

CAPITOLO XIII

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO
E DELL'ARTIGIANATO

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

a) *Considerazioni generali.* — Le notazioni di maggior rilievo riguardano anche per il 1979 ed il primo scorcio del 1980, la perdurante inoperatività dei due principali strumenti di intervento del Ministero - la legge n. 675 del 1977 sulla ristrutturazione e riconversione industriale ed il decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976, relativo al credito agevolato alle piccole e medie imprese del centro-nord - ambedue avviati solo recentissimamente alla fase di concreta applicazione.

Al di là delle intuibili, dirette ripercussioni del ritardo sul settore industriale, quale potenziale destinatario di rinviate iniziative di sostegno, il triennio di stasi assume significati di particolare gravità ove si consideri la portata innovatrice e l'importanza dei due atti normativi, intesi - segnatamente la legge n. 675 del 1977 - a depurare la distribuzione degli incentivi industriali dagli effetti di spinte contingenti e ad incanalarla, mediante un procedimento largamente partecipativo, in un preciso disegno programmatico (1).

Il dibattito che nelle sedi politiche si è già iniziato in ordine al tema cennato (2) ha comunque individuato le cause del faticoso

(1) Per più ampie valutazioni, si rinvia ai successivi paragrafi, sia relativamente alla legge n. 675 - della quale va anche ricordato l'assai lungo iter di approvazione parlamentare - sia per il decreto del Presidente della Repubblica n. 902, la cui ritardata applicazione paralizza da ormai tre anni l'iniziativa pubblica di sostegno all'industria del centro-nord, limitandola all'azione di talune leggi settoriali ed all'applicazione a stralcio della abrogata legge n. 623 del 1959.

(2) A parte le valutazioni al riguardo espresse in sede di discussione del bilancio per il 1980, indicazioni possono trarsi dal dibattito, presso la Commissione parlamentare per la ristrutturazione e riconversione industriale, sulla relazione svolta dal Ministero dell'industria sullo stato di attuazione della legge n. 675. Circa la disponibilità dell'esecutivo ed un confronto in sede parlamentare sulle « modifiche o integrazioni da apportare alla legge

avvio della nuova normativa nella minuziosità e lungaggine delle procedure - specie nella fase preliminare ed in relazione ad un eccessivo spirito garantistico della legge - nonché nelle difficoltà dell'apparato ministeriale ad adeguarsi ai nuovi compiti di coordinamento e programmazione degli incentivi.

Su ambedue tali aspetti si è soffermata a lungo la Corte nella precedente relazione, sottolineando anche come alle carenze tecnico-professionali l'Amministrazione abbia tuttavia dovuto far fronte mediante un ampio ricorso ad esperti estranei (ovvero ad organismi di studio e ricerca), sulla base tra l'altro di apposite disposizioni varate in occasione di una prima revisione della legge n. 675 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 (decreto-legge n. 23 del 1979 e legge di conversione n. 91 dell'anno medesimo). Quanto invece all'altro profilo, la Corte ha rilevato - ed il giudizio non può che essere ribadito - la complessità e la novità del lavoro di base portato a compimento, sia pure in tempi imprevedibilmente lunghi; lavoro che dovrebbe auspicabilmente costituire una stabile piattaforma per i successivi adempimenti della fase propriamente operativa e che rischierebbe di essere vanificato da eventuali e troppo radicali mutamenti di indirizzo legislativo.

La considerazione che precede va sottolineata in quanto è ormai prossimo, con la scadenza del previsto quadriennio di operatività del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale, il momento di necessarie scelte di base in ordine alla conferma o meno, nelle sue linee generali, del nuovo sistema agevolativo; scelte che sarà tra l'altro arduo orientare nella incompleta disponibilità di elementi di valutazione estraibili da realtà applicative (3).

Quanto all'opportunità, per contro, di apportare alla legislazione discussa, secondo le concordi valutazioni emerse in sede politica, i necessari aggiustamenti, qualche indicazione può ricavarsi non solo dalle esperienze più recenti, ma anche da quelle relative a leggi di incentivazione oggi non più operanti se non ad esaurimento.

a) A meno che non si intenda pervenire, come prima si diceva, ad un mutamento di fondo della « filosofia » dell'intervento pubblico di sostegno all'iniziativa industriale, non sembra anzitutto reversibile la tendenza, delineata per l'appunto della legge n. 675, a concentrare sempre più la gestione degli incentivi all'industria, non soltanto per

n. 675 », si veda altresì la discussione dinanzi alle Commissioni riunite V e X del Senato, sulle comunicazioni del Ministro della industria relative all'attuazione del piano settoriale finalizzato per l'industria elettronica (Atto Senato n. 49, del 22 novembre 1979). Dinanzi invece la X Commissione del Senato (Atto Senato n. 29, del 4 ottobre 1979) si vedano le comunicazioni fatte dal Ministro stesso in ordine alla politica generale del suo dicastero.

(3) È noto, d'altronde, che il controllo della Corte sulla gestione del Fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale, come anche su quella del Fondo per il credito agevolato al centro-nord, si svolge a consultivo, secondo la modalità di cui alla legge n. 1041 del 1971, relativa alle gestioni fuori bilancio. Ciò che incide, come rilevato lo scorso anno, sulla tempestività dei futuri referti in ordine all'applicazione dei due atti normativi nel testo indicati.

intuibili fini di coordinamento, ma in relazione anche alle esigenze proprie di una politica industriale programmata.

Previe iniziative sul piano della standardizzazione dei procedimenti di accesso alle agevolazioni, potrebbe anzi studiarsi la possibilità di una maggiore concentrazione delle sedi decisorie — a tutt'oggi eccessivamente frazionate — o, comunque, di una graduale estensione della normativa sulla ristrutturazione e riconversione ai settori industriali incentivati tuttora da leggi o programmi particolari.

b) Una semplificazione delle procedure non sembra attuabile se non in via di delegificazione, attraverso, cioè, un ulteriore ampliamento dei poteri discrezionali del CIPI e degli organi ministeriali; ma ciò presuppone una più chiara e netta determinazione legislativa di taluni punti essenziali, quali le finalità di fondo dell'intervento che si intende porre in essere (se cioè di salvataggio, o di sostegno allo sviluppo industriale), il carattere dell'agevolazione (premio o incentivo), i destinatari della medesima (piccole o grandi imprese, ad esempio), la tipologia delle varie possibili iniziative da sovvenzionare (ammodernamenti, ampliamenti, ecc.).

Circa taluno di detti problemi, è noto che gravi incertezze interpretative o applicative sono insorte non soltanto in passato, ma anche negli ultimi esercizi, a proposito sia della più recente normativa che di altre leggi di intervento oggi attuate ad esaurimento. Su di essi si ritornerà nell'ultimo paragrafo (4); ma il profilo che qui si vuole sottolineare è quello, in genere, della inopportunità di affidare all'Esecutivo decisioni idonee a configurare l'intervento nell'una o nell'altra delle tipologie ora descritte (5).

c) Merita altresì un ripensamento la nota questione del riparto di compiti tra l'Amministrazione e gli istituti di credito, specie in relazione all'istruttoria delle domande di finanziamento ed alle veri-

(4) Si veda altresì la relazione sull'esercizio 1978, capitolo XIII, paragrafo 1, lettera a), nonché paragrafo 4, lettera a).

(5) L'osservazione riguarda il problema dell'ammissibilità o meno alle agevolazioni di spese effettuate prima della domanda o delibera di finanziamento, così da atteggiare il contributo a mero premio — indirizzabile anche a fini di risanamento finanziario — ovvero a strumento di incentivazione. Ma vanno altresì richiamate vicende meno recenti, quali il parziale dirottamento verso imprese di grandi dimensioni — grazie al noto criterio operativo della finanziabilità di singole « unità produttive autonome » — degli incentivi destinati alle piccole e medie imprese; ovvero l'orientamento di fatto degli incentivi per la ristrutturazione e riconversione industriale in favore di imprese con oltre 500 dipendenti per comprensibili fini di tutela occupazionale ma con sostanziale snaturamento delle finalità originarie della legge n. 464 del 1972.

Sotto il profilo generale cennato, poi vanno riguardate molte delle osservazioni formulate nel successivo paragrafo 4: da quelle sul programma di ripartizione delle disponibilità del Fondo per la ristrutturazione industriale, a quelle sull'individuazione, in via interpretativa, delle risorse da destinare a particolari interventi di cui alla legge n. 675; dalla determinazione delle quote da riservare ad imprese del centro-nord per iniziative di riconversione, all'ampliamento — attuato anche in via interpretativa — della nozione di « ammodernamento » ai fini dell'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976.

fiche sulla esecuzione dei lavori ammessi ad agevolazione. L'orientamento legislativo, probabilmente in considerazione dell'insufficienza delle strutture ministeriali, sembra di massima favorevole all'ampliamento dei compiti degli istituti (6); ma è chiaro che ciò richiede una serie di garanzie, sia sotto il profilo di una chiara definizione delle responsabilità, sia sotto quello di un necessario potenziamento dei controlli, tanto interni che esterni.

d) A tale ultimo riguardo - ed in relazione a quanto osservato nella precedente relazione - va più in generale ribadito che alla adozione del metodo programmatorio non può non accompagnarsi anche una ridefinizione dei moduli di controllo esterno, onde adeguarli da un lato alle necessità di valutazioni tempestive circa la conformità a legge degli atti di indirizzo; e, dall'altro, alla esigenza di verificare, sulla base dei complessi parametri costituiti dagli stessi atti di programmazione, i risultati dell'attività gestoria complessivamente considerata.

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — Ancora una volta i dati del rendiconto risultano influenzati da movimenti contabili - connessi a trasferimenti al Fondo per la ristrutturazione ed al Fondo per il credito agevolato - non direttamente rappresentativi di fenomeni gestori e dei quali occorre soprattutto tener conto in sede di raffronto con le risultanze di consuntivo degli esercizi precedenti.

Alla spesa di 200 miliardi sul capitolo 7546 - relativo al primo dei due Fondi e privo di stanziamenti nel 1978 - come anche all'aumento da 41,4 a 103 miliardi delle competenze sul capitolo 7545, concernente il Fondo per il credito agevolato, è in buona parte da ascrivere, anzitutto, la rilevante espansione registratasi nelle dimensioni globali della gestione. Gli 858,3 miliardi complessivamente impegnati nel 1979, in particolare, segnano un incremento del 76,1 per cento rispetto ai 487,4 miliardi del 1978 (7) ed avvicinano il livello dell'esercizio ancora precedente (1.044,6 miliardi), allorché le somme impegnate - ancorché non erogate - sui due citati capitoli erano ascese a 570 miliardi.

Le erogazioni in favore dei due Fondi, d'altra parte, hanno costituito nel 1979 quasi la metà dei complessivi pagamenti del Mini-

(6) Confrontare in proposito l'articolo 11 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976, nonché il decreto-legge n. 23 del 1979, modificativo della legge n. 675, su ambedue i quali si rinvia alle successive osservazioni di cui ai paragrafi 3 e 4.

(7) Le previsioni definitive presentano un aumento di poco inferiore (75,5 per cento), essendo passate dai 489,8 miliardi del 1978 agli 859,4 del 1979. Per il 1980, la previsione iniziale è di 1.116,5 miliardi (importo superiore anche alla punta del 1977); ma ben 450 miliardi si riferiscono a conferimenti al «Fondo per il settore energetico», istituito con decreto-legge non convertito in legge dal Parlamento (n. 438 del 14 settembre 1979). L'articolo 19, primo e secondo comma, del provvedimento non risulta riprodotto nei successivi decreti-legge ripresentati sulla materia, e, da ultimo, nel decreto-legge n. 68 del 1980, convertito nella legge n. 178 del 16 maggio 1980.

stero (431,4 miliardi su 884,3), riducendo al minimo la flessione sul dato analogo dell'esercizio 1978 (nel corso del quale erano stati pagati in conto resti i ricordati 570 miliardi) e consolidando il fortissimo aumento da quest'ultimo segnato rispetto al 1977 (8).

Assai elevato, in confronto al dato stabile degli anni immediatamente anteriori, risulta in particolare l'importo dei pagamenti in conto competenza (601,9 miliardi, contro 253,8 e 246,2), per oltre la metà rappresentato da conferimenti ai due Fondi e per un ulteriore 27,2 per cento riguardante trasferimenti al CNEN (9). Ne consegue che l'ulteriore, seppur contenuta flessione verificatasi nei residui - già globalmente contrattisi del 37 per cento nel 1978, dopo la costante ascesa delle precedenti gestioni - si caratterizza prevalentemente per un minore afflusso dei resti di nuova formazione (256,4 miliardi, pari al 30 per cento delle previsioni, a fronte del 47,8 per cento nel 1978). Il tasso di smaltimento dei residui al 1° gennaio per contro, pur collocandosi su valori abbastanza soddisfacenti (38,8 per cento, al netto delle economie), risulta piuttosto inferiore al dato del 1978 (56,4 per cento), peraltro fortemente influenzato dalle occasionali e già ricordate circostanze (10).

Allo smaltimento delle disponibilità di bilancio si riferisce, comunque, anche l'allegata tabella, che evidenzia come a tutt'oggi gli stanziamenti percentualmente meno intaccati dalle erogazioni siano proprio quelli dell'esercizio più remoto (tra i cinque presi in considerazione) sui valori del quale non incidono, per l'appunto, né i conferimenti ai due ripetuti Fondi, né le erogazioni dei contributi al CNEN.

Al netto di entrambe tali voci, i pagamenti effettuati nel 1979 si rapportano d'altronde alla massa spendibile secondo una percentuale di appena il 25 per cento, mentre al netto delle sole poste concernenti i Fondi - alla cui erogazione non si conettono, giova ripetere, reali effetti gestori - la percentuale stessa sale al 39,2 per cento, superando di poco quelle omogeneamente riferibili agli ultimi

(8) Nel 1977 i pagamenti complessivi erano ammontati a 317,3 miliardi. L'aumento del 185 per cento verificatosi nel 1978 a livello di dati globali si era riferito quasi per intero ai pagamenti in conto resti (elevatisi da 71,1 a 651,8 miliardi) grazie soprattutto alla vicenda nel testo ricordata, relativa all'erogazione in conto resti delle ingenti somme stanziata nel 1977 per conferimenti ai due «Fondi», di nuova istituzione.

(9) 140 miliardi sono stati erogati sul capitolo 7054, relativo all'ordinario contributo, mentre 23,8 miliardi riguardano il contributo straordinario per le anticipazioni all'EURODIF (capitolo 7057).

Sul primo dei due capitoli, sono stati altresì pagati 55 miliardi di residui provenienti dall'esercizio precedente, per un importo globale di erogazioni che ha inciso per poco meno di un quarto sui complessivi pagamenti del Ministero.

(10) In cifre assolute, i residui complessivi del Ministero, già pari a 1.155 miliardi alla fine del 1977 e ridottisi a 727,5 miliardi nel corso del 1978 sono risultati pari, al 31 dicembre 1979, a 692,6 miliardi (- 4,8 per cento), dei quali 256,4 provenienti dalla competenza. Sullo smaltimento dei residui degli esercizi precedenti - cui si riferisce anche la tabella nel testo commentata - hanno influito economie verificatesi nel 1979 per quasi 9 miliardi (oltre ad 1,2 miliardi di economie sugli stanziamenti di competenza).

Nel bilancio per l'esercizio 1980, l'ammontare presunto dei residui del Ministero al termine del 1979 era stato calcolato in 656,7 miliardi.

**MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979**

| | STANZIAMENTO DI COMPETENZA | PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI | | | | | TOTALE PAGAMENTI | | RESIDUI | | ECONOMIE | |
|--------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|------------------|-------|---------|-------|----------|-------|
| | | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | IMPORTO | % | IMPORTO | % | IMPORTO | % |
| TOTALE GEN. | | | | | | | | | | | | |
| 1975 | 239.460 | 20,81 | 9,42 | 7,47 | 4,73 | 6,55 | 117.269 | 48,97 | 117.338 | 49,03 | 4.853 | 2,03 |
| 1976 | 516.968 | 49,75 | 4,74 | 5,12 | 4,74 | 20,27 | 412.971 | 79,88 | 101.947 | 19,55 | 2.950 | 0,57 |
| 1977 | 1.045.857 | | 23,45 | 56,81 | 2,40 | | 844.587 | 82,67 | 176.414 | 16,87 | 4.855 | 0,46 |
| 1978 | 489.818 | | 51,82 | | | | 388.312 | 79,28 | 99.535 | 20,32 | 1.971 | 0,40 |
| 1979 | 859.427 | | 70,33 | | | | 601.887 | 70,03 | 256.404 | 29,83 | 1.134 | 0,13 |
| TITOLO 1 | | | | | | | | | | | | |
| 1975 | 21.222 | 50,72 | 21,73 | 6,67 | 0,66 | 0,00 | 16.932 | 79,79 | 797 | 3,75 | 3.493 | 16,44 |
| 1976 | 23.085 | 51,51 | 10,98 | 12,15 | 0,16 | | 19.577 | 84,81 | 557 | 2,41 | 2.950 | 12,78 |
| 1977 | 26.469 | | 62,30 | 6,66 | 9,57 | | 20.813 | 78,63 | 803 | 3,03 | 4.852 | 18,33 |
| 1978 | 28.926 | | 60,40 | | | | 22.121 | 76,47 | 4.837 | 16,72 | 1.968 | 6,80 |
| 1979 | 29.890 | | 63,72 | | | | 19.047 | 63,72 | 9.711 | 32,49 | 1.131 | 3,79 |
| TITOLO 2 | | | | | | | | | | | | |
| 1975 | 218.238 | 17,90 | 8,22 | 7,55 | 5,13 | 7,18 | 100.338 | 45,98 | 116.541 | 53,40 | 1.360 | 0,62 |
| 1976 | 493.883 | 49,20 | 4,85 | 4,39 | 21,21 | 21,21 | 393.393 | 79,65 | 100.490 | 20,35 | 3 | 0,00 |
| 1977 | 1.019.388 | | 22,44 | 58,11 | 2,21 | | 843.774 | 82,77 | 175.611 | 17,23 | 3 | 0,00 |
| 1978 | 460.892 | | 51,28 | | | | 366.191 | 79,45 | 94.698 | 20,55 | 3 | 0,00 |
| 1979 | 829.537 | | 70,26 | | | | 582.840 | 70,26 | 246.593 | 29,74 | 4 | 0,00 |

LA VOCE «ECONOMIE» RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDENZE DI SPESA

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

esercizi (31,2 per cento nel 1978; 34,2 per cento nel 1977; 34 per cento nel 1976) (11).

In tale quadro, che ovviamente si ricollega alla larga prevalenza delle spese in conto capitale nella gestione e sul quale più analiticamente si tornerà in sede di commento sull'attività istituzionale del Ministero, trova collocazione anche l'ormai consueta osservazione relativa all'insufficiente utilizzazione delle disponibilità per interventi connessi a calamità naturali (12). Ma va anche rilevata, l'incidenza anormalmente bassa dei pagamenti sugli stanziamenti di parte corrente (64 per cento, a fronte di un dato generale, per lo Stato, superiore al 75 per cento), relativamente ai quali risulta altresì accentuato il fenomeno delle economie.

Va infine ribadito che sul dinamismo della spesa scarse indicazioni possono ricavarsi dalla quantificazione dei residui di stanziamento del Ministero, per l'insistenza - su capitoli relativi alla applicazione di ormai abrogate leggi di intervento - di somme formalmente etichettate quali residui propri ma nella realtà costituite, tenendo conto dell'effettiva situazione dei procedimenti contabili, da meri accantonamenti (13).

Sotto profilo diverso da quello sin qui esaminato, può farsi cenno - pur non trattandosi di vicenda esclusiva del Ministero - degli effetti espliciti sulle previsioni di spesa da disposizioni dettate da decreti-legge poi non convertiti dal Parlamento e, talora, più volte ripresentati a quest'ultimo dall'Esecutivo.

Sulla base di disposizioni di tal tipo sono stati dall'Amministrazione erogati al CNEN gli ingenti fondi di cui si è riferito, ma il trasferimento è stato poi convalidato dalla legge 14 gennaio 1980, n. 7; inoltre, sul capitolo 7702 di nuova istituzione, sono stati per

(11) Le autorizzazioni di cassa per il 1980 prevedono pagamenti per 752,1 miliardi, pari al 42,4 per cento della presunta massa spendibile di 1.773,2 miliardi).

Depurando tali dati e dalle previsioni relative a versamenti al Fondo per la ristrutturazione o al Fondo per il credito agevolato e da quelle concernenti i conferimenti al ricordato Fondo per gli interventi nel settore energetico, la percentuale prevista scende peraltro al 25,2 per cento.

(12) Sui capitoli relativi ad interventi nella zona del Vajont le disponibilità complessive sono ammontate, nel 1979, a 36,4 miliardi (dei quali 28,1 di residui), con pagamenti nel totale pari a 3,6 miliardi (10 per cento circa) ed economie per 3,9 miliardi. Al termine dell'esercizio, i residui sono assommati a 28,9 miliardi, dei quali 28,0 di stanziamento.

Sui restanti capitoli concernenti varie calamità naturali, l'ammontare dei residui si è globalmente ridotto da 5,7 miliardi a 5,3 con un importo di somme economizzate corrispondente a quello degli stanziamenti dell'anno (1,5 miliardi) e con pagamenti pari soltanto al 5,5 per cento delle disponibilità (0,4 miliardi, pagati sul capitolo aggiunto 7058).

(13) L'osservazione riguarda i capitoli 7541 (interventi in favore delle piccole e medie industrie), 7542 e 7543 (imprese tessili e legge n. 464 del 1972), sui quali figurano quali residui propri le somme corrispondenti ai progetti di finanziamento esaminati favorevolmente dagli allora competenti organi tecnici prima dell'entrata in vigore delle nuove norme sulla ristrutturazione industriale e sul credito agevolato.

Sui tre capitoli gravano complessivamente 547,5 miliardi di residui (79 per cento del totale), dei quali 387,9 qualificati tra quelli propri. L'importo complessivo di questi ultimi, pari all'inizio dell'anno a 421,1 miliardi, è al termine dell'esercizio ammontato a 415,0 miliardi, mentre da 306,4 a 277,6 miliardi sono passati i residui di stanziamento del Ministero.

il 1979 stanziati, sempre in applicazione di norme reiteranti da un decreto-legge non convertito ad altro, 45 miliardi tutti tradotti in residui di stanziamento (14).

2. — *Gestioni fuori bilancio.*

Si è più volte rilevato come, nonostante i recenti orientamenti legislativi sfavorevoli ad una troppo estesa applicazione del modulo organizzativo della gestione fuori bilancio, la massa di disponibilità così gestite dal Ministero dell'industria superi di molto quella cui si riferisce il relativo stato di previsione della spesa.

Delle due gestioni fuori bilancio da ultimo istituite nel settore delle agevolazioni all'industria - Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale e Fondo per il credito agevolato alle imprese del centro-nord - si tratterà in sede di attività istituzionale dell'Amministrazione, per ragioni tra l'altro connesse alla rilevata temporanea inoperatività, sul piano gestionale, delle normative che ad esse si riferiscono.

Quanto, invece, alla Cassa conguaglio per il settore elettrico ed alla Cassa conguaglio zucchero - di gran lunga le più importanti tra quelle qui di seguito elencate - motivi contingenti, correlati alla complessità degli accertamenti da effettuare ed a preliminari questioni insorte e non ancora definite in sede di controllo, limitano ancora una volta il contenuto del referto della Corte, soprattutto relativamente agli ultimi rendiconti pervenuti.

a) *Cassa conguaglio per il settore elettrico.* — È stato condotto a termine, nell'anno, l'esame dei rendiconti relativi agli esercizi 1973, 1974 e 1975, sui quali, tuttavia, il procedimento di controllo non può per ora concludersi, in attesa che trovino definizione le questioni di massima emerse lo scorso anno in sede di esame del rendiconto sull'esercizio 1972. In ordine alle questioni stesse - che condizionano anche la regolarità dei rendiconti successivi - si è ampiamente riferito nella precedente relazione (15), rilevando anche, in particolare, la necessità di un intervento legislativo inteso a chiarire, attraverso

(14) Il capitolo riguarda interventi diretti a compensare i maggiori oneri derivanti da importazioni straordinarie di prodotti petroliferi. Da ultimo, comunque, è intervenuta in materia la già citata legge n. 178 del 16 maggio 1980 (conversione in legge del decreto-legge n. 68 del 1980) che ha convalidato lo stanziamento di 57 miliardi da quest'ultimo previsto per il biennio 1979-80.

(15) Si ricorda che le questioni stesse riguardano principalmente: il riferirsi di fatto del rendiconto - che nominalmente contempla l'anno solare - a movimenti relativi anche al secondo semestre dell'anno precedente (in relazione all'impossibilità di conoscere, al termine di ogni esercizio, l'esatto ammontare delle somme dovute alle o dalle imprese); l'affidamento del servizio di tesoreria ad Istituti di credito, in relazione alle disposizioni della legge n. 629 del 1966; l'anomala situazione del personale della Cassa, non corrispondente a quella tipica del personale statale.

la definizione di essenziali aspetti organizzativi della gestione (quale lo *status* del relativo personale), la stessa natura giuridica della Cassa, come anche della Cassa conguaglio zuccheri.

L'Amministrazione non ha ancora replicato alle osservazioni della Corte, ed è da prevedere, sulla scorta almeno di quanto si è verificato per l'analoga vicenda relativa alla Cassa conguaglio zuccheri, che i richiesti chiarimenti innescheranno una nuova fase istruttoria.

Sempre nel 1979, è anche pervenuto il rendiconto relativo all'esercizio 1978, che evidenzia un saldo attivo di 4,7 miliardi, quale risultante di 1.541 miliardi di entrate e 1.536,3 miliardi di uscite.

Le dimensioni globali della gestione segnano un ulteriore incremento rispetto all'esercizio precedente (+ 3 per cento per le entrate e + 29 per cento per le uscite), consolidando, per la parte attiva, il forte aumento (intorno all'80 per cento) registratosi nel 1977 per l'avvenuta rideterminazione delle aliquote del sovrapprezzo termico. Quanto al più considerevole incremento delle poste passive - tale da ridurre ai citati 4,7 miliardi l'avanzo di gestione che era invece ammontato nel 1978 a ben 304,9 miliardi - esso si correla in gran parte ad un provvedimento CIP (n. 28 del 1978), che ha destinato le eccedenze del conto patrimoniale alla data del 30 giugno 1978 al rimborso definitivo, all'ENEL ed alle altre imprese, dei minori introiti e degli « oneri conseguenziali » connessi a riduzioni tariffarie legislativamente previste. Ha trovato così soluzione il problema segnalato in precedenti occasioni, relativo alla pesante situazione debitoria (132,1 miliardi alla data del 30 giugno 1977) che andava da tempo accumulandosi a carico della Cassa, soprattutto per il gioco degli interessi legali su somme dovute dal settembre 1968 in poi.

Con altro provvedimento (n. 29/1978), il CIP ha altresì deliberato la corresponsione, alle imprese precedentemente interessate al « rimborso », di un'integrazione tariffaria di lire 0,440 per ogni chilowattora venduto nel 1977.

Una più analitica disamina delle poste contabili quantifica in 1.522,6 miliardi (1.479,3 nel 1977) le entrate derivanti dal sovrapprezzo termico; in 1,9 e 12,4 miliardi le quote di prezzo di cui al provvedimento CIP n. 1169 del 1967 ed il sovrapprezzo (e quote di prezzo) di cui ai provvedimenti n. 1224 del 1969 e n. 34 del 1974 (rispettivamente, 1,8 e 12,3 miliardi nell'esercizio precedente); in 3,8 miliardi, infine (2,3 nel 1977) gli interessi attivi.

