80	20	100	83	17	100

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

to (363); non estranea al fenomeno è però da ritenere la incidenza, assai scarsa sul complesso degli interventi disposti, dei mutui agevolati concernenti imprese del mezzogiorno, e la conseguente diminuzione dei casi di contributi concessi in aggiunta o ad integrazione di provvidenze recate dalla legge n. 853 del 1971.

L'osservazione ora formulata — che attiene al rispetto della norma recata dall'articolo 9 della legge 25 luglio 1971, n. 649, per la quale non meno del 50% del totale dei contributi deve essere riservato ai territori meridionali — riveste ormai carattere transitorio, posto che il decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n. 902, del quale si è detto in sede di considerazioni generali, ha per l'avvenire limitato ai soli territori del centro-nord (ed al 35 per cento dell'istituto fondo nazionale per il credito agevolato all'industria) l'ambito di intervento del Ministero, demandando alla Cassa per il Mezzogiorno l'amministrazione del residuo 65 per cento.

Il rispetto della percentuale di riserva prevista dalla pregressa normativa, inoltre, è da verificare non in relazione ai contributi effettivamente concessi, ma sulla base dell'intera disponibilità dell'esercizio di riferimento (364).

Non è privo di interesse rilevare, tutto ciò nonostante, come dell'ammontare dei

(363) In attuazione della legge n. 397 del 17 agosto 1974, una prima modificazione ha riguardato i contratti di mutuo stipulati dal 9 dicembre 1975 al 12 giugno 1976, per i quali, a fronte di un tasso di riferimento del 12,70%, i tassi agevolati sono stati fissati nelle misure del 6,10 per il centro-nord, del 9,15 per il mezzogiorno, del 7,60 per il Polesine, le Marche e l'area industriale di Venezia.

Con successivo decreto e per i contratti stipulati posteriormente, a fronte di un tasso di riferimento aumentato al 15,5% le misure suddette sono state rispettivamente aumentate sino al 7%, al 10,05% ed all'8,50%.

(364) Sullo stanziamento del capitolo 7541 (pari nel 1976 a 211,4 miliardi), gravano ovviamente, in misura dalla Corte non quantificabile, gli oneri connessi al pagamento delle rate in scadenza nell'esercizio ma attinenti a mutui agevolati concessi negli anni precedenti.

contributi concessi nell'anno soltanto il 17 per cento (18,7 miliardi su 112) abbia avuto per destinatarie imprese meridionali, contro il 64 per cento rilevato — seppure sulla base di dati non completi — nell'esercizio precedente. In termini di finanziamento, del resto, la quota destinata al Mezzogiorno risulta parimenti diminuita, in media, del 67,6 per cento del 1975 al 20 per cento, con una contrazione che ha interessato più il settore dei finanziamenti per la creazione di nuovi impianti meridionali (dal 40,2 per cento all'11,1 per cento del totale dei finanziamenti) che quello delle iniziative per l'ampliamento di impianti meridionali preesistenti (dal 27,5 per cento all'8,6 per cento, sempre come incidenza sull'ammontare complessivo dei finanziamenti assentiti).

Una inversione, pertanto, risulta essersi verificata nella linea di tendenza profilatasi negli esercizi precedenti e concernente sia un progressivo adeguarsi della distribuzione dei benefici alle direttive dettate in favore delle zone del Mezzogiorno, sia una ripresa dell'interesse imprenditoriale alla creazione di nuovi impianti nelle zone stesse.

Sul piano della valutazione dei dati d'insieme, la segnalata inversione s'è da un lato tradotta in una prevalente destinazione degli interventi ad operazioni d'ampliamento ed ammodernamento di impianti già insediati (365); e, dall'altro, come è ovvio, in mutamenti nella distribuzione territoriale dei finanziamenti, che nel 1976 vede quali regioni più beneficate la Lombardia, l'Emilia-Romagna ed il Veneto per ciò che attiene l'ampliamento di impianti preesistenti

(365) Nelle zone industrializzate del centro-nord, infatti è fenomeno costante che la maggior parte delle iniziative sia intesa all'ammodernamento o ampliamento di impianti preesistenti; la prevalenza, per contro, di finanziamenti destinati alla creazione di nuovi impianti s'è verificata anche nel 1976 relativamente alle sole zone meridionali, ma non ha avuto modo di riflettersi sui dati relativi all'intero complesso dei finanziamenti, dei quali il 65,5% ha nell'anno beneficiato iniziative d'ammodernamento o ampliamento e il 34,5% nuovi insediamenti.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(366) ed Emilia-Romagna, Marche e Toscana per il finanziamento di nuovi impianti (367).

In relazione ai rilievi formulati in passato sulla eccessiva complessità dell'*iter* procedurale di concessione dei benefici, la Corte non ha per ora elementi per valutare la concreta validità, sotto tale profilo, delle innovazioni apportate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 902 più volte avanti citato: sui tempi medi sinora rilevati — pari usualmente a due o tre anni — non potrà peraltro incidere molto la disposta traduzione da preventivo in successivo del controllo della Corte, per sua natura idoneo a tradursi in fattore di limitato ritardo solo nei casi di dubbia legittimità dei provvedimenti adottati dall'Amministrazione.

L'ammontare complessivo dei contributi concessi nel 1976 ha costituito, in ogni modo, il 52,5 per cento circa dello stanziamento di competenza del capitolo 7541, pari, come s'è detto a 211,4 miliardi (368) ed

(366) Alle regioni indicate nel testo, cui rispettivamente si riferiscono le cifre di 193,6 miliardi, 152,5 e 106,9, seguono, con gli importi in miliardi indicati tra parentesi, il Piemonte (82,6), la Toscana (77,7), le Marche (74,4), il Lazio (54,8), l'Umbria (49,9), la Campania (37,9) e la Liguria (33,1) oltre alle residue regioni con importi inferiori. Dal corrispondente prospetto relativo ai finanziamenti concessi nel primo semestre del 1975, come anche da quello concernente il 1974, le regioni più beneficiate risultavano la Campania, il Lazio, la Sicilia, l'Emilia e la Lombardia.

(367) Ai 65,9 miliardi concernenti i finanziamenti di nuovi impianti nell'Emilia e Romagna, ed ai 50 miliardi circa relativi alle Marche ed alla Toscana, corrispondono i 43 miliardi circa per la Lombardia, il Veneto ed il Lazio, i 37,6 miliardi della Campania etc. Nel 1975, una notevole concentrazione di nuove iniziative s'era verificata nel Lazio, cui erano seguite, quali regioni più beneficiate, la Sicilia, la Campania, la Puglia, l'Abruzzo e la Sardegna.

(368) Ad una previsione iniziale di 196,4 miliardi, si è venuto ad aggiungere lo stanziamento integrativo di 15 miliardi che avrebbe dovuto gravare, come si è avvertito, sul bilancio 1975 ai sensi del decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377, convertito con modificazioni nella legge 16 ottobre 1975, n. 493.

i pagamenti effettuati sul capitolo stesso sono ammontati a 91,7 miliardi (dei quali 53,7 in conto competenza), mentre i residui passivi sono nel corso dell'anno aumentati da 282,1 a 401,7 miliardi, dei quali 387,3 di stanziamento (369). Solo un'esigua parte dei residui impropri, come s'è avuta occasione di osservare, è peraltro destinata ad affluire al fondo nazionale per il credito agevolato al settore industriale istituito dal decreto del Presidente della Repubblica numero 902, posto che essi si riferiscono anche a somme per finanziamenti già esaminati dal Comitato, il cui successivo *iter* continuerà ad essere disciplinato dalla legge n. 623.

Talune osservazioni riguardano, infine, l'attività svolta dal Comitato di cui all'articolo 5 della legge n. 623 del 1959, che ha tra l'altro provveduto, nell'anno, a dettare criteri integrativi per l'individuazione delle imprese « appartenenti al settore petrolifero, cementizio e saccarifero » — in quanto tali escluse dai benefici qui in argomento, a' termini della legge 7 giugno 1975, n. 231 — stabilendo, in via interpretativa, la inapplicabilità del divieto alle piccole e medie imprese che, partendo dai prodotti finali dei tre settori di base, producono i più diversi derivati.

Numerose eccezioni, del pari, sono state dal Comitato introdotte al criterio di non erogabilità dei contributi alle cartiere, se non per progetti di mero ammodernamento degli impianti; in tal caso, tuttavia, risalendo l'originario divieto non già alla legge ma ad una precedente deliberazione dell'organo tecnico ed essendo stato esso motivato da una situazione di saturazione del settore, è lecito rilevare come il ventaglio delle eccezioni disposte sia talmente ampio da vanificarne sostanzialmente la portata (370).

(369) Al termine dell'esercizio precedente, i residui di stanziamento erano pari a 268,6 miliardi (185,5 miliardi al 31 dicembre 1974, 145 miliardi al termine del 1973).

(370) Nel corso della seduta del 19 maggio 1976, il Comitato ha infatti ribadito la non ammissibilità a contributo dei finanziamenti in favore di cartiere, relativi ad iniziative intese al-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Altro criterio stabilito dal Comitato, ed attinente ai finanziamenti ad imprese esercenti il trasporto navale, è stato quello di considerare le iniziative dirette all'acquisto di navi siccome intese alla realizzazione di nuovi impianti: ad un provvedimento in concreto attuativo di tale principio è stato peraltro denegato il visto dalla Sezione del controllo della Corte, giacché il quadro della vigente legislazione, comprensivo di una normativa particolare e specifica in materia di credito navale (legge n. 1 del 1962), non consente la proposta assimilazione (371).

La questione, può soggiungersi, si inserisce nella problematica generale, della quale s'è fatto già cenno, relativa all'esigenza di un coordinamento degli incentivi industriali: così come ha rilievo, sotto il medesimo profilo, la mancanza di norme che dichiarino espressamente inapplicabili le agevolazioni di cui alla legge n. 623 ad altri tipi di iniziative assistite da normative settoriali specifiche. Emblematico può ritenersi il caso, verificatosi nell'esercizio (372), di provvidenze legittimamente concesse per la realizzazione — in zone a prevalente industria tessile — di nuovi impianti tessili (o per l'ampliamento di quelli già esistenti), e ciò benché l'intervento della legge di settore (n. 1101 del 1971) sia stato a suo tempo motivato proprio dalla situazione di saturazione produttiva tessile delle zone medesime.

b) *Finanziamenti in favore delle imprese commerciali* (legge 16 settembre 1960, n. 1016) — Non ha avuto alcuna applicazione, nell'anno, la nuova regolamentazione del

l'ampliamento, o costruzione di nuovi impianti, salva la sussistenza di « particolari » motivi che giustificino tale ammissione, come nel caso di produzione di carte e cartoni speciali, ovvero di spese per dotazione di impianti antinquinamento, o investimenti per incrementare la produzione di tipi di carta che sono importati, o imprese che utilizzino materie prime di larga disponibilità o producano tipi di carta il cui consumo è in crescente aumento.

(371) Deliberazione n. 750 del 10 marzo 1977.

(372) Cfr. Sezione del controllo, deliberazione n. 741 del 24 febbraio 1977.

credito agevolato al commercio recata durante il 1975, dalla legge n. 517, in attuazione della quale non sono neppure pervenuti alla Corte i provvedimenti costitutivi dei previsti organi di funzionamento, quali il Comitato di gestione del fondo per il finanziamento delle agevolazioni (articolo 6) e il Comitato di cui all'articolo 7.

L'attività gestoria dell'Amministrazione ha inciso, a' termini della legge 29 aprile 1976, n. 226, sulle disponibilità non ancora utilizzate alla data di entrata in vigore della legge n. 517, a seguito delle domande presentate nel termine del 31 marzo 1975 e sottoposte non oltre il 30 giugno 1976 al Comitato di cui all'articolo 5 della legge 30 luglio 1959, n. 623. L'attività stessa — cui si riferiscono i dati dell'unito prospetto — si è pertanto svolta in attuazione e con la modalità della legge n. 1016 del 1960, legge formalmente non più in vigore e sulla cui inadeguatezza la Corte si è più volte soffermata nelle precedenti relazioni (373).

La limitata significatività che i dati di gestione assumono nella descritta situazione non esime dal rilevare come, ancora una volta, la grande maggioranza delle operazioni perfezionate nell'anno e dei relativi finanziamenti riguardi imprese del centro nord; tanto che la quota di finanziamenti destinata all'Emilia e Romagna (19 per cento circa del totale) è di poco superiore alla somma di quelle concernenti le regioni meridionali (16,7 per cento ove si escluda il Lazio-Sud). Assai poco elevato, e non dissimile da quello rilevato negli anni precedenti, è, poi, il valore medio dimensionale degli interventi disposti (17,71 milioni), mentre, per ciò che attiene ai tempi procedurali per la concessione dei contributi, basta citare il caso di un provvedimento emanato sul finire del 1976 a seguito di domanda presentata nel 1969.

(373) I rilievi formulati dalla Corte riguardavano soprattutto, come è noto, la scarsa incisività degli effetti incentivanti della legge nel merito, la soverchia polverizzazione degli interventi, la lentezza dell'*iter* procedurale previsto per la concessione dei contributi.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Legge 16 settembre 1960, n. 1016

REGIONE	Ammontare finanziamenti ammessi a contributo (in milioni)	Numero finanziamenti	Valore dimensionale medio (in milioni)
1) Piemonte	447.000.000	16	27,93
2) Valle d'Aosta	—	—	—
3) Lombardia	1.269.500.000	55	23,08
4) Trentino - Alto Adige	1.765.650.000	98	18,01
5) Veneto	778.988.617	51	15,27
6) Friuli - Venezia Giulia	103.900.000	5	20,78
7) Liguria	850.200.000	68	12,50
8) Emilia - Romagna	2.742.600.000	112	24,48
9) Toscana	210.000.000	7	30,00
10) Umbria	551.800.000	56	9,85
11) Lazio	2.210.200.000	107	20,65
12) Marche	1.111.200.000	92	12,07
13) Abruzzi	34.800.000	3	11,60
14) Molise	53.500.000	4	13,37
15) Campania	50.000.000	1	50,00
16) Puglia	70.500.000	4	17,62
17) Basilicata	—	—	—
18) Calabria	38.000.000	3	12,66
19) Sicilia	1.852.700.000	91	20,35
20) Sardegna	310.550.000	43	7,22
Totali . . .	14.451.088.617	816	17,71

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Meritevole di segnalazione è infine il ripetersi di episodi in cui, in mancanza di tempestiva segnalazione da parte degli Istituti mutuanti, l'Amministrazione ha continuato ad erogare — salvo il successivo recupero — contributi non più dovuti o per l'avvenuta estinzione anticipata del mutuo o per il fallimento dell'impresa (374).

Al termine dell'esercizio, i residui gravanti sul capitolo 8041 ammontavano a 14,7 miliardi, dei quali 7,8 di stanziamento, con un aumento complessivo dell'11,4 per cento rispetto ai 13,2 miliardi rilevati al 31 dicembre 1975. Ai 4 miliardi di residui di stanziamento che all'inizio dell'anno gravavano sul capitolo 8042, relativo all'applicazione della legge n. 517 del 1975, si sono poi venuti ad aggiungere i 9 ulteriori miliardi dello stanziamento in conto 1976.

c) *Interventi per l'attuazione di piani di ristrutturazione e riconversione industriale* (legge 8 agosto 1972, n. 464) — Il prospetto che segue si riferisce ad 89 provvedimenti approvativi di piano sottoposti nel 1976 al controllo della Corte, dei quali 51 concernenti domande esaminate dal competente Comitato interministeriale nel 1975 ed i residui 38 relativi a domande accolte nel 1976. Dai verbali delle riunioni del Comitato stesso, che pervengono alla Corte in allegato ai decreti, risulta, peraltro, che le approvazioni di piano deliberate nel corso dell'anno sono state 166, per un ammontare di finanziamenti e di investimenti indotti pari, rispettivamente, a 723,5 e 1.503 miliardi.

Da un lato, quindi, i dati contenuti nel prospetto assumono limitata significatività; dall'altro si dimostrano ancora attuali le osservazioni formulate dalla Corte sulle difficoltà di varia natura che si oppongono alla speditezza ed efficacia degli interventi statali per l'attuazione di piani di ristrutturazione o riconversione industriale. Tra i fattori di ritardo — ed a parte la più volte rilevata macchinosità della procedura pre-

vista dalla legge n. 464 (375) — degna di nota è soprattutto la inadeguatezza dell'apparato ministeriale preposto agli interventi nel settore; inadeguatezza sottolineata anche in sede di discussione sullo stato di previsione della spesa del Ministero per l'anno 1977 (376) ed in rapporto alla quale l'esigenza di un intervento legislativo si connette anche all'imminente approvazione dei provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo dell'industria.

Pur con i limiti segnalati, i dati desumibili dai provvedimenti pervenuti nell'anno al controllo della Corte riguardano una massa di finanziamenti quasi tripla rispetto a quella cui si riferiva il prospetto contenuto nella precedente relazione (367,7 miliardi contro i 134,38 del 1975), e denotano un netto incremento nell'entità media di ciascun finanziamento (4,13 miliardi, a fronte di 2,24).

(375) I decreti approvativi di piano, dopo il parere del Comitato interministeriale cui partecipano anche rappresentanti dei Ministeri del lavoro e delle partecipazioni statali, sono emanati dal Ministro per l'industria di concerto con quelli preposti ai citati Dicasteri. Altra causa del ritardo con il quale l'approvazione del piano segue alla deliberazione del Comitato è che la pronuncia di quest'ultimo — secondo la prassi ormai invalsa — precede spesso l'emanazione del decreto del Ministero del lavoro riconoscitivo della situazione di crisi dell'azienda e dispositivo dell'ammissibilità delle maestranze al trattamento di integrazione salariale; atto, questo, alla cui emanazione si perviene tramite una complessa procedura, e che costituisce un necessario presupposto all'approvazione del piano.

In ordine a tale prassi, può soggiungersi, sono anche da ricordare i timori — espressi in sede di approvazione della legge n. 464 — sulla possibilità che l'assoggettamento della manodopera al trattamento di integrazione salariale sia in talune ipotesi preordinata all'ottenimento dei benefici qui in argomento.

(376) Cfr. Atti Senato n. 280/A pag. 50 e ss. A quattro anni e mezzo dall'entrata in vigore della legge n. 464, nessuna somma risulta ancora impegnata sul capitolo 7543, il cui stanziamento, pari nel 1975 a 23 miliardi, è ammontato nel 1976 a 44 miliardi, per effetto della legge n. 230 del 7 giugno 1975 e della legge n. 350 del 24 maggio 1976. I residui del capitolo stesso — tutti di stanziamento — assommavano, al termine dell'esercizio, a 78 miliardi.

(374) Cfr. al riguardo articolo 6 della legge n. 1016 del 1960 e articolo 4 della legge n. 623 del 1959.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Art. 9 della legge n. 464 del 1972 e successive integrazioni

Localizzazione	A Importo finanziamenti (in miliardi)	B Numero finanzia- menti	C Importo medio dei finanziamenti A:B (in miliardi)	D Importo piani (in miliardi)	E Aliquota percentuale di D finanziata $\frac{A}{D} \cdot 100$	F Occupazione			G Costo per unità lavorative (in milioni) $\frac{A}{F3}$	
						Propria 1	Non propria 2	Totale 3 (1+2)		
A) Centro-Nord:										
Ristrutturazione	295,7	69	4,28	617,3	48	81.306	338	81.644	3,62	
Riconversione	30,1	7	4,3	65,5	46	1.313	700	2.013	15,0	
Misti	6,5	4	1,6	11,5	56,5	1.292	—	1.292	5	
Totale	332,3	80	4,15	694,3	47,85	83.911	1.038	84.949	3,9	
B) Mezzogiorno:										
Ristrutturazione	31	8	3,8	57,8	53,6	5.771	260	6.031	5,14	
Riconversione	4,4	1	4,4	8,0	55	192	—	192	23	
Misti	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
Totale	35,4	9	3,9	65,8	53,8	5.963	260	6.223	5,7	
Totale A+B:										
Ristrutturazione	326,7	77	4,24	675,1	48,4	87.077	598	87.675	3,7	
Riconversione	34,5	8	4,3	73,5	47	1.505	700	2.205	15,6	
Misti	6,5	4	1,6	11,5	56,5	1.292	—	1.292	5	
Totale	367,7	89	4,13	760,1	48,3	89.874	1.298	91.172	4,03	

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Rapportato al totale degli investimenti indotti (760,1 miliardi), l'ammontare dei finanziamenti ne costituisce circa il 48,3 per cento (377), ciò che induce a rilevare la mancanza di una norma che, come ad esempio avviene in materia di interventi della Cassa per il Mezzogiorno, subordini opportunamente la concessione delle agevolazioni alla dimostrata disponibilità, da parte dell'operatore, di almeno una parte della quota d'investimento che si presume debba essere coperta dall'autofinanziamento (378).

Più della metà dei finanziamenti concessi (212,6 miliardi su 367,7, pari al 57,8 per cento) e due terzi circa degli investimenti indotti (488,65 miliardi su 760,1, pari al 64,3 per cento) si sono riferiti a 14 piani ap-

(377) Il rapporto medesimo era stato pari al 42,77 per cento nel 1975. In materia, può soggiungersi, vengono tuttora applicati i criteri a suo tempo stabiliti dal CIPE per la misura massima del finanziamento concedibile, pari al 70 per cento dell'investimento programmato sino al limite di un miliardo, al 60 per cento per la quota compresa da 1 a 3 miliardi, al 50 per cento per la quota compresa da 3 a 10 miliardi ed al 40 per cento, infine, per la parte ancora superiore, previa specifica autorizzazione da parte del CIPE.

Relativamente all'ultima ipotesi non solo spetta al CIPE stabilire la misura (purché non superiore al 40 per cento) in cui la quota di investimento oltre i 10 miliardi può essere ammessa al finanziamento, ma compete all'organo stesso, ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 156 del 76 (modificato dalla legge di conversione n. 350 del 1976), autorizzare in genere la realizzazione di ogni progetto industriale (per nuovi impianti o ampliamenti) che rechi investimenti superiori al detto limite, anche a prescindere dalla concessione di particolari agevolazioni pubbliche per la realizzazione dell'iniziativa. Ai sensi, peraltro, del recente decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976, il limite di 10 miliardi è ridotto a 500 milioni ove trattisi di investimenti localizzati nel centro-nord ed assistiti dalle agevolazioni di cui al decreto stesso: ciò che pone l'esigenza di aggiornare il limite assai superiore previsto per gli interventi ex articolo 9 della legge n. 464 qui in esame.

(378) Cfr. Art. 10, comma 17°, della legge 6 ottobre 1971, n. 853. Tale opportuna cautela potrebbe contribuire, con l'effettivo esercizio di un controllo ispettivo in ordine alla concreta realizzazione dei programmi d'investimento, a ridurre il rischio di un'attuazione solo parziale dei piani finanziari.

provati previa specifica autorizzazione del CIPE in quanto comportanti investimenti superiori ai 10 miliardi (379); in taluni casi, inoltre, i piani approvati hanno riguardato la ristrutturazione e riconversione di più stabilimenti della stessa impresa (380).

In proposito, e con riferimento a quanto sul problema osservato nella precedente relazione, si segnala che sono insorte perplessità, in sede di controllo, sulla compatibilità degli interventi suddetti con la direttiva adottata dal CIPE il 4 luglio 1975, secondo cui è da escludere « salvo che per i casi già deliberati » (381), la finanziabilità di

(379) Con accanto indicate le cifre rispettivamente relative al finanziamento concesso e agli investimenti programmati (in miliardi), nonché alle unità lavorative interessate, i 14 piani sono: 1. Montedison (stabilimento di Ferrara): 82,3 miliardi su 202, 780 dipendenti; 2. Pirelli: 33,9 miliardi su 81,3; 32.000 dipendenti; 3. Sirt (Trieste): 16,12 miliardi su 36,8; 500 dipendenti; 4. Montedison (stabilimento di Novara): 14,4 md. su 32,5; 396 dipendenti; 5. Richard-Ginori: 9,1 miliardi su 19,5; 2.000 dipendenti; 6. Autovox (Roma): 8,5 md. su 17,7; 1.100 dipendenti; 7. Voxon (Roma): 7,5 miliardi su 15,3; 1.876 dipendenti; 8. Zuccherifici Meridionali (Matera): 6,8 md. su 13,5; 374 dipendenti; 9. 3M Italia (Savona): 6,6 miliardi su 13,1; 3.140 dipendenti; 10. Safan (Udine) 6,6 md. su 13; 700 dipendenti; 11. Cottonificio udinese: 6,1 miliardi su 12; 869 dipendenti; 12. Zanussi: 5,89 md. su 11,25; 19.500 dipendenti; 13. Redaelli (Brescia): 5,48 md. su 10,2; 2.775 dipendenti; 14. Forlissider: 3,3 md. su 10,5; 31 dipendenti. Con riguardo all'occupazione sovvenuta, particolarmente significativo si rivela il piano della Pirelli — diretto alla ristrutturazione degli stabilimenti di Milano (Bicocca), Settimo Torinese, Tivoli, Seregno e Livorno relativo a ben 32.000 dipendenti; il più basso costo pubblico per unità addette, valutato in termini di finanziamento, si riscontra poi per il piano Zanussi, che con 5,89 miliardi di finanziamento riguarda 19.500 dipendenti.