Per le uscite, risulta pari a 1.148,5 miliardi (1.177,2 nell'esercizio precedente) il rimborso, alle imprese utilizzatrici di impianti termici, dei maggiori oneri connessi all'aumentato prezzo del combustibile, ed a 117,8 miliardi (138,5 nel 1977) l'accantonamento per l'onere termico « da definire ». Rispettivamente 145,1 e 53,5 miliardi attengono ai due ricordati provvedimenti CIP del 1978, mentre una serie di ulteriori accantonamenti, per oneri da definire, riguardano le integrazioni tariffarie ad imprese minori (1,2 miliardi), le integrazioni tariffarie di recente introdotte (0,5 miliardi), il rimborso dei minori introiti di cui al provvedimento CIP n. 28/1978 (0,9 miliardi) ed i sovrapprezzi da accertare (60 miliardi).

Ad 8,1 miliardi ammontano le integrazioni compensative per l'applicazione delle tariffe unificate (5,3 miliardi nel 1977), ed a soli 55 milioni (3,3 miliardi nel 1977; ma è da tener conto, per il 1978 del rilevato accantonamento di 0,9 miliardi) il rimborso alle imprese minori di cui al provvedimento CIP n. 1224/1969.

Le spese generali di amministrazione e funzionamento della gestione risultano infine pari a 407,2 milioni, con un aumento del 23,4 per cento rispetto ai 330 milioni del 1977.

Il prospetto qui di seguito riportato espone in miliardi di lire l'andamento della gestione negli ultimi anni, secondo quanto evidenziato dai relativi rendiconti:

| | 1974 | 1975 | Varia- zione su 1974 % | 1976 | Varia- zione su 1975 % | 1977 | Variazione su 1976 % | 1978 | Variazione su 1977 % |
|-------------------|-------|-------|---------------------------------|--------|---------------------------------|---------|----------------------------|---------|----------------------------|
| Entrate | 155,9 | 667,6 | + 328,2 | 833,3 | + 24,8 | 1.495,7 | + 79,5 | 1.541,0 | + 3 |
| Uscite | 155,9 | 729,4 | + 367,9 | 944,8 | + 29,5 | 1.190,8 | + 26 | 1.536,3 | + 29 |
| Saldo | — | —61,7 | — | —111,5 | — | + 304,9 | — | + 4,7 | — |

b) *Cassa conguaglio zucchero*. — L'ultimo rendiconto pervenuto alla Corte è sempre quello relativo alla gestione 1976-1977, avendo quello successivo formato oggetto - secondo quanto risulta - di osservazioni da parte della Ragioneria centrale presso l'Amministrazione; chiarimenti sarebbero stati tra l'altro richiesti, dall'organo di controllo interno, in ordine alla mancata applicazione di provvedimenti CIP sulla tenuta di separate contabilità per le gestioni speciali della Cassa connesse alla normativa CEE.

Nel corso del 1979, è stato portato a termine l'esame del rendiconto relativo alla gestione 1972-73; l'incompletezza della documentazione giustificativa e la già ricordata complessità del riscontro hanno comportato il ricorso ad accertamenti diretti, effettuati presso la Cassa ai sensi dell'articolo 7, quarto comma, della legge n. 1041 del 1971.

Il rendiconto - sulle cui risultanze si è riferito a tempo debito - è stato peraltro restituito all'Amministrazione (in relazione anche a riscontrate irregolarità formali o documentali), con richiesta di chiarimenti in merito alle questioni di massima già emerse dall'esame del rendiconto 1971-1972 e delle quali si è fatto cenno nella precedente relazione (16).

Sulle questioni stesse, d'altronde, sono nel corso dell'esercizio pervenuti chiarimenti da parte dell'Amministrazione, e si è aperta una nuova fase istruttoria, tuttora in attesa di definizione: per quanto concerne, in particolare, il deposito delle giacenze di cassa presso Istituti di credito, il Ministero ha sostenuto che la legge 6 agosto 1966, n. 629 - la quale stabilisce per le Amministrazioni e gestioni speciali dello Stato, l'obbligo di tenere le disponibilità liquide in conti correnti con il Tesoro - non risulterebbe applicabile alla Cassa, non potendosi quest'ultima qualificare organo, seppure straordinario, dello Stato. Connettendosi tra l'altro tale prospettazione alle rilevate incertezze sulla natura giuridica della gestione - che utilizza personale assunto, remunerato ed assistito con modalità diverse da quelle proprie dei dipendenti statali e determinate discrezionalmente dal Comitato di gestione - l'Amministrazione è stata invitata a meglio chiarire il proprio punto di vista in proposito.

Come si è dianzi rilevato, la soluzione di questa e delle altre questioni riproposte all'Amministrazione sul rendiconto 1971-72, condiziona non solo la dichiarazione di regolarità dei rendiconti successivi della Cassa conguaglio zucchero ma anche, per analogia di problemi, il controllo sui rendiconti della Cassa conguaglio per il settore elettrico.

In ordine all'assai complesso quadro delle norme che disciplinano i compiti della Cassa - per cenni descrittivi al riguardo si

(16) Le questioni, in breve, riguardano: l'anomala situazione del personale utilizzato dalla Cassa (per la quale si vedano anche le successive osservazioni del testo); la mancata coincidenza tra anno solare ed esercizio finanziario della gestione; l'affidamento del servizio di tesoreria ed il deposito delle giacenze presso Istituti di credito.

rinvia alla relazione sull'esercizio 1977 - è da rilevare come penda tuttora giudizio di costituzionalità in ordine al decreto-legge n. 255 del 1974, istitutivo della cosiddetta gestione « sfioramento zucchero ». Di recente, inoltre, è stato promosso contro l'Italia giudizio dinanzi la Corte di giustizia comunitaria, sulla base di due motivati pareri della Commissione CEE (in data 27 luglio 1978), secondo cui la normativa sugli aiuti erogati dalla Cassa contrasterebbe con le apposite norme CEE (Regolamento n. 3330 del 1974) e creerebbe discriminazioni in favore degli operatori nazionali, in violazione dell'articolo 35 del Trattato di Roma.

Al riguardo, da un lato può ricordarsi che la regolamentazione transitoria bieticolo-saccarifera (autorizzata per l'Italia dall'articolo 38 del ricordato Regolamento n. 3330 del 1974) verrà in ogni caso a scadenza con la campagna 1979-1980; dall'altro, che con provvedimento urgente n. 57 del 1979 (17) la Giunta del CIP ha in parte rideterminato i compiti della Cassa.

Il provvedimento stesso, peraltro, non sembra avere introdotto modifiche ai punti della normativa su cui dovrà esprimersi la Corte di giustizia.

c) *Cassa conguaglio per i trasporti di gas di petrolio liquefatto.* — Il primo rendiconto della Cassa - istituito con provvedimento CIP n. 44 del 1977 ai sensi dell'articolo n. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 896 del 1947 - non è ancora pervenuto alla Corte, per un dissenso insorto tra l'Amministrazione e la Ragioneria centrale in ordine alle modalità di scritturazione contabile della Cassa, la quale, adottando il metodo della partita doppia, non aveva ritenuto di elaborare il bilancio consuntivo (ovvero il rendiconto finanziario) previsto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica dell'11 luglio 1977, n. 689.

Il rendiconto stesso si riferisce al periodo 17 novembre 1977-31 dicembre 1978.

d) *Cassa conguaglio zucchero per la zona franca di Gorizia.* — È pervenuto ed è stato dichiarato regolare il rendiconto relativo all'esercizio 1978, che, non diversamente dai quattro conti immediatamente precedenti, si limita ad evidenziare una modestissima posta attiva per interessi bancari (lire 53.842), in mancanza di attività gestoria posta in essere dalla Cassa. È da verificare - in relazione anche alle esigue dimensioni della gestione, il cui fondo di cassa supera di poco i 2,5 milioni - se non siano venuti ormai meno i motivi che a suo tempo ne giustificarono l'istituzione (18).

e) *Gestione dei diritti fissi applicati sui generi contingentati nella zona franca di Gorizia.* — È stato dichiarato regolare il rendiconto

(17) Confrontare *Gazzetta Ufficiale* n. 328 del 1° dicembre 1979.

(18) La conferma della gestione è per contro proposta dal disegno di legge n. 688 presentato di recente al Senato dal Ministro del tesoro.

relativo al 1977, mentre tuttora all'esame della Corte è quello concernente il 1978, che evidenzia un saldo attivo di poco inferiore a 8,6 milioni, derivante da entrate per 87,6 milioni e uscite per 79 circa.

L'avanzo di cassa deriva da un tardivo versamento all'Erario (effettuato il 24 gennaio 1979) di poste attive, che dovranno pertanto essere contabilizzate nel rendiconto 1979.

Le entrate della gestione (derivanti dai diritti riscossi dalla Azienda speciale costituita presso la Camera di commercio di Gorizia) risultano da rendiconti bimestrali soggetti al visto della locale Intendenza di finanza (articolo 4 della legge n. 1052 del 1952) e si riferiscono prevalentemente (61,3 milioni) alla benzina, oltre che allo zucchero ed al gasolio (rispettivamente, 11 e 7,2 milioni). Al versamento dell'Erario di detti introiti si riferiscono le uscite.

f) *Altre gestioni.* — È stato riconosciuto regolare il rendiconto finale della soppressa gestione per la riassicurazione dei rischi di guerra relativi ai trasporti marittimi ed aerei, sulle cui risultanze si è riferito nella precedente relazione.

Sono tuttora all'esame della Corte i rendiconti, relativi ad un ampio arco pluriennale, della gestione per il rilascio delle licenze di panificazione (19) (trattasi, allo stato, di 633 rendiconti) nonché quelli concernenti la cessata gestione dei rimborsi agli Ispettori metrici.

Sono pervenuti e sono stati riconosciuti regolari i rendiconti della gestione per il credito alle piccole e medie imprese del Friuli-Venezia Giulia relativi agli anni dal 1975 al 1978, mentre si è tuttora in attesa di ricevere i richiesti rendiconti, per gli esercizi 1976 e seguenti, della gestione per il credito artigiano nel territorio di Trieste.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

La necessità di una ridefinizione e di un potenziamento delle strutture ministeriali è problema non certo esclusivo dell'Amministrazione dell'industria, commercio ed artigianato, connettendosi al più generale tema della riforma dell'intera pubblica Amministrazione; ma è anche certo che qui più che altrove un intervento legislativo è reso indispensabile dall'evoluzione normativa profilatasi negli ultimi anni, che ha ad un tempo ampliato e rinnovato i compiti del Ministero, sempre più proponendolo a centro di propulsione, coordinamento e vigilanza su settori economici di prioritario rilievo.

(19) La gestione non è ricompresa tra quelle di cui si propone la riconferma con il già citato disegno di legge.

Già nella precedente relazione si è fatto a tale proposito cenno - oltre che dei nuovi compiti, di carattere soprattutto programmatico, derivanti dalla recente legislazione per le agevolazioni industriali - di quelli connessi al problema energetico (20), degli adempimenti in tema di risanamento finanziario ed amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, nonché delle aggiuntive incombenze nel settore assicurativo, solo parzialmente riferibili all'istituto albo degli agenti di assicurazione; ma premono sull'Amministrazione anche il problema del riordinamento del servizio metrico (in adeguamento tra l'altro alla normativa comunitaria) (21), la necessità di riorganizzare il sistema del controllo sui prezzi, l'urgenza di potenziare il settore brevetti; mentre ulteriori spunti di revisione si connettono alla prevista legge-quadro in materia di artigianato e all'ormai improcrastinabile riforma delle Camere di commercio (22).

Nel complesso quadro che da ciò deriva, l'Amministrazione è chiamata ad operare con strutture (stabili) da lungo tempo immutate - è stato potenziato limitatamente soltanto il comparto assicurativo - se non anzi indebolite per le note conseguenze delle leggi agevolative dell'esodo dei pubblici dipendenti; ed in alcuni settori risulta altresì tenuta ad applicare o norme obsolete - talora addirittura di dubbia vigenza (23) - ovvero disposizioni genericamente attributive di competenze (specie in materia di vigilanza) ma prive della cosiddetta copertura amministrativa.

(20) Si vedano, al riguardo, anche le specifiche osservazioni che seguono nel testo.

(21) Non è stato convertito in legge il decreto-legge n. 122 del 14 aprile 1978, che (con norme riprodotte da un disegno di legge presentato nella scorsa legislatura) si era proposto il riordinamento del servizio metrico e l'adeguamento della normativa italiana, in materia di strumenti e metodi di misure, alle direttive CEE. Per tale ultimo profilo, risulta avviato contro l'Italia dalla Commissione CEE il procedimento contenzioso di cui all'articolo 169 del Trattato.

(22) Per tutti tali argomenti e per i corrispondenti riferimenti normativi, si vedano, oltre alle considerazioni che seguono, la relazione dello scorso anno, Parte II, capitolo XIII, pagina 169 (in particolare nota n. 3), pag. 179 (nota n. 30) e pagina 180. Per la riforma delle Camere di commercio, è stato ripresentato alle Camere (Atti Senato, n. 489), il disegno di legge governativo decaduto nella scorsa legislatura per anticipato scioglimento delle Camere (Atti Senato n. 1085); numerose, al riguardo, sono poi le iniziative di provenienza parlamentare. Sono in particolare da reiterare, relativamente alle strutture preposte alla disciplina del commercio, le osservazioni sulla carente situazione creatasi nei ruoli dei capi degli Uffici provinciali dell'industria (5 presenze, al termine dell'anno, su 66 posti; è in atto un concorso a 57 posti, cui hanno partecipato soltanto 10 concorrenti), nonché dei capi uffici statistica degli stessi Uffici provinciali dell'industria, commercio e artigianato, (25 presenze su 74 posti). Seppure in attesa del generale riordinamento di cui si è fatto cenno, appare urgente modificare la norma che configura il concorso per l'accesso al primo dei due cennati ruoli come concorso di secondo grado.

(23) Problemi del genere riguardano, ad esempio, l'ambito di residua applicabilità del regio decreto n. 2011 del 1934 in materia di vigilanza dell'Amministrazione sulle Camere di commercio; ovvero, nel settore assicurativo, derivano dalla vigenza (da verificare caso per caso) di disposizioni regolamentari emanate nel 1925 (regio decreto n. 63); per il servizio metrico, ancora, testi normativi ancora applicabili risalgono ai primi anni del secolo (regi decreti n. 226 del 1902 e n. 242 del 1909), ovvero ad epoca ancora precedente (regio decreto n. 7088 del 1890).

Si radica in tale contesto l'ampio ricorso effettuato dall'Amministrazione - per lo più in applicazione di particolari disposizioni legislative, ma in qualche caso anche di fatto, con prassi non conformi a legge - ad esperienze individuali esterne, secondo quanto si è diffusamente rilevato nella precedente relazione (24); ma ad esso si connettono anche gravi carenze operative o fenomeni di vera e propria rinuncia all'esplicazione di pur essenziali compiti, con l'affidamento talora di essi, in via di diritto o di fatto, ad apparati estranei.

Vanno in particolare considerati a tale ultimo proposito: l'affidamento agli Istituti di credito - in attuazione del decreto-legge n. 23 del 1979 - della « gestione » delle agevolazioni a carico del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale; la devoluzione agli Istituti stessi, in via di fatto, come ormai ripetutamente segnalato, del controllo sulla realizzazione delle opere finanziate, nei vari settori d'intervento del Ministero; le gravi carenze emerse nell'attività di vigilanza sugli Enti cui l'Amministrazione contribuisce, segnalate dalla Corte nella competente sede del controllo ai sensi della legge n. 259 del 1958 (25); le lamentate insufficienze nella vigilanza sulle società assicuratrici, cui ha inteso da ultimo porre riparo la legge n. 295 del 1978 (26); la pratica irrilevanza del controllo operato sui prezzi; il ritmo inadeguato con il quale procedono i lavori di aggiornamento della carta geologica (27); le carenze nell'esercizio delle funzioni di vigilanza affidate alla Amministrazione da leggi disparate (sulla preparazione e il commercio di prodotti o sostanze varie, ad esempio (28), o attuative di norme CEE sulla

(24) Volume II, pagine 178 e 179.

(25) Si vedano, in particolare, la determinazione della Sezione controllo enti n. 1479 (del 13 marzo 1979) circa la mancata attuazione del piano programmatico del CNEN per il quinquennio 1974-1978, nonché le relazioni della stessa Sezione sulla gestione dell'Ente nazionale per la cellulosa e la carta negli esercizi 1977 e 1978 (determinazione n. 7520 dell'11 dicembre 1979). Confrontare altresì la determinazione n. 1509, del 16 ottobre 1979, relativa alla attività dell'INA sempre negli esercizi 1977 e 1978.

(26) L'attuale dotazione di personale nella Direzione generale sulle assicurazioni private prevede 6 dirigenti con funzioni amministrative, 3 con funzioni ispettive, 8 funzionari direttivi, 30 ispettori tecnici, 14 impiegati di concerto, 8 della carriera esecutiva, oltre a 3 commessi ed un autista, ed a 6 ispettori dei costi addetti alla Direzione. Con esclusivo riferimento alle funzioni ispettive (che si estrinsecano in delicate indagini che richiedono la contemporanea partecipazione di più funzionari) è da tener conto che le società autorizzate all'esercizio delle assicurazioni sono in atto circa 215.

(27) Completato nel 1970 l'aggiornamento della carta a 1/100.000 con i fondi di cui alla legge 3 gennaio 1960, n. 15, sono ormai da più anni in corso i lavori per l'ulteriore aggiornamento a 1/50.000. Sui circa 650 fogli prevedibili, ne risultano sinora completati soltanto una ventina. Le connesse spese, unitamente ad altre, gravano sul capitolo 4547, l'esiguità dei cui stanziamenti (72 milioni nel 1979) è insieme concausa e riprova della lentezza dei lavori.

(28) Sono assai frequenti, in leggi di tal tipo, generiche attribuzioni al Ministero di compiti consistenti nella vigilanza sull'applicazione della legge stessa. La inoperatività di statuizioni siffatte può anche constare allorché vi siano appositi capitoli per spese connesse alla vigilanza: così, in precedenti relazioni, si è segnalata ad esempio la probabile totale disapplicazione delle norme della legge n. 883 del 1973 relative al controllo sulla etichettatura dei prodotti tessili. Ma a non diversa conclusione sembra doversi pervenire in altre e similari ipotesi.

unificazione di materiali, ovvero, da disposizioni relative a grandi temi, quali il risparmio energetico e l'antiquamento (29).

Ed a ciò si aggiungono in altri settori (Ufficio brevetti e Servizi metrico e del saggio dei metalli preziosi) le difficoltà di applicare, con organici inadeguati, particolareggiate e minuziose normative, nel secondo caso risalenti, come si è visto, ad epoche in cui ben diverso dall'attuale era lo sviluppo del commercio e dei traffici (30).

Se questi sono gli essenziali problemi dell'Amministrazione, assume limitato rilievo il referto sugli aspetti organizzativi e di gestione del personale riferibili al solo 1979. Può rilevarsi, comunque, come resti tuttora da emanare il decreto ministeriale di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 1977, per il riordinamento dei servizi connesso alla soppressione di unità organizzative con competenze in materie trasferite agli Enti regionali (31).

Premesso che l'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1972, ha, come è noto, delegato alle Regioni ad autonomia ordinaria l'esercizio delle funzioni amministrative relative all'attività dei Comitati provinciali prezzi, si è nel 1979 posto il problema della possibilità o meno di utilizzare, in favore di questi ultimi, le disponibilità del capitolo 6032, finalizzate appunto al funzionamento degli organi periferici preposti alla disciplina dei prezzi (32). Un provvedimento autorizzativo ad emettere ordini di accreditamento a favore dei prefetti, quali presidenti dei Comitati provinciali, è stato poi dall'Amministrazione ritirato, su osservazioni della Corte, giacché emanato sulla base di una direttiva del Ministro intesa a disciplinare direttamente, e cioè in assenza della prescritta delibera del Consiglio dei ministri, le modalità di esercizio della funzione delegata.

La situazione che ne è conseguita - di carente funzionamento, cioè, del sistema prezzi - si è rispecchiata nelle vicende contabili

(29) Il controllo sulla rispondenza degli impianti industriali alle norme antinquinanti — come anche quello nella etichettatura dei tessuti, di cui si è detto — rientra nei compiti dell'Ispettorato tecnico dell'industria. Relativamente alla situazione organizzativa di quest'ultimo, si rinvia alle ultime relazioni della Corte. Si fa solo presente come della pur esigua dotazione del capitolo 3003 (18 milioni), relativo alle spese di missione del personale dell'Ispettorato, più di 13,5 milioni risultino nel 1979 passati ad economia.

(30) L'attuale situazione di organico del servizio metrico consta di 215 posti della carriera di concetto (coperti da 191 unità), 61 per la carriera esecutiva (37 unità), 92 per quella ausiliaria (50 unità) oltre a 7 posti di salariato (5 unità).

(31) A scioglimento della riserva formulata nella precedente relazione, si rileva che la Sezione del controllo (n. 1044 del 21 febbraio 1980), seppure relativamente a fattispecie particolare, ha affermato che la soppressione di Direzioni generali disposta dal decreto del Presidente della Repubblica n. 617 non è condizione per il riassorbimento dei posti di dirigente generale temporaneamente aggiunti nella tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

(32) Il problema non riguarda, ovviamente, i Comitati presso le Regioni ad autonomia speciale. Si ricorda che, decaduto per l'anticipato scioglimento delle Camere il disegno di legge presentato nella scorsa legislatura per una globale riforma del sistema dei prezzi, non è stato poi convertito in legge l'articolo 1 del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 846, istitutivo dei Comitati regionali (cfr. legge n. 60 del 1979).

del citato capitolo 6032, dove, a fronte di uno stanziamento iniziale di 200 milioni, ridotti poi a 134, oltre 87 sono passati in economia.

È rimasta per il resto imm modificata, nel 1979, la situazione organizzativa della Segreteria della Commissione centrale prezzi, in attesa dell'assunzione in ruolo e degli Ispettori dei costi e del personale a fattura presso quest'ultima utilizzato, come già previsto dal decaduto decreto-legge n. 163 del 1979.

La tendenza dell'Amministrazione - già sottolineata lo scorso anno - a sopperire con apporti esterni alle proprie accentuate carenze strutturali, si è nel 1979 estrinsecata nella creazione, presso la Direzione generale delle fonti di energia, di due importanti organismi collegiali ad esclusiva o prevalente partecipazione esterna, ambedue non previsti (all'epoca, almeno, della relativa istituzione), da alcuna norma di legge. Il primo dei due organismi - il Comitato tecnico per l'energia - è definito « permanente » dello stesso decreto ministeriale istitutivo ed unisce a funzioni di consulenza generale nel settore energetico compiti di accertamento del fabbisogno energetico, di indicazioni delle fonti energetiche di copertura, di individuazione degli interventi idonei al risparmio energetico. Al secondo - la Commissione consultiva per la sicurezza nucleare - è demandato di fornire al Comitato studi, documentazioni, proposte e pareri nella materia istituzionale.

Ogni possibile questione sulla idoneità di un atto della Autorità amministrativa ad istituire organi « permanenti » sembra comunque superata da sopravvenute disposizioni di legge che espressamente si riferiscono ai due collegi (33), seppure al limitato fine di radicare nel Ministro per l'industria il potere di determinazione delle indennità ai relativi componenti. Ma la vicenda offre spunti per riaffermare l'urgenza particolare di un potenziamento delle strutture stabili del Ministero in un settore la cui fondamentale importanza per l'economia del Paese non richiede dimostrazioni, e nel quale i compiti dell'Amministrazione vanno sempre più estendendosi.

Al riguardo, ed a parte le incombenze connesse alla preparazione ed attuazione del « piano energetico », si richiamano le disposizioni della legge finanziaria sui contributi in conto capitale ai comuni meridionali interessati alla costruzione o trasformazione delle reti distributive del metano; le norme sull'esercizio degli impianti di riscaldamento nonché sugli interventi straordinari nel settore energetico di cui al citato decreto-legge n. 68 del 1980; i compiti, infine, attribuiti al Ministero dalla legge n. 373 del 1976 (in materia di studi e ricerche sui sistemi di riscaldamento nonché di elaborazione e divulgazione di metodi per il contenimento dei consumi), sulle

(33) Cfr. decreti-legge n. 438 del 1979, n. 574 del 1979, n. 5 del 1980, tutti non convertiti in legge, nonché, da ultimo, decreto-legge 17 marzo 1980, n. 68, convertito nella legge 16 maggio 1980, n. 178. Per il Comitato tecnico permanente per l'energia, si veda, altresì, l'articolo 31 della legge 24 aprile 1980, n. 146 (legge finanziaria) in materia di metanizzazione del Mezzogiorno, di cui nel prosieguo del testo.

cui modalità di attuazione si è riferito nelle precedenti relazioni e che, nel 1979, hanno dato luogo ad impegni per 485 milioni (34).

Nè sembra superfluo rilevare come dei 7 posti dirigenziali di livello *D* e dei 9 di livello *E* attualmente assegnati alla Direzione generale delle fonti di energia, rispettivamente 5 ed 8 attengono ad Uffici con attribuzione in tema di energia nucleare, sicché soltanto 3 dirigenti risultano in atto addetti ai restanti settori (oli minerali, energia elettrica, combustibili solidi, ecc.).

In materia, sempre, di organici dirigenziali (35) e direttivi, vanno infine evidenziate le remore che alla mobilità del personale derivano dalla rigida ripartizione dei funzionari in quadri o ruoli separati, relativi ai vari servizi. Taluni provvedimenti emanati dall'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 200 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3, per il trasferimento di unità da un ruolo all'altro, sono apparsi finalizzati più ad assicurare agli interessati possibilità di progressione di carriera che ad effettive esigenze organizzative. Su uno dei provvedimenti medesimi - che trasferiva quattro direttivi dal ruolo dell'Ispettorato tecnico per l'industria a quello dell'energia nucleare - si è pronunciata la Sezione del controllo (n. 1045 del 13 marzo 1980) che ha ritenuto preclusa all'Amministrazione la possibilità di preporre gli interessati, dopo la promozione da essi conseguita nel nuovo ruolo, ad Uffici inquadrati nella Direzione generale di provenienza.

4. — Attività istituzionale.

a) *Interventi per la ristrutturazione e riconversione industriale* (legge 12 agosto 1977, n. 675). — Del perdurante stato di inattuazione della legge n. 675 e dei tempi assai lunghi impiegati per il completamento del relativo *iter* preliminare, si è già diffusamente detto in sede di considerazioni generali.

Con esclusivo riferimento, per ora, agli adempimenti di carattere programmatico previsti dalla legge, è da dire che nei primi mesi del 1980 si è pressoché definita la fase di elaborazione (ed approvazione da parte del CIPI) dei « programmi finalizzati » di cui al quarto comma dell'articolo 2. Rispetto ai settori individuati nella delibera CIPI del 24 febbraio 1978 (36), resta tuttora da integrare il pro-

(34) Nel 1978, la spesa sul capitolo 3539 dello stato di previsione del Ministero era ammontata a 834 milioni, a fronte di 1.480 milioni nel 1977.

(35) Nel corso del 1979 è stato nominato dirigente generale del Ministero e preposto alla Direzione generale della produzione industriale un funzionario già dirigente generale di altra Amministrazione.

(36) I settori, individuati, come è noto, in numero di 7, riguardano in particolare: a) l'elettronica (programma approvato con deliberazione del 21 dicembre 1978, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 54 del 1979); b) la meccanica strumentale (deliberazione del 9 marzo 1979, su *Gazzetta Ufficiale* n. 86 del 1979); c) l'industria collegata al settore agricolo-alimentare (delibera-

gramma relativo alla chimica, mentre dei tre previsti « piani orizzontali » - relativi ad attività riferentesi a più comparti produttivi - risultano soltanto di recente approvati quello concernente l'impiantistica ed il risanamento ecologico, nonché, limitatamente all'attività di recupero e riciclaggio dei materiali, quello riguardante lo sfruttamento ottimale delle fonti di energia e delle materie prime (37).

A parte il completamento di quest'ultimo, deve ancora a tutt'oggi essere predisposto ed approvato il piano orizzontale relativo al potenziamento delle strutture amministrative per la commercializzazione all'estero dei prodotti dell'industria manifatturiera.

Si è rilevata lo scorso anno, al riguardo, l'opportunità di pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale* - nel rispetto dello spirito, se non anche della lettera, di un'apposita disposizione della legge - non soltanto le delibere approvative del CIPI, recanti « puntualizzazioni » sui profili programmatici, ma anche gli stessi piani oggetto della approvazione, in funzione del ruolo soprattutto orientativo ad essi assegnato, anche nei confronti degli operatori privati. L'osservazione resta in linea di massima valida, sebbene il contenuto dei programmi risulti in via di fatto quasi esclusivamente indirizzato ad attività ricognitive, di approfondito studio ed esposizione di dati, demandando per l'appunto ogni effetto propriamente programmatico alle « puntualizzazioni » del CIPI.

Relativamente a queste ultime, va poi ribadita l'esigenza di una più chiara distinzione tra indirizzi specificamente preordinati alla applicazione della legge n. 675 - cui deve riconoscersi diretta operatività - ed indicazioni per contro intese meramente ad orientare la futura attività legislativa, concernenti (secondo quanto dallo stesso CIPI preannunciato in sede di direttive generali sui programmi finalizzati), gli strumenti di intervento ritenuti necessari seppur non contenuti nella legislazione vigente (38).

In merito alle ora cennate direttive generali (deliberate dal CIPI il 21 dicembre 1978) vanno richiamati due aspetti sui quali si è in particolare riferito nella precedente relazione: quello della irretroattività degli interventi del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale, espressamente riservati alle sole spese successive alla presentazione della domanda; e quello della esclusiva destinazione degli incentivi alla riconversione, nel primo biennio di attività del Fondo, alle iniziative localizzate nel Mezzogiorno.

zione del 26 aprile 1979, sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 144 del 1979); d) la chimica (delibera del 21 dicembre 1978, su *Gazzetta Ufficiale* n. 54 del 1979); e) la siderurgia (delibera 9 marzo 1979, su *Gazzetta Ufficiale* n. 53 del 1979); f) l'industria della carta (delibera del 21 dicembre 1978, su *Gazzetta Ufficiale* n. 53 del 1979); g) il comparto della moda (delibera del 21 dicembre 1978, su *Gazzetta Ufficiale* n. 55 del 1979 e delibera del 27 marzo 1980, relativamente alle calzature, pelli e cuoio, su *Gazzetta Ufficiale* n. 108 del 1980).

(37) Ambedue le delibere approvative sono del 27 marzo 1980.

(38) Per questioni insorte circa la portata da attribuire a « puntualizzazioni » del CIPI in sede di approvazione del programma finalizzato per l'industria della carta, si veda ad esempio la citata relazione della Sezione del controllo sugli enti a contribuzione statale ordinaria recante la data dell'11 dicembre 1979 (determinazione n. 1520), relativa all'attività dell'Ente cellulosa e carta per gli esercizi 1977 e 1978.

Circa il primo punto, non può che ribadirsi l'opportunità di un diretto ed inequivoco intervento legislativo, posto, tra l'altro, che l'individuazione del momento temporale destinato a discriminare le spese agevolabili da quelle inammissibili risulta essenziale per la determinazione delle finalità stesse della legge, incidendo sulla natura - premiale o incentivante - delle relative agevolazioni.

In mancanza, per contro, di un'espressa previsione normativa - e pur in costanza della ricordata direttiva CIPI - il Ministero risulta avere richiesto sul problema l'avviso del Consiglio di Stato (39); mentre, per ciò che attiene alla Corte, ogni decisione al riguardo non può che essere riservata al momento del controllo successivo, sulla gestione del Fondo per la ristrutturazione e riconversione industriale.

Tale ultima riserva vale, ovviamente, anche per il secondo dei profili prima individuati; ma non appare superfluo ribadire come dalle premesse della qui discussa delibera CIPI del 21 dicembre 1978 non risulti previamente acquisito il parere vincolante della Commissione parlamentare di cui all'articolo 13 della legge, parere al quale è subordinata espressamente la facoltà del Comitato di « modificare » le quote legislative di ripartizione degli interventi di riconversione tra centro-nord e Mezzogiorno (40).

È da tener comunque presente - relativamente ad altre perplessità esternate nella precedente relazione - che con recente deliberazione del 27 marzo 1980 (non ancora pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*) il CIPI risulta aver attenuato l'originaria drastica esclusione di incentivi alla riconversione nel centro-nord, disponendo la utilizzabilità a tale fine delle somme eventualmente non assorbite da analoghi interventi nel Mezzogiorno e riservandosi, in ogni caso, la facoltà di ammettere ai benefici progetti di riconversione altrimenti localizzati ma aventi carattere di eccezionalità (41).

Con altra deliberazione del 27 marzo - parimenti non ancora pubblicata ed adottata per ora sotto riserva, in attesa del parere

(39) Appare chiaro, sul piano delle scelte politiche, che ammettere alle agevolazioni opere completate dall'operatore privato prima ancora della domanda di beneficio (cfr. articolo 34 della legge n. 146/1980 - legge finanziaria) priva l'intervento statale di ogni funzione incentivante ed apre la possibilità di indirizzare le agevolazioni, in via di fatto, a sostegno di imprese in condizioni di crisi finanziaria. A livello, invece, di decisione giuridica, la questione non può che risolversi caso per caso ed il momento temporale di discriminazione tra spese ammissibili e spese inammissibili, ove sussistente, può risultare quello di presentazione della domanda, ovvero quello di deliberazione del finanziamento (o, ancora, di deliberazione del contributo da parte dello Stato). Per problemi analoghi insorti in sede di applicazione di altra normativa di intervento, si veda Sezione del controllo, n. 999 del 4 ottobre 1979.

(40) Dalle premesse della deliberazione non risultano neppure acquisiti i pareri, non vincolanti ma obbligatori, della Commissione di cui alla legge n. 281 del 1970, delle organizzazioni dei lavoratori ed imprenditori di cui alla lettera b) dell'articolo 1, settimo comma, della legge n. 675, nonché del Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali di cui alla legge n. 183 del 1976.

(41) Neppure dalle premesse di tale deliberazione - peraltro non ancora definitiva - risulterebbe acquisito il parere della Commissione interparlamentare di cui all'articolo 13 della legge n. 675 nonché quello del Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali.

delle organizzazioni di cui all'articolo 1, settimo comma, della legge (42) - il CIPI ha poi provveduto ad un ulteriore ed essenziale adempimento della fase preliminare, approvando, sulla proposta del Ministero, il « programma » di ripartizione delle risorse del Fondo tra interventi destinati alla riconversione ed agevolazioni alla ristrutturazione.

In relazione a quanto osservato lo scorso anno - circa la potenziale validità di tale decisione ad orientare l'intervento pubblico nel settore verso prevalenti finalità di sviluppo ovvero in senso anti-congiunturale - va detto che il Comitato interministeriale non ha ritenuto di utilizzare in senso propriamente programmatico il potere conferitogli, essendosi esso limitato a correlare la ripartizione delle risorse alle esigenze manifestate dagli operatori siccome rilevabili dalle domande sinora inoltrate dagli Istituti di credito (43). Limitatamente ai soli 4/5 delle risorse del Fondo - e con riserva di ulteriori determinazioni in connessione al futuro andamento delle domande - la citata delibera ha comunque destinato il 70 per cento delle disponibilità ai progetti di ristrutturazione ed il residuo 30 per cento a quelli di riconversione; manca in essa per contro, rispetto a quanto previsto dall'articolo 2, terzo comma, della legge, un preciso riferimento temporale della decisa ripartizione (44).

Alla quantificazione del totale delle risorse da distribuire tra le due tipologie di intervento il CIPI è poi pervenuto - ed anche a tale proposito giova richiamare considerazioni formulate nella precedente relazione - previa eliminazione di una lacuna legislativa, consistente, in particolare, nella mancata identificazione dei fondi da destinarsi ad una serie di spese o interventi pur previsti dalla stessa legge n. 675.

Non è questa la sede per valutare se la formulazione legislativa (articolo 29 della legge n. 675 del 1977) lasciasse o meno, nella specie, margini per integrazioni di carattere interpretativo (45); certo è invece che la decisione del CIPI - adottata con un terza delibera in data 27 marzo 1980 - è indirizzata a rendere operative previsioni di importanza essenziale nel disegno normativo, quali ad esempio, quella relativa ai contributi in conto capitale ad imprese meridionali (articolo 3, settimo comma) - inserita a suo tempo nella legge dopo lunghe discussioni in sede parlamentare - ovvero quelle concernenti i versamenti al Fondo per la mobilità della mano d'opera ed al Fondo centrale di garanzia (articolo 20, secondo comma e terzo

(42) Anche in merito a tale deliberazione sembrerebbe doversi acquisire il parere del Comitato dei rappresentanti delle Regioni meridionali.

(43) Non emergeva dalla legge se alla ripartizione dei fondi dovesse procedersi in via preliminare ovvero dopo la presentazione delle domande ed in funzione di queste.

(44) La legge parla di un programma « annuale » di ripartizione del Fondo, e fa carico al CIPI di emanare direttive sulla destinazione settoriale e territoriale di tutti i finanziamenti agevolati comunque previsti in favore di imprese manifatturiere.

(45) Con elencazione apparentemente tassativa, l'articolo 29 — relativo, peraltro ad autorizzazioni di spesa — quantifica i conferimenti al Fondo correlandoli ai soli interventi di cui agli articoli 4 e 5 della legge e nulla disponendo in ordine ai fondi da destinare agli altri interventi di seguito specificati.

comma, lettera *d*), i contributi in conto canoni per locazioni finanziarie di impianti industriali (articolo 8), le spese connesse alla riqualificazione del personale delle imprese sovvenzute (articolo 4, secondo comma), ed altre (46).

Va comunque considerato, al riguardo, che le autorizzazioni di spesa di cui all'articolo 29 della legge sono state modificate in senso riduttivo dalle leggi finanziarie per gli esercizi 1979 e 1980; ciò che potrebbe contribuire a rendere giuridicamente plausibile l'intervento del Comitato in via interpretativa sebbene esso risulti riferito agli interi stanziamenti originari e non a quelli ridotti dalla normazione di bilancio.

Sotto altro profilo notevole, nella delibera in argomento, è poi una direttiva concernente i mutui agevolati di cui all'articolo 7 della legge, intesa a confermarne il carattere di beneficio necessariamente aggiuntivo rispetto al finanziamento della stessa iniziativa da parte di un istituto di credito, con contributo statale in conto interessi (47). L'orientamento risulta espressamente motivato dalla limitatezza delle disponibilità riservabili ai mutui agevolati; ma consente, di fatto, di superare perplessità in ordine al previsto affidamento agli istituti bancari di istruttorie per le quali non sussiste un diretto interesse degli stessi a congrue valutazioni sulla solvibilità delle imprese (48).

In data 11 giugno 1979, infine, il CIPI ha determinato in 300 dipendenti e 6 miliardi i limiti occupazionali e di capitale investito delle piccole e medie imprese (49), escludendo in ogni caso dal

(46) Altre spese non contemplate dall'articolo 29 sono quelle di funzionamento del Fondo (articolo 16), nonché quelle connesse al programma straordinario di assistenza tecnica e formazione in favore di imprese consortili meridionali previsto dall'articolo 19, secondo comma, della legge e da affidare al FORMEZ, ed allo IASM. Il CIPI, distinguendo, sulla falsariga dello stesso articolo 29, tra contributi e limiti d'impegno, ha ritenuto comprese nelle autorizzazioni di cui alla lettera *a*) del punto I dell'articolo 29 le voci di spesa di cui gli articoli 3, settimo comma, 4, secondo comma, 16, 19, 20 e 28 (oltre alla spesa di cui al decreto-legge n. 351/1978, convertito in legge n. 479/78 in materia di studi sulla mobilità della manodopera): ed ha invece imputato alle autorizzazioni di cui alla successiva lettera *b*) la spesa di cui all'articolo 8.

In relazione, poi, al quarto comma del ripetuto articolo 29, il CIPI ha determinato nel 15 per cento la quota delle disponibilità da versare all'Artigancassa per interventi a favore di imprese artigiane, ed ha quantificato gli importi dei fondi da destinare alle piccole e medie imprese rapportandoli al 20 per cento del teorico totale degli stanziamenti.

(47) Il CIPI ha in concreto stabilito che l'ammontare del mutuo agevolato non possa superare il 50 per cento del finanziamento concesso per la stessa iniziativa da istituto di credito ed assistito da contributo sugli interessi.

(48) Nella seduta del 4 ottobre 1979 della X Commissione del Senato, il Ministro per l'industria ha segnalato «le difficoltà che nascono dal sistema, per cui è affidata alle banche l'istruttoria di pratiche in ordine alle quali esse non hanno, in taluni casi, un interesse diretto» (Atto Senato n. 29). Dette difficoltà — secondo dichiarazioni ufficiali — hanno anche motivato la ritardata definizione delle convenzioni tra Ministero ed istituti di credito di cui all'articolo 6, quarto comma, nel testo modificato con decreto-legge n. 23 del 79 e legge n. 91/79. (Cfr. relazione sullo stato dell'industria per il 1979, presentata al CIPI dal Ministro per l'industria ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 675).

(49) Il limite di capitale — al netto degli ammortamenti e delle rivalutazioni per conguaglio monetario — è aggiornabile da parte del Ministro per l'industria, nel caso di variazioni superiori al 10 per cento nel deflatore degli investimenti lordi.

novero di quest'ultime quelle aventi collegamenti di carattere tecnico, finanziario od organizzativo tali da configurarle siccome appartenenti ad un gruppo imprenditoriale.

Quanto agli adempimenti a carattere normativo o amministrativo pure previsti dalla legge n. 675, non risulta ancora emanato il decreto del Ministro per l'industria, di concerto con quello del tesoro, per la determinazione delle modalità e delle procedure di concessione di contributi in conto canoni di cui all'articolo 8, relativi a locazioni finanziarie di impianti nell'ambito di progetti di ristrutturazione o conversione.

Seppure dato per definito da notizie di stampa, non è poi a tutt'oggi pervenuto al controllo della Corte il decreto approvativo delle convenzioni con gli istituti di credito per la « gestione », da parte degli istituti stessi, dei mutui agevolati e dei contributi in conto interessi a valere sulle disponibilità del Fondo. Alla radice del ritardo (ufficialmente imputato, peraltro, all'indicata originaria incertezza in ordine alla natura accessoria o meno del mutuo agevolato rispetto al finanziamento assistito da contributo sugli interessi) potrebbe anche esservi la volontà e l'esigenza di disciplinare attraverso lo strumento contrattuale - atteso il silenzio legislativo su un così delicato problema - il regime dei controlli interni sull'attuazione dei progetti finanziati e delle conseguenti responsabilità (50).

Quanto alla gestione (fuori bilancio) del ripetuto Fondo di ristrutturazione e riconversione industriale, è pervenuto alla Corte nel 1979 il rendiconto dell'anno precedente, che ha peraltro dato adito ad osservazioni in ordine alle quali sono tuttora all'esame i chiarimenti forniti dall'Amministrazione. Trattasi, pertanto, di vicenda non definita nelle competenti sedi del controllo, della quale può farsi cenno in ragione della portata generale di taluni problemi, quali quello della constatata classificazione tra le poste in conto capitale, anziché tra quelle correnti, delle entrate e spese relative al funzionamento del Fondo, nonché dell'esigenza, proiettata soprattutto nel futuro, di una chiara e trasparente contabilizzazione delle varie voci di spesa.

Nel merito, le questioni da valutare riguardano poi il numero degli esperti nominati dall'Amministrazione in attuazione dell'articolo 16, secondo comma, della legge n. 675 (51), nonché la durata dei relativi incarichi (52).

(50) Nella seduta del 21-22 novembre delle Commissioni riunite bilancio e industria del Senato, il Ministro ha imputato il ritardo alla richiesta degli istituti di credito di certezza di procedure e garanzie determinate, anche sotto il profilo giuridico. Sul problema, si veda quanto già rilevato in sede di « considerazioni generali ».

(51) L'articolo 16, secondo comma, della legge conferisce al Ministro la facoltà di nominare non più di tre esperti « per ciascuno dei settori da determinare » ai sensi dell'articolo 2, e cioè dei 10 settori oggetto di programma finalizzato.

Considerando detta statuizione siccome riferita anche ai « sub settori », l'Amministrazione ha nominato in fatto 50 esperti (anziché 30), sulla base, peraltro, di una determinazione del CIPI non pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*.

(52) La durata degli incarichi è stata determinata in due anni, anziché per un anno come previsto dalla normativa generale in tema di incarichi

Nelle sue cifre globali, il rendiconto evidenzia entrate per 535,1 miliardi dei quali 535 miliardi netti per versamenti dal bilancio effettuati sul capitolo 7546 dello stato di previsione della spesa del Ministero in corrispondenza degli stanziamenti di legge per il 1977 e 1978; e 61 milioni circa per versamenti da parte del Ministero del tesoro di disponibilità residue sulle autorizzazioni di spese dell'abrogata legge n. 1470 del 1961. Le uscite, tutte attinenti ad oneri di funzionamento (53), assommano invece a poco meno di 273,7 milioni, dei quali 194,4 per competenze in favore degli esperti (54) e 79,3 per predisposizione dei locali d'ufficio e l'acquisto di materiali da porre a disposizione degli esperti stessi.

Il saldo attivo di 534,8 miliardi, sommato a quello emerso dalla gestione 1977 (5,5 miliardi), porta la giacenza di cassa ad un totale di 540,3 miliardi.

b) *Interventi per la ristrutturazione e riconversione industriale (legge 8 agosto 1972, n. 464).* — Come già nelle precedenti relazioni si forniscono anzitutto (tabella A) i dati relativi ai piani di investimento approvati dal Ministero nel solo esercizio di riferimento in applicazione dell'ormai abrogata normativa di cui alla legge n. 464 del 1972 e sulla scorta di pareri espressi dal competente Comitato (oggi soppresso) prima dell'entrata in vigore della legge n. 675 del 1977.

Sullo scarto temporale tra parere del Comitato ed approvazione del piano (dei 27 piani approvati, 12 risultano esaminati dall'organo collegiale nel 1977, 8 nel 1976, 6 nel 1975 ed uno addirittura, nel 1974) può aver in parte inciso anche quest'anno, la nota prassi dei pareri favorevoli espressi sotto riserva, in attesa del provvedimento del Ministro per il lavoro dichiarativo della crisi aziendale. Rispetto comunque, a 410 pareri non condizionati formulati dal Comitato nell'intero quadriennio di operatività della legge, i piani sinora approvati dal Ministero ammontano complessivamente a 338, sicché per almeno 72 piani la ritardata definizione si connette ad altri motivi.

L'esiguità del dato relativo alle approvazioni del 1979, il fatto, più in generale, che si versi in tema di attività esplicata ormai a stralcio, il carattere infine, di massima reiterativo delle osservazioni dall'attività stessa suggerite esimono da ogni approfondito commento

di studio (articolo 380 testo unico 1957 n. 3 e successive modifiche). Sul conferimento dell'incarico, non risulta inoltre essersi espresso il Consiglio di amministrazione, come preteso dalla disposizione citata.

(53) Situazione analoga presenterà, probabilmente, il rendiconto relativo al 1979. Nel corso dell'esercizio, peraltro, stando almeno a dichiarazioni rese dal Ministro alla Commissione intercamerale di cui all'articolo 15 della legge n. 675 (seduta del 23 gennaio 1980), hanno gravato sul fondo — per 150 miliardi — i rimborsi all'Erario delle esenzioni IVA accordate ai sensi dell'articolo 18 della legge, come modificato del decreto-legge n. 25 del 1979.

Le modalità per detti versamenti sono state determinate con decreto del Ministro per le finanze, di concerto con quelli del tesoro e del bilancio, in data 4 giugno 1979.

(54) Il compenso per gli esperti è stato fissato in 8 milioni ma soltanto una parte di esso risulta erogato sui fondi del 1978.

TABELLA " A "

RELAZIONE 1979

L. 8/8/72 n° 464

| LOCALIZZAZIONE | A IMPORTO FINANZIAMENTI (in milioni) | B NUMERO FINANZ. | C IMP. MEDIO FINANZ. (in mil.) | D IMPORTO PIANI (in milioni) | E PERCENT di d'anne a fin | F OCCUPAZIONE | | G COSTO MED. per posto di lavoro (in mil.) | H ANNO DELIB. ED UNITAT | | | |
|----------------|---|------------------------|---|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------|-----------|--|----------------------------|---|---|----|
| | | | | | | Propria | non Prop. | | Totale | | | |
| CENTRO NORD | Ristrut. | 26 | 3.507 | 186.433,7 | 48,9 | 5824 | 6914 | 12.738 | 7,16 | 6 | 8 | 12 |
| | Riconv. | 1 | 10.720 | 24.680 | 43,4 | | 499 | 499 | 21,48 | 1 | | |
| | TOTALE | 27 | 3.774 | 211.113,7 | 48,27 | 5824 | 7413 | 13.237 | 7,70 | 1 | 6 | 8 |
| REGIONI SUD | Ristrut. | 26 | 3.507 | 186.433,7 | 48,9 | 5824 | 6914 | 12.738 | 7,16 | 6 | 8 | 12 |
| | Riconv. | 1 | 10.720 | 24.680 | 43,4 | | 499 | 499 | 21,48 | 1 | | |
| | TOTALE (A+B) | 27 | 3.774 | 211.113,7 | 48,27 | 5824 | 7413 | 13.237 | 7,70 | 1 | 6 | 8 |

delle risultanze del prospetto. Può solo rilevarsi come nessuno dei piani approvati riguardi il Mezzogiorno (55); come la quasi totalità delle risorse risulti destinata a piani di ristrutturazione; come ancora una volta assai elevata sia la percentuale degli investimenti (e dei finanziamenti) assorbita dai piani di importo superiore ai 10 miliardi (56), o, comunque, presentati da imprese con limite occupazionale superiore a 500 dipendenti (57); come, infine, anormalmente alto risulti rispetto agli anni precedenti, il dato dei piani riferentisi ad imprese sane ed intesi ad assorbire la mano d'opera di altre imprese in difficoltà (in applicazione della legge n. 230 del 1975 (58).

All'intero complesso dei piani sinora approvati in applicazione della legge n. 464 si riferisce, per contro, il secondo degli allegati prospetti (tabella B), che consente una prima valutazione globale del grado di incisività dell'intervento pubblico dalla legge stessa disciplinato nonché delle risorse finanziarie così mobilitate.

Dal 1975 (primo anno nel corso del quale sono pervenuti alla Corte i relativi decreti ministeriali), a tutto il 1979 i piani approvati risultano 338 (59) dei quali 274 (81,1 per cento) relativi a ristrutturazioni industriali, 17 concernenti ipotesi di riconversione e 47 a carattere misto. Il totale degli investimenti contemplato dai

(55) Va al riguardo rammentata la prevista facoltà dell'Amministrazione di utilizzare per il centro-nord anche le disponibilità riservate al Mezzogiorno, dopo aver dato corso a tutte le domande accoglibili presentate da imprese riservatarie.

(56) I sette piani con importo superiore alla cifra suddetta, approvati previa apposita autorizzazione del CIPE, assorbono nel totale, il 73,9 per cento degli investimenti nell'anno approvato (156,1 miliardi su 211,1) ed il 69,2 dei finanziamenti (70,5 miliardi su 101,9), a fronte di analoghe percentuali del 49,8 e 44,2 nel 1978 e del 56,8 e 63,5 per cento nel 1977. Di essi si fornisce il seguente elenco completo: a) Ducati elettronica-Bologna: 19,5 miliardi di finanziamento su 45,3 investiti, con un area occupazionale interessata alla iniziativa di 3018 unità; b) Cartiere Burgo-Verzuolo (Cuneo): 11,2 miliardi su 24,5 con 896 unità; c) Consorzio calzaturiero marchigiano - Fermo (Ascoli Piceno): 10,7 miliardi su 24,7 con 499 unità; trattasi dell'unico piano di riconversione approvato nell'anno; d) Montefibre-Milano: 8,2 miliardi su 17,0, con 1.395 unità; e) Riva Steel-Abbiategrosso (Milano): 8,0 miliardi su 16,6 con 268 unità; f) Fortex-Milano: 7,9 miliardi su 16,3 con 326 unità; g) Sette Geri; 4,9 miliardi su 11,7, con 354 unità.

(57) L'originario intento legislativo era, com'è noto, di privilegiare la destinazione delle agevolazioni ed imprese con meno di 500 dipendenti. Oltre a tre dei sette piani elencati nella nota precedente, lettere a), b) e d), superano detto limite, tra quelli nell'anno approvato, i due seguenti: Bustese industrie riunite (1,5 miliardi di finanziamento, su 2,9 investiti, con 970 unità) e Cotonificio triestino (3,2 miliardi su 6,0, con 1.669 unità). Il complessivo importo degli investimenti relativi assorbe il 45,3 per cento del totale (95,7 miliardi su 211,1) a fronte del 50,9 per cento del 1978, mentre le 7.948 unità lavorative complessivamente interessate rappresentano il 60 per cento dell'area occupazionale totale riferibile ai piani approvati nell'anno (70,1 per cento nel 1978).

(58) La cosiddetta occupazione non propria, cui si riferiscono 22 dei 27 piani approvati nell'anno, assorbe nel 1979 il 56 per cento del dato occupazionale complessivo (7.413 dipendenti su 13.237), contro percentuali pari al 14,2 per cento nel 1978, al 18,7 per cento nel 1977 ed all'1,4 per cento del 1976.

(59) Minore è il numero delle imprese sovvenute, taluna delle quali è stata interessata a più piani in relazione, anche all'applicazione — nei primi anni di operatività della legge — del riferito criterio di ammissibilità dei progetti riferiti a distinte «unità produttive autonome». Dal dato del testo (338 piani approvati) diverge quello (386) fornito dal Ministero nella relazione presentata al CIPI sullo stato dell'industria.

TABELLA " B "
 PROSPETTO GENERALE DEI PIANI APPROVATI (legge n. 464/1972)
 (1975-1979)

| NUMERO DEI | MEZZOGIORNO | CENTRO - NORD | TOTALI |
|------------------|-------------|---------------|----------|
| PIANI *** | | | |
| Ristruttur. | 29 | 245 | 274 |
| Riconv. | 1 | 16 | 17 |
| Misti | 1 | 46 | 47 |
| TOTALE | 31 | 307 | 338 |
| IMPORTO DEI | | | |
| PIANI in ml *** | | | |
| Ristruttur. | 156,72 | 1.931 | 2087,71 |
| Riconv. | 8 | 118,1 | 126,18 |
| Misti | 20 | 243,6 | 263,62 |
| TOTALE | 184,72 | 2.292,8 | 2477,5 |
| IMPORTO DEI | | | |
| FINAN. in ml *** | | | |
| Ristruttur. | 83,22 | 929,37 | 1.012,6 |
| Riconv. | 4,4 | 55,33 | 59,73 |
| Misti | 9,4 | 114,41 | 123,81 |
| TOTALE | 97,02 | 1.099,11 | 1.196,14 |
| OCCUPAZIO | | | |
| NE *** | | | |
| Propria | 13.866 | 167.051 | 180.927 |
| Non Propria | 4.525 | 24.913 | 29.438 |
| TOTALE | 18.391 | 191.974 | 210.365 |
| COSTO PER | | | |
| ADDETTO | | | |
| (in ml) | 5,275 | 5,72 | 5,586 |

progetti approvati ammonta a 2.477,5 miliardi (per l'84,3 per cento riferibili a piani di ristrutturazione), mentre i finanziamenti ammessi, pari a 1.196,1 miliardi, coprono il 48,3 per cento circa degli investimenti (60). Ove si consideri che i lavoratori interessati all'attuazione dai 338 piani - secondo le quantificazioni da questi ultimi effettuate - ammontano a 210.365 (61), può calcolarsi in lire 5.685.000 circa la quota di finanziamento idealmente destinata alla stabilità occupazionale di ciascuna unità lavorativa, con un corrispondente onere diretto dello Stato oggi non esattamente determinabile (in assenza di elementi conoscitivi circa l'ammontare dei contributi in conto interessi ancora da concedere) ma in via di larga approssimazione pari presumibilmente a poco più della metà della somma indicata (62).