(380) A parte il piano Pirelli, di cui si è detto, ciò vale per quello Zanussi (stabilimenti di Porca, Conegliano e Susegana, Solaro, Scandicci e Forlì).

(381) L'eccezione relativa ai piani già deliberati, come rilevato nella precedente relazione, venne dal CIPE sancita, in applicazione dell'art. 2 della legge n. 230 del 1975, onde tra l'altro superare i rilievi formulati dalla Corte in ordine all'approvazione di un piano per la ristrutturazione dello stabilimento di Apuania della Montedison, mediante sua sostituzione con nove unità produttive autonome.

« ciascuna unità produttiva autonoma ». Tali perplessità, che in sostanza vertevano sulla fungibilità o meno del concetto di « stabilimento » con quello di « unità produttiva autonoma », sono state poi in fatto superate dalla sopravvenuta entrata in vigore della legge 2 maggio 1976, n. 183 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976, il cui articolo 15 — con disposizione che sembra trascendere l'ambito degli incentivi industriali ed assumere portata generale — ha prescritto che « i complessi industriali articolati in più stabilimenti sono considerati unitariamente, ai fini delle misure di agevolazioni, quando gli stabilimenti siano ubicati nello stesso comune ovvero siano contigui ». Non è superfluo ribadire in ogni modo, l'opportunità che la soluzione di problemi di simile rilievo non sia lasciata alla buona volontà degli interpreti, ma possa invece desumersi da disposizioni di legge esplicite e di portata quanto più possibile generale (382).

Altra notazione suggerita dall'esame dei dati concerne la cospicua forza occupazionale (91.172 unità) interessata alla realizzazione dei piani, ed il costo nettamente minore, rispetto all'anno precedente, che la collettività ha mediamente sopportato nel 1976 per la conservazione di ogni singolo posto di lavoro: computato in termini di finanziamento agevolato, infatti, tale costo unitario, pari nel 1975 a quasi 15,5 milioni, è risultato nell'anno di appena 4 milioni. Ove si consideri che a' sensi dell'articolo 9 della legge n. 464 le relative provvidenze dovrebbero di norma beneficiare imprese con non più di 500 dipendenti, e che il superamento di tale limite è consentito in « casi particolari » e con un aggravio di procedura, merita segnalazione il fatto che la grande maggioranza degli oltre 91.000 posti di lavoro cui ci si è prima riferiti attiene ad imprese di grandi dimensioni, o

(382) Ciò vale, come specificato in sede di considerazioni generali, per la precisazione del contenuto di altre espressioni tecniche usate dal legislatore, come ad esempio quelle di « ristrutturazione » e « riconversione », una definizione espressa delle quali è ora rinvenibile nel disegno di legge n. 211/B Senato, più volte citato.

comunque con più di 500 dipendenti (383). Appare logico e comprensibile, peraltro, — specie nell'attuale situazione —, che l'ampio margine di discrezionalità demandato dalla legge all'esecutivo sia stato da quest'ultimo utilizzato — pur a costo di un sostanziale snaturamento delle finalità originariamente avute di mira dal legislatore — per orientare gli interventi del settore al perseguimento di finalità sociali e a dare pertanto prevalenza ai risultati occupazionali.

A differenza di quanto verificatosi nel 1975 assai esigua è stata comunque l'incidenza, nella formazione del dato di cui si discute, della c.d. « occupazione non propria », e cioè della mano d'opera occupata presso imprese diverse da quelle interessate alla realizzazione dei piani approvati: la disposizione recata dall'articolo 1 della legge n. 230 del 1975 — che aveva portato nello scorso anno al superamento di rilievi formulati dalla Corte su importanti provvedimenti già emanati — si è rivelata pertanto scarsamente operativa nel 1976 (384).

(383) A parte 10 delle 14 imprese cui si riferiscono piani con investimenti superiori ai 10 miliardi, in numerosi altri casi risulta superato il censito limite occupazionale. Come nel testo è sottinteso, ciò peraltro è avvenuto non solo con l'osservanza, caso per caso, delle formalità previste dalla legge, ma in sostanziale attuazione delle direttive dettate dal CIPE in ordine alle priorità da accordare alle « domande riguardanti imprese localizzate in aree... afflitte da problemi occupazionali » o in zone ove la mancata realizzazione del piano provocherebbe un sensibile calo dell'occupazione industriale.

(384) La disposizione citata ha come è noto reso applicabile le provvidenze alle iniziative dirette ad assorbire, in tutto o in parte, la mano d'opera non riassorbita da imprese che si siano trovate o si trovino nelle condizioni di cui all'articolo 2 della legge 1115 del 1968 (integrazione salariale). Talune perplessità erano insorte, nel 1975, in ordine ai rapporti tra detta norma e l'art. 1 del regolamento recato dal D.M. 28-12-1972, secondo il quale le domande di approvazione dei piani devono essere prodotte non oltre quattro mesi dalla pubblicazione del decreto del Ministro del lavoro relativo all'integrazione salariale: in via di interpretazione, si è ritenuto che detta limitazione non abbia ragione di sussistere nelle ipotesi di cui alla nuova previsione legislativa.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per ciò che attiene alla distinzione operata nel prospetto tra piani di ristrutturazione, di riconversione o misti (385), può evidenziarsi che quasi il 90 per cento del totale dei finanziamenti agevolati (come anche degli investimenti indotti) ha riguardato piani di ristrutturazione (386) circostanza, questa, che ha contribuito anch'essa alla rilevata diminuzione del costo medio per unità lavorativa.

Attuali, poi, permangono le osservazioni formulate nel 1975 sulla esiguità degli interventi in favore del Mezzogiorno (9 piani su 89 e 35,4 miliardi di finanziamenti su 367,7), in ordine alla quale manca alla Corte ogni possibilità di verificare in concreto l'osservanza da parte dell'Amministrazione dell'articolo 4, della legge 7 giugno 1975, n. 230, che consente di utilizzare per il centro nord gli stanziamenti riservati per il mezzogiorno e rimasti inutilizzati allorché sia stato dato corso a tutte le richieste « accoglibili » presentate da imprese meridionali.

La ripartizione settoriale dei piani approvati — che vede l'industria chimica assorbire oltre il 40 per cento dei finanziamenti, con un residuo 26,6 per cento destinato a quella elettro-meccanica (387) — in-

(385) Nel prospetto stesso, i piani di riconversione comprendono anche quelli relativi ad attività sostitutive ed innovative; per una diversa definizione del termine « riconversione » si veda il già citato art. 3 del disegno di legge n. 211/B-Senato.

(386) Nel 1975, del 57,2 per cento dei finanziamenti avevano beneficiato piani a finalità mista (che nel 1976 hanno invece inciso nella limitata misura dell'1,70 per cento) mentre i piani di ristrutturazione — caratterizzati da un più contenuto costo medio per unità lavorativa — si erano rapportati al totale dei finanziamenti nella misura del 32 per cento circa.

(387) Il seguente prospetto elenca i settori industriali cui i piani approvati si riferiscono, con indicazione del numero dei piani, dell'importo degli investimenti (in miliardi) nonché dei finanziamenti (anch'essi in miliardi).

1) Chimico:	8;	348,70;	148,80
2) Elettromeccanico:	31;	186,20;	97,84
3) Tessile abbigliamento:	16;	61,90;	34,25
4) Elettronico:	6;	51,57;	26,52
5) Grafico:	7;	33,30;	17,20

duce infine a rilevare come talune iniziative finanziate riguardino settori (imprese tessili e cantieristica navale) per i quali l'intervento pubblico di sostegno è disciplinato da apposita e specifica normativa (388). Ciò pone l'esigenza, solo in parte tenuta presente dal noto disegno di legge n. 211/B-Senato sulla riconversione industriale, di un espresso coordinamento legislativo tra le varie normative d'intervento a favore dell'industria; coordinamento tanto più necessario — è il caso di ribadire ancora — ove si consideri che le possibili concrete duplicazioni assai difficilmente potrebbero emergere in sede di controllo ispettivo effettuato dall'Amministrazione, per i rilevati limiti in cui tale funzione è posta in essere.

d) *Interventi in favore di imprese industriali dissestate* (leggi 18 dicembre 1961, n. 1470 e 18 maggio 1973, n. 274) — Come evidenziato dall'unito prospetto, sono state nell'anno per intero utilizzate dall'Amministrazione sia le residue disponibilità dello stanziamento di 70 miliardi relativo al 1975, (legge 4 agosto 1975, n. 403 e decreto legge 29 novembre 1975, n. 573 convertito nella legge 26 gennaio 1976, n. 4) — pari a 23,236 miliardi — sia i 30 miliardi stanziati, per

6) Alimentare:	5;	21,98;	11,40
7) Ceramico:	3;	21,31;	10,41
8) Ligneo:	6;	15,92;	9,60
9) Calzaturiero:	4;	10,27;	6,17
10) Navale:	2;	7,13;	4,36
11) Edile:	1;	1,70;	1,11

(388) 16 piani del settore tessile sono stati infatti ammessi ai benefici della legge n. 464 attenendo a domande presentate dopo il termine previsto dalla legge n. 1011 del 1° dicembre 1971, ma prima dell'entrata in vigore della legge n. 350 del 1976, che ha disposto la riapertura di detto termine. Due piani, poi, si sono riferiti all'industria cantieristica navale, avendo la Sezione del Controllo (deliberazione n. 659 del 29 gennaio 1976) ritenuto ammissibile l'intervento alternativo, nel settore, della normativa generale (legge n. 464) e di quella settoriale.

Non è chiaro, peraltro, se tale possibilità sussista ancora dopo l'entrata in vigore della legge 23 dicembre 1975, n. 720, che ha nel settore stesso introdotto provvidenze del tutto analoghe a quelle contemplate dalla legge n. 464 (contributi in conto interessi sul finanziamento di piani di ristrutturazione e conversione).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Legge 18 novembre 1961, n. 1470, e successive modificazioni e integrazioni

A) Priorità	B) Numero finanziamenti		C) Importo finanziamenti (in milioni)		D) Dimensione media (in milioni) C:B	E) Dipendenti occupati		F) Finanziamento medio per dipendente C:E	G) Dimensioni imprese per numero dipendenti fino a:			H) Pareri regionali espressi	
	Ass.	Perc.	Ass.	Perc.		Ass.	Perc.		50	200	500		oltre
1 ^a Priorità Mezzogiorno	133	54,5	24.483	43,5	184	13.413	40	1.825.000	73	43	13	4	97
2 ^a Priorità Centro-Nord	111	45,5	31.767	56,5	286	20.228	60	1.570.000	31	50	23	7	81
Totale . . .	244	100	56.250	100	230,5	33.641	100	1.672.000	104	93	36	11	178

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il 1976, dal decreto-legge 30 aprile 1976, n. 156, convertito con modificazioni nella legge 24 maggio 1976, n. 350. I finanziamenti autorizzati, anzi, hanno altresì inciso su circa 3 miliardi di disponibilità aggiuntive derivanti da revocche di precedenti finanziamenti o da « rientri »: ciò che porrà il problema — non appena i relativi provvedimenti di impegno perverranno alla Corte — di valutare tale circostanza alla stregua della disposizione recata dall'articolo 2 della legge n. 403 del 1975 (389).

La prassi — segnalata lo scorso anno — secondo cui non tutte le domande di finanziamento prodotte vengono trasmesse all'IMI per la prescritta istruttoria, (ma solo quelle che, per esclusiva ed incontrollabile valutazione ministeriale, non risultino carenti dei requisiti prescritti o attinenti a settori esclusi dal finanziamento (390); la sempre più ampia elasticità delle direttive fissate dal CIPE in materia di priorità nell'accoglimento delle domande (391); la pos-

(389) La disposizione — che ha abrogato la precedente norma di cui all'art. 8 della legge n. 184 del 1971, secondo cui le somme restituite dai mutuatari dovevano affluire al patrimonio dell'IMI — ha stabilito che i rientri, a decorrere dal 1° gennaio 1976, devono affluire al bilancio dello Stato, per essere poi riassegnati all'IMI e destinati alla concessione di ulteriori finanziamenti.

(390) Tale prassi, secondo i chiarimenti forniti dall'Amministrazione, ha lo scopo di non operare eccessivamente l'IMI ed accelerare i tempi delle istruttorie. I finanziamenti assentiti nel 1976 sono stati comunque 244 (245 nel 1975) e in 178 casi il previsto parere favorevole delle regioni interessate è stato reso in forma espressa.

(391) I più rigidi criteri originariamente fissati dal CIPE nel 1973, sono stati una prima volta modificati, come si è riferito lo scorso anno, il 4 luglio 1975, nel senso di accordare priorità non solo alle imprese del centro-nord ubicate in zone depresse o montane, ma anche a quelle che abbiano iniziato lo svolgimento di nuove attività produttive nel sud ovvero siano ubicate in zone depresse o con problemi occupazionali derivanti da crisi congiunturali di settore o d'azienda. In data 21 aprile 1976, un'ulteriore modifica è stata apportata e la priorità è stata estesa alle imprese di maggiore consistenza occupazionale, a quelle aventi peso rilevante nell'ambito dell'economia locale, alle imprese, infine, che presentino un pericolo imminente di interruzione dell'attività produttiva o la cui produzione sia destinata, in misura apprezzabile, all'esportazione.

sibilità, offerta infine all'Amministrazione, di superare con motivata determinazione l'eventuale parere negativo espresso dall'IMI a conclusione della fase istruttoria (392), costituiscono fattori che — sebbene formalmente collegati ad obiettive esigenze di pubblico interesse — con l'estendere il margine di discrezionalità dell'Amministrazione concorrono anche a rendere meno agevole alla Corte una valutazione dell'operato di quest'ultima secondo parametri di legittimità. Considerazione analoga — come detto a proposito di altri settori di intervento — meritano d'altronde i casi in cui le scelte discrezionali dell'organo amministrativo coinvolgono la definizione di espressioni tecniche usate dal legislatore (ovvero da organi di indirizzo quali il CIPE) ma non da questi sufficientemente precisate: ipotesi, questa, in concreto verificatasi nell'anno in sede di controllo sull'osservanza dei limiti massimi di « capitale investito » fissati dal CIPE per l'individuazione delle imprese piccole e medie, destinatarie delle provvidenze (393) ed in occasione della quale la Corte, sul terreno della mera legittimità, non ha potuto che prendere atto dei criteri adottati dall'Amministrazione per la valutazione di detto capitale, orientati a detrarre dal computo relativo la massa dei debiti a breve dell'impresa (394).

(392) Deliberazione Sezione Controllo n. 603 del 13 febbraio 1975. In più di un caso, nell'anno, i provvedimenti oggetto di rilievo per mancanza di motivazione in ordine al parere negativo dell'IMI sono stati alla Corte restituiti unitamente ad un rapporto integrativo dell'IMI di contenuto favorevole alla concessione del finanziamento.

(393) Secondo le direttive del CIPE, le piccole e medie imprese, possibili beneficiarie delle provvidenze, sono quelle con un capitale investito non superiore a 10 miliardi se ubicate nel mezzogiorno e non superiore a 5 miliardi se ubicate nel centro-nord.

(394) Solo di recente, ad opera dell'art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n. 902 (disciplina del credito agevolato al settore industriale) è intervenuta una definizione legislativa del concetto di « capitale investito » che sembra dar ragione alle perplessità a suo tempo manifestate dalla Corte prescrivendo che, nel relativo computo, debbano essere detratti dalle immobilizzazioni tecniche solo gli ammortamenti e non anche i debiti a breve.

Attiene infine anch'essa ai limiti che il controllo della Corte incontra nel settore d'intervento in esame la previsione di cui all'articolo 3 della legge n. 274 del 1973, che ha come noto concesso all'Amministrazione l'eccezionale facoltà di incidere sulla situazione economica delle imprese dissetate anche attraverso l'abbuono di somme ad esse già mutate, attraverso cioè un'anomala forma di sovvenzione non idonea a tradursi in atti soggetti al riscontro di legittimità (395).

Tutto ciò premesso, talune osservazioni possono desumersi, come di consueto, dall'esame dei dati relativi all'attività svolta nell'anno dall'Amministrazione e dal raffronto di essi con quelli, analoghi, concernenti il precedente esercizio: contrariamente a quanto verificatosi nel 1975 — è anzitutto da rilevare — conforme a legge si dimostra la distribuzione degli interventi tra imprese del centro-nord e meridionali, avendo quest'ultime assorbito il 43,5 per cento dei finanziamenti ed il 40 per cento circa dell'occupazione sovvenuta (396).

Un'ancor più alta incidenza sul totale si riscontra poi per il numero delle operazioni che ha interessato le zone del sud (133 su 244, pari al 54,5 per cento), in ragione della minore dimensione media dei relativi finanziamenti (184 milioni, a fronte di 286 milioni per il centro-nord).

Ove si prescindano dalle regioni solo marginalmente interessate all'intervento qui in esame, la ripartizione territoriale dei finanziamenti vede comunque quali regioni più

(395) In tal senso, si veda la deliberazione della Sezione del controllo n. 693 del 20 maggio 1976, già citata nella precedente relazione. Nel 1976, come si è potuto apprendere dai verbali del Comitato, un abbuono di somme mutate non è stato concesso ad un'altra impresa richiedente, perché ritenuto influente a giovare alle strutture dell'impresa, giudicate ormai definitivamente compromesse.

(396) Nel precedente esercizio, la percentuale dei finanziamenti destinata al mezzogiorno era stata del 34,3 per cento, mentre, sempre in ragione della minore dimensione media unitaria dei finanziamenti, oltre il 40 per cento delle operazioni avevano riguardato imprese meridionali.

beneficiarie la Lombardia, con 22 operazioni e 10,83 miliardi di finanziamento, la Campania, con 40 operazioni e 8,56 miliardi, ed il Piemonte (15 operazioni per 5,07 miliardi); tra le regioni meridionali, notevole anche l'entità degli interventi in favore dell'Abruzzo (3,98 miliardi di finanziamento con 20 operazioni), della Calabria (23 operazioni e 3,07 miliardi), nonché delle Puglie, il Lazio sud e la Sicilia (rispettivamente 2,67 miliardi, 2,40 miliardi e 2,04 di finanziamento) (397).

In termini globali, mentre la dimensione media dei finanziamenti è aumentata dai 191 milioni del 1975 ai 230,5 del 1976, significativo appare soprattutto il decremento verificatosi nel costo affrontato dalla collettività per il mantenimento di ciascun posto di lavoro, pari a lire 1.870.000 nel 1975 ed a lire 1.672.000 nel 1976 (398). Non distante da quella rilevata nel 1975 è invece la percentuale delle imprese sovvenzute aventi forza occupazionale non superiore a 200 dipendenti (80 per cento circa sul totale) (399).

Quanto alla ripartizione degli interventi tra i vari comparti industriali, il settore tessile, cui si sono riferite 42 operazioni, ha assorbito anche nel 1976 la percentuale di gran lunga più alta dei finanziamenti (20,7 per cento), nonostante sia esso interessato da un'apposita e specifica normativa di intervento per l'attuazione di piani di ristrutturazione.

(397) Tra le regioni del centro nord, alla Lombardia ed al Piemonte seguono la Toscana (3,8 miliardi e 16 operazioni), il Veneto (3,16 miliardi e 13 operazioni) e poi le Marche, il Friuli e il Lazio-nord, con 6,7 e 5 operazioni rispettivamente, e 1,98 miliardi, 1,81 e 1,49.

(398) Particolarmente contenuto è risultato il costo medio di ciascun posto di lavoro salvaguardato relativamente alle sole imprese del centro-nord (1.570.000 lire, a fronte di lire 1.825.000 nel mezzogiorno). Valutato distintamente in ciascuna regione, il dato in questione varia dalle lire 750 mila della Toscana ai circa 3.000.000 dell'Abruzzo.

(399) Quasi il 55 per cento delle imprese meridionali sovvenzute presenta un'occupazione non superiore alle 50 unità, mentre delle 11 imprese con occupazione superiore a 500 unità, 7 risultano localizzate nel centro-nord.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

turazione e conversione (400). Una considerevole aliquota dei finanziamenti ha riguardato poi il settore dell'industria metalmeccanica (11,9 per cento del totale dei finanziamenti e 24 operazioni), nonché, con riferimento soprattutto alle regioni meridionali, quello alimentare (10,9 per cento del totale dei finanziamenti, 20,44 per cento di quelli destinati al Mezzogiorno e 40 operazioni di cui 36 a favore delle imprese meridionali) (401).

Può infine essere utile ricordare che con decreto ministeriale del 7 aprile 1976 i tassi d'interesse agevolato annuo da applicare in ordine ai finanziamenti in discorso sono stati elevati dal 3 al 4,50 per cento per le imprese del mezzogiorno e dal 6 al 7,50 per cento per quelle localizzate nel centro-nord.

e) *Interventi nel settore tessile* (legge 1 dicembre 1971, n. 1101) — Soltanto 15 decreti approvati di piano, dei quali 6 concernenti la ristrutturazione e 9 la riconversione industriale, sono nell'anno pervenuti

(400) Ove alle industrie tessili si aggiungano quelle del settore abbigliamento-confezioni (10 operazioni e 3,23 miliardi di finanziamento), l'incidenza del comparto sul totale dei finanziamenti sale al 26,50 per cento (e al 21,3 per cento sul totale delle operazioni).

(401) Al settore tessile, i cui dati sono riportati nel testo, a quello metalmeccanico (6,7 miliardi e 24 operazioni) ed a quello alimentare (6,127 md e 40 operazioni), seguono, in ordine decrescente per importi di finanziamento, i seguenti comparti: meccanico (5,07 md e 24 operazioni); lavorazione del legno (3,57 md e 17 operazioni); calzaturiero (3,26 md e 12 mutui); grafico-editoriale (3,23 miliardi e 10 operazioni); cementiero (2,78 md e 13 operazioni); edilizio (2,175 md e 9 operazioni). Ad altri settori risultano poi destinati finanziamenti inferiori al miliardo.

Limitatamente al mezzogiorno, il settore alimentare precede, per numero di operazioni (36 contro 23) e per importi di finanziamento (5 miliardi contro 4,95) persino quello tessile. Seguono il comparto cementiero (2,49 miliardi) e quello metalmeccanico (2,195 miliardi). Relativamente, invece, al centro-nord, il settore tessile e dell'abbigliamento assorbe, con 9,97 miliardi, circa un terzo dei finanziamenti; con importi nettamente inferiori seguono il comparto metalmeccanico (4,5 miliardi) e quello meccanico (3,98 miliardi).

alla Corte, per un ammontare di finanziamenti agevolati previsto in 21,234 miliardi e di investimenti indotti pari a 61,392, dei quali 49,594 attinenti ai 9 piani di riconversione. Di questi ultimi — tutti relativi ad imprese non tessili ma ubicate in zone a prevalente industrializzazione tessile (402) — cinque riguardavano la realizzazione di nuovi impianti (tre in Piemonte e due in Toscana, per un totale di finanziamenti pari a 12,68 miliardi) e i restanti quattro (due nel Veneto, uno in Toscana ed uno in Emilia) l'ampiamiento di impianti già esistenti. Come già lo scorso anno, il settore extratessile più interessato alla sostituzione produttiva è risultato quello meccanico, con 5 piani, mentre negli altri quattro casi i comparti sostitutivi sono stati l'edile, il cartiero, il settore minerario e quello dei prefabbricati.

Anche dei dati relativi a tali decreti tiene conto il prospetto seguente, che aggiorna quello pubblicato nella relazione precedente ed è riepilogativo di tutti i piani approvati dalla entrata in vigore della legge n. 1101 del 1971.

I dati complessivi che dal prospetto stesso si desumono sembrano deporre positivamente sull'operatività della legge ora citata — di recente rifinanziata con la legge n. 228 del 1975 — in quanto gli investimenti indotti previsti nei 618 piani sinora approvati ammontano ad oltre 542,5 miliardi, dei quali circa 305 ammessi al finanziamento agevolato.