Come sottolineato già nella precedente relazione, tuttavia, dati assai più significativi in ordine all'effettiva operatività della legge n. 464 possono ricavarsi dallo stato di attuazione dei 338 piani approvati, relativamente ai quali soltanto in 83 ipotesi (24,6 per cento) risulta perfezionata un'operazione di mutuo con un istituto di credito (con concessione conseguente del contributo statale) e dei quali appena 46 (13,6 per cento) risultano altresì definitivamente realizzati, con mutuo in corso di ammortamento (63).

A distanza, dunque, di oltre 7 anni dall'entrata in vigore della legge (ed a poco meno di 3 anni dalla sua formale abrogazione) più di tre quarti dei piani approvati - e si prescinde da quelli tuttora da approvare - sono in attesa di finanziamento, mentre per più di un quarto di essi (94 piani pari al 27,8 per cento del totale) risultano anche scaduti i relativi termini fissati nel decreto di approvazione.

Se in talune ipotesi la ritardata stipulazione del contratto di mutuo può connettersi alla nota difficoltà incontrata dalle imprese nel reperire le garanzie ritenute idonee dagli istituti, l'esiguo numero dei provvedimenti concessivi di contributo pervenuti alla Corte nel 1979 (7 decreti) induce a ritenere che il fenomeno debba prevalentemente imputarsi a sopravvenuti peggioramenti nelle condizioni economiche delle imprese interessate (64).

(60) Il dato globale è sommariamente indicativo, giacché le quote di investimenti ammissibili al finanziamento varia in relazione ai diversi « scaglioni » di investimento programmato. I finanziamenti attengono per l'84,7 per cento a piani di ristrutturazione.

(61) Il 14,3 per cento del dato si riferisce alla cosiddetta « occupazione impropria » a norma della già citata legge n. 230 del 1975 (articolo 1).

(62) Il computo approssimativo effettuato tiene conto della durata media degli ammortamenti, nonché della circostanza che la maggior parte dei piani risulta approvata entro il 1977 (60 piani approvati nel 1975, 89 nel 1976, 104 nel 1977, 58 nel 1978 e 27 nel 1979), con stipulazione del relativo contratto di mutuo in epoca non ancora contraddistinta da elevatissimo costo del denaro.

(63) In altre 37 ipotesi il piano risulta in corso di attuazione; ma si vedano, al riguardo, le considerazioni che seguono nel testo.

(64) La situazione descritta si riflette sul dato dei pagamenti sinora effettuati sul capitolo 7543 dello stato di previsione della spesa del Ministero, tale da rappresentare non più del 12 per cento delle somme stanziare complessivamente nel periodo 1972-1979. A fronte di 193 miliardi circa di ef-

Quanto, poi, ai 46 piani per i quali il mutuo è già in corso di ammortamento, è da reiterare l'osservazione secondo cui la concreta attuazione di essi risulta alla Corte unicamente da dichiarazioni degli istituti di credito e del Ministero, nell'assenza di disposizioni che impongano a quest'ultimo di trasmettere anche gli atti relativi alle operazioni di collaudo e verifica delle opere assistite. E noto, d'altronde (e se n'è fatto cenno più volte), che il controllo sulla realizzazione delle iniziative finanziate è in via di fatto demandato dall'Amministrazione agli istituti pur in mancanza di un diretto interesse di questi ad una scrupolosa attività di verifica.

Ai 46 piani in questione, comunque, si riferisce il terzo degli allegati prospetti (tabella C), dal quale emerge che gli investimenti dagli stessi previsti ammontano a 525,5 miliardi, coperti per il 40 per cento circa dai 208,7 miliardi di finanziamento (65). Rapportando tale ultimo dato al numero delle unità lavorative interessate alla attuazione dei piani (45.547), il costo del mantenimento di ciascun posto lavorativo risulta pari, in termini di finanziamento, a poco più di 4.580.000 lire (con una riduzione rispetto al dato computato sull'intero numero dei piani approvati, motivata dai tempi di stipulazione del contratto di mutuo).

In termini, invece, di contributi in conto interessi a carico dello Stato, l'onere complessivo per i 46 piani - qui esattamente quantificabile - è pari ad 11,9 miliardi (66) con un costo per unità occupazionale di circa 2.455.000 lire, da erogarsi in un ambito temporale medio di 12-15 anni.

Pur trattandosi di questione non ancora definita in sede di controllo, deve infine farsi cenno di un problema di recente emerso, in astratto tale da coinvolgere delicati profili di responsabilità: per buona parte dei 37 piani che tuttora formalmente risultano come s'è detto « in corso d'attuazione », il relativo termine di ultimazione risulta scaduto senza che alla Corte siano pervenuti né provvedimenti di proroga, né decreti di liquidazione dei contributi.

In tale presumibile situazione di abbandono delle iniziative (o, comunque, di mancata realizzazione di esse attraverso il finanziamento agevolato), il fatto che siano stati erogati dall'Amministrazione, così come dalla legge previsto, contributi « in conto utilizzo » (riferentisi alla fase di attuazione dei piani) pone il problema della recuperabilità degli oneri sopportati.

Relativamente ai soli 18 piani (su 37) per i quali il termine di attuazione risulta scaduto sin dal 31 dicembre 1978, le erogazioni dello Stato sono comunque ammontate a 1,8 miliardi.

fettiva disponibilità, i pagamenti complessivi — tutti concentrati nell'ultimo triennio e senza eccezioni effettuati in conto resti — sono in particolare ammontati a 23,1 miliardi, dei quali 11,2 nel 1979. Sul capitolo stesso gravavano, al 31 dicembre 1979, 169,2 miliardi di residui.

(65) Coperto dall'autofinanziamento risulta pertanto il residuo 60 per cento delle spese programmate, quota questa superiore a quella rilevata da Mediobanca relativamente al settore manifatturiero nel periodo 1974-1978 (54,9 per cento, come specificato nella *Relazione previsionale e programmatica* per l'anno 1980, pagina 153).

(66) La cifra indicata costituisce il 53,6 per cento dell'importo globale dei finanziamenti concessi dagli Istituti di credito.

| SOCIETA' - SEDE - STABILIMENTO | | A | B | C | D | E | F | G |
|--------------------------------|---|------|---------------------|---------------------|-------------------|-------------|------------------------|-----------------|
| | | Tipo | Imp. Pianif. in ml. | Imp. Finanz. in ml. | Imp. Cont. in ml. | Occupazione | Durata Finanz. in mesi | Termine Attuale |
| 1 | CONCERIA DELLA LAGUNA S. Giovanni di Nogarolo UD | RS | 3.400 | 2.000 | 878,2 | 365 | 10 | 31.12.76 |
| 2 | INDITEX - Milano - stab. Crespi d'Adda (BG) | RS | 8.350 | 3.350 | 1905,6 | 300 | 11 | 31.12.76 |
| 3 | CARPOL - Milano - stab. FORLI' | M | 7.700 | 3.350 | 1806,3 | 71 | 11 | 31.12.77 |
| 4 | NUOVI CANTIERI APUANIA + Marina di Carrara | RS | 5.668 | 3.180 | 1568,7 | 421 | 10 | 31.12.76 |
| 5 | PIAGGIO RINALDO-Genova- St. G. Sestri Fin. Lt | M | 10.000 | 5.400 | 3594,4 | 1.320 | 12 1/2 | 31.12.77 |
| 6 | PRINDECO -Milano- stab. Nera Montoro | M | 950 | 620 | 368,1 | 16 | 11 | 31.12.75 |
| 7 | SADAM MECCANICA-Bologna- st. Montecorsaro MC | RS | 1.310 | 650 | 204,8 | 98 | 7 | 30. 9.77 |
| 8 | TECHNO SPES- Roma | RS | 3.521 | 2.160 | 983,1 | 406 | 12 | 31.10.78 |
| 9 | TERNI IND. CHIMICHE-Narni-fraz. Nera Montoro | M | 31.600 | 9.380 | 5325,1 | 193 | 11 | 31.12.76 |
| 10 | VITROFIL-Milano- st. Vado Ligure-19 tranches di finanz. per prime 4 unita | RC | 28.000 | 7.700 | 5761,3 | 385 | 13 | 31.12.78 |
| 11 | ALBA ITALIA- Gravellona Toce (NO) | RS | 1.550 | 1.000 | 497,4 | 83 | 10 | 31.12.77 |
| 12 | CARRARA & HATTA-Imo- St. Torino e Pofrino | RS | 1.220 | 780 | 372,9 | 481 | 9 1/2 | 31.12.77 |
| 13 | CARTIERA DI UDINE-Paisan di Prato | RS | 2.130 | 1.320 | 668,2 | 46 | 10 | 30. 6.76 |
| 14 | COMPENSATI SUPERGA-Rivoli (To)-st. Vigone | RS | 750 | 525 | 267,3 | 218 | 10 | 31.12.77 |
| 15 | CTI COSTRUZIONI TERMOMECCANICHE- Oderzo (TV) | RS | 1.570 | 1.000 | 532,9 | 168 | 10 | 31.12.77 |
| 16 | FERGAT-Rivoli- Cascena Vica | M | 2.660 | 1.700 | 974,1 | 824 | 11 | 30. 6.76 |
| 17 | GRAFICHE EDITORIALI PADANE-Cremona | RS | 850 | 600 | 197,2 | 153 | 10 | 31.12.75 |
| 18 | IMI TOOLS-Ferrara | RS | 3.230 | 2.000 | 1005,1 | 214 | 10 | 31.12.78 |
| 19 | INDUSTRIE A. ZANUSSI-Pordenone- St. Porcia-Conegliano-Susegana-Solare-Scandicci-Forli | RS | 11.250 | 5.995 | 2958,7 | 19.500 | 11 | 31.12.76 |

PIANI REALIZZATI DALL'ENTRATA UN VIAGGIO DELLA L. 8.8.72 N° 464.

(segue) PROSPETTIVO " "

Foglio 2

| SOCIETA' - SEDE - STABILIMENTO | | A | B | C | D | E | F | G |
|--------------------------------|---|------|-----------------------|---|----------------------|-------------|-------------------|-------------------------|
| | | Tipo | Imp. Bianti in ML. | Imp. finanz. in ML. | Imp. Cond. in ML. | Occupazione | Durata Finanz. | Termine At- tuazione |
| 20 | INTERVINO- Canelli (AT) | RS | 1.760 | 700 | 339,3 | 35 | 9 1/2 | 31.12.78 |
| 21 | MONTEDISON-Milano-St. Ferrara emissione tot. £ 63.645 ml. delibere bancarie per £ 81.800ml 1°-tranche di finanziamento | RS | 202.085 | 63.645 di cui 33.445 23.700 6.500 | 35203,6 | 780 | | 31.12.78 |
| 22 | NUOVA ARROS-Piencenze | RS | 5.500 | 3.150 | 1521,1 | 370 | 9 1/2 | 31.12.77 |
| 23 | OMI-OTTICA MECC-ITALIANA-Roma | RS | 6.000 | 2.235 | 1131,2 | 515 | 10 | 31.12.76 |
| 24 | REDAELLI Giuseppe & F.lli-Milano-stab. Rogoredo e Gardone Val Trompia | RS | 10.200 | 5.480 | 2743,8 | 2775 | 10 | 31/12.78 |
| 25 | SAFAU-Udine | RS | 13.000 | 6.600 | 3516,5 | 700 | 10 | 31.12.77 |
| 26 | SATRES-Milano- St. Cortenova (CO) | RS | 500 | 350 | 172,9 | 127 | 9 1/2 | 30. 6.78 |
| 27 | STABILIMENTI PAPA- S.Donà di Piave (VE) | RS | 4.100 | 2.400 | 1306,3 | 1030 | 10 | 30. 4.77 |
| 28 | ZANUSSI ELETTROMECC.- Oderzo (TV)-St. Rovigo | RS | 750 | 525 | 259,3 | 437 | 10 | 31.12.78 |
| 29 | ZUCCHERIFICI MERIDIONALI -Polidoro (MT) 1°-tranche di finanziamento | RS | 21.700 | 6.800 | 3054,6 | 409 | 11 | 30. 9.78 |
| 30 | AVIR-Napoli- St. Sesto Catende- Corsico | RS | 5.700 | 2.500 | 1116,2 | 913 | 9 | 30. 9.77 |
| 31 | COLORIFICIO ATTIVA di F. OLIVAF.F.1- Genova Rivarolo - St. Genova Rivarolo e Pozzolo Formigaro | RS | 575 | 400 | 194,9 | 142 | 9 | 31.12.77 |

PIAVI REALIZZATI DALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA L. 8.8.72 N° 464 (segue) PROSPETTO " C " Foglio 3

| | A | B | C | D | E | F | G |
|--|------|---------------------|-----------------------|---------------------|-----------------|-------------------|-------------------------|
| SOCIETA' - SEDE - STABILIMENTO | Tipo | Imp. Piani in ml | Imp. Finanz. in ml | Imp. Cont. in ml | Occupazio ne | Durata Finanz. | Termine At- tuazione |
| 32 COLUNTEX-Castelfranco Veneto (TV) | RS | 2.600 | 1.660 | 938,2 | 123 | 10 | 31.12.77 |
| 33 COSTRUZIONI MECC. F.D.H.-Milano St. Milano Torno d'Isola (BG) | M | 2.770 | 1.700 | 979,8 | 727 | 10 1/2 | 31.12.76 |
| 34 COTONIFICIO OLCESE VENEZIANO-Milano st. Poj denone, Torre e Fiume Veneto | RS | 6.000 | 3.350 | 1765,8 | 806 | 10 | 31.12.77 |
| 35 COTONIFICIO OLCESE VENEZIANO-Milano St. Mo vigo | RS | 5.000 | 2.850. | 1433,1 | 598 | 9 1/2 | 31.12.77 |
| 36 FABBRICA PISANA-Pisa | RS | 14.000 | 7.000 | 3478,4 | 1660 | 9 1/2 | 31.12.77 |
| 37 GASFIRE-Erba (CO) | RS | 2.388 | 1.475 | 772,6 | 216 | 10 | 30. 6.78 |
| 38 IDROLETTRICA LIRI-Roma-St. Avezzano | RS | 7.900 | 4.350 | 2881 | 740 | 12 | 31.12.77 |
| 39 INDUSTRIALE Pietro M. CERETTI-Villadossola | RS | 29.000 | 13.000 | 6219,1 | 830 | 9 1/2 | 30. 6.78 |
| 40 IRI- FAB. ITAL.RADIO TELEVISORI- Milano | RS | 9.000 | 4.900 | 2039,5 | 1700 | 8 1/2 | 31.12.79 |
| 41 IRI-FAB. SEDINA RAVASIO UMBERTO & C.- Sarnico (BG) | RS | 3.874 | 2.335 | 968,4 | 363 | 8 1/2 | 31.12.77 |
| 42 IRI-NOVO ITALIA-Novara | RS | 1.810 | 1.000 | 387,5 | 73 | 8 | 31.12.77 |
| 43 ROVETTA- Rovetta (BG) | RS | 1.332 | 895 | 365,4 | 55 | 8 | 31.12.76 |
| 44 SHIA VISCOSA-Milano-St. Colleferro: (Roma) | RS | 23.500 | 10.800 | 5496,4 | 3198 | 9 1/2 | 31.12.77 |
| 45 BIRRA UMNER-Brescia- St. Bs. - Salsipriano Po (PV) | RS | 8.500 | 4.650 | 2344,4 | 474 | 9 1/2 | 31.12.77 |
| 46 OMI PLAST- Torino | RS | 2.000 | 1.300 | 622,6 | 489 | 9 1/2 | 30; 9.78 |
| | | 525.511 | 208.659 | 111.921,3 | 55.547 | | |

c) *Credito agevolato alle industrie del centro-nord (decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n. 902)*. — Il mancato avvio delle procedure di intervento previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976 è in prevalenza imputabile — come è noto e come si è rilevato lo scorso anno — a complesse questioni insorte in sede di preliminare identificazione delle aree insufficientemente sviluppate del centro-nord interessate all'applicazione della normativa.

Nella vicenda — protrattasi per quasi tre anni e solo di recente avviata a conclusione — hanno giocato un ruolo indubbiamente determinante le macchinosità dei criteri e parametri individuativi originariamente indicati dal decreto legislativo (67) e l'incertezza al riguardo manifestata, sempre a livello di normazione, dalle disposizioni transitorie di cui al successivo decreto-legge n. 23 del 1979 (68). Ma una serie di perplessità, pur trattandosi di problemi oggi sostanzialmente superati, possono altresì manifestarsi in ordine alla congruenza dei vari interventi succedutisi in sede amministrativa, intesi teoricamente ad interpretare o completare il dettato normativo, ma, per taluni e non irrilevanti aspetti proiettatisi, probabilmente, al di là di questo ultimo (69). E va altresì rilevato che un ulteriore motivo della protrattasi situazione di stallo è derivato dalla scarsa tempestività d'azione non tanto degli organismi regionali, chiamati dalla legge ad una partecipazione al procedimento soltanto mediata, quanto delle strutture ministeriali, alle quali sembra essersi offerta, nell'arco della vicenda, la non sfruttata possibilità di un temporaneo e parziale avvio della fase operativa, in attesa di definitive decisioni delle sedi preordinate.

Ogni questione, in ordine alla individuazione delle aree, sembra comunque essere venuta meno con la recente deliberazione del CIPI

(67) L'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 ha, com'è noto, ancorato l'identificazione delle aree da un lato ai programmi di assetto territoriale predisposti dalle regioni interessate, e, dall'altro, al tasso di popolazione attiva occupata ed al rapporto occupazione industriale e popolazione residente, secondo i dati dei due ultimi censimenti ISTAT rapportati ai dati medi del centro-nord.

(68) L'articolo 3-ter del decreto-legge (convertito, con modifiche, nella legge n. 91 del 1979) ha reso applicabile alle domande presentate entro il 31 dicembre 1977 l'individuazione dei comuni depressi del centro-nord a suo tempo effettuata in attuazione dell'ormai superata legge n. 614 del 1966.

(69) Con deliberazione del 21 dicembre 1977 — in ordine alla quale s'è parzialmente riferito lo scorso anno — il CIPI aveva operato una prima e ristretta individuazione di zone depresse, demandandone ad un secondo tempo l'integrazione: la deliberazione non ha ricevuto peraltro applicazione da parte del Ministero. Intervenuto il citato decreto-legge n. 23 — relativo alle sole domande anteriori al 31 dicembre 1977 — il CIPI aveva comunque stabilito, con deliberazione del 5 dicembre 1979, il valore integrativo e non sostitutivo dei criteri dettati dal decreto legislativo rispetto a quelli di cui alla sua precedente delibera, pur in mancanza di elementi interpretativi di supporto apparentemente rinvenibili nel dettato normativo. In relazione, poi, alla ritardata predisposizione, da parte delle regioni, di programmi di assetto territoriale, il CIPI aveva sollecitato dalle regioni stesse — sempre in data 5 dicembre 1979 — la formulazione di proposte in ordine alla integrazione dell'elenco delle aree prioritariamente individuate con la delibera del 1977, dettando al riguardo criteri e fissando un termine ma stabilendo l'applicabilità, alle regioni inadempienti, dei soli e più rigorosi criteri del 1977.

in data 27 marzo 1980 (70), sulla cui base dovrebbe finalmente essere iniziato, da parte dell'apposito Comitato, l'esame delle domande di agevolazione.

Altre osservazioni - che nell'assenza d'attività operativa riguardano anch'esse prevalentemente gli aspetti normativi e subnormativi della disciplina d'intervento - si riferiscono alla nozione di « ammodernamento », presa in particolare considerazione dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 come unica ipotesi di sovvenibilità d'iniziativa non localizzate nelle aree depresse.

In data 31 maggio 1977, il CIPI aveva al riguardo individuato la caratteristica peculiare dell'ammodernamento - idonea a distinguere le relative iniziative da quelle intese all'ampliamento degli impianti - nella costanza del livello occupazionale preesistente; e ne aveva altresì definito gli obiettivi possibili, consistenti nell'incremento della produttività, nel miglioramento delle condizioni ambientali di lavoro e nel miglioramento delle condizioni ecologiche legate ai processi produttivi. Con esclusivo riferimento al citato articolo 8 è peraltro intervenuto in materia l'articolo 3-bis del decreto-legge n. 23 del 1979 (nel testo inserito dalla legge n. 91) che ha compreso nella nozione anche ipotesi di cambiamenti nella ubicazione degli impianti (purché imposti da vincoli urbanistici e circoscritti entro limiti territoriali determinati).

La disposizione ha dato luogo ad almeno due problemi: al primo - relativo alla coesistenza di due diverse nozioni di « ammodernamento », l'una riferibile alle sole iniziative nelle aree non depresse del centro-nord e l'altra per il restante territorio - ha cercato di ovviare il CIPI che in data 5 dicembre 1979 ha ritenuto la sopravvenuta definizione legislativa estensibile all'intero ambito di applicazione del decreto. Il secondo - che può risolversi solo in sede di coordinamento legislativo - nasce dalla sostanziale coincidenza che si è venuta a creare tra la nozione di « ammodernamento » accolta ormai nel settore del credito agevolato e quella di « ristrutturazione », definita dall'articolo 3 della legge n. 675 del 1977 (71).

A parte tale ultimo profilo, può ancora rilevarsi come la vicenda si inquadri in un più generale orientamento inteso ad estendere, sia in via interpretativa che direttamente normativa, il concetto di ammodernamento, così da ampliare, in sostanza, l'ambito degli interventi in favore di imprese del centro-nord non ubicate in aree depresse. Tendenza questa che si rispecchia nella recente legge 24 dicembre 1979, n. 650, concernente la ristretta materia della tutela

(70) Sulla base delle proposte regionali il CIPI ha deliberato una determinazione delle aree depresse che è da ritenere di carattere generale, tale da assorbire quella del 31 dicembre 1977. Per particolari motivi la delibera non si riferisce al Veneto ed all'Umbria, regioni per le quali la delimitazione delle aree insufficientemente sviluppate è stata di recente operata con delibera CIPI del 29 maggio 1980.

(71) La disposizione citata definisce « ristrutturazione » la riorganizzazione di imprese attraverso la « razionalizzazione, il rinnovo, l'aggiornamento tecnologico degli impianti nell'ambito dell'occupazione industriale, eventualmente, ove richiesto da vincoli urbanistici, anche modificandone l'ubicazione ».

delle acque dall'inquinamento (72); ma che trova anche espressione in direttive dettate dal CIPI con la ricordata delibera del 5 dicembre 1979 e destinate ad una più generale applicazione.

Così dicasi in particolare del criterio, in verità assai largo, secondo cui sussiste l'ammodernamento anche quando vi sia aumento occupazionale, purché questo sia diretta conseguenza dei lavori, con riguardo al personale addetto ad impianti ed attrezzature oggetto del finanziamento (73); nonché dell'altro che ammette gli incrementi occupazionali non direttamente imputabili al progetto, ma connessi ad esigenze della gestione aziendale.

Va infine rilevato che è pervenuto alla Corte, ed è stato dichiarato regolare, il rendiconto per l'esercizio 1978 della gestione fuori bilancio delle disponibilità del Fondo per il credito agevolato da destinare alle imprese del centro-nord. Il conto evidenziava 42 miliardi in entrata - relativi agli stanziamenti ex articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 riferibili al 1976 ed al 1977 - ed, ovviamente, nessuna spesa.

Nel corso del 1979 sono stati trasferiti alla relativa contabilità speciale 231,4 miliardi, dei quali 41,4 relativi allo stanziamento del 1978, 103 concernenti il 1979 ed 87 circa attinenti al 1977 e pari al 35 per cento delle disponibilità non impegnate sulle autorizzazioni di spesa della legge n. 623 del 1959 (74).

d) *Finanziamenti alle piccole e medie industria (legge n. 623 del 1959)*. — L'unito prospetto (tabella A) si riferisce alle agevolazioni assentite dal Ministero nel 1979, in sede di applicazione a stralcio della soppressa legge n. 623 del 1959, sulla base di proposte formulate dall'allora competente Comitato prima del 9 novembre 1976, data di entrata in vigore della nuova normativa (decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976).

Rispetto ai dati del 1978 - già caratterizzati da una netta contrazione nel numero dei provvedimenti e negli importi dei relativi finanziamenti e contributi concessi - il prospetto evidenzia, com'era d'altronde logico attendersi, una ulteriore ed altrettanto notevole riduzione di attività, riferendosi esso a non più di 66 decreti di

(72) L'articolo 5 della legge considera ammodernamenti iniziative determinanti incrementi occupazionali, purché resi necessari dal funzionamento e dalla manutenzione degli impianti antinquinamento. La legge ha reso applicabili le agevolazioni del decreto del Presidente della Repubblica 902 alle iniziative destinate all'adeguamento degli scarichi dei rifiuti liquidi industriali, anche se realizzate dai consorzi, società consortili e consorzi di cooperative, per tale ultima parte parzialmente sovrapponendosi alla legge n. 374 del 1976, che anche essa reca analoghi aiuti ai consorzi, ma entro limitati importi di somma.

(73) La direttiva è tale da restringere notevolmente, se non da annullare, l'ambito di operatività degli « ampliamenti », in quanto distinti dagli « ammodernamenti ».

(74) A fronte di autorizzazioni di spesa, relative al quadriennio 76-79, pari a 326 miliardi (articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 902), è stato stanziato sul capitolo 7545, un importo complessivo di 273,4 miliardi, dei quali 86,9 relativi a disponibilità provenienti dalla legge n. 623 del 1959 (piccole e medie industrie) ed accertate nel 1977 e 39 miliardi circa per ulteriori provenienze connesse a successive revoche o decadenze.

| | | Legge 30/7/59, n° 623 (1979) | | | | TABELLA " A " | | | | |
|--|--|------------------------------|----------------------|---|---------------------|--|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| | | NUMERO Finanziamenti | | IMPORTO Finanziamenti Agevo- lati (in milioni) | | IMPORTO Contributi Annuali (in milioni) | | | | |
| | | (1) Centro- Nord | (2) Mezzo- giorno | (3) Totali (1+2) | (4) Centro- Nord | (5) Mezzo- giorno | (6) Totali (4+5) | (7) Centro- Nord | (8) Mezzo- giorno | (9) Totali (7+8) |
| A) Ampliamenti | | | | | | | | | | |
| Valore assoluto | | 24 | 19 | 43 | 7.895,- | 4.236,5 | 12.131,5 | 566,7 | 412,7 | 979,4 |
| Valore % | | 56 | 44 | 100 | 65 | 35 | 100 | 58 | 42 | 100 |
| B) Nuovi Impianti | | | | | | | | | | |
| Valore assoluto | | 10 | 13 | 23 | 2.720,- | 5.386,7 | 8.106,7 | 194,9 | 463,5 | 658,4 |
| Valore % | | 43 | 57 | 100 | 34 | 66 | 100 | 30 | 70 | 100 |
| C) Totale Comples- sivo (A+B) | | | | | | | | | | |
| Valore assoluto | | 34 | 32 | 66 | 10.615,- | 9.623,2 | 20.238,2 | 761,6 | 876,2 | 1.637,8 |
| Valore % | | 52 | 48 | 100 | 52 | 48 | 100 | 46 | 54 | 100 |

concessione (874 nel 1978, ma ben 4.631 e 7.756 nei due precedenti esercizi), con un ammontare di finanziamenti passati da 216,4 a 20,2 miliardi (1.092 e 1.452 miliardi nel 1976 e 1977) ed un ammontare di contributi parimenti contrattosi da 16,1 a 1,6 miliardi.

L'esiguità dei dati non si presta a commenti significativi; può solo rilevarsi come dal biennio di applicazione a stralcio della legge risulti confermata la prevalenza degli ampliamenti (572 su 874 nel 1978 e 43 su 66 nel 1979) rispetto ai nuovi impianti.

Si è ripetuto, nel corso dell'esercizio il fenomeno della ritardata segnalazione, da parte degli Istituti mutuanti, di eventi comportanti l'anticipata cessazione dei contributi (75): sulle somme per tale motivo indebitamente erogate e recuperate soltanto a distanza di tempo - due anni e mezzo mediamente - l'Amministrazione ha correttamente preteso la corresponsione degli interessi legali; ma resta da vedere se la misura di questi ultimi possa considerarsi concretamente esaustiva. Causa prevalente dei ritardi secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, sarebbe l'intempestiva comunicazione agli Istituti, da parte dei curatori fallimentari, dei sopravvenuti riparti di attivo fallimentare; ma da imputare all'organizzazione creditizia sarebbero pur sempre i ritardi verificatisi in ipotesi diverse.

Da reiterare, rispetto alla precedente relazione, è la segnalazione dell'ancora ingente numero di provvedimenti pervenuti al controllo e relativi a revoche di agevolazioni concesse in anni precedenti; ai 146 decreti del 1979, comportanti il disimpegno di 24,8 miliardi di contributi già concessi (76), si riferisce l'allegata tabella B, dalla quale emerge, tra l'altro, che i provvedimenti di revoca relativi ad iniziative ubicate nel Mezzogiorno hanno concretato un disimpegno, in termini di contributo statale in conto interessi, pari a 13 miliardi (77).

Dalla documentazione allegata ai decreti non emergono i motivi della mancata realizzazione delle iniziative ammesse al finanziamento; è però significativo che la maggior parte delle revoche si riferisca a provvidenze assentite dal Comitato sul finire del 1976, nell'imminenza cioè dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 902, che vincolava all'applicazione a stralcio della leg-

(75) Il fenomeno è stato riscontrato, nel 1979, in circa 40 casi, e ed ha soprattutto riguardato l'IMI, il Mediocredito regionale Emilia-Romagna, il CIS, il Mediocredito delle Venezie, la Banca Nazionale del Lavoro e il Banco di Napoli.

Il recupero dei contributi indebitamente percetti ha interessato una somma pari a 133,1 milioni, con un complessivo importo di interessi legali di circa 14,3 milioni.

(76) Nel 1978 il fenomeno aveva riguardato ben 824 provvedimenti di revoca, per un ammontare di contributi impegnati e non erogati pari a 77,5 miliardi.

(77) Come può rilevarsi dal prospetto, particolarmente significativa è l'entità delle somme disimpegnate concernenti iniziative nelle regioni Marche (15 revoche e 3,3 miliardi), Campania (23 revoche e 3 miliardi), Calabria (3,9 miliardi) e Sicilia (3 miliardi).

Trattasi oltretutto di somme prevalentemente destinate ad agevolare le realizzazioni di nuovi impianti, in qualche caso (in ispecie per la Calabria) di grande dimensioni.

| I° REGIONI | | II° NUOVI IMPIANTI | | III° CONTRIBUI | | IV° (II° + III°) TOTALI | |
|---------------------|-----------|-----------------------|-----------|-----------------------|------------|----------------------------|----|
| | | U° CONTRIBUI | N° | U° CONTRIBUI | N° | U° CONTRIBUI | N° |
| A) Centro N. | | | | | | | |
| PIEMONTE | 1 | 24.310.000 | // | // | 1 | 24.310.000 | |
| LOMBARDIA | 6 | 356.570.000 | 3 | 923.020.000 | 9 | 1.279.590.000 | |
| TRENTINO A. ADIGE | // | // | 2 | 592.800.000 | 2 | 592.800.000 | |
| VENETO | 4 | 137.700.000 | 8 | 325.094.000 | 12 | 462.794.000 | |
| FRIULI V. GIULIA | 1 | 52.500.000 | // | // | 1 | 52.500.000 | |
| LIGURIA | 17 | 1.327.451.000 | 4 | 124.500.000 | 21 | 1.451.951.000 | |
| EMILIA ROMAGNA | 1 | 315.000.000 | // | // | 1 | 315.000.000 | |
| TOSCANA | 9 | 220.525.000 | 13 | 1.305.397.000 | 22 | 1.525.922.000 | |
| UMBRIA | 1 | 228.750.000 | // | // | 1 | 228.750.000 | |
| MARCHE | 8 | 1.666.070.000 | 7 | 1.614.285.000 | 15 | 3.280.355.000 | |
| TOTALE | 68 | 6.328.876.000 | 37 | 4.885.096.000 | 85 | 9.213.972.000 | |
| B) Mezzogiorno | | | | | | | |
| LAZIO | 6 | 717.000.000 | 4 | 1.059.427.000 | 10 | 1.776.427.000 | |
| ABRUZZI | 2 | 282.492.000 | 4 | 1.591.101.000 | 6 | 1.873.593.000 | |
| MOLISE | // | // | 1 | 360.000.000 | 1 | 360.000.000 | |
| CAMPANIA | 4 | 703.777.000 | 19 | 2.384.409.000 | 23 | 3.088.186.000 | |
| PUGLIA | 2 | 35.752.000 | // | // | 2 | 35.752.000 | |
| BASILICATA | // | // | 1 | 125.595.000 | 1 | 125.595.000 | |
| CALABRIA | 1 | 10.000.000 | 4 | 3.857.100.000 | 5 | 3.867.100.000 | |
| SICILIA | 2 | 380.510.000 | 3 | 1.004.160.000 | 5 | 1.384.670.000 | |
| SARDEGNA | 3 | 422.744.000 | 5 | 2.621.286.000 | 8 | 3.044.028.000 | |
| TOTALE | 20 | 2.552.275.000 | 41 | 13.003.076.000 | 61 | 15.555.351.000 | |
| C) TOT. Gen. | 88 | 6.881.151.000 | 78 | 17.888.172.000 | 146 | 24.769.323.000 | |

ge n. 623 - come già detto - i fondi corrispondenti a proposte formulate anteriormente al 9 novembre di quello stesso anno.

Un'ultima notazione va dedicata alla legge n. 171 del 1973, recante interventi per la salvaguardia di Venezia, una parte dei cui stanziamenti continua ad insistere sul capitolo 7541 dello stato di previsione della spesa del Ministero - avente ad oggetto l'applicazione della legge n. 623 - non essendosi a detti stanziamenti riferito, a suo tempo, il ripetuto decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976.

Le iniziative interessate consistono, com'è noto, in conversioni produttive di aziende volte a garantire attività non inquinanti, ovvero installazione di nuove aziende in sostituzione di altre costrette a ridurre i livelli occupazionali; ma a fronte di 18 miliardi sinora all'uopo stanziati (altri 16 sono previsti nel bilancio 1980) le domande di agevolazione sinora pervenute risultano appena quattro, ed in un solo caso si è altresì pervenuti alla concessione del contributo (78).

Considerato, al riguardo, che la recente e già citata legge n. 650 del 1979 ha fatto gravare sul Fondo per il credito agevolato le iniziative di antinquinamento industriale (assimilabili a quelle contemplate, per Venezia, dalla legge in argomento), poteva e potrebbe - ad avviso della Corte - essere posta allo studio la possibilità di analoghe decisioni in ordine agli interventi disciplinati dalla legge n. 171.

e) *Provvidenze in favore dei consorzi (legge n. 374 del 1976).* — Merita confermare il negativo giudizio espresso lo scorso anno sulla operatività della legge n. 374 del 1976, che da un lato ammette alle previste agevolazioni soltanto i piani consortili riguardanti investimenti fissi e, dall'altro, prevede per gli investimenti agevolabili un limite di somma palesemente inadeguato (500 milioni) (79).

Dopo i tre decreti approvativi di piano trasmessi alla Corte nel 1978, un altro soltanto ne è pervenuto nel 1979, relativo ad un consorzio (con sede in Roma) tra 5 società del nord operanti nel settore dell'esportazione di materie prime e semilavorati. Il relativo progetto, per 970 milioni di lavori, è stato ammesso ad agevolazione nel limite massimo consentito dalla legge (500 milioni). Nel corso dell'anno, è altresì pervenuto un decreto di modifica ad un provvedimento dell'anno precedente, con elevazione degli investimenti

(78) Il particolare meccanismo previsto dalla legge comporta l'anticipazione dei contributi agli Istituti di credito in unica soluzione previa attualizzazione dell'ammontare dei contributi al tasso di interesse delle relative operazioni.

In relazione all'unico provvedimento concessivo sinora adottato (recante impegno per 818,9 milioni in nove anni), il decreto di liquidazione, pervenuto nel 1979, ha quantificato le somme da erogare in 605,8 milioni.

(79) Il disegno di legge nella scorsa legislatura ed inteso a modificare la disciplina della legge n. 374 è stato ripresentato alle Camere con iniziativa parlamentare (Atto Senato n. 470). Si propone, con esso, di affidare al Mediocredito la gestione dei fondi, di raddoppiare l'indicato limite di importo, nonché di ampliare l'ambito delle iniziative agevolabili.

previsti da 200 a 300 milioni, nonché del finanziamento concesso da 140 a 210 milioni.

f) *Interventi in favore d'impresе tessili (leggi n. 1101 del 1971 e n. 350 del 1976).* — Ancor più ridotta che nell'anno precedente è stata, nel 1979, l'attività dell'Amministrazione nel settore, concretasi nell'approvazione di 20 piani, sulla base di pareri favorevoli espressi dal competente Comitato prima del 5 novembre 1977, data di entrata in vigore della legge n. 675 e di abrogazione della pregressa normativa sulle provvidenze alle imprese tessili. I venti provvedimenti — tutti concernenti imprese industriali — si riferiscono, in particolare, ad un previsto importo complessivo di investimenti pari a 74,1 miliardi, con 28,9 miliardi di finanziamento, a fronte dei 47,3 miliardi di investimento e i 25 miliardi di finanziamento relativi a 39 provvedimenti dal 1978 (80).

Aggiornato con i dati di cui sopra, il prospetto riepilogativo di tutti i piani approvati dall'entrata in vigore della legge n. 1101 del 1971, prende a riferimento 842 progetti, ridottisi a 826 per 16 intervenute rinunce o revoche del finanziamento (cfr. tabella A).

Al netto delle variazioni approvate (tradottesi, algebricamente, in una riduzione di 2,5 miliardi in termini di finanziamento e quasi 5 in termini di investimento programmato), gli 826 piani — 230 dei quali riguardano imprese artigiane — prevedono complessivi investimenti per 1.015 miliardi dei quali 538,1 ammessi all'agevolazione (81), con dati medi unitari rispettivamente pari a 1.228,8 milioni di investimento e 651,4 milioni di finanziamento (1.686,9 milioni e 893,8 milioni per i soli piani relativi ad imprese industriali) (82).

I dati di cui sopra, come in passato più volte sottolineato, rivestono carattere meramente previsionale: sulla base infatti dei decreti di liquidazione dei contributi sottoposti al controllo (83), degli 826 piani approvati soltanto 367 risultano realizzati, mentre per 326 dei residui 459 progetti il termine di attuazione originariamente previsto nel decreto risulta inutilmente scaduto sin dal 31 dicembre 1978.

Nel settore dell'artigianato, in particolare, soltanto il 36 per cento dei piani approvati è pervenuto a definizione (83 su 230), con una quota di investimenti realizzati pari al 32,2 per cento di quelli

(80) Nel 1977, ultimo anno di piena operatività della legge, i piani approvati erano stati 438, dei quali 14 concernenti l'artigianato.

(81) Come può ricavarsi dal prospetto allegato, la quota di investimenti e finanziamenti relativa ai 230 piani di imprese artigiane risulta di poco inferiore all'1 per cento dei rispettivi totali.

(82) Il prospetto evidenzia anche la percentuale media degli investimenti programmati ammessi a finanziamento, pari al 55,7 per cento per le imprese artigiane ed al 53 per cento per quelle industriali, con una punta minima del 39,1 per cento relativa ai 37 piani industriali di conversione. Per questi ultimi, l'importo medio unitario in termini di investimento risulta pari a 3.430,7 milioni e quello parimenti medio dei finanziamenti concessi è pari a 1.342,3 milioni.

(83) Nel 1979, in particolare, sono alla Corte pervenuti 56 decreti di liquidazione, cui corrispondono 71,3 miliardi di investimento programmato e 38,4 miliardi di finanziamento.

LEGGE 1-12-1971 N° 1101

TABELLA " A "

LEGGE 24-5-1976 N° 350

| APPROVAZIONE NUOVI PIANI E MODIFICHE | | I° IMPRESE | | | | II° | III° |
|---|-----------------------|------------|----------------|---------------|----------------------|----------|-------------|
| | | ARTIGIANE | a Ristrutt. | b Convers. | c (a+b) Totale | (I°+II°) | TOTALI |
| A) Numero Piani Approvati | a) 1973 - 78 | 230 | 558 | 36 | 592 | | 822 |
| | b) 1979 | / | 12 | 1 | 20 | | 20 |
| | c) Tot. Par. | 230 | 575 | 37 | 612 | | 842 |
| | d) Rinunce | / | 16 | / | 16 | | 16 |
| | e) Tot. Gen. | 230 | 559 | 37 | 596 | | 826 |
| B) Importo Finanz. | (in ml.) a) 1973 - 78 | 5323,3 | 468.783,3 | 48.115 | 516.938,3 | | 522.261,6 |
| | b) 1979 | / | 24.469 | 2.428 | 28.897 | | 28.897 |
| | c) Totali | 5323,3 | 495.252,3 | 50.583 | 545.835,3 | | 551.158,6 |
| C) Importo Piani Approvati | a) 1973/78 | 9565,2 | 837.277,7 | 121.415 | 958.692,7 | | 968.257,9 |
| | b) 1979 | / | 66.694 | 7.450 | 74.144 | | 74.144 |
| | c) Totali | 9565,2 | 903.971,7 | 128.865 | 1032.836,7 | | 1042401,9 |
| D) Variazioni di competenza | a) Numero | / | 14 | 3 | 17 | | 17 |
| | b) Imp. Fin. | / | - 1596 | - 917 | - 2513 | | - 2513 |
| | c) Imp. Pia. | / | - 3009 | - 1930 | - 4939 | | - 4939 |
| E) Rinunce, Revoc. che, Fallimenti | a) Numero | / | 16 | / | 16 | | 16 |
| | b) Imp. Fin. | / | - 10.590 | / | - 10.590 | | - 10.590 |
| | c) Imp. Piani | / | -22.493,1 | / | -22.493,1 | | - 22.493,1 |
| F) Importo Totale Finanziamenti | | 5323,3 | 483.066,3 | 49.666 | 532.732,3 | | 538.055,6 |
| G) Importo Totale Piani | | 9565,2 | 878.469,6 | 26.935 | 1.005.404,6 | | 1.014.969,3 |
| H) Importo medio Finanziamenti | | 23,14 | 864,16 | 342,32 | 893,84 | | 851,39 |
| I) Percentuale media del piano ammessa | | 55,65 | 54,98 | 39,12 | 52,98 | | 53,01 |

programmati (3.084 milioni su 9.565,2) ed una quota di finanziamenti concessi pari al 35,4 per cento di quelli previsti (1.883 milioni su 5.323,3).

Per le imprese industriali del pari, le iniziative realizzate (284 piani per 398,3 miliardi di investimento e 216,2 di finanziamento concesso) coprono non più del 47,7 per cento dei piani approvati, del 39,6 per cento degli investimenti programmati, del 40,6 per cento dei finanziamenti assentiti.

La descritta situazione - che depone per la scarsa operatività della normativa in esame - si riflette ovviamente sul dato (56,3 miliardi) dei residui che insistono sul capitolo 7542 dello stato di previsione della spesa del Ministero (84), nonché sullo stato dei pagamenti, ammontanti sinora a complessivi 30,2 miliardi (85).

V'è da aggiungere (e le osservazioni sono in parte analoghe a quelle formulate a proposito della legge n. 464 del 1972), che per taluno dei piani approvati ma presumibilmente non pervenuti a realizzazione, sono stati dall'Amministrazione erogati, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 1101 del 1971, contributi in corso di utilizzo, a fronte di erogazioni di mutuo operate dagli Istituti di credito. In particolare per 20 dei 326 piani con termine di ultimazione inutilmente scaduto in data anteriore al 31 dicembre 1978, l'onere sopportato dallo Stato risulta pari a circa 1,6 miliardi.

Ai 367 piani a tutt'oggi realizzati si riferisce, infine, il seguente prospetto (tabella B), che ne quantifica anche l'onere in termini di contributo statale, pari complessivamente a 109,5 miliardi e corrispondente al 50 per cento circa dei 218,1 miliardi di finanziamento (86).

Sempre in termini di onere diretto per l'erario, il costo unitario di ciascun piano risulta di 9,7 milioni per l'artigianato tessile e di 382,5 milioni per il settore industriale, con un dato medio generale di poco inferiore ai 300 milioni.

g) *Finanziamenti in favore di imprese commerciali (leggi n. 517 del 1975 e n. 1016 del 1970).* — Alla rassegna dei dati relativi alla attività gestoria posta in essere dall'Amministrazione nel settore è da premettere un richiamo a quanto si è segnalato in sede di « considerazioni generali » sulla opportunità di inequivoche decisioni legislative in ordine alle finalità essenziali perseguite da ciascun tipo di intervento. È emerso infatti, proprio in sede di controllo sulla attuazione della legge n. 517 del 1975, come l'incerto orientamento

(84) Trattasi formalmente di residui prevalentemente propri, per il noto orientamento legislativo di ritenere impegnate, al momento dell'entrata in vigore della legge n. 675, le somme corrispondenti all'agevolazione di iniziative già favorevolmente esaminate dagli allora competenti Comitati, in applicazione di precedenti leggi di intervento.

(85) Nel 1979, in particolare, sono stati erogati (tutti in conto resti, non diversamente da quanto verificatosi negli esercizi precedenti) 9,5 miliardi.

(86) Per gli 8,3 piani del settore artigianato, il contributo statale, pari a 0,8 miliardi, corrisponde al 43 per cento circa dell'importo dei finanziamenti.

| | IMPRESE ARTIGIANE: | | PIANI ATTUATI - Legge n° 1101 | | MATERIA " R " | |
|--------------------|--------------------|------|--------------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|
| | | | IMPRESE INDUSTRIALI | | TOTALI | |
| | | | A) Ristrutt. B) Riconvers. C) Totali | | | |
| NUMERO | 1973 - 78 | 83 | 229 | 9 | 238 | 321 |
| | 1979 | / | 46 | 2 | 48 | 46 |
| | Totale | 83 | 273 | 17 | 284 | 367 |
| FINANZIAMENTI | 1973 - 78 | 1883 | 159.045 | 18815 | 177.860 | 179.743 |
| | 1979 | / | 35.120 | 3.259 | 38.379 | 38.379 |
| | Totale | 1883 | 194.165 | 22.074 | 216.239 | 218.122 |
| INVESTIMENTI | 1973 - 78 | 3084 | 273.778 | 53.241 | 327.019 | 330.103 |
| | 1979 | / | 65.555 | 5.769 | 71.324 | 71.324 |
| | Totale | 3084 | 339.333 | 59.010 | 398.343 | 401.427 |
| CONTRIBUTI STATALI | 808.038.798 | | 97.763.550.294 | 108.926.862.54 | 108.655.234.548 | 109.463.273.344 |

di quest'ultima abbia di fatto demandato alla sede amministrativa la determinazione del momento temporale discriminante tra spese ammissibili all'agevolazione e spese non ammissibili; con conseguente possibilità, per l'Amministrazione, di estendere l'intervento anche a spese già effettuate alla data di presentazione della domanda (87).

La vicenda, relativamente al settore dei finanziamenti al commercio, può comunque oggi ritenersi superata, anche perché l'articolo 34, quinto comma, della recente legge finanziaria (legge n. 146 del 1980) ha per l'appunto ritenuto di caratterizzare in senso « premiale », anziché incentivante, i contributi da esso disciplinati, estendendoli a programmi di spesa « completamente realizzati » alla data di entrata in vigore della legge stessa. Essa può peraltro ritenersi indicativa rispetto ad altre leggi di intervento in ordine alle quali l'intendimento legislativo - seppur non consacrato in formule espresse - sembra del tutto diverso.

Le perplessità interpretative ora accennate hanno altresì inciso sui tempi di attuazione degli interventi, riducendo ad appena 33 il numero dei decreti concessivi presentati alla Corte nel corso del 1979 (88). A livello di adempimenti preliminari, tuttavia, è da ritenere che le domande istruite ed assentite dal competente Comitato abbiano di fatto assorbito le originarie disponibilità, considerato l'ingente rifinanziamento della normativa disposta dal citato articolo 34 della legge finanziaria.

Aggiornato con i dati del 1979, il prospetto generale dei provvedimenti emanati nel settore (tabella A) contempla 128 finanziamenti, in assoluta prevalenza riferentisi ai piccoli e nuovi esercizi di cui all'articolo 1, n. 3, della legge (110 decreti su 128). Esiguo permane il dato relativo alle cooperative (5 decreti, nessuno dei quali per cooperative di consumo), mentre in due casi soltanto - ambedue riscontrati nel 1979 - i benefici risultano diretti al mercato all'ingrosso (89).

Ancora assai sostenuta, nell'anno, è poi risultata la emanazione di decreti in applicazione dell'ormai abrogata legge n. 1016 del 1970, ai quali si riferisce il secondo degli allegati prospetti (tabella B). Ai 1.102 provvedimenti pervenuti nel 1979 dovrebbero ancora far

(87) Cfr. al riguardo, Sezione del controllo n. 999 del 4 ottobre 1979, già citata, che ha ritenuto applicabile — in quanto conforme a legge — il criterio deciso dal Comitato di cui all'articolo 6 della legge n. 517, in ordine all'ammissibilità delle opere di ammodernamento o ampliamento anche se realizzate un anno prima dalla presentazione delle domande, nonché delle spese per acquisizione dell'area e per la costruzione dei locali, anche se effettuate due anni prima dalla domanda stessa.

(88) La legge n. 517 era pervenuta alla fase di operatività soltanto nel 1978, anno nel corso del quale erano stati presentati alla Corte 95 provvedimenti concessivi, per un importo di finanziamenti pari a 4.355,6 milioni.

I 33 provvedimenti trasmessi nel 1979 si riferiscono a 1.241,1 milioni.

(89) Non è per ora possibile, ovviamente, esprimere valutazioni sull'osservanza dell'articolo 6, settimo comma, della legge, che destina al commercio all'ingrosso non più del 10 per cento dei contributi da liquidare. In termini di finanziamento, peraltro, i 210 milioni interessati dei due provvedimenti costituiscono appena il 3,8 per cento del totale finora assentito.

TABELLA "A"

LEGGE 10 OTTOBRE n. 517 (Prospetto generale)

| | N. FINANZIAMENTI | | | IMPORTO FINANZIAMENTI AGEVOLATI | | |
|----------------------------|------------------|------------|------------------|---------------------------------|---------------|------------------|
| | 1) Centro Nord | 2) Mezzog. | 3) Totali 1+2 | 1) Centro Nord | 2) Mezzog. | 3) Totali 1+2 |
| 1) Ampliamenti | | | | | | |
| Valore ass. | 40 | 69 | 109 | 1.954.000.000 | 2.444.240.000 | 4.398.240.000 |
| .. perc. | 37 | 63 | 100 | 44 | 55 | 100 |
| 2) N. Impianti | | | | | | |
| Valore ass. | 6 | 13 | 19 | 538.500.000 | 660.000.000 | 1.198.500.000 |
| .. perc. | 32 | 68 | 100 | 45 | 55 | 100 |
| 3) Totale Comp. (A + B) | | | | | | |
| Valore ass. | 46 | 82 | 128 | 2.492.500.000 | 3.104.240.000 | 5.596.740.000 |
| .. perc. | 36 | 64 | 100 | 44 | 56 | 100 |

LEGGI 16/19/1960 N° 1016 - FINANZIAMENTO AL COMMERCIO

TABELLA " B "

| Localizzazione territoriale | Importo finanziamento agevolato | il, no. finanziamenti | Valore medio (ml.) |
|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------|--------------------|
| 1) Piemonte | £. 1.143.000.000 | 52 | 21,98 |
| 2) Valle d'Aosta | - 3.600.000 | 1 | 3,6 |
| 3) Lombardia | - 998.000.000 | 27 | 36,96 |
| 4) Trentino-Alto Adige | - 135.600.000 | 6 | 22,6 |
| 5) Veneto | - 555.200.000 | 25 | 22,20 |
| 6) Friuli | - 709.700.000 | 10 | 70,97 |
| 7) Liguria | - 5.660.900.000 | 361 | 15,68 |
| 8) Emilia-Romagna | - 392.720.350 | 13 | 30,20 |
| 9) Toscana | - 2.966.500.000 | 84 | 35,31 |
| 10) Umbria | - 609.200.000 | 29 | 21 |
| 11) Lazio | - 560.300.000 | 23 | 24,36 |
| 12) Marche | - 576.200.000 | 37 | 15,57 |
| 13) Abruzzi | - 263.600.000 | 10 | 26,36 |
| 14) Molise | - 9.500.000 | 1 | 9,5 |
| 15) Campania | - 2.626.500.000 | 99 | 26,52 |
| 16) Puglia | - 433.000.000 | 20 | 21,65 |
| 17) Calabria | - 385.000.000 | 17 | 22,64 |
| 18) Basilicata | - 215.000.000 | 8 | 26,87 |
| 19) Sicilia | - 3.473.220.000 | 141 | 24,63 |
| 20) Sardegna | - 2.023.400.000 | 138 | 14,66 |
| TOTALE | 23.740.140.350 | 1102 | |

Lire

seguito - stando almeno ai verbali delle riunioni dell'ormai soppresso Comitato competente nella materia - circa 400 decreti (90).

h) *Contributi alle Camere di commercio dei capoluoghi di provincia per la pubblicazione dei fascicoli regionali del bollettino ufficiale S.p.A. e S.r.l.* — In attuazione della legge n. 256 del 1973, l'Amministrazione ha determinato nell'esercizio, il contributo definitivo per l'anno 1978 - provvedendo anche all'erogazione dei relativi saldi - rapportandolo al 90 per cento delle spese effettivamente sostenute da ciascuna Camera. Ha altresì determinato la misura degli acconti sul contributo 1979, sulla base dei preventivi di spesa forniti dagli organismi camerale, provvedendo anche in questo caso all'erogazione (91).

Come nelle ultime relazioni, l'unito prospetto espone gli acconti, i saldi e la misura totale del contributo 1978, nonché l'acconto erogato a ciascuna Camera sul contributo 1979.

(90) Al livello dei dati contabili, i pagamenti effettuati sul capitolo 8041, relativo all'abrogata normativa e con stanziamenti pari nel 1979 a 4,8 miliardi, sono ammontati a 1,7 miliardi, con un aumento dei residui da 9,5 a 12,1 miliardi, nonostante economie per 0,5 miliardi. Ad 1,6 miliardi ammontano i residui di stanziamento.