Come più volte sottolineato nelle precedenti relazioni, tuttavia, manca al momento la possibilità di conoscere in quanti casi all'approvazione del piano abbia fatto in concreto seguito la stipulazione del contratto di mutuo e la concessione del contributo statale in conto interessi, giacché la Amministrazione rinvia di fatto l'emanazio-

(402) Come specificato nella precedente relazione, possono essere ammessi alle provvidenze di cui alla legge n. 1101, per espressa previsione legislativa, i piani relativi ad imprese non tessili intesi a realizzare, in talune zone precisamente individuate, iniziative idonee a ridurre la depressione economica o ad elevarne il livello occupazionale.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Legge 1 dicembre 1971 n. 1101 (Tessili)
 (approvazione nuovi piani e modifiche)

	I Imprese artigiane	II Imprese industriali			III (I+II) Totali
		a Ristrutturazione	b Conversione	c (a+b) Totali	
A) Numero piani approvati	223	360	20	380	603
a) 1973-75 . . .	—	6	9	15	15
b) 1976 . . .	223	366	29	395	618
c) Totali . . .					
B) Importo finanziamento ex lege 1101 (in milioni)	5.120	251.093	21.982	273.075	278.195
a) 1973-75 . . .	—	7.149	14.085	21.234	21.234
b) 1976 . . .	5.120	238.242	36.067	294.309	299.429
c) Totali . . .					
C) Integrazioni finanziamento ex lege 228 del 1975	—	2	2	4	4
a) numero . . .	—	301	332	1.133	1.133
b) Importi . . .					
D) Importo finanziamento variati	1	18	3	21	22
a) Numero . . .	—6,7	2.890,7	1.579	4.469,7	4.463
b) Importi . . .					
E) Importo totale finanziamenti (in milioni)	5.133,3	261.933,7	37.978	299.911,7	305.025
F) Importo piani finanziati	8.240	417.000	45.352	462.352	470.592
a) 1973-75 . . .	—	11.798	49.594	61.392	61.392
b) 1976 . . .	8.240	428.798	94.946	523.744	531.984
c) Totali . . .					
G) Importo piani variati nel 1976	—4,8	4.623	6.162	10.785	10.780,2
H) Importo totale piani (in milioni)	8.235,2	433.421	101.108	534.529	542.764,2
I) Importo medio dei finanziamenti	22,9	715,6	1.309,5	759,2	493,5
L) Percentuale media del piano ammessa 100 E:H	62,3	60,43	37,56	56,1	56,19

ne del decreto d'impegno fino al momento in cui l'avvenuta attuazione del piano consente di procedere contestualmente alla concessione ed alla liquidazione del contributo (403). D'altro canto, i dati relativi a tale fase conclusiva del procedimento — secondo cui solo il 30 per cento dei piani approvati ha avuto completa attuazione (404) — autorizzano a supporre che un fattore di notevole vischiosità sia anche rappresentato dalla procedura d'intervento in atto prevista, la quale non solo comporta una duplicazione di attività istruttoria (in parte affidata al Ministero ed in parte agli Istituti di credito) ma omette anche di stabilire un termine massimo entro il quale all'approvazione del piano da parte della autorità amministrativa debba far seguito la stipulazione del contratto di mutuo da parte degli Istituti di credito (405).

Altri elementi di cui la Corte non ha conoscenza e alla cui stregua andrebbe valutata l'operatività globale della legge n. 1101 del 1971 riguardano il numero complessivo delle domande prodotte entro i termini fissati dalla legge stessa e non ancora esaminate, nonché il numero delle domande presentate dopo la riapertura di detti termini, disposta dalla legge 24 maggio 1976, n. 350 (406). Premesso, comunque, che la

(403) Non è dato alla Corte valutare la misura in cui a determinare tale prassi — che è deviante rispetto alla procedura prevista dalla legge — contribuisca in concreto la lamentata inadeguatezza delle strutture amministrative preposte all'attuazione degli interventi in esame.

(404) L'emanazione dell'atto di impegno (decreto di concessione del contributo in conto interessi) è intervenuto infatti per 188 dei 618 piani fin qui approvati, ed, in particolare, per 61 dei 223 piani presentati da imprese artigiane e per 127 dei 395 piani relativi ad imprese industriali. Di detti decreti, 35 sono pervenuti alla Corte nel 1976, dei quali 29 per il settore industriale.

(405) Per una previsione analoga, si veda, invece, l'art. 11 della legge 2 maggio 1976, n. 183.

(406) I termini, che erano da tempo scaduti, sono stati prorogati sino al 30 settembre 1976. Nell'unica riunione tenuta nel 1976 (28 luglio), il Comitato interministeriale di cui all'art. 5 della

normativa in esame è destinata ad essere quanto prima superata dalla traduzione in legge dei più volte citati provvedimenti sulla ristrutturazione e riconversione industriale, può solo conclusivamente rilevarsi che degli stanziamenti in conto 1976 sul relativo capitolo 7542 (19 miliardi), 3,2 miliardi risultano a fine esercizio impegnati; i residui di stanziamento gravanti sul capitolo stesso — alla cui formazione, deve soggiungersi, contribuisce notevolmente il rilevato ritardo con il quale si provvede alla emanazione degli atti di impegno — assommano, nel totale, a 29,4 miliardi.

f) *Elettrificazione delle zone rurali* (legge 28 marzo 1968, n. 404) — Scaduto, con il 1976, il termine massimo di utilizzazione dei residui impropri del capitolo aggiunto 7701 (residui derivanti dai 31 miliardi complessivamente stanziati, per il quinquennio 1967-1971, della legge n. 404 del 1968), i dati emersi dall'esercizio del controllo consentono alla Corte di tracciare un quadro definitivo dei risultati dell'intervento del Ministero nel settore dell'elettrificazione rurale (407).

Premesso che nella concreta attuazione della legge n. 404 di gran lunga preponderante è risultata la destinazione degli in-

legge 1101, dopo aver valutato se non era il caso di adottare criteri nuovi in connessione alla intervenuta riapertura dei termini, ha stabilito, tenuto conto dei ristretti limiti di tempo a disposizione per la presentazione di nuovi piani, « di esaminare le nuove domande di ristrutturazione sulla base dei criteri già adottati nel passato, salvo aggiornare i parametri e le priorità ». Non risulta, peraltro, che tale aggiornamento sia stato in prosieguo deliberato.

(407) Sotto il profilo contabile, i 31 miliardi di cui si è detto risultavano quasi per intero utilizzati (30,88 miliardi di impegni) sin dalla fine dell'esercizio 1975. A seguito dei pagamenti effettuati nell'anno (4 miliardi), i residui propri del citato capitolo aggiunto sono passati da 12,7 miliardi a 8,74, somma pari al 27% circa degli stanziamenti complessivi.

La legge n. 404 — è opportuno ricordare — dispose a suo tempo che il piano generale di

terventi alla finalità fondamentale perseguita dal legislatore (illuminazione pubblica delle zone rurali) (408), l'esame dei dati di cui all'unito prospetto suggerisce di rilevare anzitutto come il numero dei piani particolareggiati effettivamente realizzati (1.492) risulti nettamente inferiore a quello (5.000) previsto nel piano generale di diffusione.

Ciò è senza dubbio da ascrivere alla lievitazione dei prezzi verificatasi nell'arco temporale di applicazione della legge, resa più ingente dal prolungarsi di fatto di quest'ultimo — attraverso la utilizzazione ex articolo 36 della legge di contabilità generale delle somme non impegnate negli esercizi di competenza — sino al 1976 (409).

Il dato stesso — che è già di per se stesso indice di una realizzazione solo parziale

diffusione del servizio elettrico — formulato da un'apposita Commissione tenendo conto, in particolare, delle esigenze delle zone meridionali, insulari e depresse del Centro-nord — fosse attuato dall'Enel previa articolazione del piano stesso in singoli piani particolareggiati.

Per il coordinamento degli interventi in argomento con quelli del c.d. Piano verde n. 2 (articolo 19 della legge n. 910 del 1966), venne altresì disposto che in ciascuna regione la Commissione prevista dalla normativa ora citata predisponesse per ogni esercizio finanziario, sulla base dei piani particolareggiati e dei progetti esecutivi proposti dall'ENEL e con utilizzazione del prezzario approvato dal Ministero dell'agricoltura per gli interventi del Piano verde, un programma quantitativo del bisogno regionale sia in termini di elettrificazione rurale (illuminazione pubblica ed usi elettro-agricoli), sia in termini di elettrificazione in favore di attività agricole connesse ad attività industriali, nonché per attività artigianali, commerciali e turistiche. In conformità a tali programmi regionali, e sul modello di un'apposita convenzione-tipo, sono state poi stipulate ed approvate dal Ministero dell'industria singole convenzioni con l'ENEL, restando quest'ultimo altresì tenuto, per legge, a fornire il 20 per cento dei mezzi finanziari.

(408) Non si ritiene utile, per tale motivo, fornire distinti elementi in ordine alla elettrificazione in favore di attività agricole « connesse ».

(409) Ponendo a raffronto talune voci di spesa del prezzario approvato dal Ministero dell'agricoltura per il Piano verde n. 2, si rilevano, dal 1971 al 1976, aumenti variabili tra il 90 e il 160 per cento circa.

degli obiettivi avuti di mira dal piano generale di interventi —, va inoltre valutato in rapporto alla inadeguatezza, sin dall'inizio, dei fondi all'uopo stanziati. È ben vero, infatti, che ai 31 miliardi recati dalla legge n. 404 — aumentati, con la quota a carico dell'ENEL, a 38,75 — sono da aggiungere i fondi del Piano Verde n. 2 destinati ad analoghe finalità, nonché quelli in concreto utilizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno, in applicazione della legge n. 717 del 1965, per le opere di elettrificazione interessanti i comprensori irrigui, ma è anche vero che un'indagine preliminare alla emanazione della legge n. 404 (condotta dall'ENEL nel 1965, eppertanto da valutare sulla base dei prezzi all'epoca correnti e delle previsioni allora formulabili in merito alla svalutazione monetaria) aveva quantificato in 202,2 miliardi il fabbisogno finanziario complessivo per l'elettrificazione rurale (410).

Ciò posto, e tornando all'esame dei dati esposti nel prospetto, può rilevarsi che in conformità ad un'espressa previsione del piano generale, nonché ad una prescrizione formulata dal CIPE sulla base dell'indagine preliminare ora cennata, oltre il 70 per cento degli stanziamenti della legge n. 404 risulta destinata ad interventi nelle zone meridionali (411): pur in mancanza di idonei elementi di giudizio quali, in particolare, i dati relativi all'intervento della Cassa per

(410) L'indagine stessa poneva in rilievo come la popolazione priva del servizio elettrico ascendesse a 1.205.590 unità.

(411) È da notare, al riguardo, che l'articolo 7 della legge n. 404 escludeva dalle relative provvidenze le opere d'elettrificazione interessanti i comprensori irrigui di competenza della Cassa per il Mezzogiorno. L'osservanza di tale criterio si è rilevata in concreto difficoltosa per l'estensione dei comprensori, tale da ricomprendere la quasi totalità delle zone agricole meridionali; nel 1971, inoltre, l'articolo 1 della legge n. 853 ha soppresso i piani pluriennali di coordinamento nel cui ambito trovavano ragion d'essere e regolamentazione i comprensori stessi. A motivo di tutto ciò, il dato concernente gli investimenti statali nel mezzogiorno ex lege n. 404 si riferisce all'intero territorio meridionale e non invece ad una parte soltanto di esso.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Legge 404/68 - Elettificazione

REGIONI	N. Piani	Importo globale (milioni)	Importo contributo Statale (milioni)	Importo liquidato (milioni)
1) Abruzzi	15	303,0	242,4	242,4
2) Basilicata	139	4.572,6	3.658,1	3.219,6
3) Calabria	58	3.645,8	2.916,7	1.146,8
4) Campania	95	3.153,7	2.522,9	1.729,4
5) Emilia - Romagna	105	2.194,2	1.755,4	1.597,4
6) Friuli	5	328,1	262,5	139,4
7) Lazio	229	1.945,7	1.556,5	1.035,8
8) Liguria	32	256,4	205,1	194,8
9) Lombardia	82	657,2	525,8	463,7
10) Marche	49	403,4	322,7	278,6
11) Molise	35	392,7	314,2	269,2
12) Piemonte	109	1.518,6	1.214,9	858,8
13) Puglia	93	4.009,3	3.207,4	2.809,5
14) Sardegna	71	2.444,6	1.955,7	1.326,8
15) Sicilia	131	7.948,0	6.358,4	3.726,3
16) Toscana	138	2.969,0	2.375,2	2.118,5
17) Trentino - Alto Adige	10	196,6	157,3	147,2
18) Umbria	70	1.086,8	869,5	825,4
19) Valle d'Aosta	4	22,6	18,0	18,0
20) Veneto	22	547,5	438,0	387,5
Totale	1.492	38.595,8	30.876,7	22.535,1

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

il Mezzogiorno nel settore elettro-agricolo, meritevole di segnalazione sembra essere soltanto la scarsa operatività della legge n. 404 in Abruzzo, che, con 15 piani particolareggiati e 242,4 milioni di stanziamento statale, risulta la regione tra tutte meno beneficiata.

Mentre, il 27 per cento quasi dei fondi utilizzati riguarda le isole maggiori (Sicilia e Sardegna), significative possono ritenersi le somme destinate a talune regioni del nord caratterizzate dall'esistenza di zone depresse (Toscana, in particolare, Emilia-Romagna e Piemonte). Nell'impossibilità, infine, di fornire elementi in ordine al costo dell'intervento pubblico nelle singole regioni — variando esso non soltanto in rapporto al costo del terreno e del tipo di opere da realizzare, ma anche in ragione del fattore temporale — può solo dirsi che la dimensione finanziaria di ciascun piano particolareggiato, in termini di contributo statale, risulta mediamente pari a 20,695 milioni; valutato su base regionale, peraltro, il dato stesso varia da un minimo di 4,5 milioni (Valle d'Aosta) ed un massimo di 52,50 milioni (Friuli-Venezia Giulia).

g) *Interventi nella zona del Vajont* (legge 4 novembre 1963, n. 1457 e successive modificazioni) — Per sommarie indicazioni sulle finalità dei diversi interventi che al Ministero dell'industria competono per la industrializzazione della zona depressa del Vajont, può utilmente rinviarsi alla precedente relazione.

Nel 1976, mentre i pagamenti in conto residui sul capitolo 7044 — contributi ai consorzi dei nuclei di industrializzazione — hanno di poco superato lo stanziamento di competenza, scarsamente incidendo, di conseguenza, sul totale dei residui (3 miliardi circa, tutti di stanziamento, alla fine del-

l'esercizio) un ulteriore aumento dei residui si è verificato sui capitoli 7045 e 7042, relativi alle contribuzioni in conto capitale ed in conto interessi per iniziative direttamente assunte dalle imprese industriali.

Sul capitolo 7045 in particolare, mentre il totale dei residui è aumentato da 6,1 a 7,6 miliardi, una lieve diminuzione ha riguardato i soli residui di stanziamento, passati da 5,6 a 5,4 miliardi. I decreti concessivi di contributi in conto interessi pervenuti nell'anno sono stati invece 5, per un importo di finanziamenti pari a 2,94 miliardi. Sul relativo capitolo 7042, i residui importi pari nel 1975 a 7,1 miliardi, sono passati a 10,5 miliardi.

Aumenti, del pari, hanno subito i residui di stanziamento dei capitoli 7043 e 7041, concernenti i contributi alle imprese danneggiate dalla nota catastrofe del 1963: sul primo di detti capitoli, in particolare, gli ordini di accreditamento emessi hanno inciso per 456 milioni sulle disponibilità degli anni precedenti ed inutilizzato è rimasto lo stanziamento di 1 miliardo in conto 1976 (412). Relativamente al secondo — sul quale gravano residui di stanziamento pari a 6,3 miliardi (413) — sono nell'anno pervenuti 4 decreti di finanziamento, uno dei quali concernente attività commerciale, per un importo di somme mutate pari a 1.988,3 milioni.

Le iniziative beneficiarie fanno capo, come consentito dalla legge, a soggetti diversi da quelli che subirono, a suo tempo, il danno e riguardano località diverse da quella originaria dell'impresa danneggiata.

(412) Nel corso dell'anno, pertanto, i residui del capitolo sono passati da 1,5 a 2,1 miliardi (da 0,8 a 1,8 quelli di stanziamento).

(413) 5,8 miliardi nel 1975.

CAPITOLO XIV

MINISTERO DELL'INTERNO

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

Non diversamente da altre Amministrazioni dello Stato, anche il Ministero dell'interno è caratterizzato dalla condizione di incertezza organizzativa che ne investe le principali strutture. Ed è da rilevare che tale situazione non concerne soltanto le Direzioni generali (dell'assistenza pubblica, dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane ed internazionali, della Amministrazione civile) interessate all'ulteriore trasferimento di compiti alle Regioni ed alle conseguenti modifiche da apportare negli uffici centrali e periferici (414), ma si riferisce anche a servizi di interesse nazionale, come quelli della pubblica sicurezza, per i quali già da tempo il Governo ha assunto l'impegno di procedere ad un riordinamento diretto ad adeguarne la organiz-

(414) Ciò in attuazione delle deleghe di cui agli articoli 1 e 6 della legge n. 382 del 1975 (le deleghe sono state rinnovate con legge 27 novembre 1976, n. 894). Ulteriori stimoli alla revisione dell'ordinamento della Direzione generale dell'Amministrazione civile potranno poi derivare dalla riforma della legge comunale e provinciale, da tempo allo studio e di prossima attuazione, secondo quanto può evincersi dal fatto che il Governo, in occasione dell'esame degli stati di previsione della spesa del Ministero per gli esercizi finanziari 1976 e 1977, ha accolto due ordini del giorno, di analogo contenuto, con i quali veniva impegnato alla presentazione di un apposito disegno di legge, al fine anche di porre rimedio alle gravi condizioni in cui versa la finanza locale. (V. Atti Camera, Bollettino delle Commissioni n. 647 del 4 dicembre 1975 e Atti Senato, Sedute delle Commissioni n. 29 del 23 novembre 1976).

zazione alle moderne esigenze di prevenzione e di repressione dei reati e di tutela dell'ordine pubblico (415).

L'ammontare complessivo della spesa che, in tale contesto, è stata impegnata dal Ministero nel corso del 1976, ha raggiunto i 1.163,9 miliardi, segnando così, rispetto all'esercizio precedente, un incremento di 134,5 miliardi, e cioè di una percentuale (13,1 per cento circa) di poco superiore a quella registrata nel 1975 (11,7 per cento) ma tuttavia nettamente inferiore a quella che si è verificata nella spesa totale della Amministrazione dello Stato (22,1 per cento) (416).

(415) Non molto dissimile è la situazione della situazione della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi, per la cui organizzazione sono state emanate nell'esercizio norme urgenti di carattere transitorio che si richiamano espressamente ad ulteriori provvedimenti da adottare per la razionalizzazione dei servizi (V., ad esempio, articolo 4, primo comma, del decreto-legge n. 463 del 1976). Nel rinviare, per entrambi i settori, alle notazioni contenute nel successivo paragrafo 2, è da rilevare, per ciò che attiene al potenziamento delle forze di polizia, che mentre nuove proposte di legge sono state presentate alle Camere nel 1976 (Atti Camera dei Deputati nn. 1 e 900) e nel 1977 (Atti Camera nn. 1338, 1376 e 1468 e Atti Senato n. 667), — dopo che analoghe proposte di legge erano decadute per fine legislatura — non risulta ancora inoltrato al Parlamento il preannunciato disegno di legge governativo sul riordinamento della pubblica sicurezza.

(416) La rappresentatività, in termini di effettivo accrescimento dei servizi, dei dati sopra menzionati non è sostanzialmente modificata dalla circostanza che, a seguito della devoluzione al Ministero per i beni culturali ed ambientali delle competenze in materia archivistica (decreto-legge

La misura in cui l'aumento degli impegni si è ripartito tra i singoli settori di intervento, formerà oggetto di esame successivamente, in sede di considerazioni sullo svolgimento dell'attività istituzionale. Per ciò che attiene, invece, all'analisi economica, la maggiore espansione, in termini percentuali (47,8 per cento circa), si è verificata nelle spese relative all'acquisto di beni e servizi (categoria IV), passate da 113,4 a 167,7 miliardi. In questa categoria, peraltro, l'incremento ha riguardato in misura preponderante (da 1,4 a 38,7 miliardi) i servizi della Direzione Generale dell'Amministrazione civile (rubrica 2) — per effetto, principalmente, delle esigenze connesse alle consultazioni popolari svoltesi nel 1976 — mentre più contenuto è stato l'aumento riguardante i servizi delle Direzioni generali della protezione civile e dei servizi antincendi (rubrica 5, + 5,6 miliardi, pari al 31,8 per cento) e, soprattutto, della pubblica sicurezza (rubrica 4, + 12,7 miliardi, pari al 14,9 per cento), nonostante l'esigenza — particolarmente avvertita, specie nell'ultimo settore — di procedere all'ammodernamento degli impianti e delle attrezzature tecniche.

Minore in percentuale, ma non in assoluto, è poi l'incremento che si è registrato nelle spese per il personale in servizio (categoria II + 71,1 miliardi, pari al 13,4 per cento), e, nell'ambito di queste, per i dipendenti della pubblica sicurezza (58,6 miliardi, pari al 14,9 per cento), in conseguenza sia

14 dicembre 1974, n. 657, convertito, con modificazioni, nella legge 29 gennaio 1975, n. 5), sono stati soppressi nello stato di previsione per il 1976 gli stanziamenti relativi alla Direzione generale degli Archivi di Stato. La limitata entità, rispetto alla spesa globale del Ministero, degli impegni assunti in tale settore nel corso del 1975 (6,7 miliardi) non è tale, infatti, da influire apprezzabilmente sulle percentuali di incremento riportate nel testo.

In argomento è altresì da considerare che parte degli stanziamenti di alcuni capitoli soppressi è stata utilizzata — come si avrà occasione di specificare in seguito — per costituire la dotazione di capitoli di nuova istituzione destinati a consentire l'espletamento delle competenze nella materia residue al Ministero o per incrementare, sempre allo stesso fine, le dotazioni di capitoli già esistenti nell'ambito della Rubrica 1.

di disposizioni generali che hanno apportato miglioramenti al trattamento economico degli impiegati dello Stato (417) che di norme particolari con le quali, in vista anche del perseguimento di una maggiore efficienza nello svolgimento dei servizi, sono stati disposti aumenti di indennità accessorie ed ampliamenti nella consistenza degli organici. Nella stessa categoria, un tasso di incremento superiore alla media (14,5 per cento) si è pure verificato per le spese per il personale della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi, in relazione all'applicazione, a decorrere dal 1° luglio 1976, delle disposizioni contenute nel decreto legge 3 luglio 1976, n. 463 (418), in ordine alle nuove misure orarie dei compensi per lavoro straordinario e delle indennità per le prestazioni effettuate nelle giornate festive (419).

Pressoché costante si è mantenuto infine, l'ammontare complessivo delle spese

(417) Si veda al riguardo la legge 28 aprile 1976, n. 155.

Nel corso del 1976, inoltre, è stata data applicazione al decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1975, n. 146, recante il regolamento di attuazione dell'articolo 4 della legge 15 novembre 1973, n. 734 (corresponsione di indennità di rischio, ecc. al personale civile, di ruolo e non di ruolo, e agli operai dello Stato). Talune notazioni sull'argomento sono contenute nel paragrafo 3, sub lett. b).

(418) Tale è il caso della legge 7 febbraio 1976, n. 25 (riapertura, in favore degli appartenenti alle forze di polizia, dei termini per la revoca delle domande di collocamento a riposo agevolato ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 336 del 1970); della legge 5 maggio 1976, n. 187 (riordinamento di indennità ed altri provvedimenti per le forze armate); della legge 12 aprile 1976, n. 205 (modifiche della legge 10 ottobre 1974, n. 496, contenente « Disposizioni a favore di categorie del personale del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza »); della legge 19 maggio 1976, n. 321 (riammissione in servizio di militari di truppa del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza e dell'Arma dei carabinieri in congedo). Diffuse notazioni sui miglioramenti retributivi e sugli ampliamenti degli organici recati nell'esercizio precedente, e che hanno esplicitato pienamente i loro effetti nel corso del 1976, sono contenute nella relazione per il 1975, pagg. 287 e segg.

(419) Si vedano, al riguardo le osservazioni formulate nel successivo paragrafo 3 lett. b).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

impegnate nell'ambito della categoria V (trasferimenti), passate dai 352 miliardi del 1975 a 363,2 miliardi. Tale andamento della gestione ha costituito peraltro il risultato del contrapporsi ai notevoli incrementi nel campo dell'assistenza pubblica (rubrica 7 + 52,2 miliardi) delle flessioni verificatesi nella rubrica 2 (— 43,3 miliardi) (420).

Quanto ai tempi di erogazione della spesa, una diminuzione del 17,2 per cento si è verificata — con inversione della tendenza all'espansione che aveva contraddistinto gli esercizi precedenti — nella gestione dei residui, nella quasi totalità concernenti spese di parte corrente. L'importo globale, che al termine dell'esercizio precedente ammontava a 338,7 miliardi, è salito a 280,5 miliardi. Di questi, 15,3 miliardi attengono a residui di stanziamento su capitoli di parte corrente a' termini dell'articolo 27 della legge 22 dicembre 1969, n. 964 (30 miliardi nel 1975) (421), e 6,3 miliardi si riferiscono ad analoghi residui di nuova formazione, secondo quanto previsto dall'articolo 17 della legge 23 aprile 1976, n. 136 (422).

(420) In ordine ai principali fattori che hanno determinato il menzionato andamento della spesa (quali l'aumento degli interventi per calamità naturali e la soppressione dello stanziamento relativo ai contributi da corrispondere ai Comuni e alle Province per il ripianamento dei bilanci), si rinvia al paragrafo 4 di questo stesso capitolo.

(421) Ai sensi della legge citata nel testo (concernente « disposizioni in materia di credito ai Comuni e alle Province, nonché provvidenze varie in materia di finanza locale ») è stata autorizzata la conservazione tra i residui di somme non impegnate di stanziamenti iscritti nei capitoli 1576, 1579 e 1585 agg.

(422) Tale articolo ha disposto che gli stanziamenti relativi a « spese per le competenze dovute ai componenti dei seggi elettorali, per le forniture di materiale vario e cancelleria, nonché per tutte le altre occorrenze inerenti all'attuazione delle elezioni politiche » (capitolo 1538) non impegnate nell'esercizio di competenza, possono esserlo nell'anno successivo. Per connessione di materia, è da ricordare in questa sede che un'analogha disciplina è stata introdotta dall'articolo 45 del decreto-legge 18 settembre 1976, n. 648, per le spese di parte corrente relative ad interventi nel Friuli-Venezia Giulia » non utilizzate nel 1976 ». A' termini di tale disposizione è stata autorizzata la conservazione tra i residui di 154 milioni a carico del capitolo 2615.

Per quanto riguarda la struttura dello stato di previsione, i principali mutamenti apportati nel 1976 conseguono ad innovazioni organizzative disposte nel corso dell'esercizio od in quello precedente. Tale è il caso della soppressione degli stanziamenti relativi alla Direzione generale degli Archivi di Stato (rubrica 6) in dipendenza del trasferimento delle relative attribuzioni al Ministero per i beni culturali ed ambientali (423), nonché dell'istituzione, nell'ambito della rubrica 4, del capitolo 2648 per far fronte alle esigenze del nuovo ufficio, previsto dall'articolo 7 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, incaricato di provvedere alla direzione ed al coordinamento dell'attività di polizia volta alla prevenzione e alla repressione del traffico illecito delle sostanze stupefacenti e psicotrope (424).

In ordine alla determinazione dell'oggetto dei singoli capitoli, le modifiche recate allo stato di previsione al fine di assicurare una migliore specificazione della spesa (425), hanno solo in parte eliminato le carenze in passato rilevate dalla Corte. Restano valide, pertanto, le osservazioni sulla eterogeneità

(423) Correlativamente, sono stati istituiti, nell'ambito della rubrica 1 (Direzione generale degli affari generali e del personale) nuovi capitoli di spesa (con una dotazione complessiva di 90 milioni) diretti a consentire l'espletamento dei compiti che nella materia residuano al Ministero dell'interno. Come cennato, inoltre, parte degli stanziamenti precedentemente iscritti nelle categorie II e IV della rubrica 6 sono stati trasportati a capitoli delle stesse categorie, già esistenti nella rubrica 1 (complessivamente 21,7 milioni per la categoria II e 105 milioni per la categoria IV).

(424) Nello stato di previsione della spesa per il 1977, il nuovo capitolo è stato inserito, con il numero 1083, nella rubrica 1. Tale collocazione appare più propria, tenuto conto che l'ufficio cui si riferiscono gli oneri in parola non è inquadrato nella Direzione generale della pubblica sicurezza, ma è posto — secondo quanto espressamente previsto dalla citata legge n. 685 — direttamente alle dipendenze del Ministro.

(425) Risponde all'esigenza di attuare una ripartizione degli stanziamenti più rispondente ai criteri di classificazione funzionale della spesa, l'istituzione dei capitoli 2649, 3153, 2809 e 3255.

Allo scopo, inoltre, di limitare l'oggetto di taluni stanziamenti, sono stati istituiti i capitoli 2654 e 2655.

degli stanziamenti iscritti nei capitoli 2627, 2633, 3147, 4234, 4297, 4298 e 4299, sulla genericità della denominazione dei capitoli 4291 e 4297 e sulla parziale identità di oggetto degli stessi capitoli, quanto agli interventi assistenziali ordinari a favore degli organismi a carattere nazionale o pluriregionale. Deve anzi segnalarsi, a tale riguardo, atteso il cospicuo ammontare della spesa stanziata (2 miliardi), l'istituzione di un altro capitolo ad oggetto eterogeneo. Trattasi del capitolo 2653 al quale vanno imputati gli oneri relativi al potenziamento dei servizi dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e che per lo stesso elemento qualificante della spesa — la destinazione cioè al potenziamento dei servizi — è destinato ad assolvere in concreto alla funzione di « riserva » cui attingere in caso di deficienza di specifici capitoli (426).

Restano, infine, attuali, per quanto concerne il fenomeno della costante, mancata utilizzazione di capitoli istituiti per memoria, le osservazioni formulate nella precedente relazione, relativamente ai bilanci allegati allo stato di previsione della spesa del Ministero (427). In argomento è da aggiungere che anche nell'esercizio in esame, sono rimasti del tutto privi di stanziamento taluni capitoli iscritti nei bilanci allegati fin dal 1974 e da allora rimasti costantemente inutilizzati, onde si pone l'esigenza

(426) Tali notazioni sono confermate dal programma di massima approvato dal Ministro (ai sensi del decreto legislativo n. 748 del 1972) che ne ha previsto l'impiego per l'ammodernamento degli automezzi, per la realizzazione di sistemi di comunicazione radiotelegrafonici, televisivi ed elettronici, per l'acquisto di armi difensive (in particolare, giubbotti antiproiettile) e munizioni, per la realizzazione di un adeguato numero di poligoni di tiro, per la ristrutturazione ed il miglioramento delle caserme di pubblica sicurezza, per l'acquisto di attrezzature per la polizia stradale, ed, in genere, per l'acquisto dei mezzi necessari per fronteggiare sollecitamente e con la massima efficacia le crescenti e sempre meglio organizzate attività criminose. Previsioni, queste, che coincidono con l'oggetto di specifici capitoli iscritti nella rubrica 4 dello stato di previsione della spesa.

(427) Vedasi relazione per il 1975, pagina 283. È da rilevare, peraltro, che la quasi totalità dei

di una verifica del permanere dei motivi che ne avevano giustificato l'istituzione. Trattasi in particolare, per l'Amministrazione del Fondo per il culto, dei capitoli 551, 601 e 602 dello stato di previsione dell'entrata e dei capitoli 212, 551, 601 e 602 dello stato di previsione della spesa; per l'Amministrazione del Fondo di beneficenza e di religione della città di Roma, dei capitoli 164, 561, 562, 601 e 602 dello stato di previsione dell'entrata e dei capitoli 211, 212, 551, 552, 601 e 602 dello stato di previsione della spesa; per l'Amministrazione dei Patrimoni riuniti ex economici, dei capitoli 552, 601 e 602 dello stato di previsione dell'entrata e dei capitoli 191, 192, 552, 601 e 602 dello stato di previsione della spesa.

2. — Gestioni fuori bilancio

Per ciò che attiene alle numerose gestioni fuori bilancio operanti presso il Ministero — tutte previste da leggi speciali e disciplinate dalle disposizioni del titolo II della legge n. 1041 del 1971 — sono stati sottoposti al controllo della Corte e restituiti all'Amministrazione con visto di regolarità, i rendiconti appresso indicati:

— rendiconto per il 1972 della gestione relativa ai compensi dell'Istituto centrale

capitoli ivi indicati è stata soppressa nello stato di previsione per l'esercizio finanziario 1977 per « insussistenza dell'entrata » o per « cessazione della spesa » (ciò è avvenuto nel bilancio del Fondo per il culto, per il capitolo 164 dello stato di previsione dell'entrata e per i capitoli 105 e 107 dello stato di previsione della spesa; nel bilancio del Fondo di beneficenza e religione della città di Roma, per i capitoli 146, 185, 301, 391 e 393 dello stato di previsione della spesa; nel bilancio dei Patrimoni riuniti ex economici, per i capitoli 202, 251, 252 dello stato di previsione della spesa). Sono, invece, rimasti iscritti nei bilanci per il 1977 del Fondo per il culto e dell'Amministrazione del fondo di beneficenza e religione della città di Roma (oltre i capitoli citati nel testo), i capitoli 144 e 146 e il capitolo 191 dello stato di previsione della spesa. Anche tali capitoli, al pari dei precedenti, sono rimasti nel 1976 sforniti di stanziamento.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di statistica (articolo 17 del regio decreto-legge 27 maggio 1929, n. 1285) (428);

— rendiconti per il 1974 del fondo diritti di segreteria (articolo 42 della legge 8 giugno 1962, n. 604 (429) e della gestione contravvenzioni alle leggi sulla pesca (articolo 41 del regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604) (430);

— rendiconti per gli esercizi 1974 e 1975 della gestione stralcio della Cassa sovvenzioni antincendi (articolo 86 della legge 13 maggio 1961, n. 469 (431), della gestione, da parte delle Prefetture, delle somme anticipate da terzi per spese contrattuali (432),

(428) Il rendiconto presenta entrate per 4,7 milioni ed uscite per 4,6 milioni, con una giacenza di cassa, al 31 dicembre 1972, di lire 83.000.

(429) Il rendiconto presenta entrate per 1.025 milioni (605 nel 1973) ed uscite per 712,5 milioni (363 nel 1973). Per effetto di tale andamento della gestione — dovuto principalmente alla lunghezza dei tempi tecnici relativi alle modalità di erogazione del fondo (utilizzato per i corsi di preparazione e di perfezionamento, per borse di studio, per concessione di equo indennizzo e per il pagamento al Ministero dei trasporti del contributo annuale per il rimborso delle riduzioni ferroviarie) — la disponibilità di cassa, che al 31 dicembre 1973 ammontava a 2,6 miliardi, è ulteriormente aumentata, così da raggiungere, al termine dell'esercizio, i 2,9 miliardi.

(430) Il rendiconto evidenzia, all'attivo, entrate per 93,8 milioni (90,9 nel 1973) ed al passivo, uscite per 103,6 milioni (57,5 nel 1973), con una giacenza di cassa, a fine esercizio, di 31,9 milioni (41,5 nel 1973).

(431) Il rendiconto per il 1974 presenta entrate per 246,7 milioni (344,1 nel 1973) ed uscite per 171,3 milioni (593,7 nel 1973), con una giacenza di cassa al 31 dicembre 1974 di 3,8 miliardi (3,7 nel 1973). Il rendiconto per il 1975 presenta entrate per 240 milioni ed uscite per 124,3 milioni, con una giacenza di cassa, al termine dell'esercizio, di 3,9 miliardi.

(432) Il rendiconto per il 1974 evidenzia entrate per 20,9 milioni, uscite per 8,3 milioni, con una giacenza di cassa, a fine esercizio, di 12,6 milioni; quello per il 1975, entrate per 15,7 milioni, uscite per 17,6 milioni, con una giacenza di cassa, al 31 dicembre 1975, di 10,5 milioni. Come già accennato nella precedente relazione, tale gestione fuori bilancio (similmente a quelle istituite presso le

della gestione per somme versate dai Comuni per la fornitura delle carte di identità (433).

— rendiconti per il 1975 delle gestioni per somme anticipate da terzi per spese contrattuali, operanti presso le Direzioni generali dell'assistenza pubblica, della pubblica sicurezza e della protezione civile (434).

Sono inoltre pervenuti alla Corte, nei termini previsti dalle vigenti disposizioni, i rendiconti per gli esercizi 1973, 1974 e 1975 del fondo tasse di concorso e della gestione compensi ISTAT, nonché il rendiconto per il 1975 della gestione contravvenzioni leggi

Direzioni generali del Ministero, ed alle analoghe gestioni operanti presso altre Amministrazioni) è stata soppressa, a decorrere dal 23 febbraio 1976, per effetto della nuova disciplina recata dalla legge 27 dicembre 1975, n. 790, in merito alle modalità di anticipazione e di versamento delle spese di copia, stampa, carta bollata etc., relative ai contratti stipulati con lo Stato.

(433) Tale gestione, di nuova istituzione, trae origine dal decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 1973, n. 369, concernente « modificazioni all'articolo 289 del regolamento per l'esecuzione del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 636 », sulla base del quale le carte di identità vengono fornite dal Provveditorato Generale dello Stato non più direttamente ai Comuni richiedenti, ma alle singole Prefetture, per la successiva distribuzione ai Comuni. Questi, poi, nel presentare le richieste di fornitura, effettuano il versamento della somma corrispondente al costo delle tessere direttamente alle contabilità speciali delle Prefetture, le quali provvedono al successivo versamento alle entrate del Tesoro (sul capitolo 2368). Il rendiconto della gestione relativa al 1974 presenta entrate per 104,3 milioni ed uscite per 91,3 milioni, con una giacenza di cassa, al 31 dicembre dello stesso anno, di 13 milioni. Il rendiconto per il 1975 presenta entrate per 119,1 milioni ed uscite per 130,6 milioni, con una giacenza di cassa, al termine dell'esercizio, 1,5 milioni.

(434) I rendiconti di tali gestioni presentano, rispettivamente, entrate per milioni 0,17 (0,26 nel 1974), 11,7 (10,7 nel 1974) e 12,5 (12,2 nel 1974) ed uscite per milioni 0,19 (0,29 nel 1974), 10,6 (35,1 nel 1974) e 2,4 (13,3 nel 1974), con una disponibilità di cassa, al 31 dicembre 1975, di lire 20 mila (31 mila nel 1974), 7,4 milioni (6,3 milioni nel 1974) e 12,4 milioni (4,5 nel 1974).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sulla pesca. Per il completamento del loro esame si è ancora in attesa che l'Amministrazione fornisca gli elementi richiesti per accertarne la regolarità (435).

Apposite notazioni sono poi da fare per l'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali (AAI), che riveste, per le notevoli dimensioni, particolare rilievo.

Il rendiconto per il 1973 di tale gestione è stato dichiarato regolare nel corso dell'esercizio, dopo che l'Amministrazione, nel maggio del 1975, ha provveduto alla trasmissione degli ulteriori elementi richiesti dalla Corte (436).

Dall'esame del rendiconto è risultato che anche per il 1973 l'AAI ha continuato a tenere distinta la gestione finanziaria — concernente le attività assistenziali svolte sul piano nazionale, nonché le iniziative intraprese nello stesso settore in collaborazione con organizzazioni straniere ed internazionali in favore dei profughi e delle popolazioni colpite da calamità naturali — da quella patrimoniale, che si riferisce invece all'amministrazione del patrimonio dell'ente e trae origine dalla « Riserva fondo lire UNRRA », prevista dall'accordo del 12 novembre 1947. Ed è da rilevare che a tale duplice impostazione corrisponde

(435) Per il fondo tasse di concorso e per la gestione compensi ISTAT non è stata ancora inviata la documentazione, richiesta dalla Corte, dell'avvenuto conguaglio, a' termini dell'articolo 34 della legge n. 734 del 1973, dei compensi corrisposti e non dovuti al personale fruente dell'assegno perequativo, o, nel caso di mancato conguaglio, della restituzione da parte degli interessati (o del recupero sugli assegni in godimento).

(436) Con riferimento alla gestione patrimoniale, è stata acquisita la documentazione concernente le entrate relative ad immobili in locazione e delle uscite per acquisto di beni e servizi (sia nell'ambito delle spese correnti che di quelle in conto capitale). Anche per il rendiconto relativo al 1974, tempestivamente inviato alla Corte, è stata richiesta all'Amministrazione la produzione di documenti ritenuti indispensabili per il riscontro di regolarità. È altresì pervenuto il rendiconto per il 1975.

una diversità dei criteri seguiti nella rendicontazione. Per la prima gestione, infatti, viene adottato un sistema di competenza misto, in quanto i mezzi finanziari posti a disposizione dallo Stato per il finanziamento dei programmi assistenziali (6 miliardi nel 1973) e per l'assistenza ai profughi stranieri (1,7 miliardi nel 1973) vengono integrati con l'avanzo di amministrazione accertato alla fine dell'esercizio precedente (1,2 miliardi); per la seconda viene redatto esclusivamente un rendiconto di cassa, sulla base di scritture tenute col metodo della partita doppia, idonee a dimostrare soltanto il movimento finanziario della gestione stessa (437).

Sul difetto di rispondenza della menzionata ripartizione — che l'Amministrazione giustifica adducendo ragioni di carattere storico (438) — sia al principio di unità del bilancio che ai criteri di rendicontazione unitaria nell'attuazione della legge n. 1041 del 1971, non possono che richiamarsi le osservazioni formulate in passato dalla Corte (439). In argomento è peraltro da aggiungere — con riguardo ai riflessi che la diversa disciplina relativa alle due gestioni è idonea ad esplicitare sull'attività dell'AAI — che, mentre le procedure amministrative e contabili della gestione finanziaria sono disciplinate da un regolamento interno recante disposizioni che presentano analogie con le norme di contabilità generale dello Stato, non altrettanto è previsto per la gestione patrimoniale, nell'ambito della quale l'attività relativa agli investimenti e disinvestimenti mobiliari ed immobiliari è caratterizzata da ampi margini di discrezionalità, anche sotto il profilo del collegamento delle singole operazioni con le finalità istituzionali dell'Amministrazione.

(437) La situazione patrimoniale, invece, non risulta elaborata neppure per il 1973.

(438) Consistenti nel diverso tipo di controllo cui erano originariamente sottoposte le menzionate gestioni: della Ragioneria o della Corte per la materia del personale, rientrante nella gestione finanziaria; di organismi internazionali per la gestione patrimoniale.

(439) Vedasi relazione per il 1973, pag. 282.

Il rendiconto per il 1973 evidenzia, per quanto concerne la gestione finanziaria, accertamenti di entrata per 10,8 miliardi (9,4 nel precedente esercizio) e spese impegnate per 12,6 miliardi (13,6 del 1972). Di queste ultime, avuto riguardo ai dati più significativi, 2,4 miliardi si riferiscono a spese di funzionamento, 2,1 miliardi a spese di assistenza ai profughi stranieri e 1,1 miliardi ad interventi assistenziali in favore delle popolazioni colpite da calamità naturali, ad iniziative in collaborazione con organismi internazionali, ad attività di formazione ed aggiornamento in campo sociale. In diminuzione risulta la consistenza dei residui attivi, passata da 631,2 milioni a 561,9 milioni (dei quali 427,3 si riferiscono al 1972), mentre pressoché costante si è mantenuta la linea di tendenza all'aumento dei residui passivi, che hanno raggiunto l'importo complessivo di 4,6 miliardi (3 miliardi nel 1972), dei quali 773,4 milioni risalgono all'esercizio precedente. Per effetto di tale andamento della gestione, la consistenza di cassa, che al 31 dicembre 1972 ammontava a 3 miliardi, è salita a 4,6 miliardi.

In ordine, infine, alla gestione patrimoniale, il rendiconto evidenzia entrate per 9,2 miliardi (15,5 nel 1972) ed uscite per 8,3 miliardi (10,6 nel 1972), con un avanzo finanziario di competenza di 892,9 milioni. Nel movimento di cassa, si sono registrati incassi per 8,1 miliardi e pagamenti per 5 miliardi, per cui la consistenza del fondo di cassa ha raggiunto gli 8,5 miliardi (5,4 miliardi nel 1972). Tale somma, unita al fondo di cassa della gestione finanziaria, ha concorso a determinare insieme con la liquidità patrimoniale, derivante dai depositi bancari liberi e vincolati (14,3 miliardi), l'ammontare complessivo della liquidità dell'AAI, quantificato, al termine dell'esercizio, in 27,4 miliardi.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi* — Per consentire l'espletamento dei compiti rimasti al Ministero dell'interno in materia di con-

servazione e di consultazione di atti riservati, con decreto ministeriale dell'11 maggio 1976 è stato istituito, nell'ambito della Direzione generale degli affari generali e del personale, l'Ispettorato centrale per i servizi archivistici (440). Si è così conclusa, dopo quasi un anno e mezzo dalla costituzione del Ministero per i beni culturali ed ambientali, la vicenda relativa al trasferimento delle attribuzioni concernenti gli archivi di Stato, vicenda che ha fatto registrare, per l'inattuazione di talune norme transitorie, non pochi inconvenienti sia nell'ambito di gestione che sotto il profilo organizzativo (441).

Altre innovazioni nell'ordinamento degli uffici del Ministero sono state apportate — come sotto diverso profilo si è avuto occasione di rilevare — in attuazione della legge 22 dicembre 1975, n. 685, concernente la « disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope. Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossico-dipendenza » e del decreto-legge 3 luglio 1976, n. 463 (442) con il quale, in conseguenza della adozione del nuovo orario di lavoro del personale del Corpo nazionale dei vigili del

(440) Il decreto istitutivo — emanato in attuazione dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1975, n. 854 — prevedeva in origine che l'Ispettorato operasse alle dirette dipendenze del Ministro ed è stato rettificato in conformità delle osservazioni mosse dalla Corte. Tenuto conto, infatti, della formulazione letterale del citato articolo 2 — che aveva testualmente previsto la costituzione del nuovo ufficio « nell'ambito della Direzione generale degli affari generali e del personale » — non è sembrata legittima l'anzidetta collocazione, sulla base anche della considerazione che la stessa avrebbe di fatto comportato l'equiparazione dell'Ispettorato ad una Direzione generale, in contrasto, tra l'altro, con la legge istitutiva del Ministero per i beni culturali ed ambientali, che ha disposto che gli Archivi di Stato venissero « organizzati in Direzione generale sostitutiva » di quella del Ministero dell'interno.

(441) Si vedano, al riguardo, le notazioni contenute nella relazione per il 1975, pagine 282 e 286.

(442) Convertito, con modificazioni, nella legge 10 agosto 1976, n. 557.

fuoco (443), sono state emanate norme particolari di carattere transitorio, in tema di organizzazione dei servizi antincendi e di protezione civile.

A' termini dell'articolo 7 del primo testo legislativo sopra citato, con decreti ministeriali in data 7 gennaio 1976 e 10 luglio 1976 è stato costituito l'ufficio di direzione e di coordinamento dell'attività di polizia volta alla prevenzione e alla repressione del traffico illecito delle sostanze stupefacenti o psicotrope. La nuova unità organizzativa, sulla base delle disposizioni dettate dal menzionato articolo 7, è posta alle dipendenze dirette del Ministro ed è presieduta dal Ministro stesso o da un Sottosegretario da lui delegato. Concorrono a comporla funzionari o ufficiali designati dalla Direzione generale della pubblica sicurezza, ufficiali designati dal comando generale della guardia di finanza e dal comando generale dell'Arma dei carabinieri, nonché funzionari designati dal Ministro per la sanità, dal Ministro per la grazia e giustizia e dal Ministro per gli affari esteri. Per il finanziamento delle attività demandate all'ufficio, è stato istituito il capitolo 2648, le cui disponibilità complessive (200 milioni) sono state interamente impegnate ed erogate nell'esercizio.

Per quanto riguarda, poi, le innovazioni che si riferiscono alla organizzazione della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi, con decreto ministeriale in data 17 agosto 1976 è stato determinato, con le modalità previste dall'articolo 3 del decreto-legge n. 643 del 1976, il contingente di dipendenti da utilizzare

(443) Il fatto che si sia dovuti ricorrere alla decretazione di urgenza a causa dell'adozione del nuovo orario di lavoro del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco previsto dall'articolo 11 della legge 8 dicembre 1970, n. 996, è espressamente riconosciuto nelle premesse del decreto-legge. Nella materia è stato emanato, il 28 agosto 1976, un decreto ministeriale che ha determinato turni continuativi di dodici ore, dalle 08,00 alle 20,00 ovvero dalle 20,00 alle 08,00, seguiti da intervalli di riposo, rispettivamente, di 24 e 48 ore (in precedenza l'orario di lavoro era articolato su turni continuativi che potevano raggiungere le 24 ore di servizio, alle quali facevano seguito 24 ore di riposo).

negli uffici — sino a quando non sarà disponibile il personale necessario per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, anche mediante utilizzazione di elementi provenienti da enti pubblici soppressi e comunque non oltre un anno dall'entrata in vigore del decreto-legge — al fine di « assicurare la funzionalità amministrativa ed il supporto tecnico degli organi centrali e periferici ». Il contingente (un decimo della forza organica) è composto di 1.600 unità: 1.170 per gli uffici periferici (Ispettorati regionali e interregionali e Comandi provinciali) e 430 per alcuni uffici centrali (Servizio tecnico, Scuole centrali, Centro studi ed esperienze).