Tuttora pari a 31 miliardi sono invece i residui del capitolo 8042 (legge n. 517 del 1975), sul quale non risultano sinora erogate somme. Per il 1979 lo stanziamento ammontava a 9 miliardi.

(91) Sul relativo capitolo 5105, a fronte di poco meno di 5 miliardi stanziati (dei quali 1,5 derivanti da reiscrizione di somme perente) ed a residui inizialmente pari a 3,6 miliardi, i pagamenti sono complessivamente ammontati a 5,4 miliardi. Al termine dell'esercizio, i residui erano pari a 3,2 miliardi.

(in milioni di lire)

| Camere di commercio | Contributo definitivo 1978 | Accenti erogati nel 1978 | Saldi per il 1978 | Accenti sul contributo 1978 |
|---------------------|----------------------------|--------------------------|-------------------|-----------------------------|
| Ancona | 59,46 | 30 | 29,46 | 30 |
| Aosta | 11,26 | 5 | 6,26 | 7 |
| Bari | 47,31 | 20 | 27,31 | 20 |
| Bologna | 317,88 | 200 | 117,88 | 200 |
| Cagliari | 64,66 | 35 | 29,46 | 40 |
| Campobasso | 5,23 | 4 | 1,23 | 4 |
| Catanzaro | 23,64 | 14 | 9,64 | 14 |
| Firenze | 181,15 | 100 | 81,15 | 130 |
| Genova | 64,78 | 50 | 14,78 | 70 |
| L'Aquila | 17,12 | 8 | 9,12 | 10 |
| Milano | 1.297,71 | 500 | 797,71 | 800 |
| Napoli | 161,50 | 100 | 61,50 | 110 |
| Palermo | 120,67 | 70 | 50,67 | 80 |
| Perugia | 13,69 | 5 | 8,69 | 6 |
| Potenza | 13,83 | 4 | 9,83 | 5 |
| Roma | 486,43 | 300 | 186,43 | 400 |
| Torino | 359,49 | 180 | 179,49 | 200 |
| Trento | 9,02 | 4 | 5,02 | 5 |
| Trieste | 10,96 | 9 | 1,96 | 7 |
| Venezia | 234,32 | 120 | 114,32 | 150 |
| TOTALI | 3.499,91 | 1.758 | 1.741,91 | 2.288 |

CAPITOLO XIV

MINISTERO DELL'INTERNO

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

La spesa del Ministero dell'interno è sempre più caratterizzata, in termini quantitativi, dai trasferimenti in favore degli enti locali, come effetto dei profondi e ben noti mutamenti nella politica della finanza locale, introdotti da una tormentata legislazione straordinaria, tesa alla ricerca di un regime stabile di questo fondamentale settore della finanza pubblica (1).

L'obiettivo fondamentale è quello di recuperare elementi di conoscenza e capacità di controllo sulla situazione e sulla gestione finanziaria degli enti locali, deterioratesi oltre misura negli anni '70, anche per i crescenti compiti derivati ai comuni a seguito del decentramento regionale. Si è quindi provveduto a bloccare il processo di autoalimentazione dell'indebitamento, dovuto al crescente ricorso al credito bancario, attraverso il consolidamento dei debiti e la loro assunzione a carico del Tesoro, e ad imporre il principio del pareggio del bilancio, impostato sul prefinanziamento degli enti secondo quote delle entrate pubbliche determinate annualmente e stanziare nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno. Le dimensioni di questo sono pertanto cresciute in misura eccezionale: il totale degli stanziamenti di competenza, che era di 1.576 miliardi nel 1977, è passato a 6.373 miliardi nel 1978 e a 12.773 miliardi nel 1979.

(1) Vedasi in proposito le considerazioni svolte nella parte terza, capitolo IV, della presente relazione e delle precedenti.

E appena il caso di ricordare che le disposizioni in materia di finanza locale per l'anno 1980, dapprima introdotte nel disegno di legge finanziaria (Atto Senato n. 292), hanno poi formato oggetto di due decreti-legge, entrambi non convertiti (n. 662 del 30 dicembre 1979 e n. 35 del 29 febbraio 1980), e da ultimo del decreto-legge n. 153 del 7 maggio 1980, non ancora convertito in legge.

Al netto degli stanziamenti relativi alla finanza locale (10.658 miliardi sul capitolo 1590) il confronto con il 1977 mostra che il bilancio « proprio » dell'Interno è cresciuto del 34,20 per cento nel biennio (da 1.576 miliardi a 2.115 miliardi).

I maggiori stanziamenti hanno riguardato prevalentemente le spese di personale e gli acquisti di beni e servizi.

Le prime hanno raggiunto 1.135,7 miliardi (881,2 nel 1978; 719,4 nel 1977) con un aumento del 28,9 per cento sull'anno precedente, mentre le seconde sono ammontate a 461,7 miliardi (279,1 nel 1978; 208,4 nel 1977). L'entità della variazione in aumento è dovuta alle maggiori spese per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico delle forze di polizia (pari a 27 miliardi), e soprattutto alle spese per le elezioni politiche nazionali e per quelle europee (+ 78 miliardi rispetto al 1978 nella categoria IV della Rubrica 2 - Amministrazione civile).

Come per l'anno precedente, gli impegni del 1979 coprono pressoché integralmente gli stanziamenti di bilancio (le economie sono state di 7,7 miliardi, corrispondenti a quelle realizzate nel 1978).

I pagamenti complessivi sono stati di 11.603 miliardi, di cui 427 in conto residui e 11.176 in conto competenza, pari questi ultimi all'87,5 per cento degli stanziamenti di bilancio (94 per cento nel 1978, ma il rapporto era nettamente più basso negli anni precedenti) (2). Il livello così elevato dell'indice di realizzazione della spesa è dovuto all'apporto della componente trasferimenti di parte corrente (in cui sono compresi i fondi per la finanza locale), i pagamenti della quale sono stati pari all'88,3 per cento degli stanziamenti.

La ridotta dinamica dei pagamenti rispetto all'anno precedente - a fronte di una spesa pressoché raddoppiata - si è riflessa sulla consistenza dei residui passivi, che al 31 dicembre ammontavano a 1.817 miliardi (di cui 1.589,9 di nuova formazione, rispetto ai 669,8 dell'anno precedente).

In gran parte il fenomeno si spiega con la tardiva approvazione del secondo provvedimento di variazione del bilancio, intervenuto a esercizio scaduto, che ha recato aumenti degli stanziamenti dell'Interno per 822 miliardi di cui 800 per trasferimenti agli enti locali. A motivi analoghi è dovuto il trasporto a residui dell'intero stanziamento del capitolo 2779 (potenziamento e ammodernamento tecnologico) pari a 80 miliardi, autorizzato solo a fine esercizio per le note vicende del decreto-legge 26 maggio 1979, n. 155 (3).

(2) Vedasi in proposito, alla fine del paragrafo, la tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio per il quinquennio 1975-1979. Quanto alle forme di pagamento, l'Amministrazione ha utilizzato in misura pressoché corrispondente l'ordinativo diretto e l'ordine di accreditamento a funzionari delegati. Dalle scritture della Corte risulta che sono stati emessi n. 40.671 ordinativi diretti per oltre 10.894 miliardi (di cui 34.522 per 10.888 miliardi a carico del bilancio dell'interno e 6149 per circa 6 miliardi a carico del Fondo per il culto, di quello di beneficenza e religione nella città di Roma e dei Patrimoni riuniti ex economici) e 33.723 ordini di accreditamento per oltre 1.121 miliardi (di cui 33.596 per 1.119 miliardi nel bilancio dell'interno e 127 per circa 2 miliardi a carico dei bilanci delle Amministrazioni citate).

(3) In merito si riferisce al paragrafo 4.

MINISTERO DELL' INTERNO

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

| STANZIAMENTO DI COMPETENZA | PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI | | | | | TOTALI PAGAMENTI | | RESIDUI | | ECONOMIE | |
|----------------------------------|----------------------------------|-------|------------|-------|-----------|------------------|-------|---------|-------|----------|------|
| | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | IMPORTO | % | IMPORTO | % | IMPORTO | % |
| TOTALE GEN. | | | | | | | | | | | |
| 1975 | 1.040.253 | 70,54 | 20,99 | 0,28 | 0,31 | 981.654 | 94,37 | 29.314 | 2,82 | 29.285 | 2,82 |
| 1976 | 1.170.238 | 79,46 | 15,26 | 1,26 | 0,35 | 1.127.122 | 96,32 | 23.639 | 2,02 | 19.476 | 1,66 |
| 1977 | 1.576.937 | 68,35 | 11,89 | 7,39 | 1,05 | 1.381.898 | 87,63 | 178.208 | 11,39 | 16.851 | 1,07 |
| 1978 | 6.373.229 | 94,03 | 4,80 | 87,49 | 1,05 | 6.298.633 | 98,83 | 66.501 | 1,05 | 7.996 | 0,13 |
| 1979 | 12.773.775 | 87,49 | 11.176.130 | 87,49 | 1.589.981 | 12,45 | 7.664 | 0,06 | | | |
| TITOLO 1 | | | | | | | | | | | |
| 1975 | 1.030.461 | 70,57 | 20,89 | 0,28 | 0,31 | 971.962 | 94,32 | 29.214 | 2,84 | 29.285 | 2,84 |
| 1976 | 1.162.836 | 79,59 | 15,10 | 1,26 | 0,35 | 1.119.820 | 96,30 | 23.539 | 2,02 | 19.476 | 1,67 |
| 1977 | 1.566.232 | 68,54 | 11,57 | 7,44 | 1,05 | 1.371.273 | 87,55 | 178.108 | 11,37 | 16.851 | 1,08 |
| 1978 | 6.359.434 | 94,17 | 4,66 | 87,53 | 1,05 | 6.284.957 | 98,83 | 66.481 | 1,05 | 7.996 | 0,13 |
| 1979 | 12.761.176 | 87,53 | 11.170.027 | 87,53 | 1.583.485 | 12,41 | 7.664 | 0,06 | | | |
| TITOLO 2 | | | | | | | | | | | |
| 1975 | 9.792 | 67,39 | 31,59 | 0,00 | 0,00 | 9.692 | 98,98 | 100 | 1,02 | 0 | 0,00 |
| 1976 | 7.402 | 58,52 | 40,08 | 0,00 | 0,34 | 7.302 | 98,65 | 100 | 1,35 | 0 | 0,00 |
| 1977 | 10.726 | 39,77 | 59,02 | 99,07 | 0,28 | 10.626 | 99,07 | 100 | 0,93 | 0 | 0,00 |
| 1978 | 13.795 | 27,59 | 71,54 | 6,496 | 0,87 | 13.675 | 99,13 | 120 | 0,87 | 0 | 0,00 |
| 1979 | 12.599 | 48,44 | 6.103 | 48,44 | 51,56 | 6.496 | 48,44 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE "ECONOMIE" RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEZIONI DI SPESA

Fra i residui degli esercizi precedenti la voce di maggiore rilievo concerne la mancata erogazione, per 150,6 miliardi, delle somme dovute agli enti ospedalieri ed altri istituti di cura a ripianamento delle pregresse esposizioni debitorie dei comuni (4).

Gli interventi compiuti sulla struttura ed articolazione dello stato di previsione del 1979 - sia in sede di bilancio che in corso di esercizio - hanno consentito una migliore classificazione e specificazione della spesa (5) o una più precisa indicazione della stessa (6).

Numerosi capitoli, tuttavia, presentano ancora eterogeneità di oggetto. Fra quelli maggiormente rilevanti per l'importo degli stanziamenti vanno segnalati il capitolo 2627 (con cui si provvede a spese varie relative al vestiario, a spese di equipaggiamento e a spese di armamento); il capitolo 3147 (su cui possono gravare spese di casermaggio, di attrezzature tecniche e di arredi); il capitolo 3148 (che prevede spese varie per i mezzi mobili di soccorso e spese varie per la rilevazione della radiattività e dell'inquinamento atmosferico).

2. — *Gestioni fuori bilancio.*

Nell'ambito del Ministero dell'Interno operano, come è noto, numerose gestioni fuori bilancio, per le quali risultano essere stati generalmente osservati, nel corso del 1979, gli adempimenti prescritti dalla legge n. 1041 del 25 novembre 1971 e dal relativo regolamento approvato col decreto del Presidente della Repubblica n. 689 dell'11 luglio 1977.

Sono stati ammessi al visto di regolarità i rendiconti appresso indicati:

a) Rendiconto per l'esercizio 1978 della gestione stralcio della Cassa sovvenzioni antincendi (articolo 86 della legge n. 469 del 13 maggio 1961) (7).

A seguito di rinnovato invito della Corte di ridurre l'elevata disponibilità di cassa, nel corso del 1979 è stato provveduto al versamento in entrata (capitolo 3560) dell'importo di 4 miliardi, con contestuale incremento del capitolo di spesa del Ministero 3148,

(4) Sulle iniziative assunte per accelerare la spesa si rifecce nel paragrafo 5.

(5) In particolare con l'istituzione dei capitoli 1116 e 1117 (inscritti nella categoria IV — Acquisto di beni e servizi, mentre le spese relative erano precedentemente incluse nella categoria IX — Somme non attribuibili); dei capitoli 2644, 2648, 2759, 4239 (il cui oggetto era prima ricompreso in altri capitoli).

(6) Trattasi dei capitoli 1072, 1098, 1099, 1201, 2602, 2625, 2633, 2634, 2636, 2647, 2751, 3122, 3137, 3158.

(7) Il rendiconto presenta movimenti in entrata per milioni 66,6 (87,8 nel 1977), nessun movimento in uscita (7,3 milioni nel 1977) e una giacenza di cassa al 31 dicembre 1978 di 4,2 miliardi (4,1 nel 1977).

avente ad oggetto l'acquisto, la manutenzione, la riparazione, il noleggio e la gestione degli automezzi ordinari e di soccorso.

b) Rendiconto per l'esercizio 1978 della gestione delle somme versate dai comuni per la fornitura di carte di identità (decreto del Presidente della Repubblica n. 369 del 4 aprile 1973) (8).

c) Rendiconto per l'esercizio 1976 della gestione delle somme anticipate da terzi per spese contrattuali (articoli 62 e 96 del regolamento di contabilità di Stato) Direzione generale protezione civile e servizi antincendi (9).

La gestione, chiusa in pareggio (con un movimento di circa 13 milioni nel 1976), è da considerarsi definitivamente cessata ai sensi della legge n. 790 del 1973.

d) Rendiconto per il 1977 del Fondo diritti di segreteria (articolo 42 della legge n. 604 dell'8 giugno 1962) (10).

(8) Il rendiconto evidenzia entrate per 139,6 milioni (125,3 per il 1977) ed uscite per 140,9 milioni (132,5 per il 1977), con un disavanzo di 1,3 milioni coperto dalla giacenza di cassa esistente all'inizio dell'esercizio.

La complessa procedura prevista per l'acquisizione al bilancio delle somme corrisposte dai comuni viene opportunamente semplificata dal disegno di legge governativo sulle gestioni fuori bilancio recentemente presentato alle Camere (Atto Senato n. 688) che prevede il versamento diretto in tesoreria da parte dei comuni delle somme suddette.

(9) Il rendiconto presenta entrate per 8,8 milioni (13 per il 1976) ed uscite per 18,8 milioni (6 per il 1976), con una giacenza di cassa di fine esercizio di 4,7 milioni (14 al 31 dicembre 1976).

Le somme erogate concernono il pagamento di compensi, indennità e spese di funzionamento delle commissioni di concorso a segretari comunali e provinciali.

(10) Il rendiconto evidenzia entrate per 1.091 milioni (1.046 milioni nel 1976) ed uscite per 786,6 milioni (1.169 milioni nel 1976), ed una giacenza di cassa di 3.183 milioni (2.877 milioni alla fine del 1976).

Dagli elaborati esaminati è risultato che le somme erogate hanno riguardato:

a) lo svolgimento dei corsi di formazione e di preparazione per aspiranti alla carriera di segretario comunale, svoltisi presso l'Università internazionale « Pro Deo » di Roma e presso le Università di Cagliari, Macerata, Torino e Verona (246 milioni);

b) lo svolgimento dei corsi di preparazione al concorso per titoli ed esami a posti di segretari di II classe, svoltisi presso capoluoghi di provincia (ed autorizzati con decreto ministeriale 27 ottobre 1976, ai sensi dello articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749) (43 milioni);

c) la liquidazione, ai sensi dell'articolo 6 della legge 17 febbraio 1968, n. 107, ai segretari comunali e provinciali dell'equo indennizzo di cui all'articolo 68 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (disposizione estesa ai segretari comunali e provinciali dall'articolo 33 della legge 8 giugno 1962, n. 604) (122 milioni);

b) il pagamento, ai sensi degli articoli 6 e 14 della legge 17 aprile 1968, n. 107, al Ministero dei trasporti e dell'aviazione civile del contributo annuale per rimborso riduzioni ferroviarie in favore dei segretari comunali e provinciali in attività di servizio o in quiescenza ed alle loro famiglie (76 milioni);

e) le borse di studio conferite ai sensi dell'articolo 6 della legge 17 febbraio 1968, n. 107 (mediante apposito concorso per titoli annualmente indetto con decreto ministeriale) ai figli ed agli orfani dei segretari comunali e provinciali (299 milioni).

Come segnalato nella precedente relazione, tale rendiconto era stato restituito all'Amministrazione con rilievo. Sulla base degli elementi di risposta forniti, il rendiconto è stato di recente dichiarato regolare.

Nel corso del 1979 sono stati altresì restituiti all'Amministrazione con visto di regolarità - ottenuti alcuni necessari chiarimenti - i conti consuntivi degli esercizi dal 1968 al 1972 della cessata gestione « Casa da gioco Campione d'Italia ».

La gestione in argomento - che non trovava il suo fondamento in una specifica previsione legislativa - ha tratto origine da accordi tra il Ministero dell'interno ed il comune di Campione concessionario della casa da gioco.

Nel relativo capitolato d'oneri fu stabilito che il comune mettesse annualmente a disposizione del Ministero la quota (da fissarsi con decreto ministeriale) dei proventi eccedenti il fabbisogno della gestione comunale (11).

La gestione dei suddetti fondi da parte del Ministero è cessata il 28 dicembre 1971, ai sensi della legge n. 1041 del 1971. L'articolo unico della legge 31 ottobre 1973, n. 637, ha dettato norme per la gestione dei fondi in questione nell'ambito del bilancio dello Stato (12), ed ha altresì stabilito che entro il 16 maggio 1974 il Ministero presentasse - con le modalità che sarebbero state stabilite dal Ministero del tesoro - i conti consuntivi per gli esercizi relativi all'ultimo quinquennio (1968-1972) (13).

I risultati della gestione sono riassunti nel seguente riepilogo (milioni di lire):

| ESERCIZIO | Importo delle entrate | Importo delle spese | Saldo (+ o -) |
|----------------------------------|-----------------------|---------------------|-----------------|
| 1968 | 3.794 | 3.007 | + 787 |
| 1969 | 3.697 | 2.679 | + 1.027 |
| 1970 | 4.628 | 2.621 | + 2.007 |
| 1971 | 4.853 | 1.902 | + 2.952 |
| 1972 | 23 | 6.471 | - 6.448 |
| 1973 | — | 324 | - 324 |
| Totale generale | 16.995 | 16.995 | pareggio |

(11) Con decreti ministeriali del 30 dicembre 1964 e 6 settembre 1967 sono stati fissati i criteri per la destinazione delle somme in favore di enti locali e assistenziali.

(12) Nel 1979 al capitolo 7231, iscritto in bilancio « per memoria », sono stati assegnati fondi per complessivi 12,5 miliardi.

(13) I conti consuntivi sono stati elaborati dal Ministero secondo le modalità ed in conformità con i criteri stabiliti da un apposito gruppo di studio interministeriale.

Le entrate sono state costituite, oltre che dagli importi dei proventi, anche dagli interessi sulle disponibilità a fine mese, per un totale di oltre 450 milioni, come risulta dal seguente prospetto (milioni di lire):

| ESERCIZIO | Importo dei proventi | Importo degli interessi sulle disponibilità a fine mese | Totale |
|-------------------------|----------------------|---|---------------|
| 1968 | 3.788 | 6 | 3.794 |
| 1969 | 3.692 | 6 | 3.698 |
| 1970 | 4.599 | 28 | 4.627 |
| 1971 | 4.461 | 392 | 4.853 |
| 1972 | — | 23 | 23 |
| Totale | 16.540 | 455 | 16.995 |

È da segnalare che le erogazioni hanno riguardato, in particolare, i seguenti settori, per gli importi a fianco di ciascuno indicati:

| | | |
|---|---------|-------|
| lavori pubblici ed acquisto di attrezzature . . . | milioni | 5.218 |
| attività assistenziali | » | 4.434 |
| attività culturali | » | 1.073 |
| attività varie | » | 498 |

La residua disponibilità di 5.770 milioni è stata versata in entrata in sede di chiusura della gestione.

È infine pervenuto, nel termine fissato dalla Corte in relazione agli articoli 33 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, e 1 del regio decreto 26 ottobre 1933, n. 1454, il rendiconto della gestione fuori bilancio concernente il fondo (per complessivi 10 miliardi) intestato al Commissario governativo per il soccorso alle popolazioni del Friuli

colpite dal terremoto del maggio 1976 (articolo 18 del decreto-legge n. 227 del 13 maggio 1976, convertito nella legge n. 336 del 26 maggio 1976) (14).

Per quanto riguarda la gestione dell'ex Amministrazione per gli aiuti internazionali, soppressa a decorrere dal 1° settembre 1977 (a norma dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 24 luglio 1977), non sono ancora pervenuti alla Corte i rendiconti relativi al 1977 e al 1978 (gestione dei residui), mentre è ancora in corso l'istruttoria per la dichiarazione di regolarità del rendiconto del 1974, resa particolarmente difficile e complessa dalla elasticità dei criteri con cui è stata condotta la gestione, dall'ampia discrezionalità con cui è stato amministrato il patrimonio e dal legame talvolta solo indiretto di alcune operazioni con i fini istituzionali. Come segnalato nella precedente relazione, la dichiarazione di regolarità dei rendiconti concernenti gli esercizi successivi resta ovviamente subordinata alla conclusione della istruttoria in corso sul rendiconto 1974.

È ancora da segnalare il mancato invio alla Corte del rendiconto relativo alla gestione fuori bilancio concernente il fondo di 100 miliardi per gli interventi nelle zone terremotate del Friuli-Venezia Giulia, costituito ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 648 del 18 settembre 1976, convertito nella legge n. 730 del 30 ottobre 1976.

La norma suddetta stabiliva che la gestione stralcio del Fondo fosse affidata, alla data del 30 aprile 1977, al prefetto di Udine per la definizione degli impegni assunti dal Commissario straordinario e la presentazione del rendiconto della gestione entro 60 giorni, previo versamento alla Regione delle eventuali rimanenze attive.

Il termine suddetto è stato prorogato al 31 dicembre 1977 dall'articolo 22 della legge n. 546 dell'8 agosto 1977, e definitivamente fissato al 31 dicembre 1978 dall'articolo 12 della legge n. 2 del 3 gennaio 1978. Pervenuto il rendiconto alla Ragioneria centrale del

(14) Dalla documentazione allegata, tuttora all'esame del competente Ufficio, emerge che gli interventi sono stati finalizzati all'erogazione di contributi per soccorsi urgenti, nonché all'acquisto di beni e servizi, ripartiti nelle seguenti voci e per gli importi indicati:

| | (in milioni di lire) |
|--|----------------------|
| — contributi per soccorsi urgenti | 4.063,8 |
| — generi alimentari | 4.049,3 |
| — carburanti | 65,6 |
| — spese varie di primo intervento | 764,4 |
| — arredi vari | 3,9 |
| — spese d'ufficio | 0,2 |
| — ripristino servizi igienico-sanitari | 900,0 |
| — bare e spese funerarie | 118,5 |
| — medicinali | 34,2 |
| — versamento bolli e rimanenze fondi | 0,1 |

Ministero del tesoro, è sorto contrasto fra quest'ultimo e l'Amministrazione dell'interno sulla competenza all'esame del rendiconto.

Il conflitto negativo è stato risolto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri la quale, con provvedimento del 29 agosto 1979, ha affermato che la gestione ha assunto « tutte le caratteristiche di una emanazione diretta della Presidenza » stessa con netta separazione rispetto al Ministero dell'interno.

A causa della descritta vicenda il rendiconto del fondo non è ancora pervenuto alla Corte, la quale in data 7 giugno 1980 ne ha richiesto l'invio alla competente Ragioneria centrale.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — La fusione delle Direzioni generali del fondo culto e degli affari di culto nella Direzione generale degli affari dei culti, disposta dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 24 luglio 1977, ha comportato la modifica della composizione dei consigli di amministrazione del Fondo per il culto e patrimoni riuniti e dei fondi di religione.

A ciò ha provveduto il decreto del Presidente della Repubblica n. 364 del 4 luglio 1979 che ha ora modificato tale normativa per quanto riguarda le nomine di competenza statale, prevedendo la presenza di diritto negli organi di amministrazione del solo direttore generale degli affari dei culti. Gli altri quattro membri sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno (di concerto con il Ministro del tesoro per un componente del consiglio di amministrazione del fondo del culto e patrimoni riuniti).

Va ribadito il rilievo mosso nella precedente relazione circa la mancata emanazione del decreto interministeriale previsto dal citato articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 617 per il riordinamento interno della nuova direzione generale degli affari dei culti, che ha seguitato quindi ad operare priva di strutture a competenza definita (15).

Quanto al patrimonio dell'ex AAI, non è stata a tutt'oggi definita la procedura per la sua destinazione, prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Con decreto del Presidente della Repubblica del 10 settembre 1979 è stata ricostituita la Commissione centrale per la finanza locale competente all'esame dei piani di riorganizzazione degli enti locali, nella composizione prevista dall'articolo 4 della legge n. 3 dell'8 gennaio 1979, di conversione in legge del decreto-legge n. 702 del 10 novembre 1978 recante disposizioni in materia di finanza locale.

La citata norma ha altresì stabilito che il Ministro dell'interno provveda a disciplinare il funzionamento della Commissione, e delle

(15) Il provvedimento è stato emanato il 31 marzo 1980 ed è stato restituito con osservazioni dal competente ufficio della Corte.

sottocommissioni che è in sua facoltà costituire, ad « assicurare la ristrutturazione » degli uffici di segreteria di tali organi collegiali, nonché del « servizio » preposto al loro « coordinamento » (16).

Con decreto ministeriale del 27 maggio 1979 si è provveduto alla « istituzione » dell'ufficio di segreteria della commissione, al quale è stato preposto un primo dirigente.

b) *Personale.* — Le difficoltà di arruolamento di nuovo personale nei ruoli di sottufficiali e militari di truppa del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, già segnalate nelle precedenti relazioni, sono rimaste immutate nel corso del 1979. È rimasto pertanto privo di effetti l'aumento delle dotazioni organiche (5.000 posti in cinque anni) disposto dalla legge n. 253 dell'11 giugno 1974.

Infatti nel sessennio 1974-1979 le assunzioni si sono mantenute costantemente intorno alle 3.000 unità annue nel periodo, insufficienti a compensare le cessazioni dal servizio, nonostante il richiamo in servizio temporaneo di 3.064 unità di personale (al 31 dicembre 1979), ai sensi dei decreti del Presidente della Repubblica n. 100 del 1977 e n. 72 del 1979. Di conseguenza il divario fra il personale comunque in servizio e le dotazioni organiche è aumentato nel periodo da 4.352 a 11.064 posti.

La carenza è particolarmente sensibile nel ruolo dei militari di truppa (14,8 per cento) rispetto a quello dei sottufficiali (7,3 per cento).