Immutato è rimasto l'ordinamento degli uffici delle altre direzioni generali. Delle notazioni che in passato sono state formulate sulle carenze organizzative che si verificano nel Ministero, meritano di essere ricordate quelle relative alla non corrispondenza tra le dotazioni organiche dei primi dirigenti ed il numero, talvolta assai superiore, degli uffici di corrispondente livello (444). Gli inconvenienti, infatti, che a tale situazione si collegano — quale, ad esempio, il costante ricorso ad incarichi di reggenza — sono destinati ad essere accentuati, ed in parte lo sono stati nel 1976, a causa dell'impossibilità di conferire la metà dei posti resisi disponibili dopo il 30 giugno 1976 nella qualifica di primo dirigente (l'altra metà, come è noto, viene attribuita agli impiegati delle qualifiche ad esaurimento), in conseguenza della mancata in-

(444) Tale è la situazione che si verifica presso la Direzione dell'Amministrazione civile, per la quale la dotazione organica dei primi dirigenti-vice prefetti ispettori è determinata in 198 unità dalla tabella III allegata al decreto sulla dirigenza. E al riguardo da tener presente che — sulla base di quelle che l'Amministrazione ritiene le normali esigenze di funzionamento — presso le Prefetture dei capoluoghi di provincia dovrebbero essere costantemente in servizio almeno tre primi dirigenti (di cui uno con l'incarico di dirigere l'ufficio provinciale elettorale e dei servizi ispettivi, e gli altri da preporre alle due divisioni di cui queste si compongono). Al numero dei primi dirigenti che così risulterebbe, già ampiamente superiore alla dotazione organica, va ad aggiungersi quello dei posti di capo delle divisioni in cui si articola l'Amministrazione centrale.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dizione dei corsi di formazione dirigenziale previsti dagli articoli 22 e 23 del decreto legislativo n. 748 del 1972 (445).

Anche in ordine agli aspetti organizzativi connessi alla mancata emanazione di norme legislative e regolamentari, restano valide le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni. È da considerare in proposito, con riguardo alle omissioni più significative, che neppure nel corso del 1976 è intervenuta la revisione degli enti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale operanti nel settore dell'assistenza (446) e che permane il ritardo nell'emanazione dei regolamenti previsti, in tema di protezione civile e di servizi antincendi, dagli articoli 13 e 21 della legge 8 dicembre 1970, n. 996.

b) *Personale* — Alla data del 31 dicembre 1976, risultavano non coperti nelle dotazioni organiche del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza 10.781 posti, nella quasi totalità (10.538 posti) concernenti i ruoli dei sottufficiali e militari di truppa (446 bis).

(445) Alla data del 31 dicembre 1976, non era stato possibile utilizzare 23 vacanze determinatesi nella qualifica di primo dirigente. Per considerazioni di carattere generale sulla mancata attuazione delle disposizioni relative ai corsi di formazione dirigenziale, si rinvia al capitolo II, Sez. I, Parte II.

(446) Vedasi articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 9 del 1972. Sono, pertanto, « rimaste ferme », secondo quanto disposto dal primo comma del citato articolo 4, le competenze degli organi dell'Amministrazione in ordine agli enti menzionati nel testo. È da ritenere, ormai, che la revisione di questi enti sarà attuata in applicazione della legge n. 382 del 1975 (in ordine alla quale si rinvia al capitolo I, Sez. I, della presente Parte II) nonché nel quadro del riordinamento degli enti pubblici previsto dalla legge n. 70 del 1975.

(446 bis) 81.850 unità complessivamente previste in ruolo (62.925 per i militari di truppa) a fronte di 71.312 unità in servizio (56.857 militari di truppa). Da rilevare peraltro che — sempre alla data del 31 dicembre 1976 — risultavano richiamati in servizio temporaneo (a' termini dei decreti del Presidente della Repubblica 21 marzo 1972, n. 90, e 4 luglio 1975, n. 334) 3.192 unità (1.874 militari di truppa) e che 1.128 unità prestavano servizio in posizione non di ruolo (226 militari di truppa).

Il raffronto di tali dati con quelli relativi agli esercizi precedenti (8.738 e 7.352 unità mancanti, rispettivamente, nel 1975 e nel 1974) pone in evidenza come il continuo aumento degli arruolamenti nell'ultimo triennio (3.929 allievi guardie assunte nell'esercizio, 3.463 nel 1975 e 3.000 nel 1974), se ha determinato un lieve aumento nella consistenza del personale in servizio, non solo non ha potuto far fronte alle maggiori disponibilità derivanti dall'ampliamento dell'organico disposte dalla legge 11 luglio 1974, n. 253 (447), ma non è stato neppure in grado di sopperire alle vacanze precedentemente esistenti nei ruoli in parola ed al normale ricambio che negli stessi si è verificato per effetto delle cessazioni del servizio.

Anche nel ruolo della carriera direttiva amministrativa della Direzione generale della pubblica sicurezza il numero dei posti d'organico non coperti ha raggiunto proporzioni di rilievo. Al termine dell'esercizio, nelle qualifiche di commissario capo e di commissario — per le quali è prevista una dotazione complessiva di 1.196 posti — risultavano in servizio 678 funzionari, compresi 150 nuovi commissari assunti nel corso del 1976 (448).

Considerazioni per certi versi analoghi sono da fare per il Corpo nazionale dei vi-

(447) Per effetto di questa legge, che ha previsto un aumento dei ruoli del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza di complessive 5.000 unità nell'arco di cinque anni, si sono resi disponibili nel 1976, 1975 e 1974, rispettivamente, 1000, 750 e 1.250 nuovi posti.

(448) Con decreto ministeriale del 31 agosto 1976 è stata disposta la sospensione delle prove scritte di un concorso bandito nel giugno del 1976 per l'assunzione di 94 commissari in prova. Il provvedimento è stato motivato con la necessità di attendere le decisioni del Parlamento sul disegno di legge che il Governo si apprestava a presentare (ciò che ancora non è avvenuto) per realizzare « in armonia con i principi dell'ordinamento costituzionale, una globale riforma della pubblica sicurezza e del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza ». Con uguale motivazione è stata disposta, con decreto ministeriale del 30 agosto 1976, la sospensione delle prove scritte del concorso, per esami, per l'ammissione di 60 allievi ufficiali al 1° anno del XIII corso dell'Accademia delle guardie di pubblica sicurezza.

gili del fuoco, le cui dotazioni organiche sono state ampliate dalla legge 27 dicembre 1973, n. 850 (449). Soltanto nei mesi di febbraio e di giugno del 1977 sono giunti a termini due concorsi, banditi nel settembre del 1975, per l'assunzione, rispettivamente di 528 e di 3.358 vigili. Il decreto di nomina dei vincitori del secondo concorso, in particolare, pur recando la data del 1° luglio 1976, è stato trasmesso alla Corte il 10 marzo 1977, non corredato peraltro dal decreto di approvazione della graduatoria, pervenuto il 23 maggio successivo (450). Solo il 5 maggio del 1977 è stato poi pubblicato il bando dello speciale concorso previsto dalla legge 10 agosto 1976, n. 557, per la copertura dei posti comunque disponibili nella qualifica di vigile fino al momento dell'approvazione della graduatoria (451).

Per quanto concerne il personale operaio, anche nel 1976 si è riproposto il fenomeno del conferimento ad operai comuni delle mansioni della categoria superiore, con la conseguente attribuzione del relativo trattamento economico, a' termini dell'articolo 14 della legge 5 marzo 1961, n. 90. Restano valide, in argomento, le osserva-

(449) Come accennato nelle precedenti relazioni, tale legge ha aumentato di 4.000 unità la consistenza degli organici, ripartendo gli incrementi di personale nei due anni 1974 (2.945 unità) e 1975 (1.045 unità). Nel corso del 1976, a seguito di due concorsi esauritisi, rispettivamente, in un periodo di 12 e di 24 mesi, hanno assunto servizio 23 nuove unità nella qualifica iniziale del ruolo tecnico della carriera direttiva e 380 nella qualifica di vigile.

(450) Come menzionato nel testo, il decreto di nomina è stato poi registrato in data 11 giugno 1977. Da rilevare al riguardo che l'assunzione dei nuovi vigili del fuoco era stata preannunciata come imminente dal Ministro per l'interno nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 463, comunicato alla Presidenza del Senato l'8 luglio 1976 (Atto n. 17).

(451) Secondo le previsioni legislative, tale concorso — per titoli, integrato da un colloquio e da una prova pratica tecnico attitudinale — dovrà essere riservato ai vigili volontari ausiliari in congedo. I posti disponibili saranno messi a concorso specificamente per singoli sedi ed i vincitori non potranno essere trasferiti prima di avervi prestato servizio per almeno cinque anni.

zioni formulate nelle precedenti relazioni circa lo snaturamento delle finalità della legge (che tale assegnazione prevede solo « temporaneamente » e per inderogabili esigenze di servizio) e la sostanziale alterazione della progressione retributiva propria delle diverse qualifiche (452).

In tema di indennità accessorie, con decreti interministeriali in data 16 settembre e 29 novembre 1976 sono state determinate, in applicazione dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1975, n. 146, le attività comportanti rischio prestate dalle varie categorie di personale del Ministero dell'interno (453). Gli impegni globalmente assunti a tale titolo hanno di poco superato gli 8 miliardi, ivi compresi quelli relativi al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che da soli sono ammontati a 7,8 miliardi (454).

(452) Il conferimento di mansioni superiori, che si collega sia all'insufficienza di taluni ruoli organici che alle vacanze che negli stessi si verificano, ha assunto carattere ormai ricorrente presso il Ministero. Nel 1976, secondo dati forniti dall'Amministrazione, il fenomeno ha interessato una percentuale di operai pari a circa il 27 per cento delle dotazioni organiche delle diverse Direzioni generali, ovvero a poco meno del 35 per cento del totale del personale operaio in servizio. Per considerazioni di carattere generale, si rinvia al capitolo II, parte II.

(453) Trattasi nella quasi totalità dei casi, di prestazioni rese da personale operaio addetto a laboratori, autocentri, magazzini o reparti, ovvero da funzionari addetti a Gabinetti scientifici, per le quali sono state riscontrate le condizioni di rischio previste nei vari « gruppi » indicati nella tabella allegata al decreto citato nel testo. Gli impegni assunti nel 1976, che comprendono anche gli arretrati a decorrere dal 1° gennaio 1973, sono ammontati a 20,5 milioni (capitolo 1023).

(454) Ciò è dovuto al fatto che, come segnalato nella precedente relazione (pag. 288), il decreto n. 146 del 1975 ha attribuito l'indennità di rischio (gruppo I della tabella A) a tutti i dipendenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusi i dirigenti, dando così luogo ad una ipotesi eccezionale in cui un'indennità di tale tipo viene corrisposta non ad alcune unità per l'esercizio di attività particolari, rispetto a quelle svolte con carattere di generalità da tutti i dipendenti dello stesso ruolo, ma alla totalità del personale per qualsiasi attività necessaria all'adempimento dei compiti istituzionali.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Un cenno particolare è poi da fare, in materia di lavoro straordinario, delle conseguenze delle ulteriori deroghe introdotte dal più volte citato decreto-legge n. 463 del 1976 e dalla legge 23 aprile 1976, n. 132, concernente la semplificazione delle procedure elettorali (455).

In applicazione della disciplina dettata dal primo testo normativo (456), i compensi per lavoro straordinario relativi al secondo semestre del 1976 sono stati corrisposti ai dipendenti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, compresi i dirigenti (457), nelle nuove misure determinate dall'articolo 1, mediamente superiori di 2,5 - 3 volte (a seconda delle diverse qualifiche) a quelle pre-

(455) Anche per il 1976 il Ministro del tesoro ha autorizzato, a termini dell'articolo 3, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1965, n. 749, l'elevazione del 50 per cento dei limiti di orario e di spesa per le prestazioni di lavoro straordinario rese dal personale civile del Ministero dell'interno. L'onere complessivo è ammontato a 15,6 miliardi.

(456) Il decreto-legge n. 463 limitava l'applicazione delle disposizioni relative allo straordinario ad un periodo di tre mesi (decorrente dal 1° luglio 1976) « salvo che prima di tale scadenza non entrino in vigore gli accordi firmati in materia ai sensi dell'articolo 9 della legge 22 luglio 1975, n. 382 ». Il suddetto periodo è stato portato a sei mesi dalla legge di conversione (articolo 1 della legge n. 557 del 1976) ed è stato ulteriormente prorogato di altri sei mesi dal decreto-legge 30 dicembre 1976, n. 868, convertito nella legge 26 febbraio 1977, n. 45.

(457) Articolo 1, secondo comma, del decreto-legge. Degna di nota appare l'estensione ai dirigenti (per i quali sono previsti appositi criteri di calcolo) della nuova disciplina sul lavoro straordinario in considerazione, tra l'altro, del fatto che gli stessi sono esclusi dalla contrattazione collettiva prevista dall'articolo 9 della legge n. 382, di cui, come può evincersi dal testo dell'articolo 1 del decreto-legge e come espressamente affermato dal Governo nella relazione al disegno di legge di conversione, le nuove norme non costituiscono che un'anticipazione.

viste per gli altri dipendenti dello Stato (458).

Con decreto ministeriale in data 17 agosto 1976 si è provveduto, inoltre, alla determinazione del numero delle ore da assumere come limite massimo individuale per la corresponsione dei compensi in parola al contingente di personale destinato a prestare servizio negli uffici con mansioni di carattere amministrativo-contabile e di supporto tecnico. Ed è da rilevare, al riguardo, che la concreta applicazione delle particolari disposizioni concernenti lo straordinario di tale categoria di personale ha portato alla individuazione di un limite annuo mediamente superiore alle 500 ore, a fronte di quello di 350 ore stabilito, in via generale, per i dipendenti direttamente addetti allo svolgimento di compiti operativi (459). Trattasi di una vicenda che va segnalata perché la situazione di fatto che è venuta a determinarsi non può essere frutto che di imperfezioni tecniche nella formulazione della norma o di erronea valutazione dei presupposti sui quali la stessa era destinata ad incidere, tenuto conto delle espresse di-

(458) È da rilevare peraltro, che le disposizioni sullo straordinario contenute nel decreto-legge n. 463 sono state estese dall'articolo 7 del decreto-legge 18 settembre 1976, n. 648, nel testo sostituito dalla legge di conversione 30 ottobre 1976, n. 730, al personale addetto, anche in posizione di comando, ad uffici operanti nelle province di Udine e Pordenone, comunque a disposizione del Commissario straordinario.

(459) Per questi ultimi dipendenti il limite massimo individuale delle ore di lavoro straordinario effettuabile nel corso dell'anno è direttamente stabilito dall'articolo 2 del decreto-legge in 350 ore (salvi gli eventuali maggiori limiti in dipendenza di interventi per catastrofe o calamità naturali di cui alla legge 8 dicembre 1970, n. 996). Per il personale compreso nel contingente da destinare agli uffici è invece previsto (ultimo comma dell'articolo 3) che i compensi per lavoro straordinario non possano superare per ogni mese il trattamento mediamente corrisposto per qualifica, allo stesso titolo, al 31 gennaio 1976. L'applicazione di tale norma ha portato alla determinazione di limiti mensili che variano da un minimo di 37 ore per un vigile al parametro iniziale di stipendio (120) ad un massimo di 50 ore per il Capo squadra al parametro 188.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

chiarazioni del Ministro dell'interno, in sede di esame parlamentare del disegno di legge di conversione, sull'opposto significato da attribuire al trattamento differenziato riservato al « ruolo dei servizi » (460).

Quanto alle altre deroghe introdotte nel 1976, in attuazione dell'articolo 18 della legge n. 136 del 1976 — che consente, « in occasione di consultazioni popolari » (461), di autorizzare la effettuazione di lavoro straordinario sino ad un massimo di 80 ore mensili, per il periodo intercorrente tra la data di pubblicazione del decreto di convocazione dei comizi ed il trentesimo giorno successivo alle consultazioni — con decreto ministeriale del 4 maggio 1976 è stato determinato, per le votazioni del 20 giugno, un contingente di 320 unità (di cui 32 dirigenti, compresi due dirigenti generali) autorizzato alle prestazioni in parola per tutto il periodo previsto dalla norma; limitatamente ai mesi di maggio e di giugno l'autorizzazione è stata estesa, rispettivamente, ad altre 50 unità (14 dirigenti) e 75 unità (7 dirigenti) (462). In occasione delle con-

(460) L'individuazione delle unità destinate a svolgere attività di carattere impiegatizio e non operativo, ed in prospettiva la creazione di appositi ruoli, è destinata a rispondere, secondo le dichiarazioni rese dal Ministro, anche a motivi di equità. « Infatti non è giusto che personale che svolge tali funzioni venga ad avere lo stesso trattamento economico di quanti operano in condizioni molto più disagiate ed esposte al rischio » (A.S., citato resoconto della seduta del 5 agosto 1976).

(461) Analoga disposizione era contenuta, limitatamente peraltro alle sole consultazioni elettorali del novembre del 1975, nell'articolo 21 della legge 8 marzo 1975, n. 39 (estensione del voto ai diciottenni). L'abolizione di limiti temporali, operata dalla norma citata nel testo, viene ad istituzionalizzare il ricorso a prestazioni di carattere eccezionale per lo svolgimento di un servizio cui sono addetti appositi uffici che dovrebbero garantirne, con gli ordinari strumenti messi a disposizione, il regolare svolgimento.

(462) Con altro decreto in data 4 maggio 1976, sono stati individuati i contingenti per gli uffici periferici.

sultazioni popolari del mese di novembre, inoltre, con decreto ministeriale del 14 ottobre 1976 è stato determinato un contingente di 75 unità (di cui 7 dirigenti, compresi due dirigenti generali) autorizzato all'effettuazione di lavoro straordinario in eccedenza al limite ordinariamente previsto.

La spesa relativa a tali prestazioni è ammontata, per la sola sede centrale, a 47 milioni circa.

Nel 1976 nessun mutamento è intervenuto nella consistenza degli uffici individuati come aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Ministro e nel contingente del personale ad essi assegnato (463) al quale, secondo quanto previsto dall'articolo 19 della legge n. 734 del 1973, lo straordinario può essere corrisposto nel limite massimo di 80 ore mensili. La spesa complessiva sostenuta a tale titolo è ammontata a 155,2 milioni (158,5 milioni nel 1975).

Anche per quanto riguarda la deroga prevista dall'articolo 7 della legge n. 734 (aumento nel limite massimo mensile fino a 70 ore) immutato è rimasto il numero di dipendenti addetti ai due centri meccanografici di notevole rilevanza (464). Nel corso dell'esercizio sono state utilizzate mensilmente per prestazioni di lavoro straordinario 42 unità (di cui due dirigenti) presso il Centro meccanografico del servizio elettorale (per una spesa di 18,8 milioni) e 4 unità presso il centro elettronico di pubblica sicurezza (con una spesa totale di 1,4 milioni).

In tema, infine, di interventi assistenziali in favore dei dipendenti in servizio ed in quiescenza e delle loro famiglie, la somma globalmente impegnata a carico dei capitoli 1201, 2301, 3251 e 4571 è ammontata a

(463) 97 unità, di cui 29 della carriera direttiva (compresi i dirigenti), oltre al personale addetto al Gabinetto e alle Segreterie.

(464) 51 unità per il servizio elettorale e 14 per il Centro della Direzione generale della pubblica sicurezza.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

244,9 milioni (255 nel 1975) (465). Una parte di tali fondi è stata utilizzata per la concessione di sussidi generalizzati in favore di intere categorie di dipendenti, per somme singolarmente modeste e con identica motivazione (466), prassi questa che denota la tendenza all'accoglimento di una troppo ampia accezione delle finalità da perseguire.

Le spese relative alle sovvenzioni in favore delle famiglie degli appartenenti alle forze di polizia vittime del dovere hanno comportato impegni per 1,4 miliardi circa (1,2 nel 1975) (467). Restano valide in argomento le osservazioni formulate nella precedente relazione (468).

c) *Beni e servizi strumentali* — Anche nel 1976 il Ministero, non disponendo di sufficienti immobili di proprietà dello Stato, ha sostenuto un rilevante onere (3,9

(465) Come segnalato nella precedente relazione, all'attività svolta dal Ministro in tale settore si affianca quella dei vari sodalizi che attendono in via istituzionale all'assistenza e alla previdenza del personale e che fruiscono talvolta di sovvenzioni a carico del bilancio dello Stato. Nel 1976, peraltro, tali sovvenzioni non sono state corrisposte (nel 1975; 330 milioni per il Fondo di assistenza del personale della pubblica sicurezza; 300 milioni per il Fondo di previdenza e premi al personale dell'Arma dei carabinieri; 70 milioni per l'Opera nazionale di assistenza del personale dei servizi antincendi).

(466) Tale è il caso della somma di 25 milioni distribuita tra 1.636 dipendenti della Direzione generale (con una media *pro capite* di poco superiore alle 15.000 lire) come sussidio per il mantenimento dei figli agli studi.

(467) I dati si riferiscono agli stanziamenti del capitolo 2802.

(468) V., al riguardo, relazione per il 1975, pag. 291. Le incertezze che più frequentemente si presentano nell'applicazione delle generiche disposizioni legislative che disciplinano la concessione della « speciale elargizione », concernono l'interpretazione da dare ai concetti di « servizio d'ordine pubblico » e di « rischio specifico » (che dovrebbe essere utilizzato per distinguere le vittime del dovere dai deceduti per causa di servizio). Al fine di rendere la normativa in materia più chiara e, nel contempo, più completa, estendendola anche a situazioni che attualmente ne restano escluse, l'Amministrazione ha reso noto l'intendimento di presentare al Parlamento un apposito disegno di legge.

miliardi circa) per la locazione di edifici da adibire ad uso di ufficio.

Nel rinviare, in argomento, alle considerazioni di carattere generale formulate in altra parte della relazione (469), va qui sottolineato come l'entità della spesa — tendenzialmente in aumento, nonostante la ritenuta applicabilità alle Amministrazioni pubbliche del regime vincolistico relativo ai canoni di locazione — torni a riproporre l'opportunità di una verifica delle esigenze di carattere permanente dei servizi, ed in specie di quelli che abbisognano di immobili dotati di caratteristiche particolari, al fine di impostare un piano edilizio idoneo a soddisfarle.

Di non molto rilievo l'incremento che si è verificato nel costo del servizio di casermaggio, cui si provvede in gestione diretta per le guardie di pubblica sicurezza e mediante l'affidamento in appalto per le 24 legioni dei carabinieri. L'ammontare dei relativi oneri è passato, rispettivamente, da 1,62 a 1,97 miliardi, e da 7,10 a 7,34 miliardi.

Pressoché costante si è mantenuto, nel servizio di casermaggio relativo ai carabinieri, lo scarto in più tra le presenze effettive che hanno comportato oneri aggiuntivi per l'Amministrazione e le presenze previste in contratto (13,8 per cento, rispetto a 12,93 per cento del 1975).

Gli introiti per la vendita di materiali fuori uso (concernente veicoli della pubblica sicurezza) hanno raggiunto, nel 1976, lo importo complessivo di 898 milioni, imputati al capitolo 3554 dell'entrata e poi recati in aumento al capitolo 2635, secondo il procedimento previsto dalla legge 3 dicembre 1971, n. 1103. Il rilevante incremento rispetto agli esercizi precedenti (470) è da porre in relazione con la graduale attuazione del piano di ammodernamento del parco automobilistico della Direzione generale della pubblica sicurezza, del quale si è fatto cenno lo scorso anno.

(469) Cap. IV, Sez. I della presente Parte II.

(470) Nei primi quattro anni di applicazione della legge, gli introiti erano ammontati a 93, 184, 139 e 468 milioni.

In dipendenza di tale piano, ed utilizzando anche gli stanziamenti del capitolo 2653 (471), sono stati potenziati i mezzi veloci destinati ai servizi di polizia giudiziaria e di polizia stradale e quelli speciali in dotazione dei reparti operativi (472), 2 nuovi elicotteri sono entrati in esercizio per il trasporto rapido ed il relativo impiego di squadre di militari da 12 a 14 uomini e 32 automezzi blindati sono stati acquistati per il trasporto di militari impiegati in servizio d'ordine pubblico (473). Gli autoveicoli dichiarati fuori uso perché considerati superati sotto il profilo tecnico o della sicurezza, sono ammontati a 1.053 unità (474).

Notevole è stato pure l'ammmodernamento dei mezzi di trasporto attuato dalla Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi. Per le esigenze del Corpo nazionale dei vigili del fuoco sono stati acquistati, nel 1976, 305 autoveicoli, 2 elicotteri e 3 natanti, mentre 131 autoveicoli e 20 natanti sono stati dichiarati fuori uso (475).

(471) Gli impegni assunti sugli stanziamenti del capitolo (di cui si è fatto cenno nel paragrafo 1) hanno riguardato, infatti, per 850 milioni l'acquisto di autoveicoli, per 990 milioni impianti radiotelegrafonici e per 160 milioni apparecchiature scientifiche varie.

(472) In particolare, per i servizi investigativi e di scorta sono stati acquistati 10 motocicli Honda, 10 Alfa Romeo 2000 e 60 Fiat 131 special 1600. Per i reparti della polizia stradale e per i servizi delle « Squadre volanti » cittadine, sono stati acquistati 130 motocicli Guzzi, 595 Alfa Romeo Giulia nuova super 1600, 380 Alfa Romeo Alfetta 1800 e 60 Alfa Sud 5 marce.

(473) Sempre per il trasporto di uomini e materiali, si è provveduto all'acquisto di 50 furgoni Fiat 850, 53 furgoni Fiat 242 e 238, 24 autobus Fiat 308 e 6 automezzi speciali.

(474) Tenuto conto di tale processo di ricambio, la consistenza dei mezzi di trasporto della pubblica sicurezza risultava, al 31 dicembre 1976, di 8.068 autovetture, 4.570 altri veicoli, 5.287 motoveicoli, 362 natanti, 3 aerei e 17 elicotteri. Le spese di esercizio sono ammontate a 5,7 miliardi e quelle di manutenzione a 3,8 miliardi.

(475) Conseguentemente, la consistenza dei mezzi di trasporto della Direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi risultava,

quanto agli aspetti procedurali della attività contrattuale svolta per l'acquisizione di beni e servizi, immutata è rimasta la graduazione dei metodi adottati dall'Amministrazione per la scelta dei contraenti. Il sistema di contrattazione cui si è fatto maggiormente ricorso è stato quello della trattativa privata (27,45 miliardi) (476), seguito dalla licitazione privata (11,89 miliardi), dall'appalto-concorso (5,93 miliardi) e dalla conduzione in economia (4,62 miliardi), mentre del tutto abbandonato è risultato, come nell'anno precedente, il metodo dell'asta pubblica (477).

In relazione infine, al generale aumento dei costi registratosi nell'esercizio, anche nel 1976 il Ministero, al fine di adeguare il corrispettivo delle prestazioni previste in contratti di compravendita e di somministrazione alle condizioni di mercato esistenti al momento della consegna, si è avvalsa dell'apposizione di clausole negoziali che — in mancanza di disposizioni legislative dirette a disciplinare la revisione dei prezzi nei contratti che non si riferiscono all'esecuzione di lavori pubblici — si sono articolate nella maniera più varia, ma sempre in funzione particolarmente cautelativa dei privati contraenti (478). In ordine al rilievo

al termine dell'esercizio, di 5.593 autovetture ed altri autoveicoli, 55 motoveicoli, 1.052 natanti e 16 elicotteri. Le spese di esercizio sono ammontate a 2,5 miliardi.

(476) Non è compreso in tale importo l'ammontare delle spese relative a contratti di locazione conclusi o rinnovati nell'esercizio (14,6 miliardi).

(477) Pressoché costante è rimasto, inoltre, l'ammontare delle anticipazioni concesse ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627 (5,17 miliardi, dei quali 4,17 miliardi si riferiscono a contratti stipulati dalla Direzione generale della pubblica sicurezza e 1 miliardo a contratti relativi a servizi della protezione civile).

(478) Per l'acquisto, ad esempio, di autoveicoli di serie e per l'approvvigionamento di carburanti per auto e di combustibili per riscaldamento, la determinazione del prezzo è stata operata con rinvio a quello vigente al momento della consegna (risultante dai listini delle case costruttrici o dai prezzi CIP), mentre per l'acquisto o l'adatta-

assunto dal fenomeno, ed alle alterazioni che lo stesso produce nell'applicazione dell'istituto del quinto d'obbligo, restano valide le osservazioni formulate nella precedente relazione, alle quali non resta che fare rinvio (479).

4. — Attività istituzionale

Per lo svolgimento dei compiti demandati alla Direzione generale della pubblica sicurezza, sono stati assunti impegni, nel corso del 1976, per un importo complessivo di 596,5 miliardi, con un incremento, rispetto al precedente esercizio, del 13,2 per cento.

Rilievo particolare assume in tale settore, analogamente a ciò che avviene per la Direzione generale della protezione e dei servizi antincendi (99,5 miliardi impegnati) (480), l'attività organizzativa consistente nella predisposizione di uomini e mezzi ritenuti adeguati alle esigenze dei servizi.

Le principali notazioni in argomento sono quindi formulate, per ciò che è dato

mento di veicoli speciali o particolarmente attrezzati per speciali esigenze della pubblica sicurezza e dei vigili del fuoco si è fatto ricorso a clausole con le quali la revisione dei prezzi viene ad essere connessa al variare di elementi (costo del lavoro e costi di materiali con riferimento ai dati delle Camere di commercio, industria ed agricoltura) previsti in una apposita formula. In una di tali formule, inserita in un contratto relativo all'acquisto di 50 autopompeserbatoio per i servizi antincendi (per un importo complessivo di 2,1 miliardi), gli elementi del costo orario della mano d'opera e dei costi unitari delle materie prime da tenere presenti per l'adeguamento del prezzo, erano stati previsti, a decorrere dal momento di presentazione dell'offerta, nei loro valori finali, al termine dell'esecuzione del contratto, e non come medie ponderate dei costi rilevati durante tutto l'arco dell'esecuzione medesima. Per ciò che attiene a tali particolari statuizioni, il contratto è stato successivamente modificato a seguito delle osservazioni formulate, in sede di controllo, in ordine all'adeguatezza della clausola, tra l'altro difforme da quella che aveva riportato il parere favorevole del Consiglio di Stato, rispetto alla semplice funzione di adeguamento del prezzo cui doveva assolvere.

(479) V. Relazione per il 1975, pag. 292.

(480) Nel 1975, 84,2 miliardi.

desumere dall'attività di controllo esercitata dalla Corte, nei paragrafi che precedono, ai quali si fa pertanto rinvio.

L'ammontare delle spese sostenute nel settore dell'assistenza pubblica è passato dai 256,8 miliardi del 1975 a 309,2 miliardi, con un incremento del 20,4 per cento, nella quasi totalità dovuto all'attuazione della legge 3 giugno 1975, n. 160, concernente norme per il miglioramento dei trattamenti pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale, nonché alle provvidenze disposte, con i decreti-legge 13 maggio 1976, n. 227 e 18 settembre 1976, n. 648 (481), in favore dei Comuni del Friuli-Venezia Giulia colpiti dal terremoto del maggio del 1976.

Per effetto della citata legge n. 160 del 1975, gli oneri relativi agli interventi assistenziali in favore dei sordomuti, ciechi civili e mutilati ed invalidi civili hanno raggiunto l'ammontare di 233 miliardi, cifra questa destinata ad un ulteriore notevole incremento (valutato per il 1977 in 30 miliardi) in seguito all'aumento del numero dei beneficiari (nel 1976, 400.000) che discenderà dall'applicazione del decreto-legge 23 dicembre 1976, n. 850 (482) che ha, tra l'altro, elevato da lire 1.560.000 a 3.120.000 i limiti di reddito per la concessione degli assegni continuativi (483).

(481) Convertiti, rispettivamente, nelle leggi 29 maggio 1976, n. 336 e 30 ottobre 1976, n. 730.

(482) Convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 1977, n. 29.

(483) Come riferito nella precedente relazione (pag. 294), la legge 18 dicembre 1973, ha fissato le modalità per il pagamento degli assegni, che viene effettuato dagli uffici postali. Per gli adempimenti di sua competenza anteriori alla fase del pagamento, il Ministero si avvale del centro elettronico del servizio elettorale, sul cui capitolo (1535) sono stati disposti stanziamenti aggiuntivi per 305 milioni (trasportati dai capitoli 4288, 4289 e 4290). In attuazione del disposto dell'articolo 1 della legge n. 854, e con le modalità dallo stesso previste, è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 6 dicembre 1976, n. 870, che ha fissato in lire 1.290 per il 1976 e per il triennio successivo il corrispettivo dovuto all'Amministrazione delle poste per ogni titolo di pensione o assegno o invalidità pagato (per il 1974 e il 1975, il corrispettivo è stato determinato, rispettivamente, in lire 1.090 e lire 1.140).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quanto agli interventi assistenziali connessi al terremoto del Friuli-Venezia Giulia (484), i 32 miliardi iscritti, nel corso dell'esercizio, nello stato di previsione della spesa, sono stati interamente impegnati. È da rilevare al riguardo, che per la gestione delle somme destinate al soccorso delle popolazioni colpite dal terremoto nonché alla concessione di anticipazioni per il funzionamento dei servizi dipendenti dal Commissario straordinario, l'articolo 18 del citato decreto-legge n. 227 ha previsto la costituzione di un fondo, con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio a termini dell'articolo 9 della legge n. 1041 del 1971, alimentato dallo stanziamento di 10 miliardi iscritto nel capitolo 4316 e dalle altre somme che il Ministro dell'interno è autorizzato a prelevare dai capitoli di spesa relativi ad assistenza straordinaria in caso di calamità, ad interventi assistenziali a favore di enti pubblici e privati e ad assistenza in natura.

Gli interventi indiretti attuati in favore di enti pubblici e privati che svolgono la loro opera nel settore dell'assistenza pubblica, hanno comportato una spesa complessiva di 42,3 miliardi (485). Restano va-

(484) Per gli ulteriori interventi disposti in relazione al terremoto del Friuli-Venezia Giulia, si rinvia alle notazioni (in questo stesso paragrafo) sull'attività svolta dalla Direzione generale dell'Amministrazione civile. Da rilevare, inoltre, che sempre in relazione alle particolari esigenze connesse al terremoto, gli stanziamenti della rubrica 4 (pubblica sicurezza) e della rubrica 5 (protezione civile e servizi antincendi) sono stati aumentati rispettivamente da 2,5 e 3,75 miliardi.

(485) Gli interventi menzionati nel testo sono stati effettuati a carico dei capitoli 4284, 4285, 4291, 4292, 4293, 4294, 4295, 4296, 4297 e 4298. Altre sovvenzioni sono state corrisposte, inoltre, utilizzando specifici stanziamenti di bilancio, in favore dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordomuti (capitolo 4283, 2,85 miliardi); dell'Unione nazionale mutilati ed invalidi per servizio (capitolo 4282, 150 milioni); dell'Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali (capitolo 4286, 6 miliardi e capitolo 4287, 2 miliardi); dell'Ente nazionale di lavoro per i ciechi (capitolo 4313, 1 miliardo). In relazione a

lide, in argomento, le osservazioni ripetutamente formulate dalla Corte sulla esigenza di un'organica disciplina intesa ad assicurare un miglior coordinamento tra l'attività delle Regioni — cui spetta di operare, nella materia, in via continuativa e normale — e quella dello Stato, che deve aver riguardo ai soli interventi volti a fronteggiare esigenze di natura urgente o straordinaria. Anche nel 1976, infatti, l'attività svolta dall'Amministrazione nel settore si è in concreto risolta nella erogazione di numerose sovvenzioni in favore di enti con compiti e dimensioni assai diversi (486) e dislocati su tutto il territorio nazionale, al di fuori di schemi programmatici diretti a consentire, nel quadro di una gestione unitaria, l'eliminazione di iterazioni di interventi da parte degli organi statali e regionali.

Da rilevare, infine, che in conseguenza dell'entrata in vigore (allo scadere del 1975) dei decreti presidenziali recanti norme di attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale in materia di beneficenza

tale ultimo contributo (disposto dall'articolo 1 della legge 27 dicembre 1975, n. 771, al fine di assicurare la continuità del lavoro dei dipendenti dell'Istituto e la ristrutturazione degli impianti industriali) è da rilevare che l'importo effettivamente corrisposto all'ente è ammontato a 930 milioni. La restante somma di 70 milioni, conformemente a quanto rilevato dalla Corte in sede di controllo, è stata versata in conto entrate tesoro ad estinzione, per effetto di una anticipazione ottenuta ai sensi della legge 30 giugno 1950, n. 358 (che aveva gravato sul capitolo 220 agg. dello stato di previsione della spesa del Ministero per l'esercizio 1950-51) anticipazione che, per la perdurante, grave situazione finanziaria del sodalizio, non era stato ancora possibile recuperare.

(486) L'eterogeneità degli enti destinatari delle sovvenzioni è da porre in relazione, tra l'altro, con l'ampia concezione di assistenza cui il Ministero impronta la propria azione, in base alla quale sono stati concessi frequenti contributi a favore di enti che non svolgono un'attività di beneficenza pubblica in senso stretto, ma che attendono all'educazione ed al miglioramento sociale e culturale degli assistiti. Sempre in dipendenza di tali criteri, sono state talvolta concesse sovvenzioni volte solo indirettamente a finanziare l'attività assistenziale in concreto esplicata dagli enti beneficiari.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

pubblica, è venuta meno — analogamente a quanto disposto per le Regioni ad autonomia ordinaria dal decreto del Presidente della Repubblica n. 9 del 1972 — la competenza dello Stato a disporre finanziamenti ordinari per l'integrazione dei bilanci degli enti comunali di assistenza. I relativi fondi, stanziati sul capitolo 4295 (1 miliardo), sono rimasti, pertanto, inutilizzati nel corso dell'esercizio (487).

Per quanto concerne l'attività svolta dalla Direzione generale dell'Amministrazione civile, particolare rilievo hanno assunto gli interventi per gravi calamità naturali.

Sulla base dei vari provvedimenti normativi che hanno disposto soccorsi per le popolazioni del Friuli-Venezia Giulia, gli stanziamenti della rubrica 2 sono stati aumentati complessivamente di 30 miliardi, ripartiti tra il capitolo 1571 (+ 10 miliardi) per l'erogazione di provvidenze contingenti, ed il capitolo di nuova istituzione 1571 (20 miliardi), per l'erogazione di contributi ai Comuni terremotati per il conseguimento del pareggio economico dei bilanci, nonché alle Comunità montane e collinari del Friuli ed ai Comuni di altre Province per i maggiori oneri conseguiti all'istituzione di centri assistenziali. Gli stanziamenti di entrambi i capitoli sono stati interamente impegnati nell'esercizio.

In relazione, inoltre, al protrarsi delle conseguenze di eventi calamitosi verificatisi negli anni precedenti, gli stanziamenti

(487) Quanto alla portata delle innovazioni introdotte dai decreti presidenziali citati nel testo, non può non rilevarsi come gli stessi — nonostante la finalità, che ne aveva costituito il presupposto, di uniformare le competenze delle Regioni a statuto speciale in materia di assistenza pubblica a quelle delle Regioni ad autonomia ordinaria — abbiano introdotto norme non omogenee per le singole regioni e talvolta di non agevole interpretazione. Mentre, infatti, per le Regioni siciliana e sarda le norme di attuazione hanno sostanzialmente rispecchiato il riparto di competenze operato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 9 del 1972, per il Trentino-Alto Adige e per il Friuli-Venezia Giulia il decentramento attuato nel settore ha assunto dimensioni assai più vaste, involgendo la quasi totalità delle competenze che lo Stato esercita nei confronti delle altre Regioni.

a favore dei Comuni delle zone terremotate della Sicilia (capitolo 1576) e di quelli danneggiati dalla catastrofe del Vajont (1578), che erano stati soppressi nello stato di previsione per il 1976, sono stati nuovamente iscritti nel corso dell'esercizio, con uno stanziamento, rispettivamente, di 3 miliardi e di 350 milioni (488). In attuazione, poi, dell'articolo 18 della legge 29 aprile 1976, n. 178, che ha disposto che nei Comuni del Belice la spesa per la fornitura dell'energia elettrica per gli usi domestici delle famiglie alloggiate nelle baracche sia posta a carico dello Stato, è stato istituito l'apposito nuovo capitolo 1580 con uno stanziamento di 1,8 miliardi.

Lo stato di attuazione delle disposizioni normative concernenti l'intervento dello Stato in tema di calamità naturali è indicato nei prospetti che si allegano. Risulta da questi che mentre sono stati interamente impegnati ed erogati mediante ordini di accreditamento gli stanziamenti iscritti in diversi capitoli per interventi da attuarsi nelle zone terremotate del Friuli-Venezia Giulia (489) e per quelli connessi con la catastrofe del Vajont, nessuna erogazione è stata disposta nel corso dell'esercizio sui capitoli 1583 (alluvione del 1970 e 1584 (terremoto Tuscania) le cui residue giacenze (rispettivamente 1,1 miliardi e 68,6 milioni) sono andate in economia. Sulle notevoli disponibilità (9,7 miliardi) inoltre, ancora risultanti, all'inizio del 1976, sul capitolo 1576 (contributi per i bilanci delle

(488) Articoli 4 e 5 della legge 26 aprile 1976, n. 189.

(489) Una eccezione è costituita dalle somme residue sul capitolo 1579 (9,4 miliardi). Tale residua disponibilità, peraltro, è da porsi in relazione sia ai tempi tecnici propri degli interventi da disporsi sul capitolo (contributi a pareggio dei bilanci), sia, soprattutto, alla circostanza che lo stanziamento del capitolo stesso è stato disposto in fasi diverse, in dipendenza dei provvedimenti normativi che hanno previsto la spesa (in particolare: 3 miliardi sono stati stanziati dal decreto-legge n. 227 del 13 maggio 1976, 7,5 miliardi dal decreto-legge n. 648 del 18 settembre 1976 e 9,5 miliardi dalla legge n. 730 del 30 ottobre 1976).

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

zone terremotate della Sicilia), sono stati disposti pagamenti per 2,7 miliardi (su 7,2 impegnati), mentre 2,5 miliardi sono passati in economia.

Quanto al contributo di 10 miliardi (capitolo 1574) in favore del Comune di Roma, del relativo importo, interamente impegnato nell'esercizio, solo 6,1 miliardi sono stati erogati al predetto Comune, essendo stato da questo ceduta, anche per molti anni a venire, a Istituti finanziari la residua parte del credito.

Nel corso del 1976, i proventi netti della casa da gioco di Campione d'Italia (affluiti al capitolo 7231) hanno raggiunto, complessivamente, l'importo di 7,3 miliardi, con una diminuzione, rispetto al precedente

esercizio, di circa 2,3 miliardi. In merito alla utilizzazione di tali fondi — disciplinata dalla legge 31 ottobre 1973, n. 637 — alle modalità di erogazione ed ai controlli del Ministero sulla destinazione delle sovvenzioni, non può che rinviarsi a quanto già in passato riferito. In argomento può soltanto aggiungersi che nel 1976 è ulteriormente diminuito il numero e l'importo complessivo dei contributi concessi ad enti pubblici non territoriali e che il Ministero ha continuato a richiedere, all'atto della concessione della sovvenzione, l'adozione di apposita delibera di variazione del bilancio e, dopo l'ultimazione dell'opera pubblica alla cui realizzazione era destinato il contributo, un documentato rendiconto.

*Stato di attuazione delle disposizioni legislative
per gravi calamità naturali*

Capitolo Eser- cizio 1976	Oggetto	Esercizio	Stanziamenti	Erogazioni	Residui	Economie
1576	(Nuova istituzione) Contributi a favore dei bilanci dei comuni delle zone terremotate della Sicilia.	1971 . .	8.000.000.000	1.339.544.212	6.660.455.788	
		1972 . .	3.000.000.000	1.366.726.167	8.293.729.621	
		1973 . .	3.000.000.000	3.537.776.059	7.755.953.562	
		1974 . .	3.000.000.000	4.358.856.092	6.397.097.470	
		1975 . .	3.000.000.000	2.665.315.494	6.731.778.098	3.878
		1976 . .	3.000.000.000	2.652.171.089	4.524.749.753	2.554.857.256
1578	(Nuova istituzione) Contributi ai comuni di Longarone, Castellavazzo, Erto e Casso e Vajont fino al conseguimento del pareggio economico del proprio bilancio.	1972 . .	385.000.000	385.000.000	—	—
		1973 . .	385.000.000	385.000.000	—	—
		1974 . .	428.000.000	379.544.296	48.455.704	—
		1975 . .	428.000.000	476.455.700	—	—
		1976 . .	350.000.000	350.000.000	—	—

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Capitolo Eser- cizio 1976	Oggetto	Esercizio	Stanziamen- ti	Erogazioni con ordini di accredita- mento	Residui	Economie
1579	(Nuova istituzione) Contributo ai comuni delle Zone terremota- te della Regione Friu- li-Venezia Giulia per il conseguimento del pareggio economico dei rispettivi bilanci, nonché contributi straordinari alle co- munità montane, alla comunità collinare del Friuli e ai comu- ni di altre province per i maggiori oneri conseguenti alla isti- tuzione di centri as- sistenziali.	1976 . .	20.000.000.000	10.610.770.090	9.389.229.910	—
1580	(Nuova istituzione) Contributi ai comuni delle zone terremota- te della Sicilia per la fornitura dell'energia elettrica per usi do- mestici alle famiglie alloggiate nelle barac- che.	1976 . .	1.800.000.000	279.960.000	279.000.000	1.241.040.000
1583	Contributi a favore del- la Amministrazione provinciale di Genova e dei comuni colpiti dalle calamità natura- li verificatesi nei me- si di agosto, settem- bre, ottobre 1970, nonché a favore del comune di Mignano Montelungo in provin- cia di Caserta (art. 13-bis e 23-bis del D.L. 16 ottobre 1970, n. 723, convertito nella legge 12 dicembre 1970, nu- mero 979).	1971 . . 1972 . . 1973 . . 1974 . . 1975 . . 1976 . .	1.500.000.000 — — — — —	— — 231.281.145 161.440.381 19.744.720 —	— — 1.268.718.855 1.107.278.474 1.087.533.604 —	— — — — 150 1.087.533.604

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Capitolo Eser- cizio 1976	Oggetto	Esercizio	Stanziamenti	Erogazioni con ordini di accredita- mento	Residui	Economie	
1584	Contributo dello Stato previsto dall'articolo 28 del D.L. 14-1971, n. 119 a favore del Comune di Toscana colpito dal terremoto del febbraio 1971.	1971 . .	130.000.000	—	130.000.000	—	
		1972 . .	—	59.931.941	70.068.059	—	
		1973 . .	—	—	—	70.068.059	—
		1974 . .	—	—	1.411.396	68.656.663	—
		1975 . .	—	—	—	68.656.663	—
		1976 . .	—	—	—	—	68.656.663
1585 Agg.	Contributi dello Stato previsti dall'articolo 25 del D.L. 4 marzo 1972, n. 25, convertito nella legge 16 marzo 1972, n. 88, a favore dei comuni delle Marche e dell'Amministrazione provinciale di Ancona, colpiti dal terremoto del gennaio e del giugno 1972, e spese per interessi sulle anticipazioni di cassa concesse per lo stesso titolo (art. 3 del D.L. 6 ottobre '72, n. 552, convertito nella legge 2 dicembre 1972, n. 734).	1972 . .	2.800.000.000	—	2.800.000.000	—	
		1973 . .	—	150.318.075	2.649.681.925	—	
		1974 . .	—	—	1.208.329.347	1.441.352.578	—
		1975 . .	—	—	35.284.410	1.406.067.871	297
		1976 . .	—	—	—	1.406.067.871	—
4301	Eventi calamitosi dicembre 1972 e gennaio, marzo, aprile e settembre 1973 - Sicilia, Calabria, Basilicata.	1976 . .	1.000.000.000	250.000.000	500.000.000	250.000.000	
4314	(Nuova istituzione) Contributo alle famiglie che abbiano perduto uno o più componenti a causa del terremoto del maggio 1976 nelle province di Udine e Pordenone.	1976 . .	2.000.000.000	2.000.000.000	—	—	

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Capitolo Eser- cizio 1976	Oggetto	Esercizio	Stanziamen- ti	Erogazioni con ordini di accredita- mento	Residui	Economie
4315	(Nuova istituzione) Contributo a fondo perduto ai capi fa- miglia che a causa del terremoto del maggio 1976 verifica- tosi nelle province di Udine e Pordenone, abbiano perduto ve- stuario o biancheria, mobili e suppellettili dell'abitazione.	1976 . .	5.000.000.000	5.000.000.000	—	—
4316	(Nuova istituzione) Somma da erogare al fondo destinato ad in- terventi ai fini del soccorso a favore del- le popolazioni colpite dal terremoto del maggio 1976, nonché per la concessione di anticipazioni per il funzionamento dei servizi al cui coor- dinamento è prepo- sto il Commissario nominato ai sensi dell'art. 5 della legge 8 dicembre 1970, n. 996.	1976 . .	10.000.000.000	10.000.000.000	—	—

CAPITOLO XV

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

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

a) *Considerazioni generali* — Anche nel corso del 1976 non sono registrati mutamenti di rilievo nella organizzazione del Ministero dei lavori pubblici, per cui persiste la situazione, già ampiamente illustrata nelle precedenti relazioni, e conseguente alla mancata ristrutturazione del Ministero.

I due fenomeni che avevano caratterizzato in misura rilevante la gestione del 1975, in quanto connessi alla crisi economica che ha interessato e interessa il Paese, sono stati osservati anche nello scorso anno e cioè il rilevante aumento del numero delle gare andate deserte, cui si collega il più frequente ricorso a gare con offerte in aumento (che hanno toccato punte fino al 270 per cento), nonché una sempre maggiore incidenza della revisione dei prezzi contrattuali.