Ancora più rilevante è il fenomeno nel ruolo degli ufficiali, che al 31 dicembre 1979 presentava vacanze per 323 posti su un totale di 1.211 (26,7 per cento), particolarmente concentrate nei livelli iniziali a motivo della perdurante sospensione delle ammissioni di allievi ufficiali all'Accademia del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza, decisa nel 1976 in attesa della riforma generale del settore.

Soltanto 263 posti sui 16.000 previsti in organico risultavano scoperti al 31 dicembre 1979 nei ruoli del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Si è pertanto provveduto, in tempi relativamente brevi, al potenziamento del servizio disposto dalla legge n. 850 del 1973 con un ampliamento di 6.000 posti delle tabelle degli organici. Va rilevato che nell'ultimo quinquennio soltanto 3.420 posti sono stati coperti per pubblico concorso; per i rimanenti posti si è provveduto o con l'assunzione degli idonei dei concorsi espletati prima del 1974 (articolo 7 della citata legge n. 850) o mediante concorsi riservati ai vigili volontari (17).

La legge n. 583 del 30 settembre 1978 - che in via transitoria ha previsto il conferimento per merito comparativo dei posti di

(16) In tal modo si prevede l'inserimento nella struttura del Ministero di un'unità organica non contemplata dalla legge n. 775 del 1970.

(17) Tali concorsi sono stati banditi ai sensi della legge n. 850 del 1973, del decreto-legge n. 463/1976 (convertito nella legge n. 557 del 1976), della legge n. 546 del 1977 e della legge 472 del 1978.

primo dirigente disponibili al 31 dicembre 1977 - ha in parte risolto la carente situazione dei funzionari con tale qualifica rispetto agli uffici di corrispondente livello. Sono state infatti disposte 58 promozioni a primo dirigente nei ruoli di prefettura e di ragioneria.

Anche nel 1979 si è verificato in misura ragguardevole il conferimento a personale operaio di mansioni della categoria superiore a quella di appartenenza, con la conseguente attribuzione del relativo trattamento economico, ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 marzo 1961, n. 90 (che tale assegnazione prevede solo temporaneamente e per inderogabili esigenze di servizio). Il fenomeno, benché presenti un'apprezzabile inversione di tendenza rispetto all'andamento dell'ultimo triennio (le mansioni superiori sono state conferite al 41 per cento del personale operaio in servizio nel 1979, contro il 49 per cento nel 1978, il 45 per cento nel 1977, il 35 per cento nel 1976), è espressione di un uso improprio della facoltà concessa dalla legge; la Corte pertanto ribadisce ancora una volta le osservazioni svolte nelle precedenti relazioni.

È definitivamente cessato, col 1979, il fenomeno del comando di personale dal Ministero presso le Regioni ad autonomia ordinaria, che in anni precedenti aveva avuto un certo rilievo in relazione alle esigenze di prima costituzione degli uffici regionali.

Sono state peraltro messe a disposizione delle Regioni 229 unità di personale (18) a valere sul contingente di 258 unità stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 ottobre 1978, in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

In ordine all'attuazione della legge n. 285 del 1977 sull'occupazione giovanile, nel 1979 l'Amministrazione ha predisposto un terzo progetto (19) per l'assunzione di 847 giovani da utilizzare nel settore della depenalizzazione e delle patenti di guida presso le prefetture. Il progetto è stato approvato dal CIPE con delibera del 14 maggio 1979 e finanziato con l'assegnazione di 5,5 miliardi. In conformità della delibera del predetto Comitato del 22 febbraio 1979, i contratti annuali di lavoro già stipulati sono stati rinnovati alla scadenza e trasformati in contratti di formazione-lavoro, mentre questa forma hanno assunto i contratti stipulati a partire dal mese di giugno 1979.

Al 31 dicembre 1979 erano stati assunti 1.904 giovani (20) di cui 56 per i servizi tecnici e 1.001 per i servizi amministrativi del Corpo dei vigili del fuoco, e 847 per gli indicati servizi delle prefetture.

Risultavano in servizio nel 1979 presso il Ministero 25 dipendenti di altre Amministrazioni in posizione di comando (35 nel 1978), mentre 104 dipendenti del Ministero sono stati comandati presso altre Amministrazioni (88 nel 1978).

(18) Si tratta di 39 impiegati della carriera direttiva, 111 della carriera di concetto, 68 della carriera esecutiva, 5 di quella ausiliaria e di 6 operai.

(19) Sul primo e secondo progetto si è riferito nella precedente relazione.

(20) Di questi quasi il 4 per cento ha rassegnato le dimissioni nel corso del 1979.

c) *Trattamento economico.* — Le diversificate qualificazioni e funzioni del personale facente capo al Ministero dell'interno si riflettono nella disciplina e nella misura del trattamento economico, in particolare per quanto riguarda le indennità accessorie e i compensi per lavoro straordinario. La normativa relativa alle prime (indennità mensili e occasionali per il personale di pubblica sicurezza, indennità per attività particolari, indennità di seconda lingua per i dipendenti civili e militari in servizio nella provincia di Bolzano o presso uffici con sede a Trento ma aventi competenza regionale, ecc.) è rimasta praticamente immutata nel 1979, ad eccezione di quella riguardante l'indennità giornaliera di rischio per i vigili del fuoco, che è stata raddoppiata dall'articolo 81 del decreto-legge n. 163 del 29 maggio 1979. Conseguentemente lo stanziamento relativo è stato portato da 11.000 a 17.450 milioni, quasi tutti impegnati (si sono registrate economie per 343 milioni).

I compensi per lavoro straordinario hanno comportato un onere complessivo di 29,1 miliardi, dei quali 5,3 per il personale civile della pubblica sicurezza (21), 14,9 miliardi per il personale della protezione civile e servizi antincendi e 8,9 per quello dell'Amministrazione civile.

Per le prestazioni eccedenti i normali limiti si è seguita la particolare procedura prevista dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977.

In particolare il contingente di personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro - fissato in 112 unità - è stato autorizzato a prestare lavoro straordinario nei limiti già stabiliti per l'anno precedente (500 ore annue *pro capite* con il limite individuale di 720 ore), con una maggiore spesa di 160 milioni.

Notevole rilievo hanno assunto nel 1979 i compensi per lavoro straordinario al personale addetto ai servizi elettorali per la concomitanza delle elezioni dei rappresentanti italiani nel Parlamento europeo (22) e di quelle politiche nazionali. Per queste esigenze si è stabilito un contingente di 1.700 unità (di cui 310 dirigenti) *per il periodo 1° gennaio-15 marzo 1979, elevato a 2.900 (di cui 440 dirigenti) per il periodo 16 marzo-15 luglio 1979. La spesa totale erogata è stata di oltre 2,5 miliardi con un limite mensile individuale di 80 ore.

Analogha autorizzazione è stata data ad un contingente di 73 unità del Ministero degli affari esteri (elevato a 100 per il secondo periodo) (23).

Com'è noto, i compensi che la legge pone a carico dei privati per alcune prestazioni rese dal personale della pubblica sicurezza

(21) Il personale militare fruisce di particolari indennità e pertanto, com'è noto, non riceve compensi per lavoro straordinario.

(22) Per tali esigenze la corresponsione di compensi per lavoro straordinario è stata prevista dagli articoli 54 e 55 della legge 24 gennaio 1979, n. 18.

(23) La spesa, a carico del bilancio dell'interno, è stata erogata mediante ordini di accreditamento al cassiere del Ministero degli affari esteri.

o dei vigili del fuoco (24) non sono percepiti direttamente dal personale dell'Amministrazione ma vengono versati in entrata per essere quindi assegnati al bilancio di spesa dell'interno e utilizzati nei modi previsti dalla legge.

Il fenomeno assume rilevanza quantitativa per i vigili del fuoco: nel 1979 l'apposito capitolo (3015) ha avuto uno stanziamento finale di 569 milioni, su cui hanno gravato spese per 551,7 milioni per compensi di lavoro straordinario e indennità di missione al personale del ruolo tecnico antincendi e di protezione civile in relazione a prestazioni rese fuori dei turni di servizio.

La spesa globale relativa alla concessione di equi indennizzi è stata di 7.707 milioni nel 1979 così ripartita per categorie di personale:

| AMMINISTRAZIONE | Stanzia- menti (in milioni) | Unità in servizio | Costo medio unitario |
|--|-----------------------------------|-------------------------|----------------------------|
| Amministrazione civile | 188 | 7.300 | 25.750 |
| Militari di pubblica sicurezza | 6.317 | 73.000 | 86.500 |
| Civili di pubblica sicurezza | 1.093 | 2.300 | 475.000 |
| Vigili del fuoco | 109 | 16.000 | 6.800 |

Le spese per interventi assistenziali in favore del personale in servizio e in quiescenza e delle loro famiglie sono state erogate nel 1979 sulla base di criteri selettivi e predeterminati, adottati all'inizio dell'anno dal consiglio di amministrazione. Si è così posto termine alla concessione generalizzata di provvidenze di modesta entità (in particolare sussidi e contributi per spese scolastiche) senza valutazione di un particolare stato di bisogno, che in passato ha formato oggetto di frequenti osservazioni da parte della Corte, sia in sede di controllo preventivo che nelle relazioni al Parlamento.

Le sovvenzioni alle famiglie degli appartenenti alle forze di polizia vittime del dovere hanno comportato nel 1979 una spesa pressoché corrispondente a quella sostenuta nel 1978 (1,5 miliardi contro 1,4 miliardi), ripartita fra i familiari di 30 vittime (23 vedove e 7 altri congiunti).

La disparità di trattamento, già segnalata dalla Corte, esistente in materia fra gli appartenenti alle forze dell'ordine ed i vigili del fuoco (sovvenzioni di 50 milioni per i primi e di 10 milioni per

(24) Vedasi per la pubblica sicurezza l'articolo 3 della legge n. 628 del 1973; per i vigili del fuoco l'articolo 8 della legge n. 734 dello stesso anno.

i secondi e solo se caduti nelle zone colpite dal terremoto del 1976) è stata eliminata dal decreto-legge n. 163 del 29 maggio 1979, non convertito in legge nei termini costituzionali.

Peraltro una nuova disciplina dell'intera materia dei benefici alle vittime del dovere è prevista nel disegno di legge recentemente presentato al Parlamento (Atto Camera n. 1415), il quale appare ispirato ad una visione unitaria, tale da ovviare alla maggior parte degli inconvenienti rilevati nelle precedenti relazioni.

4. — *Beni e servizi strumentali.*

Nelle relazioni sugli esercizi precedenti si è riferito in dettaglio sull'utilizzazione del finanziamento straordinario di 110 miliardi, di-
sposto dalla legge n. 413 del 22 luglio 1977 per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

La drammatica persistenza della situazione eccezionale esistente nel paese e la ritenuta necessità di proseguire nello sforzo di adeguamento della capacità di risposta delle forze dell'ordine sono alla base di ulteriori iniziative di finanziamenti straordinari che dopo lungo travaglio si sono concretate nella legge n. 651 del 24 dicembre 1979 (25) con la quale si dispone lo stanziamento complessivo di 225 miliardi, di cui 85 per l'anno 1979 (corrispondente al finanziamento previsto dai decreti-legge non convertiti, citati in nota) e 140 miliardi per il 1980. Il provvedimento ricalca sostanzialmente le previsioni della precedente legge n. 413 del 1977, con alcune significative innovazioni e modifiche, tra le quali assumono particolare rilievo: l'estensione delle misure di potenziamento alla Guardia di finanza e al Corpo degli agenti di custodia; l'obiettivo della collaborazione interforze mediante la « comune pianificazione finanziaria fra i corpi di polizia » nonché il « coordinamento e l'integrazione » degli interventi, sulla base del parere espresso dalla Commissione già prevista dalla legge n. 413, ora opportunamente integrata; la omessa previsione della possibilità per il Ministro di delegare l'approvazione dei provvedimenti autorizzativi di spesa, nell'ambito dei piani di rispettiva competenza, come conseguenza della « coordinata e comune pianificazione finanziaria tra i corpi di polizia » prescritta dall'articolo 3. La delega era prevista nella legge n. 413 a favore del Corpo della polizia e del comandante generale dell'Arma dei carabinieri ed era stata estesa, dal primo decreto-legge (n. 155), al comandante generale della Guardia di finanza e al direttore generale

(25) Com'è noto, già nel maggio 1978 il Governo proponeva alle Camere l'estensione del programma della citata legge n. 413 agli anni 1979 e 1980, elevando lo stanziamento a complessivi 630 miliardi. La decadenza del disegno di legge per intervenuto scioglimento delle Camere indusse il Governo a ricorrere alla decretazione d'urgenza per il 1979, assicurando uno stanziamento di 85 miliardi (decreto-legge n. 155 del 26 maggio 1979). Scaduto infruttuosamente il termine per la conversione, il decreto-legge è stato ripresentato in data 27 luglio 1979 (n. 306), subendo però la stessa sorte.

degli Istituti di prevenzione e pena. Venuta meno la norma speciale, rimarrebbe la possibilità di delega al solo capo della polizia, che dipende gerarchicamente dal Ministro dell'interno, ai sensi della legge sulla dirigenza.

L'articolo 1 della legge n. 651 ha dato altresì « sanatoria degli atti compiuti e dei provvedimenti adottati » in applicazione dei due decreti-legge non convertiti « nonché degli effetti derivanti dagli atti e dai provvedimenti stessi ».

Va in proposito segnalato che nei quattro mesi (28 maggio-28 settembre 1979) in cui hanno avuto vigore detti decreti-legge, l'Amministrazione ha impegnato pressoché integralmente la somma di 85 miliardi, assegnata con decreto del Ministro del tesoro del 1° giugno 1979 al capitolo 2779 (26).

Sulla base di piani determinati dal Ministero, sentita l'apposita Commissione, lo stanziamento è stato così ripartito: 80 miliardi circa sono stati destinati al potenziamento ed all'ammodernamento tecnologico dei servizi della pubblica sicurezza, dei carabinieri, della guardia di finanza e degli agenti di custodia. In particolare: miliardi 34 per la pubblica sicurezza; miliardi 34 per i carabinieri; 8 miliardi circa per la guardia di finanza; 4 miliardi circa per gli agenti di custodia (27).

(26) I relativi contratti sono pervenuti alla Corte in tempo utile per consentire l'esame e la registrazione entro il 28 settembre 1979. Peraltro un mandato di pagamento pervenuto in data 12 novembre è stato restituito all'Amministrazione osservandosi che ogni potere della stessa in ordine agli interventi consentiti dal decreto-legge n. 306 era venuto meno, con effetto *ex tunc*, a motivo della mancata conversione, la quale aveva anche prodotto l'immutabilità al bilancio della spesa. L'approvazione della legge n. 651, nel frattempo intervenuta e la disposta sanatoria hanno risolto automaticamente la questione.

(27) La distribuzione per corpo di spesa è la seguente in milioni di lire:

| OGGETTO DI SPESA | Pubblica sicurezza | Carabinieri | Guardia di finanza | Agenti di custodia | Totale |
|---|--------------------|-----------------|--------------------|--------------------|-----------------|
| Equipaggiamento individuale | 1.309,6 | 606,2 | 692,9 | 85,5 | 2.694,2 |
| Armi e munizioni | 1.881,4 | 565,2 | 2.718,8 | 1.663,1 | 6.828,8 |
| Garitte blindate | — | 591,7 | — | 197,2 | 788,9 |
| Informatica impianti tecnici, telecomunicazioni | 11.774,1 | 1.599,0 | 1.215,3 | 81,9 | 14.670,3 |
| Motorizzazione | 14.382,3 | 13.688,0 | 2.654,9 | 1.390,1 | 32.115,3 |
| Polizia criminale stradale e di frontiera | 1.013,6 | — | — | — | 1.013,6 |
| Poligono di tiro | 2.949,6 | 12.840,8 | 696,3 | 491,6 | 16.978,3 |
| Maggiori spese e revisione prezzi | 689,4 | 4.108,8 | — | 33,2 | 4.831,4 |
| Totale | 34.000,0 | 34.000,0 | 7.978,2 | 3.942,6 | 79.920,8 |

Ad altri capitoli sono stati trasferiti 5 miliardi con decreti del Ministro del tesoro, emanati ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 155 del 1979 e di analoghe disposizioni contenute nei citati provvedimenti normativi successivi. In particolare: 3 miliardi sono stati trasferiti dal capitolo 2779 al capitolo 1084, sul quale risultavano stanziati 200 milioni per « spese di carattere riservato inerenti a particolari servizi di sicurezza »; 1.500 milioni sono stati trasferiti al capitolo 2615, sul quale sono imputate le spese concernenti « manutenzione, adattamento e riparazione di locali, impianti ed aree demaniali per le esigenze della pubblica sicurezza »; 500 milioni sono stati trasferiti al capitolo 2632, sul quale vengono imputate le spese relative ad « acquisto, noleggio, installazione, gestione e manutenzione degli impianti, attrezzature, apparati e materiali speciali telefonici, telegrafici, ecc. ».

Il costo del servizio di casermaggio nel 1979 è stato di 14.722 milioni (13.660 nel 1978), di cui 4.100 milioni (3.430 nel 1978) per le esigenze della pubblica sicurezza, cui si provvede in gestione diretta, e 10.622 milioni (10.430 nel 1978) per le necessità dei carabinieri, per le quali il servizio è affidato in appalto a imprese private (28). Mentre il notevole incremento della spesa per la pubblica sicurezza (+ 19,5 per cento) sconta prevalentemente l'aumento dei prezzi, la lieve variazione in aumento della spesa per i carabinieri (+ 1,8 per cento) è dovuta esclusivamente alle maggiori esigenze dell'anno in quanto nel 1978 non si è fatto luogo a revisione dei prezzi contrattuali per accordi fra l'Amministrazione e le ditte appaltatrici in vista di una nuova, uniforme regolamentazione del servizio (29).

Le spese per canoni di locazioni e quelle relative all'accasermamento hanno comportato impegni pari a 24,4 miliardi (20,2 nel 1978) e pagamenti per 10,8 miliardi (11,7 nel 1978). Come più volte segnalato, una percentuale rilevante di tale spesa continua ad essere erogata per atti di riconoscimento di debito, in dipendenza dell'uso di

(28) Gli importi suindicati non comprendono le spese per il riscaldamento delle caserme.

(29) Come si è riferito nella precedente relazione, nel capitolato generale, al quale fanno riferimento tutti i singoli contratti, è inserita una clausola, in forza della quale il compenso spettante all'impresa appaltatrice varia automaticamente, allo scadere di ogni biennio, di una percentuale pari a quella che esprime la variazione dei prezzi all'ingrosso accertata dall'ISTAT.

A causa dello sfalsamento iniziale nelle date della stipula dei singoli contratti, tale « revisione dei prezzi » riguarda, ogni anno, 12 delle 24 legioni accasermate.

Nel 1979, peraltro, non si è fatto luogo alla revisione biennale che sarebbe dovuta decorrere dal 1° gennaio, in quanto, l'Amministrazione, d'intesa con le imprese appaltatrici, ha disposto la risoluzione anticipata dei dodici contratti — che venivano a scadere il 31 dicembre — stipulando nel contempo, il riappalto del servizio alle stesse ditte per il periodo 1° gennaio 1979 - 30 giugno 1981, con lo stesso corrispettivo stabilito a seguito dell'ultima revisione biennale del 1977. L'operazione è stata attuata al fine dichiarato di consentire, al 1° luglio 1981, quando saranno scaduti tutti i contratti, la stipula di contratti uniformi e con la stessa decorrenza, per tutte le 24 Legioni, sulla base di una regolamentazione, che è in corso di predisposizione.

immobili prima del perfezionamento del contratto o per occupazione protrattasi oltre la scadenza convenuta. A tale titolo è stata spesa nel 1978 la somma di 1.208 milioni (30).

5. — *Attività e interventi finanziari.*

I dati di bilancio riflettono solo in termini di costo l'attività molteplice, complessa e capillare dell'Amministrazione dell'interno, sostanzialmente preposta alla tutela dell'ordine pubblico e alla protezione civile che può essere quindi valutata solo sul metro dell'andamento (qualitativo e quantitativo) dei fenomeni della criminalità in tutte le sue mutevoli forme e manifestazioni (31).

La spesa complessivamente impegnata a carico della rubrica 4 (Sicurezza pubblica) è stata di 1.204 miliardi (918,8 nel 1978) mentre i pagamenti, per competenza e residui, sono stati di 1.145 miliardi (858 nell'anno precedente). Su 5,3 miliardi di economie realizzate nell'esercizio, solo 192 milioni derivano dalla competenza.

Dell'attuazione del programma di potenziamento e ammodernamento tecnologico si è già detto nel paragrafo precedente, dove pure si è fatto cenno dettagliato dell'attività svolta dall'Amministrazione per il servizio di casermaggio.

Per la protezione civile e servizi antincendi sono state impegnate spese per 208,9 miliardi (149 nel 1978) ed eseguiti pagamenti, per competenza e residui, di 184,4 miliardi (138,6 nel precedente esercizio) comprendenti le retribuzioni del personale e l'acquisto di beni e servizi (in particolare per le esigenze di accasermamento, vestiario ed equipaggiamento, acquisto, manutenzione e gestione dei mezzi mobili di vario tipo, gestione di mense obbligatorie). Tra le poste per trasferimenti iscritte in questa rubrica la più rilevante (3 miliardi, pressoché integralmente impegnati) è quella per l'approvvigionamento dei Centri assistenziali di pronto intervento (CAPI), in passato dipendenti dalla soppressa Direzione generale della assistenza pubblica, e trasferiti alla Direzione generale della protezione civile

(30) Il ricorso ad atti di riconoscimento di debito per pagamento di fitti ha comportato le seguenti spese nell'ultimo sessennio: 1974, 2.218 milioni; 1975, 3.577 milioni; 1976, 2.612 milioni; 1977, 2.118 milioni; 1978, 1.187 milioni; 1979, 1.208 milioni.

(31) L'attività gestoria del Ministero si svolge sulla base delle direttive generali e dei programmi di massima, di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972. I programmi sono predisposti dalle singole direzioni generali e approvati dal Ministro e vengono naturalmente modificati e integrati in corso d'anno — con le stesse procedure seguite per i programmi iniziali — a seconda delle esigenze e delle disposizioni legislative nel frattempo intervenute. Ad essi viene fatto riferimento specifico in ogni provvedimento di spesa adottato dai vari dirigenti.

I programmi per il 1979, che sono stati approvati entro il primo trimestre dell'anno, seguono in generale lo sviluppo delle spese iscritte in bilancio, dando per scontate le richieste integrazioni di fondi. Particolarmente dettagliato è il programma della Direzione generale per la sicurezza pubblica, mentre più generico, ma organizzato per obiettivi, è quello della Direzione generale degli affari generali e del personale.

e servizi antincendi, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 1977.

I 13 CAPI esistenti (32) hanno il compito di far fronte agli interventi assistenziali di primo soccorso alle popolazioni colpite da catastrofe o da calamità naturale di particolare gravità o estensione (33), ai sensi della legge 8 dicembre 1970, n. 996, e dell'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

A tale scopo presso i CAPI vengono custoditi materiali di pronto intervento, quali tende da campo, *roulottes*, posti letto (34).

Scaduta, al termine del 1978, la validità dei viveri di emergenza provenienti dalla soppressa AAI da distribuire alle popolazioni colpite da pubbliche calamità (35), non si è fatto luogo nel 1979 al loro reintegro, sia per la carenza delle strutture necessarie agli speciali stivaggi, sia per le difficoltà che insorgono per la definitiva destinazione dei viveri, allorché non viene a verificarsi la necessità del consumo prima della scadenza del periodo di commestibilità.

Al riguardo, l'Amministrazione ha segnalato che sono intervenute intese con il Ministero della difesa, affinché quest'ultimo, nel quadro della propria programmata attività nel settore del vettovagliamento, copra eventuali necessità di viveri per le popolazioni colpite da pubblica calamità, su richiesta della Direzione generale protezione civile o degli organi preposti alle operazioni di soccorso (36).

(32) I centri in funzione sono, oltre a quello di Roma (dipendente direttamente dalla predetta Direzione generale), quelli di Alessandria, Verona, Trieste, Ancona, Terni, Firenze, Caserta, Bari, Catanzaro, Reggio Calabria, Palermo e Cagliari, dipendenti dalle rispettive prefetture che ne curano anche la gestione amministrativa.

Il centro di Torino è stato soppresso ed è stato istituito quello di Terni.

(33) L'assistenza non di primo soccorso, e quella in caso di evento calamitoso non particolarmente grave od esteso, è stata demandata alle Regioni dal medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

(34) Al 1° marzo 1980, presso i CAPI erano custodite 5103 tende da campo, contro le 7400 del maggio 1978. La diminuzione è dovuta agli interventi effettuati in occasione del terremoto in Jugoslavia dell'aprile 1979 (980 tende) e del terremoto in Italia centrale del settembre 1979 (1470 tende), a cui ha fatto riscontro, peraltro, il recupero in Friuli e il riadattamento di un certo numero di tende. Vi erano altresì 518 *roulottes*, contro le 144 del maggio 1978. L'aumento è dovuto all'acquisto, con procedura d'urgenza, di 405 *roulottes* per i terremotati dell'Italia centrale, effettuato utilizzando una apposita integrazione del capitolo 3256. Ha, inoltre, positivamente influito sulla consistenza del parco *roulottes* il recupero di un certo numero di esemplari, a suo tempo inviati in Friuli.

Alla stessa data presso i centri era custodito materiale per 41.667 posti letto, rispetto ai 53.200 del maggio 1978. La diminuzione è dovuta, soprattutto, agli interventi effettuati in Jugoslavia, in Italia centrale ed in Calabria.

(35) Al maggio 1978, erano disponibili presso i CAPI 81.000 razioni, ciascuna delle quali bastava per l'equilibrata alimentazione di una persona per 4 giorni, ovvero di 4 persone per un giorno.

Avvicinandosi il termine di scadenza della validità delle suddette razioni, si è provveduto, d'intesa con le Regioni nel cui territorio i viveri suddetti si trovano immagazzinati, alla loro distribuzione gratuita ad Enti assistenziali.

(36) Per la copertura finanziaria degli interventi che verrebbero effettuati in detto settore, sono state accettate dal Ministero della difesa le sottoidicate soluzioni:

a) interventi su declaratoria di pubblica calamità di vasta portata, per i quali si farebbe capo ai finanziamenti governativi disposti *ad hoc*;

b) interventi in caso di eventi che non comportino finanziamenti straordinari, per i quali, invece, si farebbe capo ad accredito di fondi dal ca-

I noti eventi del sud-est asiatico hanno comportato nell'anno una intensificata attività di intervento a favore dei profughi. I relativi stanziamenti di bilancio sono così passati da 1.200 miliardi a 4.200 miliardi (37): infatti a fronte di una previsione iniziale di 300 persone si è passati all'accoglienza di 1.800 profughi, di cui 891 a seguito della nota iniziativa della Marina militare (38), il che ha comportato anche la necessità di eseguire lavori urgenti di ristrutturazione e ampliamento dei centri di assistenza (39), l'acquisto di attrezzature e suppellettili e l'adeguamento dei servizi di mensa (40).

Si è già avuto modo di rilevare come gli stanziamenti iscritti sotto la rubrica 2 (Amministrazione civile) si siano dilatati notevolmente anche nel 1979 per l'aumento dei trasferimenti a favore degli enti locali (41). Fra le spese direttamente gestite hanno avuto peraltro particolare rilievo quelle connesse alle consultazioni elettorali che si sono tenute nell'anno: le elezioni politiche anticipate del 3 giugno e quelle europee del 10 giugno.