Va evidenziato, sotto questo secondo profilo, che l'automatismo della revisione prezzi produce un'alterazione delle previsioni nel corso dell'esecuzione delle opere, fino a comprometterne talvolta l'ultimazione, quando si tratti di stanziamenti recati da leggi speciali.

Come nelle precedenti relazioni, si indicano, poi, i dati che valgono ad evidenziare il grado di rigidità che, per effetto delle spese in annualità, presenta la gestione del Ministero: su una disponibilità complessiva per spese in conto capitale di 2.287,5 miliardi (e cioè 1.361,1 miliardi di competenza dell'esercizio e 926,4 miliardi dei residui di stanziamento degli esercizi prece-

denti), 488,2 miliardi sono relativi a spese che costituiscono mero pagamento, come quelle in annualità, in esecuzione non soltanto di impegni già assunti, ma di iniziative già realizzate.

L'introduzione del controllo successivo della Corte sugli atti di gestione relativi a taluni settori dei lavori pubblici induce a segnalare come si sia manifestato il prevedibile atteggiamento dell'Amministrazione a non fornire tempestive giustificazioni alle osservazioni della Corte (nel settore dell'edilizia abitativa), il che priva la pronuncia sul rendiconto per queste aree di gestione del pubblico danaro del valore certificativo della legittimità dell'azione dei pubblici poteri.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione* — La struttura dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per il 1976 è rimasta pressoché immutata dopo le variazioni apportate nell'esercizio precedente; va solo segnalata la soppressione di alcuni capitoli, disposta in conseguenza del trasferimento di competenza statale alle Regioni a statuto speciale.

A differenza di quanto riscontrato nell'esercizio precedente, nel 1976 le variazioni di bilancio sono state apportate con maggiore sollecitudine e continuità lungo l'arco dell'anno, evitando la ricorrente concentrazione dei relativi decreti del Ministro del tesoro nell'ultimo trimestre dell'esercizio.

Ricollegando le variazioni stesse alle leggi sostanziali, che ne costituiscono il presupposto, al fine di riportare i tempi di assegnazione delle risorse finanziarie alla

natura dei singoli interventi, può dirsi che agli interventi più urgenti ha fatto generalmente riscontro la tempestiva iscrizione in bilancio dei fondi corrispondenti.

È evidente, peraltro, che per gli interventi finanziati attraverso il ricorso al mercato dei capitali, l'iscrizione dei relativi stanziamenti è talvolta intervenuta in più riprese per importi parziali, correlati all'andamento delle singole operazioni (mutui obbligazionari, prestiti redimibili, ecc.): tale è il caso, ad esempio, degli interventi per il rilancio dell'economia di competenza del Ministero, previsti dal decreto legge 13 agosto 1975, n. 376 convertito nella legge numero 492 del 1975 (edilizia, opere marittime, idrauliche, igieniche e sanitarie) e dal decreto legge 13 agosto 1975, n. 377, convertito nella legge n. 493 del 1975 (Aeroporto Intercontinentale di Roma - Fiumicino).

Per ambedue le categorie di interventi, infatti, si è fatto fronte alle autorizzazioni di spesa, previste per il 1976 dai citati decreti-legge, con successive iscrizioni parziali di fondi, ripartendo proporzionalmente tra i capitoli interessati il netto ricavo delle operazioni finanziarie effettuate dal Ministro del tesoro, a mano a mano che le relative disponibilità venivano accreditate negli appositi « Conti speciali » istituiti presso la Tesoreria centrale e, indi, fatte affluire all'entrata.

Così, per gli interventi di cui al decreto-legge n. 376, sono stati ripartiti fra le varie Amministrazioni interessate, agli inizi di febbraio, 191 miliardi di lire, a fine marzo 498 miliardi, 110 miliardi nel mese di giugno e 24 miliardi a fine luglio 1976, per un totale di 823 miliardi, di cui 205 a beneficio del Ministero dei LL.PP., suddivisi in 160 miliardi per opere a pagamento non differito e 45 miliardi per interventi con pagamento in annualità. Per le finalità previste dal decreto legge n. 377 sono stati, invece, suddivisi 198,45 miliardi nel mese di febbraio e 447 miliardi nell'aprile 1976, per una dotazione complessiva di 645,45 miliardi; di cui lire 8.500.000.000 sono state asse-

gnate al Ministero dei LL.PP. per il completamento delle infrastrutture dell'Aeroporto « Leonardo da Vinci » di Roma - Fiumicino.

c) *Risultati sulla gestione* — L'ammontare delle spese complessivamente impegnate nel 1976 è stato di 1.435,8 miliardi circa, con un aumento di 422,9 miliardi rispetto al precedente esercizio.

Il comparto delle spese in conto capitale è stato interessato da una lievitazione, passando dai 951,7 miliardi del 1975 a 1.360,6 miliardi del 1976.

Va tenuto presente che dell'anzidetto importo gli impegni effettivi ammontano a 756,6 miliardi, mentre 604,0 miliardi sono costituiti da residui di stanziamento, cioè da meri accantonamenti di somme che risultano superiori di 137,1 miliardi, rispetto a quelle della gestione del precedente esercizio (466,9 miliardi).

Le spese correnti sono aumentate da 61,1 miliardi del 1975 a 75,3 miliardi del 1976.

Per quanto concerne i residui, questi, che all'inizio dell'anno erano di 3.395,5 miliardi, a chiusura dell'esercizio sono stati accertati in 3.800,8 miliardi.

2. — *Gestioni fuori bilancio*

Per ciò che attiene alle gestioni fuori bilancio, alle quali è applicabile la normativa del titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041, deve, in primo luogo, segnalarsi che dall'esame dei rendiconti delle gestioni dei sovracanonati versati dai grandi concessionari idroelettrici per gli anni 1973 e 1974 è emerso come alla fine dell'esercizio sia rimasto in cassa un fondo di circa 1,6 miliardi non ripartito a favore Comuni aventi diritto.

A seguito di rilievo mosso dalla Corte, l'Amministrazione ha fatto presente che la mancata ripartizione dei fondi in parola dipende dal fatto che per alcuni bacini imbriferi non è stata ancora definita la perimetrazione, essendo state dichiarate ille-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

gittime dall'autorità giudiziaria, alcune perimetrazioni effettuate in precedenza (490).

Dalla gestione per la revisione prezzi contrattuali, sono tutt'ora all'esame i rendiconti degli esercizi 1973 e 1974, mentre si è in attesa di risposte dell'Amministrazione ad osservazioni formulate sui rendiconti 1971 e 1972. Altrettanto è da dire per i rendiconti relativi agli esercizi 1971, 1972 e 1973 del Fondo per l'incremento edilizio di Trieste.

È stata presentata alla Corte solo parte dei rendiconti delle cessate gestioni per depositi di spese contrattuali, e per le spese di bollature, registrazione, ecc. inerenti a concessioni di derivazioni d'acque.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

L'esigenza, già posta in luce nelle considerazioni generali, di una ristrutturazione funzionale del Ministero, investe globalmente l'apparato organizzativo e rende superflue notazioni specifiche.

Per quanto concerne il personale, nemmeno nel 1976 si è conclusa la complessiva vicenda del trasferimento al Ministero dei lavori pubblici del personale degli Enti edilizi soppressi, a' termini del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972 n. 1036.

Alla fine dello stesso anno nei ruoli dell'Amministrazione dei lavori pubblici, risultano in servizio 5858 dipendenti, rispetto ad una dotazione complessiva di 6838 unità degli organici con una variazione in diminuzione rispetto ai dati del 1975 (6542 su 6870) di 652 unità per il personale in servizio.

(490) I lavori di perimetrazione dei suddetti bacini vanno piuttosto a rilento in quanto è da ritenere che l'Amministrazione, al fine di evitare nuove vertenze, cerca preconstituire accordi diretti fra le parti (Comuni ed enti concessionari). Ciò non esclude un danno per i Comuni che risultano beneficiari e che non possono disporre annualmente, nel bilancio, delle somme ad essi dovute e che invece acquisiranno fra vari anni.

L'Amministrazione dei lavori pubblici ha indetto concorsi (491) per 637 posti nelle varie carriere (349 per operai).

Anche nel 1976 gli operai permanenti sono stati assegnati a mansioni di categoria immediatamente superiore a quella di appartenenza, con conseguente attribuzione della indennità prevista dall'articolo 14 della legge 5 marzo 1961, n. 90. Le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni vanno quindi, confermate, perché così operando si snaturano le finalità della legge (che tale assegnazione prevede solo « temporaneamente » e per inderogabili esigenze di servizio) e si altera la progressione retributiva propria delle diverse qualifiche.

In tema di trattamento economico, va precisato che è rimasto immutato il numero delle unità di personale (84) autorizzate a prestare lavoro straordinario in quanto facenti parte di uffici in collaborazione diretta con il Ministro, in eccedenza ai limiti normali, di cui 8 unità delle carriere dirigenziali, con un massimo mensile individuale di ore non superiore ad 80, ed una spesa di oltre 63 milioni.

Lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali viene effettuato dal personale in servizio presso gli Uffici decentrati e periferici della Sicilia, interessati all'attuazione delle provvidenze a favore delle zone colpite dai terremoti dell'ottobre e novembre 1967 e del gennaio 1968 (80 ore mensili per il personale con qualifiche dirigenziali: 3 unità; 120 ore mensili per il personale di ruolo e non di ruolo: 222 unità), con una spesa di 143,5 milioni.

Anche per quanto concerne la Regione Friuli-Venezia Giulia colpita dagli eventi sismici nel maggio 1976, il personale in servizio presso gli uffici del Genio Civile di Udine e di Pordenone, nonché quello dell'Amministrazione, messo a disposizione del

(491) Va ancora ripetuta l'osservazione che i vecchi regolamenti, adottati prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti delegati del 1972, per quanto riguarda i programmi di esame nei concorsi, non sono stati aggiornati.

Commissario per il Governo per il Friuli (107 unità) è stato autorizzato (decreto legge 18 settembre 1976, n. 648, convertito con legge 30 ottobre 1976 n. 730) a prestare per il quadrimestre settembre-dicembre 1976 lavoro straordinario in eccedenza ai normali limiti.

I dati relativi ai pagamenti delle indennità di missione, anche nel 1976, danno conferma ulteriore alle osservazioni da anni mosse in argomento (genericità delle autorizzazioni, sedi preferenziali per taluni dipendenti, ecc.) pur se si è ulteriormente attenuata la fenomenologia evidenziata.

Solo sette incarichi di studio ex articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970, sono stati riconosciuti legittimi (di essi 2 riguardano rinnovo di incarichi precedenti), mentre la carenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi voluti dalla legge ha portato a restituire 11 atti all'Amministrazione che non li ha più prodotti.

Qualche cenno meritano anche gli incarichi conferiti in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica, ai sensi dell'articolo 1 della legge 2 aprile 1968, n. 507.

Tale disposizione prevede che il loro affidamento può essere disposto in deroga alle limitazioni di cui al 3° comma dell'articolo 380 del decreto del Presidente della Repubblica 3 gennaio 1957, n. 3, sostituito dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, sicché si assiste al fenomeno della reiterazione degli incarichi in parola che vanno così acquistando il carattere di un rapporto fisso e continuativo: vi sono, infatti, alcuni esperti che, sebbene incaricati con provvedimenti di validità annuale, risultano riconfermati per ben 8 anni, senza soluzione di continuità.

Per quanto riguarda il personale in quiescenza, anche per questa Amministrazione risulta accresciuto il carico dei trattamenti provvisori di pensione, che nel 1976 ha raggiunto i 2 miliardi di lire: le erogazioni in questione, che per definizione hanno ca-

rattere transitorio, sovente si protraggono per lungo tempo, a favore degli stessi beneficiari, interessando più esercizi finanziari e dando vita ad una fenomenologia certamente anomala: tale situazione, evidentemente, è la diretta conseguenza delle note carenze e dei ritardi, più compiutamente esposti in altre parti della presente relazione, che caratterizzano la liquidazione dei trattamenti definitivi di pensione a favore degli aventi diritto.

4. — Beni e servizi strumentali

Qualche notazione va esposta, in tema di fitto di locali, poiché l'attività del Ministero in questo settore — pur avendo fatto registrare qualche marginale miglioramento rispetto al passato — continua ad evidenziare una serie di disfunzioni ed inconvenienti che senza dubbio sono riconducibili ad un difetto di programmazione.

In proposito il Consiglio di Stato — che più volte nei propri pareri ha espresso critiche all'operato dell'Amministrazione, giungendo fino ad una segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri — ha formulato la raccomandazione di evitare che fossero assunti di fatto, con l'occupazione degli immobili, nuovi impegni di spesa, quando i relativi stanziamenti risultassero già esauriti, in base a procedimenti antecedentemente svolti e tradotti in atti formali.

Infatti, l'Amministrazione, pur utilizzando da tempo un considerevole numero di immobili di proprietà privata come sedi di propri uffici periferici in varie località del territorio nazionale, non provvede con la dovuta tempestività e continuità a stipulare ed approvare i relativi contratti di locazione: la ricorrente necessità, che ne consegue, di sanare tali situazioni attraverso atti unilaterali di riconoscimento di debito — mentre generalizza, in modo senz'altro anomalo, il ricorso a tale ultimo istituto che, per contro, dovrebbe avere caratte-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

re di eccezionalità — provoca inevitabilmente in ogni esercizio finanziario fenomeni di congestione e di accavallamento tra gli impegni propri dell'esercizio stesso e quelli che vengono assunti per regolarizzare rapporti pregressi.

Lo stanziamento di bilancio (93 milioni sul capitolo 1118 per il 1976), pertanto, si rivela puntualmente inadeguato rispetto alle necessità e impedisce all'Amministrazione di perfezionare tempestivamente parecchi contratti di locazione relativi all'anno in corso, di guisa che questi ultimi si traducono in altrettanti procedimenti di riconoscimento di debito a carico dell'esercizio successivo, dando vita ad un circolo vizioso che ormai si protrae da anni.

Al fine di ovviare a tale inconveniente, l'Amministrazione ha interessato il Ministero del tesoro per una integrazione dei fondi di bilancio; nel contempo ha provveduto a trasferire in edifici demaniali alcuni uffici prima sistemati in immobili di proprietà privata, disdicendo i relativi contratti di locazione per un importo annuo pari a 28 milioni.

Ciò non di meno, nel 1976 si è reso necessario procedere a riconoscimento di debito per 13 locazioni, i cui contratti non erano stati approvati nel precedente esercizio per mancanza di fondi.

Anche per gli interventi relativi al funzionamento e manutenzione di impianti radiotelefonici e radiotelegrafici il Ministero, non solo non si è tempestivamente avvalso della facoltà di cui all'articolo 49, terzo comma, della legge di contabilità generale dello Stato (assunzione di impegni a carico dell'esercizio successivo, quando ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi), ma ha perfezionato — per contro — la maggior parte dei contratti annuali per l'appalto dei servizi manutentori nella seconda metà dell'esercizio.

5. — *Attività istituzionale*

a) *Considerazioni generali* — Nelle pagine che seguono si farà cenno, seguendo

il criterio espositivo adottato nelle precedenti relazioni, dei vari settori di attività rimasti nella competenza del Ministero dopo il trasferimento di funzioni alle Regioni a statuto ordinario. L'attribuzione a questi enti anche della definizione dei procedimenti amministrativi che avessero comportato assunzione di impegni prima della data del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative (articolo 17 del decreto legge 13 agosto 1975, n. 376, convertito con modificazioni nella legge 16 ottobre 1975, n. 492), rende superflue notazioni in ordine a queste attività.

Va solo notato come vari inconvenienti sul piano pratico si siano verificati. Infatti, non sono state previste le concrete modalità attraverso le quali le pratiche, prima in gestione ai Provveditorati alle Opere Pubbliche, dovessero essere consegnate agli uffici regionali per la prosecuzione degli adempimenti ad esse connessi, né sono stati definiti i tempi tecnici per il trasferimento dei fondi occorrenti al finanziamento delle gestioni trasferite, con conseguenti inevitabili ripercussioni sulla tempestività dei pagamenti alle ditte appaltatrici.

Talune considerazioni generali concernono, in primo luogo, l'attività contrattuale posta in essere dall'Amministrazione per gli interventi di competenza (492).

Nei prospetti sono riportati i dati relativi, distintamente per le spese correnti e per quelle in conto capitale, i quali danno conferma dell'indirizzo, ormai consolidato negli ultimi anni, circa il prevalere dell'esecuzione in economia dei lavori, rispetto alla trattativa privata e alla licitazione.

Nell'esecuzione di lavori pubblici, anche quest'anno, è stata accertata la complessità e la lunghezza dei tempi delle procedure di spese e degli adempimenti inerenti alla gestione, nonché le insufficienze nella progett-

(492) Per generali considerazioni in tema di attività contrattuale, si veda il Cap. III della presente Sezione.

Si veda anche Parte III, Cap. VI per quanto concerne il mancato adeguamento della legislazione italiana alle direttive C.E.E.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tazione delle opere e il frequentissimo ricorso a perizie di variante e suppletive.

Anche nel 1976 hanno trovato attuazione le nuove disposizioni in tema di pagamenti alle imprese, avendo il Ministero del tesoro autorizzato, con decreto in data 18 ottobre 1975, la proroga della concessione di anticipazioni — richiesta dalla quasi totalità delle imprese — fino al 50 per cento dell'importo contrattuale, ai sensi dell'articolo 12 della legge di contabilità generale dello Stato, nel testo modificato dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 627 (493).

Permane, in talune Regioni (Liguria, ad esempio), il fenomeno già constatato lo scorso anno, della scarsa applicazione delle disposizioni agevolative indicate, forse in dipendenza di difficoltà delle imprese di prestare idonee garanzie bancarie ed equivalenti, in aggiunta a quelle già rese per l'adempimento degli obblighi contrattuali.

I casi di errori di progettazione, di ritardo nella consegna dei lavori, di sospensioni e di concessione di proroghe, di ritardo nella emissione dei mandati di saldo e nell'affidamento ed espletamento dei collaudi sono ormai ricorrenti nella gestione delle opere pubbliche, con le relative conseguenze di taluni di essi in ordine alla revisione dei prezzi contrattuali.

È evidente che lo Stato, se da una parte è chiamato a sollevare, con il meccanismo della revisione dei prezzi, il privato contraente dai maggiori costi che questi debba affrontare per la realizzazione di un'opera pubblica, non può, dall'altro, esimersi da

(493) Neanche nel 1976 ha trovato applicazione la disposizione (legge 1-11-1973, n. 774), la quale consente dopo l'ultimazione dei lavori un'anticipazione fino al 75% delle somme ancora dovute, dato che è consentito che i pagamenti in conto siano pari ai 19/20 dell'importo contrattuale e che possa essere corrisposto, subordinatamente alla esibizione di fidejussione bancaria o di polizza fidejussoria assicurativa, anche il residuo ventesimo.

una adeguata valutazione degli interessi erariali e quindi di considerare il rilievo economico che ha il maggior tempo necessario per l'esecuzione dei lavori (494).

Anche nel 1976 i ritardi nella emissione dei mandati di saldo e nell'affidamento ed espletamento dei collaudi (495) hanno, in qualche caso, comportato il pagamento di interesse moratori da parte dell'Amministrazione; come ad esempio per i lavori di ripristino del transito sulla strada Pettinengo-Bivio Molina nel Comune di Vicenza. I

(494) Qualche esempio varrà ad evidenziare taluni casi, ancorché limite.

Per il completamento dell'edificio scolastico elementare nel Comune di Comignago (Novara), il relativo progetto principale fu approvato il 27-9-1971. A distanza di oltre tre anni circa, ossia in data 23-11-1974, venne redatta una perizia di variante, la quale è stata, a sua volta, approvata a distanza di circa un anno e mezzo, ossia in data 8-3-1976. Così l'esecuzione di questo appalto ha subito finora un ritardo complessivo di quasi 5 anni.

Per la costruzione dell'edificio scolastico elementare nel Comune di Villaromagnano (Alessandria), il progetto principale venne approvato il 29-10-1965, ma a distanza di un decennio circa, il 30-6-1975, venne redatta perizia di variante approvata l'anno dopo, il 5-3-1976.

Si cita anche il caso dei lavori di costruzione di una scuola elementare nel Comune di Portici, per l'esecuzione dei quali il 6-3-1964 fu concesso un contributo del 6%. Nel 1967 venne aggiornato il progetto generale e di I lotto con concessione di ulteriore contributo, ma è solo a seguito del finanziamento disposto alla fine del 1974 che nel 1976 è stata bandita la gara sia per il I che per il II lotto, cioè dopo 12 anni dalla progettazione.

(495) Va ripetuta l'osservazione, perché anche nel 1976 si sono verificati casi del genere, che in sede di svolgimento delle operazioni di collaudo, sovente è risultata inosservata, da parte dei collaudatori, la disposizione di cui all'art. 100 del regolamento n. 350 del 1895, secondo il quale il collaudatore deve esprimere nella relazione, se a suo parere l'appaltatore sia da reputarsi negligente o di malafede, e ciò per gli ulteriori provvedimenti, a termini dell'art. 68 del regolamento sulla contabilità generale dello Stato.

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fatti sono stati portati a conoscenza della Procura generale della Corte.

b) *Viabilità statale e non statale* — A parte il trasferimento all'ANAS dei fondi all'uopo stanziati tra le spese in conto capitale, l'attività nel settore degli interventi diretti a promuovere ricerche e studi per migliorare la segnaletica stradale e assicurare una migliore conoscenza delle principali norme del Codice della strada non ha presentato aspetti diversi da quelli già rilevati, con persistente ricorso alla trattativa privata, in vari casi non motivata, con suddivisione artificiosa in più contratti di una prestazione unitaria, con la mancata audizione del parere del Consiglio di Stato. Le osservazioni mosse dalla Corte hanno portato al ritiro di provvedimenti, ma ove i contratti siano, come sono stati, irregolarmente eseguiti, esiste un debito dell'Amministrazione (496).

Per quanto riguarda la viabilità non statale, si richiama quanto più sopra detto circa il trasferimento di funzioni alle Regioni a statuto speciale.

c) *Nuove costruzioni ferroviarie* — La situazione esposta nelle precedenti relazioni per le opere ferroviarie rimaste nella competenza dell'Amministrazione dei lavori pubblici, e da oltre un decennio in corso di esecuzione non ha ancora avuto sostanziali mutamenti. Seppure talune delle opere stesse siano in via di ultimazione, le difficoltà di carattere finanziario, urbanistico, geologico e tecnico, le proroghe di termini e l'elevata incidenza della spesa per revisione prezzi, rimangono i dati caratterizzanti questo settore.

(496) Anche nel 1976 degli interventi di carattere assistenziale e previdenziale con i proventi delle contravvenzioni stradali hanno beneficiato soltanto gli appartenenti alle forze di polizia (Carabinieri, Corpo delle guardie di P.S. e Guardie di finanza), nonché il personale della Motorizzazione civile, mentre non sono stati erogati ai dipendenti del Ministero in attesa dell'emanazione di un regolamento in materia.

d) *Opere marittime* — Nella precedente relazione sono state formulate talune osservazioni in tema di ordinaria manutenzione, illuminazione e pulizia dei porti di prima categoria e di seconda categoria - I classe, realizzate in economia, mediante il sistema dell'amministrazione diretta o del cottimo fiduciario.

Il rilievo ivi formulato circa i ricorrenti casi di ritardo nell'approvazione delle perizie, ritardi che non presentavano logica giustificazione, ove si consideri che trattavasi di interventi manutentori a carattere continuativo o periodico lungo un determinato arco di tempo (normalmente, l'anno solare), ha trovato eco presso l'Amministrazione che ha provveduto tempestivamente ed ha, alla fine dell'anno 1976, già disposto per i lavori da eseguire nel 1977.

L'attività contrattuale dell'Amministrazione nel settore delle opere marittime continua ad essere realizzata con il sistema dell'esecuzione in economia, con l'affidamento dei lavori a ditte specializzate mediante cottimi fiduciari.

Per quanto concerne, in particolare, i servizi di illuminazione e pulizia delle aree portuali e degli specchi d'acqua, l'autorizzazione all'esecuzione in economia viene data, di volta in volta, con decreto del Ministero, ai sensi dell'articolo 8 — secondo comma — della legge di contabilità generale dello Stato, mentre risulta evidente l'opportunità che venga emanato lo speciale regolamento di cui al primo comma del citato articolo 8. Peraltro nei porti di Savona, Genova, Civitavecchia, Napoli, Palermo, Venezia e Trieste i servizi anzidetti vengono affidati con apposite convenzioni ai relativi Enti portuali, ai quali il Ministero dei lavori pubblici somministra i fondi nella percentuale fissata e con le modalità previste dalle rispettive leggi istitutive.

Per quanto riguarda l'attuazione del piano dei porti, va rilevato come, su una disponibilità complessiva sul capitolo 7529 di 89,9 miliardi, siano stati assunti impegni per 36,5 miliardi e disposti pagamenti per 22,6 miliardi. La distribuzione dei fondi

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

impegnati è avvenuta nella seguente misura tra i porti appresso indicati:

Augusta	L.	640.000.000
Cagliari	»	2.506.611.995
Catania	»	4.180.000.000
Civitavecchia	»	1.035.363.200
Fiumicino	»	520.706.750
Genova	»	2.925.360.000
La Spezia	»	4.263.023.300
Livorno	»	838.506.798
Marina di Carrara	»	130.000.000
Napoli	»	7.815.656.305
Palermo	»	2.249.000.000
Pantelleria	»	800.000.000
Ravenna	»	107.770.000
Savona	»	7.569.295
Trieste	»	3.939.521.206
Venezia Giulia	»	4.553.232.125
Totale	L.	36.512.320.974

e) *Opere idrauliche e impianti elettrici* — Richiamata l'analisi esposta nelle precedenti relazioni circa la frammentarietà degli interventi — in contrasto con le esigenze tecniche secondo le quali le opere idrauliche, più delle altre, hanno bisogno, invece, di una sistematica, tempestiva manutenzione — si deve ancora una volta rilevare come al determinarsi di tale situazione concorra forse anche la circostanza che i fondi iscritti nel capitolo 3402 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici riguardano promiscuamente le spese per il servizio di piena e quelle per l'ordinaria manutenzione delle opere idrauliche di I, II e III categoria.

Stante la limitata entità dei fondi che a tale promiscuo titolo vengono annualmente assegnati agli uffici periferici, un criterio di ovvia cautela consiglia di tenere accantonata buona parte dei fondi stessi, per poter fronteggiare preventivamente imponderabili spese che le piene dei corsi d'acqua, ormai sistematicamente ricorrenti nelle stagioni primaverili e autunnali, comportano ogni anno.

Avviene, pertanto, che le opere manutentorie, nei limiti delle disponibilità residue dei fondi dopo eventi di piena, quasi sempre vengono frammentariamente autorizzate ad anno già inoltrato e, a volte, addirittura dopo l'autunno.

f) *Edilizia scolastica* — Tra gli interventi nel settore, per quanto riguarda, in particolare, l'attuazione del piano finanziario per l'edilizia scolastica di cui alla legge 5 agosto 1975, n. 412, può dirsi che l'attività dell'Amministrazione non è ancora uscita dalla fase preliminare della programmazione prevista dall'articolo 3 della citata legge n. 412.

Infatti, nel corso dell'esercizio il Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per la pubblica istruzione, ha provveduto all'attribuzione dei fondi, articolati per anni finanziari, alle Regioni (eccettuato la Puglia, la Calabria, la Sardegna ed il Trentino-Alto Adige), dopo aver ricevuto dalle medesime comunicazione dei programmi triennali delle opere da realizzarsi per i diversi gradi e tipi di scuole.

Successivamente, l'Amministrazione con propri decreti ha disposto, a termini dell'articolo 6 — quarto comma — della legge sopra richiamata, un'erogazione di fondi alle Regioni anzidette, in misura pari al 5 per cento delle assegnazioni stesse, per sopperire alle spese di avvio degli interventi.

g) *Edilizia abitativa* — Il sostanziale permanere nel settore della situazione esposta nelle precedenti relazioni (divari nel tempo di approvazione dei programmi di localizzazione, difficoltà di reperimento e di esproprio delle aree, ecc.) rende utile qualche notazione sulla concreta attuazione della legge 27 maggio 1975, n. 166.

Questo testo legislativo, allo scopo di accelerare l'iter di concessione dei contributi previsti dal titolo II del decreto legge 6 settembre 1965, n. 1022, convertito nella legge 1 novembre 1965, n. 1179, e dall'articolo 72 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, ha introdotto un procedimento, articolato in più fasi, caratterizzate ciascuna da termini perentori, culminante nella concessione del contributo statale da parte del

Ministro dei lavori pubblici — Presidente del Comitato per l'Edilizia Residenziale (C.E.R.).

Tale procedura è certamente innovativa rispetto a quella vigente in precedenza, in base alla quale il Ministro dei lavori pubblici si limitava alla c.d. « promessa » del contributo, che veniva formalmente concesso, con proprio decreto, dai Provveditori alle Opere Pubbliche competenti per territorio.

L'Amministrazione, peraltro, ha dato limitata applicazione a tale normativa, in quanto entro il prescritto termine del 31 marzo 1976, così prorogato dall'articolo 6, quarto comma, della legge 16 ottobre 1975, n. 492 ha emanato un numero non rilevante di provvedimenti (circa n. 270 decreti).

Inoltre, vanno rilevate le difficoltà frapposte dall'Amministrazione, per i provvedimenti adottati posteriormente al 31 marzo 1976 e facenti carico ai fondi stanziati con le leggi n. 166 e n. 492 del 1975, nel dare dimostrazione all'organo di controllo dell'osservanza dell'obbligo stabilito dalla legge che fossero soddisfatte in via prioritaria le domande presentate entro il 28 giugno 1975.

Le relative richieste sono state infine, soddisfatte con l'invio alla Corte delle comunicazioni al C.E.R., di cui all'ultimo comma dell'articolo 11 della legge n. 166/75, concernenti la presentazione delle singole domande di contributo.

Va poi evidenziato che dalla citata legge n. 166/75, ed in particolare, dall'articolo 16 — primo comma, l'Amministrazione ha tratto motivo per affermare la competenza in via definitiva del Ministro per i lavori pubblici ad emanare il formale provvedimento di concessione dei contributi ex articolo 72 della legge n. 865/71 (edilizia convenzionata), facenti carico ai *fondi ordinari di bilancio*, competenza già spettante ai provveditori regionali alle opere pubbliche. Ciò, nel presupposto che il legislatore avesse inteso introdurre — accanto alle disposizioni di carattere contingente, dettate da prevalenti finalità anticongiunturali — la modifica della normativa previgente per la utilizzazione degli ordinari stanziamenti di bilancio, con specifico riferimento alla com-

petenza ed al sistema di erogazione dei contributi (articolo 16, primo e secondo comma).

In seguito al dissenso emerso in proposito tra l'Amministrazione e la competente Delegazione della Corte, la questione è stata deferita alla Sezione del controllo che, con deliberazione n. 794 in data 22 giugno 1977, ha dichiarato conformi a legge i decreti emessi dal Ministro dei LL.PP. nella « subiecta materia » limitatamente alle iniziative avviate entro il termine del 29 febbraio 1976, ricusando il visto e la registrazione dei provvedimenti concernenti programmi edilizi in data successiva.

Consegue che nella prima ipotesi, per il collegamento tra la disposizione contenuta nel primo comma di detto articolo 16 e quella dei successivi commi secondo e quarto, i finanziamenti soggetti al controllo successivo, sono disposti dal Centro e le erogazioni avvengono anticipatamente, a decorrere dalla stipula del contratto di mutuo, mentre, nella seconda ipotesi, la competenza ritorna ai provveditori regionali alle opere pubbliche, con il relativo sistema di erogazione (a lavori ultimati) ed i corrispondenti atti sono soggetti al *controllo preventivo*.

h) *Edilizia pubblica varia* — L'Amministrazione ha provveduto tempestivamente a ripartire le risorse disponibili ai propri uffici decentrati, in favore dei quali risultano disposte assegnazione di fondi per complessive lire 55,7 miliardi.

Non risultano, invece, utilizzate le dotazioni dei capitoli (8561 e 8562) riguardanti rispettivamente contributi trentacinquennali a favore dei Comuni, ricadenti nel territorio delle Regioni a statuto speciale che costruiscono o ampliano edifici destinati a proprie sedi (lire 42 milioni) e contributi trentacinquennali a favore dei Comuni delle altre Regioni che ampliano edifici destinati a proprie sedi e delle Province che costruiscono e restaurano archivi di Stato (lire 1,5 miliardi).

In tema di interventi per l'edilizia degli istituti di prevenzione e pena, rinviando a quanto esposto in relazione al Ministero

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di grazia e giustizia, va segnalata una fattispecie venuta in rilievo in sede di controllo, per i suoi caratteri di anomala atipicità.

Con decreto interministeriale del 30 marzo 1972 (Ministero dei lavori pubblici di concerto con quello di Grazia e Giustizia) veniva approvato il programma di interventi per l'edilizia degli istituti di prevenzione e pena: tra tali interventi era prevista la costruzione dell'Ospedale psichiatrico giudiziario di Verona con un costo previsto di 2,5 miliardi.

Con successivo decreto interministeriale del 12 aprile 1974 veniva autorizzato l'affidamento a cinque liberi professionisti della compilazione del relativo progetto, con delega al Provveditore alle opere pubbliche per il Veneto a stipulare ed approvare la relativa convenzione che prevedeva l'onorario, determinato secondo tariffa, globalmente ridotto del 20 per cento e, per ciascun professionista, ulteriormente ridotto alla metà, trattandosi di incarico conferito collegalmente.

La convenzione venne stipulata il 4 settembre 1974 ed approvata con decreto provveditoriale in data 28 ottobre 1974; ma ad una richiesta interlocutoria della Corte venne dato riscontro dopo circa due anni e cioè nel luglio 1976, mentre veniva data parziale esecuzione alla convenzione.

Nel frattempo, con decreto interministeriale del 19 dicembre 1974 l'opera di cui trattasi fu eliminata dal programma e ne venne quindi esclusa l'esecuzione. La convenzione, peraltro, aveva già avuto — come detto — parziale esecuzione, avendo i cinque professionisti redatto un progetto generale di massima e l'Amministrazione si è trovata, quindi, nella condizione di dover disporre il pagamento degli onorari per lo ammontare complessivo di circa 38 milioni (salvi eventuali aumenti in conseguenza di riserve avanzate dai progettisti e condivise dal Ministero). Tutto ciò ha portato alla esecuzione di una spesa del tutto inutile, in quanto l'opera progettata non sarà più eseguita; spesa che avrebbe potuto essere risparmiata, sol che l'Amministrazione non avesse dato — come non doveva dare

— esecuzione alla convenzione in pendenza della registrazione del decreto approvativo della convenzione stessa.

Appare, inoltre, difficilmente spiegabile come lo stesso organo ministeriale (Direzione Generale dell'Edilizia Statale e Sovvenzionata) che nell'aprile del 1974 aveva autorizzato l'affidamento dell'incarico ai cinque professionisti, nell'ottobre dello stesso anno interessasse il Provveditorato affinché il Comitato Tecnico Amministrativo esprimesse parere favorevole alla fissazione dei compensi in misura superiore a quella pattuita e nel contempo partecipasse alla formazione dell'atto complesso (il decreto interministeriale del 19 dicembre 1974) che avrebbe portato all'eliminazione dell'opera dal programma.

Alle osservazioni della Corte sui mandati di pagamento degli onorari l'Amministrazione non ha ancora fornito risposta; comunque i fatti sono a conoscenza della Procura Generale della Corte ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità ove i pagamenti abbiano corso.

i) *Opere a tutela del patrimonio storico-artistico* — Delle specifiche notazioni appaiono da fare in tema di interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, salvaguardia normativamente « dichiarata problema di preminente interesse nazionale ».

I dati notori circa il verificarsi e le conseguenze del fenomeno della « acqua alta », ripetutosi nel 1976 come non mai negli anni precedenti, inducono ad una rilettura critica delle norme contenute nella legge del 1973 e portano a segnalare quali effetti siano derivati dall'intreccio di competenze (Stato, Regione ed Enti locali) e dalla complessità dei procedimenti, con interventi di vari organi e commissioni.

Gli obiettivi che la legge si proponeva (regolazione dei livelli marini in laguna, marginamenti lagunari, opere portuali marittime e di difesa del litorale, restauro e conservazione del patrimonio artistico immobiliare e mobiliare) non risultano obiettivamente raggiunti e insignificanti si appalesano anche i più modesti risultati con-

seguiti con gli interventi che, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 20 settembre 1973, n. 791 (emanato in base alla delega contenuta nella citata legge) possono essere effettuati prima dell'approvazione dei piani particolareggiati.

Trattasi di interventi di restauro conservativo sugli immobili, già notificati ai sensi della legge 1 giugno 1939, n. 1089 e sugli immobili di interesse monumentale, storico, artistico e di uso pubblico inclusi in appositi elenchi. Centinaia di immobili in Venezia si trovano nelle condizioni ora indicate, ma, sulla base dei provvedimenti pervenuti al controllo, risulta che l'Amministrazione ha effettuato interventi su un unico edificio (destinato a scuola), peraltro con notevole impegno finanziario (la spesa prevista ammonta a circa un miliardo). Né può dirsi che manchi la strumentazione di personale, perché si è data prioritaria e tempestiva attuazione all'adeguamento dell'organico del Magistrato alle Acque di Venezia, con assunzione per contratto privato di novanta unità, di varie categorie e con varie specializzazioni.

1) *Opere in dipendenza di pubbliche calamità naturali e danni bellici* — Per le opere attuate in dipendenza di pubbliche calamità naturali, il fenomeno che globalmente emerge è quello dei continui rifinanziamenti per fatti anche lontani nel tempo. A parte i ricorrenti problemi per la delimitazione delle competenze dello Stato e delle Regioni, come già osservato in passata relazione, sembrano inoltre opportune talune specifiche considerazioni sugli interventi relativi a specifiche zone colpite da calamità naturali. Il tempo trascorso e taluni aspetti di rilievo inducono a prendere in considerazione il caso del Belice.

A seguito degli eventi sismici del gennaio 1968, il decreto-legge 27 febbraio 1968, n. 79, convertito, con modificazioni, in legge 18 marzo 1968, n. 241, e modificato con legge 29 luglio 1968, n. 858 affidava al Ministero dei lavori pubblici, e per esso all'Ispettorato Generale per le zone terremotate, una serie ingente e complessa di opere nelle zone del Belice.

Peraltro, con vari provvedimenti legislativi o regolamentari, gli interventi stessi non sono stati più limitati ai 14 Comuni della Valle del Belice, soggetti a parziale o totale trasferimento in quanto parzialmente o totalmente distrutti, ma estesi a ben 134 Comuni della Sicilia occidentale (in essi compresi i 3 comuni, capoluogo di provincia, di Palermo, Agrigento e Trapani).

Ciò con la conseguenza che l'opera e gli interventi del suddetto Ispettorato Generale si sono rivelati molto dispersivi, oltre che dispendiosi. Solamente a distanza di ben 6 anni dagli eventi sismici del gennaio 1968, e cioè con legge n. 504 del 1974 fu disposto che i nuovi impegni di spesa dovessero essere destinati per non meno dell'85 per cento agli interventi ed ai contributi nell'ambito dei suddetti Comuni della Valle del Belice totalmente o parzialmente distrutti dagli eventi sismici.

Questa normativa non eliminava il grave inconveniente derivato dalla dispersione di interventi da parte dell'Ispettorato Generale nei Comuni della Sicilia Occidentale. A ciò è intesa la recente legge 29 aprile 1976, n. 178. Non è dubbio che ad agevolare maggiormente l'applicazione di questa normativa e per limitare gli interventi dell'Ispettorato generale a quelli necessari nei Comuni previsti dall'articolo 26 della legge 5 febbraio 1970, n. 21, potrebbe soccorrere la introduzione di distinti capitoli di bilancio per le spese e gli interventi a favore dei restanti Comuni e l'affidamento della loro gestione al Provveditore Regionale delle Opere Pubbliche.

Qualche considerazione meritano le opere che interessano i Comuni soggetti a totale o parziale trasferimento.

A seguito dell'approvazione dei relativi programmi di opere, su parere dei Consigli comunali interessati, l'Ispettorato generale per le zone terremotate ha provveduto a redigere i progetti esecutivi, dopo aver approvato i programmi di trasferimento compilati dalla Commissione tecnica, progetti sono stati redatti ed eseguiti senza che fossero prima perfezionate le procedure necessarie per la compilazione dei piani urbanistici

(come consentito dall'articolo 3 della legge regionale siciliana 18 luglio 1968, n. 20).

Per i suddetti 14 Comuni l'opera di ricostruzione si è rivelata molto complessa per quanto concerne sia la procedura relativa alle espropriazioni dei terreni, sia la realizzazione delle opere che comprendono e le urbanizzazioni primarie e la costruzione di case per i senza tetto e le altre opere sociali (Municipi, Chiese, Asili Nido, opere ricreative, ecc.), secondo programmi i quali hanno previsto una moderna urbanizzazione dei Comuni. A ciò ha anche concorso la scelta di avviare la ricostruzione dei nuovi abitanti in località viciniori ai Comuni danneggiati o distrutti, anziché concentrarli o disporne il trasferimento in luogo tecnicamente più idoneo.

Per quanto riguarda le espropriazioni, il valore dei terreni era stato stabilito in quello di mercato delle aree alla data dell'evento sismico. Senonché, a seguito del parere n. 25 del 1974 della Commissione speciale del Consiglio di Stato e alla interpretazione data all'articolo 4 della legge 27 giugno 1974, n. 247, anche per queste espropriazioni si è dovuto nuovamente determinare il valore delle aree in base alle disposizioni contenute nel titolo II della legge 22 ottobre 1971, n. 865, il che ha comportato ritardo nell'espletamento delle procedure espropriative in corso.

Inoltre, nuovi ritardi e inconvenienti si verificano per il fatto che la legge n. 178 del 1976, disattendendo, a notevole distanza di tempo, la suddetta interpretazione, ha ora richiamato la precedente normativa speciale in materia.

Passando, ora, all'esame della realizzazione delle opere, previste nei programmi, occorre osservare che i luoghi prescelti non sempre si sono rivelati idonei in relazione alla progettazione eseguita, tenuto conto anche della normativa, in materia sismica, da osservare, il che ha comportato un rilevante numero di varianti e sospensioni di lavori.

Attese, anche, le difficoltà per il reperimento in loco sia di mano d'opera specializzata sia, in passato, di materiali (cemento), molte gare relative alla realizza-

zione di opere di urbanizzazione secondarie ed altre opere sociali, previste in ambiziosi programmi, sono andate deserte, e si sono dovuti frazionare o concentrare i progetti ed aggiornare i prezzi.

Di queste opere, molte non si sono potute, in conseguenza, realizzare per mancanza di fondi.

La circostanza, poi, che i piani urbanistici non siano stati adottati ed approvati con la dovuta tempestività, porta come conseguenza che una volta realizzate le opere di urbanizzazione primaria previste nei programmi di trasferimento si rendono necessarie, a completamento, nuove opere di urbanizzazione mano mano che si perfezionano gli strumenti urbanistici.

La concessione di contributi ai privati ha finora riguardato i Comuni della Sicilia Occidentale da non trasferire (dotati di previsioni urbanistiche e opere di urbanizzazione) e quella parte dei Comuni della Valle del Belice parimenti da non trasferire dove la riparazione o la ricostruzione si è resa possibile.

Non si sono, invece, concessi contributi ai proprietari che hanno avuto distrutte le loro abitazioni e che le debbono ricostruire nei nuovi siti dei Comuni della Valle del Belice da trasferire totalmente o parzialmente, in quanto, date le difficoltà esistenti nella realizzazione delle opere di urbanizzazione e la mancata tempestiva approvazione, o adozione, di piani particolareggiati, non si sono potuti assegnare ai privati, nei nuovi siti, i lotti né approvare i relativi progetti, previo rilascio della necessaria licenza edilizia. Sulla efficacia concreta delle nuove disposizioni intese ad ovviare a questa situazione, introdotta con la sopra menzionata legge n. 178 del 1976, un giudizio potrà essere formulato solo in prosieguo di tempo.

In tema di interventi relativi ai danni bellici, il cenno fatto nella precedente relazione ai piani di ricostruzione, la cui esecuzione si protrae da oltre un trentennio, va integrato con la rilevazione del carattere episodico degli interventi di cui trattasi (in alcuni Comuni più interventi sono disposti da oltre dieci anni, spesso affidati alla me-

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Attività contrattuale.

(in milioni)

Amministrazioni	Asta pubblica		Licitazione privata		Trattativa privata		Appalto concorso		Altri procedimenti concorsuali	
	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
Ministero . . .	—	—	17	25.824	30	30.383	—	—	—	—
Magis. Venezia .	—	—	16	3.239	—	—	—	—	—	—
Mag. per Po . .	—	—	111	31.946	11	784	—	—	—	—
Prov. Torino . .	—	—	1	534	25	1.759	—	—	—	—
Prov. Milano . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Venezia . .	—	—	7	1.551	—	—	—	—	—	—
Prov. Trento . .	—	—	2	510	—	—	—	—	—	—
Prov. Trieste . .	—	—	—	—	140	863	—	—	—	—
Prov. Genova . .	—	—	1	40	1	97	—	—	—	—
Prov. Bologna . .	—	—	1	380	—	—	1	935	—	—
Prov. Firenze . .	—	—	—	—	—	—	2	1.375	—	—
Prov. Ancona . .	—	—	2	104	6	790	—	—	—	—
Prov. Perugia . .	—	—	1	247	—	—	—	—	—	—
Prov. Roma . . .	—	—	22	5.854	127	17.288	3	213	—	—
Prov. L'Aquila . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Campobasso	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Napoli . .	—	—	9	5.569	21	1.479	—	—	2	665
Prov. Potenza . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Catanzaro .	—	—	4	2.062	3	652	—	—	—	—
Isp. G. Sicilia . .	—	—	10	1.655	22	10.588	—	—	—	—
Prov. Bari . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Prov. Cagliari . .	—	—	1	180	—	—	—	—	—	—

LEGISLATURA VII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spese in conto capitale

di lire)

Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi						Lavori e servizi in economia				Atti di riconoscimento del debito	
A enti pubblici		A enti ecclesiastici		A privati		A cottimo		Amministrazione diretta			
N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo	N.	Importo
1	1.431	—	—	26	10.040	250	17.217	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	126	3.552	108	719	—	—
—	—	—	—	—	—	230	10.624	114	3.413	—	—
2	429	—	—	—	—	78	886	—	—	—	—
150	9.991	—	—	—	—	71	12.531	—	—	—	—
374	8.421	—	—	—	—	87	1.832	44	123	—	—
2	394	1	20	—	—	12	271	46	679	—	—
51	1.549	1	8	—	—	81	447	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	41	567	—	—	—	—
1	70	8	204	—	—	186	3.766	—	—	—	—
—	—	1	25	—	—	113	1.371	—	—	—	—
40	5.278	54	693	—	—	133	1.939	—	—	—	—
11	303	3	55	—	—	58	568	—	—	—	—
111	17.477	15	331	—	—	317	9.874	—	—	—	—
—	—	—	—	3	307	205	3.006	—	—	—	—
5	113	1	25	—	—	4	66	—	—	—	—
284	16.807	65	1.228	—	—	151	2.841	—	—	—	—
4	337	8	283	—	—	88	1.765	—	166	—	—
6	837	4	234	—	—	15	292	—	—	—	—
66	5.976	25	971	—	—	337	5.413	—	—	—	—
17	66	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
23	1.283	—	—	118	571	77	1.240	—	—	—	—

desima impresa; in altri Comuni l'intervento sostitutivo si risolve nella realizzazione di uno o due lotti di opere) nonché nella rappresentazione dei seguenti elementi per un riesame di questo strumento. E, difatti, la sostituzione dello Stato ai Comuni, rinunciataria nell'attuazione dei piani di ricostruzione, non è soggetta ad una verifica circa l'attuale corrispondenza all'interesse dei Comuni dell'intervento stesso. Inoltre le decisioni delle Amministrazioni comunali — risalenti a 20, 25 anni fa — discendevano dalla valutazione della situazione del tempo e, comunque, erano dirette a conseguire, mediante l'intervento statale, la più sollecita realizzazione delle opere.

A distanza di un così lungo lasso di tempo e con interventi non risolutivi, questa azione continua a svolgersi e con il sistema, che da facoltativo è divenuto regola fissa, dell'affidamento dei lavori in concessione, col pagamento della spesa in annualità. Ovviamente il sistema di affidamento in concessione dei lavori lascia una assoluta di-

screzionalità nella scelta dell'impresa concessionaria, senza alcuna verifica di mercato circa la economicità e convenienza dei prezzi pattuiti.

Sempre in tema di interventi in materia di danni bellici, va anche evidenziata la difficoltà di stabilire un rapporto di causalità tra il danno e l'intervento, in considerazione del lunghissimo lasso di tempo intercorso tra i due eventi.

D'altro canto, non appare verosimile che, ad esempio, una strada danneggiata nell'anno 1944, non abbia poi avuto nel corso degli anni successivi delle riparazioni tali, magari a cura dell'ente gestore, da poter permettere il normale uso pubblico. In tal modo, l'intervento tardivo dello Stato viene a svuotarsi della sua peculiare caratteristica che consiste nella rimessa in pristino del bene danneggiato, assumendo, al contrario, quella configurazione di « indennizzo » precluso dalla legge nei casi in cui la « ricostruzione » (cfr. articolo 27 della legge n. 1543 del 1940) del bene spetti esclusivamente allo Stato.