Queste ultime in modo specifico hanno impegnato le strutture ministeriali nella soluzione di problemi del tutto peculiari per la novità dell'avvenimento, che ha reso necessario un congruo potenziamento del sistema informativo, al quale sono stati collegati per l'occasione i consolati italiani operanti nei paesi della Comunità economica europea, per la trasmissione dei dati elettorali relativi ai 632 seggi ivi costituiti. Gli stanziamenti complessivi di bilancio sono stati di 135 miliardi, di cui 129 per le elezioni europee. A fronte di tali stanziamenti sono state impegnate somme per quasi 133 miliardi, mentre i pagamenti dell'anno, pari a 145 miliardi, riguardano per 23 miliardi spese in conto residui.

pitolo di bilancio del Ministero dell'interno destinato all'approvvigionamento di materiali per l'assistenza in natura alle popolazioni colpite da calamità. In questo caso, l'accredito verrebbe disposto su presentazione di richiesta a consuntivo.

In concreto il Ministero della difesa è effettivamente intervenuto in occasione del terremoto dell'Italia centrale del settembre 1979. Nessuna richiesta di rimborso è finora pervenuta al Ministero dell'interno.

(37) Con il secondo (tardivo) provvedimento di variazione del bilancio (legge n. 11 del 26 gennaio 1980) lo stanziamento del capitolo 4287, concernente interventi a favore dei rifugiati e dei profughi stranieri richiedenti asilo, è stato integrato di 2 miliardi.

(38) Dai centri di raccolta della Malaysia, della Thailandia e di Hong Kong sono stati accolti in Italia, per via aerea, 885 profughi, scaglionati nel tempo per consentire lo svolgimento delle necessarie pratiche e per tener conto della disponibilità dei posti nei centri di assistenza.

(39) I centri di assistenza direttamente gestiti dal Ministero dell'interno sono quelli di Padriciano (Trieste) e quello di Latina. La popolazione di detti centri è naturalmente fluttuante, in quanto agli arrivi fanno riscontro dismissioni per emigrazione, sistemazione definitiva in Italia, ecc.

Secondo notizie fornite dall'Amministrazione al 31 dicembre 1979 nei due centri risultavano presenti rispettivamente 629 e 619 profughi.

(40) Le voci di spesa relative sono state stornate dal capitolo 4287, compreso nella categoria V (Trasferimenti), al capitolo 4239, appositamente istituito, compreso nella categoria IV (Acquisto di beni e servizi).

(41) La spesa complessiva di 10.658 miliardi è così articolata: 9.283 miliardi per trasferimenti ordinari; 849 miliardi per trasferimenti a pareggio per l'anno 1979; 522 miliardi per trasferimenti a pareggio per il 1978; 3,5 miliardi per trasferimenti per spese di personale per il 1978.

Come si è ampiamente riferito nella precedente relazione, il piano previsto dal decreto-legge n. 264 dell'8 luglio 1974 (42) - per l'estinzione dei crediti vantati dagli enti ospedalieri ed altri istituti di ricovero nei confronti dei comuni - ha avuto un avvio lento e difficile, tanto che alla fine del 1978 pressoché l'intero stanziamento iscritto nel bilancio dell'anno precedente (capitolo 1581) era stato portato a residuo (218 su 219,2 miliardi). Nella impossibilità di determinare con certezza il complesso dei debiti dei comuni, il decreto interministeriale dell'11 marzo 1978 aveva stabilito, fra l'altro, che agli enti creditori fosse liquidato, a titolo di acconto, solo il 64 per cento dei crediti accertati sulla scorta di una complessa e articolata documentazione.

Di fronte all'impossibilità per molti enti creditori di fornire tutta la documentazione richiesta, il successivo decreto interministeriale del 20 giugno 1979 consentiva l'esibizione di una documentazione parziale rispetto a quella precedentemente prescritta ed elevava al 100 per cento la percentuale di liquidazione. Di conseguenza nel corso del 1979 sono stati effettuati pagamenti per 67,5 miliardi.

Lo stato di attuazione degli interventi a favore degli enti locali per gravi calamità naturali risulta dal seguente prospetto:

(42) Convertito, con sostanziali modifiche, nella legge 17 agosto 1974, n. 386, e ulteriormente modificato e integrato con la legge 31 marzo 1976, n. 72.

Interventi a favore degli enti locali per gravi calamità naturali.

(in milioni di lire)

| Capitolo esercizio 1979 | OGGETTO | Esercizio | Stanzia- menti | Erogazioni | Residui | Economie |
|-------------------------------|--|--------------------|-------------------|------------|---------|----------|
| 1576 | Contributi a favore dei bilanci dei comuni delle zone terremotate della Sicilia. | 1971 | 8.000 | 1.339 | 6.660 | — |
| | | 1972 | 3.000 | 1.367 | 8.294 | — |
| | | 1973 | 3.000 | 3.538 | 7.756 | — |
| | | 1974 | 3.000 | 4.359 | 6.397 | — |
| | | 1975 | 3.000 | 2.665 | 6.732 | — |
| | | 1976 | 3.000 | 2.652 | 4.525 | 2.555 |
| | | 1977 | 3.000 | 2.552 | 4.090 | 882 |
| | | 1978 (a) | 3.000 | 2.904 | 3.719 | 468 |
| | | 1979 | 3.000 | 2.639 | 3.601 | 479 |
| | | | | 32.000 | 24.015 | |
| 1578 | Contributi ai comuni di Longarone, Castellavazzo, Erto e Casso e Vajont fino al conseguimento del pa- reggio economico del proprio bilancio. | 1972 | 385 | 385 | — | — |
| | | 1973 | 385 | 385 | — | — |
| | | 1974 | 428 | 380 | 48 | — |
| | | 1975 | 428 | 476 | — | 4 |
| | | 1976 | 350 | 350 | — | — |

(a) I dati relativi all'esercizio 1978 riportati nella precedente relazione differiscono da quelli qui esposti in quanto, per la loro provvisorietà, non tenevano conto del trasferimento a residui di titoli di spesa inestinti a fine esercizio per lire 530 milioni.

Segue: Interventi a favore degli enti locali per gravi calamità naturali.

(in milioni di lire)

| Capitolo esercizio 1979 | OGGETTO | Esercizio | Stanzia- menti | Erogazioni | Residui | Economie |
|-------------------------------|--|----------------|-------------------|------------|---------|----------|
| | | 1977 | 300 | 300 | — | — |
| | | 1978 | 250 | 250 | — | — |
| | | 1979 | 200 | — | 200 | — |
| | | | 2.726 | 2.526 | — | 4 |
| 1580 | Contributi ai comuni delle zone terremotate della Sicilia per la fornitura dell'energia elettrica per usi domestici alle famiglie alloggiare nelle baracche. | 1976 | 1.800 | 280 | 279 | 1.241 |
| | | 1977 | 1.800 | 1.319 | 759 | — |
| | | 1978 | 1.300 | 2.060 | — | — |
| | | 1979 | 800 | 800 | — | — |
| | | | 5.700 | 4.459 | — | 1.241 |
| 4320 | Contributi a fondo perduto ai capi famiglia che a causa del terremoto del maggio 1976, verificatosi nelle province di Udine e Pordenone, abbiano perduto vestiario o biancheria, mobili o suppellettili dell'abitazione. | 1978 | 5.000 | 2.960 | 2.040 | — |
| | | 1979 | — | 2.040 | — | — |
| | | | 5.000 | 5.000 | — | — |

Come si evince dai dati sopraindicati, i residui del capitolo 1576 ancora alla fine del 1979 sono superiori allo stanziamento dell'anno (3.300 milioni rispetto a 3.000 milioni). Di tali residui peraltro solo un terzo (1.100 milioni) sono di nuova formazione. I capitoli 1578 e 1580 presentano risultanze d'esercizio di segno opposto, il primo non registrando movimento di cassa (l'intero stanziamento di 200 milioni è passato a residuo), l'altro risultando invece integralmente esaurito. Quanto al capitolo 4320, l'intera disponibilità in conto residui, pari a 2.040 miliardi, è stata erogata nel corso dell'esercizio mediante ordini di accreditamento ai prefetti delle province di Udine e Pordenone.

Il servizio del Foglio degli annunci legali ha comportato impegni per 459,8 milioni a favore delle ditte che hanno in appalto la stampa, la distribuzione e la vendita del bollettino. Com'è noto il FAL viene pubblicato in ogni provincia a cura della prefettura, la quale vi provvede affidando il servizio ad un apposito impiegato, tenuto al versamento di una cauzione (43), a garanzia del versamento all'erario delle somme riscosse per le inserzioni a pagamento (44).

Mentre per la provincia di Roma il servizio è gestito direttamente dall'Istituto poligrafico dello Stato, nelle province della Sicilia, Sardegna e Trentino-Alto Adige il FAL è stato assorbito, per legge, dai bollettini ufficiali regionali. Una soluzione analoga potrebbe essere adottata per tutte le altre province in conseguenza del decentramento regionale.

Passando ad esaminare l'attività svolta per i servizi civili (rubrica 7), anche nel 1979 le spese per l'assistenza agli invalidi civili, ai ciechi civili e ai sordomuti ha subito un aumento - pur a fronte di una diminuzione del 2 per cento del numero degli assistiti (45) - per effetto della perequazione automatica delle pensioni all'indice del costo della vita, e per l'elevazione legislativamente disposta dei limiti massimi di reddito per la concessione delle provvidenze in argomento.

Gli impegni complessivi sono stati di 391 miliardi circa (372,5 nel 1978), di cui 225 sul capitolo 4288 (invalidi civili), 15,8 miliardi sul capitolo 4289 (sordomuti) e 150 miliardi sul capitolo 4290 (ciechi civili).

(43) Gli amministratori dei FAL versano cauzioni che non superano la somma di lire 5.000, in contrasto con quanto previsto dalle istruzioni speciali approvate con il decreto ministeriale del 25 maggio 1895, tuttora in vigore. Alle osservazioni mosse in proposito dalla Corte, l'Amministrazione non ha ancora fornito risposta.

(44) Nel 1979 le somme versate sul capitolo 2441 dello stato di previsione dell'entrata ammontavano a 470 milioni.

(45) Tale benché lieve diminuzione costituisce una inversione di tendenza rispetto all'andamento degli ultimi anni (+ 4 per cento all'anno in media del 1974). Alla fine del 1979 il numero degli assistiti ammontava a 368.880 (376.390 nel 1978), di cui: invalidi civili 243.721 (249.528 dell'anno precedente), sordomuti 15.999 (16.178) e ciechi civili 109.160 (110.684).

Va però rilevato che, secondo notizie fornite dall'Amministrazione, in numerose province si è accumulato un notevole arretrato (per la cronica disfunzione delle commissioni sanitarie provinciali e difficoltà operative delle prefetture), mentre è pendente un rilevante contenzioso, specie nel settore degli invalidi civili.

Gli importi indicati, peraltro, non rispecchiano le somme effettivamente corrisposte agli assistiti nel 1979 (che sono state, rispettivamente, di 252 miliardi agli invalidi civili, 16 miliardi ai sordomuti e 163 miliardi ai ciechi civili). Infatti i fondi per il pagamento delle pensioni vengono anticipati dall'Amministrazione delle poste, alla quale i medesimi vengono rimborsati, a consuntivo, anche in anni differenti da quelli in cui è avvenuto il pagamento. In forza di tale meccanismo il Ministero dell'interno era ancora debitore al 31 dicembre 1979, di 172 miliardi, relativamente ai quali occorrerà provvedere con integrazioni di bilancio.

L'Amministrazione si è avvalsa di collaborazioni esterne conferendo 11 incarichi di studio a trattativa privata per una spesa complessiva di circa 200 milioni. Per 6 di essi il compenso è molto prossimo al limite oltre il quale si sarebbe resa necessaria l'acquisizione del parere del Consiglio di Stato. Inoltre ha erogato 20 milioni alla Regione toscana e 16 milioni al comune di Napoli a titolo di contributo per la realizzazione di progetti locali d'intervento nell'ambito delle iniziative connesse all'« Anno internazionale del bambino ».

È noto che il Fondo per il culto, il Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma e i Patrimoni riuniti ex economici - un tempo dotati di rendite considerevoli - sono ormai pressoché integralmente finanziati da contributi dello Stato. Di gran lunga il più rilevante fra tali contributi è quello per i supplementi di congrua al clero cattolico, che è stato di quasi 54 miliardi nel 1979.

Sulle disponibilità complessive dell'anno per le tre amministrazioni, pari a 82,8 miliardi circa, comprensivi di 21 miliardi di residui, sono stati eseguiti pagamenti per 54,6 miliardi (di cui 9 in conto residui) e realizzate economie per 8 miliardi.

CAPITOLO XV

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

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

a) *Considerazioni generali.* — La gestione del Ministero dei lavori pubblici nel 1979 rivela la compresenza di contraddittorie tendenze che mostrano: da un lato lo sforzo positivo condotto per adeguarsi al mutato contesto economico ed istituzionale caratterizzato dal perdurare di condizioni di elevata inflazione e dal trasferimento delle funzioni alle Regioni ad autonomia ordinaria; dall'altro la difficoltà ad assumere quelle caratteristiche di centro di decisione unitaria della programmazione territoriale e di gestione efficiente di interventi infrastrutturali di grandi dimensioni che emergono dal nuovo assetto istituzionale.

Le caratteristiche più rilevanti della gestione dei lavori pubblici possono essere schematicamente ricondotte ai punti seguenti.

Le risultanze dell'esercizio 1979 mostrano sia un rilevante aumento delle dimensioni complessive della gestione sia un notevole incremento della capacità di spesa (in termini di impegni, di pagamenti, di smaltimento dei residui) dell'amministrazione dei lavori pubblici.

Le disponibilità complessive di competenza hanno raggiunto i 2.175,6 miliardi, con un incremento sull'esercizio precedente del 15,3 per cento. La spesa impegnata è stata di 1.666,4 miliardi, segnando un incremento del 30 per cento sul 1978 (mentre i residui di stanziamento sono aumentati dell'1,9 per cento). I pagamenti complessivi (competenza e residui) sono stati di 1.830,4 miliardi, con un **incremento sul precedente esercizio pari all'85,9 per cento.** Ancor più rilevante, in particolare, è l'incremento dei pagamenti complessivi in conto capitale che hanno raggiunto 1.742,4 miliardi, segnando un incremento del 90,3 per cento rispetto al 1978. Pur considerando che il 1978 era stato caratterizzato da una generalizzata flessione della spesa, si deve registrare una netta inversione di tendenza.

Questi andamenti - sui quali si tornerà in sede di esame degli aspetti finanziari della gestione e dell'attività istituzionale - mostrano: che il trasferimento di funzioni e competenze alle Regioni attuato con il decreto delegato n. 616 del 1977 non ha eliminato l'importanza strategica della quota di investimenti in opere pubbliche che, anche in uno Stato articolato sulle autonomie regionali, restano di competenza della amministrazione centrale, riguardando progetti di investimento e sistemi infrastrutturali di interesse nazionale; che, nonostante il permanere di difficoltà organizzative e procedurali (sulle quali si tornerà), l'amministrazione dei lavori pubblici, in occasione del programma triennale 1979-1981, è riuscita ad imprimere una rilevante accelerazione al ritmo della spesa.

Il dato più immediatamente significativo di tale fenomeno è rappresentato dalla evoluzione delle spese complessive della categoria X (Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) che, assunto ad anno base (con indice pari a 100) il 1974 hanno raggiunto nel 1979 per l'intero bilancio dello Stato un indice di incremento pari a 675. Tale evoluzione è significativa per l'amministrazione perché le spese impegnate della categoria X imputabili al Ministero dei lavori pubblici rappresentano, nel 1979, l'80,2 per cento di quelle complessive della categoria.

Già da tempo la disciplina dei lavori pubblici è caratterizzata dalla adozione di meccanismi di programmazione settoriale, il più delle volte affidati a competenze del CIPE (ed in altri casi ad atti di indirizzo e programmazione del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con altri Ministri).

Decisioni programmatiche di tale natura sono previste in materia di edilizia residenziale (leggi n. 865 del 1971 e n. 457 del 1978), di opere portuali (legge 6 agosto 1974, n. 366), di edilizia penitenziaria (legge n. 1133 del 1971 e n. 404 del 1977), di edilizia scolastica (legge 5 agosto 1975, n. 412).

Alla fine dell'esercizio 1978 decisioni programmatiche di natura globale per l'intero campo della attività della amministrazione dei lavori pubblici hanno segnato un importante passo avanti verso la adozione organica, di un metodo programmato di intervento: un « piano di emergenza » riguardante tutti i principali settori di competenza del Ministero e dell'ANAS è stato finanziato dalla terza variazione di bilancio per il 1978 (legge 23 dicembre 1978, n. 844); la legge finanziaria per il 1979 (legge 21 dicembre 1978, n. 843) contiene un « programma triennale 1979-1981 » nei settori delle opere idrauliche, marittime, igienico-sanitarie, edilizia demaniale e della viabilità statale. Ne emerge la rilevanza e il ruolo strategico di programmi di grandi interventi infrastrutturali, per loro natura da ricondurre ad unitarie responsabilità nazionali, dato il rilievo che essi hanno per la politica economica generale e data l'importanza della loro realizzazione sotto il profilo della politica di assetto del territorio.

La principale innovazione alla concezione stessa del sistema normativo in materia di urbanistica, lavori pubblici e trasporti, introdotta dal titolo V del decreto del Presidente della Repubblica n. 616,

risiede, com'è noto, nella adozione di un concetto di « assetto e utilizzazione del territorio » come funzione pubblica unitaria e momento di aggregazione delle funzioni statali, regionali e degli enti minori di autonomia locale (cercando così un superamento delle difficoltà di gestione insorte nell'applicazione dei precedenti decreti delegati del 1972). Se, da un lato, la nuova normativa identifica chiaramente nella Regione la sede decisionale di maggior rilievo per il gruppo di materie sopraindicate, emerge, tuttavia, dall'altro l'importanza decisiva dei compiti unitari di responsabilità statale, riconducibili, in definitiva, alla norma contenuta nell'articolo 81, comma primo, lettera *a*) del citato decreto n. 616 che attribuisce all'amministrazione centrale, nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, il compito di identificare « le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento alla articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio, nonché alla difesa del suolo ».

L'attività amministrativa esercitata nel corso degli ultimi esercizi, ed anche nel 1979, non rivela uno sforzo esplicito ed adeguato alla portata della nuova disciplina, verso l'adozione di una programmazione dell'assetto del territorio, capace di muoversi nella direzione unificante indicata dalle norme sopracitate. Tale programmazione territoriale d'insieme costituisce, nondimeno, il quadro entro il quale lo stesso complesso sistema di programmazioni settoriali in materia di lavori pubblici di competenza dello Stato (articolo 88 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616) dovrebbe inserirsi. Ai profili sostanziali menzionati si collegano, in parte concorrendo a chiarirne le cause, le carenze organizzative del complesso apparato del Ministero. I mutamenti introdotti con il decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 1977, dei quali si è riferito nelle precedenti relazioni, non hanno dato luogo ad una organica riforma adeguata al nuovo assetto delle funzioni, così come impone, tra l'altro, l'esplicito rinvio contenuto nella norma dell'articolo 89, comma secondo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (1).

Persiste anche la inadeguatezza della disciplina procedimentale in materia di contratti della pubblica amministrazione (2) che, nonostante le innovazioni introdotte dalla legge n. 584 del 1977 e da quella n. 1 del 1978, continua ad apparire non adeguata alle esigenze di intervento infrastrutturale di grandi dimensioni che caratterizzano lo Stato moderno (come si vedrà nel paragrafo dedicato all'attività contrattuale).

Una considerazione complessiva dei dati emergenti dalla gestione dei lavori pubblici mostra, dunque, la necessità di un profondo

(1) Alcuni adeguamenti organizzativi sono contenuti in un disegno di legge presentato nella VIII legislatura, ricalcando le linee di un analogo provvedimento della precedente legislatura, (Atto Camera n. 1208).

(2) Si rinvia al capitolo IV della Sezione II, Parte II, della presente relazione dedicata alla attività contrattuale.

ripensamento volto ad adeguare la definizione dei compiti, le strutture organizzative ed i procedimenti in materia. La linea di tendenza (3) sembra dover essere quella della concezione del Ministero dei lavori pubblici come centro unificante della politica di assetto del territorio, qualificato da alcune funzioni essenziali: la previsione e la programmazione degli indirizzi fondamentali della organizzazione del territorio a livello nazionale, anche in correlazione con la programmazione economica nazionale, globale e settoriale; la realizzazione di sistemi infrastrutturali di interesse nazionale riservata alla competenza del Ministero dei lavori pubblici stesso dopo i decreti delegati del 1977 e nell'ambito delle leggi quadro; l'inserimento all'interno di tale quadro programmatico (attraverso forme adeguate di intesa e coordinamento) di tutti gli interventi delle amministrazioni centrali con incidenza territoriale (come quelli in materia di trasporti, di beni culturali, di localizzazioni industriali, di insediamenti energetici); la predisposizione degli elementi per l'esercizio dell'indirizzo e coordinamento (legge n. 382, articolo 3; decreto del Presidente della Repubblica n. 616, articolo 4) nei confronti della pianificazione territoriale e degli interventi infrastrutturali delle Regioni. Non sembra, come si dirà più analiticamente nei paragrafi che seguono, che siano stati compiuti, nel 1979, sul terreno della iniziativa legislativa come su quello della esperienza amministrativa, sufficienti passi in avanti verso il disegno di ricomposizione e ricostruzione unitaria dell'assetto del territorio sopra delineato.

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — Si è già posto in rilievo, in sede di considerazioni generali, l'aumento delle dimensioni finanziarie della gestione che ha raggiunto disponibilità di competenza per 2.175,6 miliardi con un incremento del 15,3 per cento sul 1978 (che tuttavia era caratterizzato da una riduzione del 21 per cento rispetto al 1977) ed una massa spendibile complessiva (competenza più residui) pari a 6.155,3 miliardi.

Le variazioni di bilancio intervenute in corso d'esercizio (leggi 13 agosto 1979, n. 380 e 26 gennaio 1980, n. 11, nonché numerosi provvedimenti amministrativi) hanno fatto registrare varianti in diminuzione per 4,6 miliardi e variazioni in aumento per 334,3 miliardi (dei quali 21,9 per spese correnti e 312,4 per spese in conto capitale). Dall'iniziale dotazione di competenza di 1.850,9 miliardi si è giunti al dato definitivo di 2.175,6 miliardi sopra riportato. Rilevante nell'ambito delle variazioni in aumento è stata la quota dovuta alla reinscrizione dei residui perenti.

Le spese in annualità hanno fatto registrare, rispetto ai dati del 1978, un leggero aumento, passando da 453,6 a 539,1 miliardi ed incrementando così la loro incidenza percentuale sugli stanziamenti complessivi di bilancio da 24 al 26 per cento. Il dato che carat-

(3) Vedasi la relazione presentata alle Camere il 30 marzo 1979 dal Ministro dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 46 della legge finanziaria per il 1979.

terizza la gestione 1979 in senso positivo è offerto da una considerevole ripresa delle capacità di spesa dell'Amministrazione, sia in termini di impegni che di pagamenti, sia in termini di conto competenza sia in termini di smaltimento dei residui, dopo la marcata flessione del 1978.

Si sono già riportati, nelle considerazioni generali, alcuni dati globali. Qui si possono, in particolare segnalare - in aggiunta a tali dati - alcuni altri andamenti significativi della spesa.

La formazione di nuovi residui aveva raggiunto nel 1978 (sia pur con il concorso della terza variazione di bilancio intervenuta alla fine dell'esercizio) il patologico livello percentuale dell'88,3 per cento (residui sulla competenza relativa all'esercizio considerato pari a 1.671,6 miliardi su una disponibilità di competenza di 1.891,9 miliardi). Nel 1979 la situazione è sensibilmente migliorata. I residui sul conto competenza dell'esercizio ammontano ancora ad una cifra considerevole (pari a 1.688,5 miliardi) ma rappresentano sulla disponibilità di competenza la quota del 42 per cento (meno distante dagli andamenti che caratterizzano in genere la spesa statale).

Nell'ambito della spesa corrente (i cui impegni sono aumentati del 56,5 per cento raggiungendo i 133,1 miliardi) la spesa per il personale (sempre in termini di impegni) è stata di 60,8 miliardi, con un incremento del 26,9 per cento per il personale in servizio (categoria II) e di 4,9 miliardi, con un incremento del 15 per cento, per il personale in quiescenza (categoria III). La spesa per l'acquisto di beni e servizi ha raggiunto i 60,2 miliardi, con un incremento del 93,1 per cento, sostanzialmente dovuto al rilevante aumento delle spese per locali ed opere immobiliari che hanno toccato i 48,7 miliardi, con un incremento sul 1978 del 110 per cento.

Per la spesa in conto capitale si registra un aumento degli impegni del 27,2 per cento sull'esercizio precedente, in virtù del quale la spesa impegnata ha raggiunto i 1.033,3 miliardi, mentre i residui di stanziamento ammontano a 1.009,2 miliardi (con un incremento solo dell'1,9 rispetto al 1978). La quota dei pagamenti sulla competenza è stata nel 1979 del 21,8 per cento, laddove era stata nel 1978 solo del 9,3 per cento. Lo smaltimento residui (pagamenti sul conto resti in rapporto alle disponibilità di quest'ultimo) che era stato del 20,3 per cento nel 1978 ha raggiunto nell'esercizio 1979 la percentuale del 33,1.

I residui complessivi sempre per la spesa in conto capitale che nel 1978 erano pari a 3.920 miliardi (con un incremento rispetto al 1977 del 6,7 per cento), dei quali 1.387,3 miliardi per residui di stanziamento (che erano aumentati del 60,6 per cento sul 1977) sono stati nel 1979 pari a 4.137 miliardi (con un incremento solo del 5,5 per cento sull'esercizio precedente) e, in particolare, i residui di stanziamento sono stati pari a 1.542,3 con un incremento solo dell'11,2 per cento sul 1978.

Significativo indice del ritmo della spesa è il ritmo di smaltimento degli stanziamenti di bilancio per esercizio. Anche sotto questo profilo emerge il dato di un miglioramento della capacità di spesa. I pagamenti in termini percentuali sugli stanziamenti di competenza

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

| | STANZIAMENTO DI COMPETENZA | PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI | | | | | TOTALE PAGAMENTI | | RESIDUI | | ECONOMIE | |
|--------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|------------------|-------|-----------|-------|----------|-------|
| | | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | IMPORTO | % | IMPORTO | % | IMPORTO | % |
| TOTALE GEN. | | | | | | | | | | | | |
| 1975 | 1.017.726 | 16,93 | 21,10 | 13,76 | 10,29 | 14,05 | 774.805 | 76,13 | 230.582 | 22,56 | 12.339 | 1,21 |
| 1976 | 1.438.895 | | 23,60 | 11,99 | 15,38 | 18,13 | 994.137 | 69,09 | 631.991 | 30,92 | 12.767 | 0,89 |
| 1977 | 1.536.690 | | | 17,86 | 13,36 | 19,35 | 777.152 | 50,57 | 744.781 | 48,47 | 14.757 | 0,96 |
| 1978 | 1.891.862 | | | | 11,41 | 26,08 | 709.266 | 37,49 | 1.176.665 | 62,20 | 5.930 | 0,31 |
| 1979 | 2.182.029 | | | | | 23,24 | 507.139 | 23,24 | 1.668.539 | 76,47 | 6.351 | 0,29 |
| TITOLO 1 | | | | | | | | | | | | |
| 1975 | 64.353 | 55,62 | 22,52 | 5,76 | 0,77 | 0,02 | 54.501 | 84,69 | 2.112 | 3,28 | 7.741 | 12,03 |
| 1976 | 77.764 | | 54,03 | 25,79 | 5,87 | 1,21 | 67.573 | 86,89 | 2.539 | 3,14 | 7.757 | 9,97 |
| 1977 | 87.614 | | | 55,48 | 22,39 | 5,58 | 73.116 | 83,45 | 6.412 | 7,32 | 8.086 | 9,23 |
| 1978 | 87.851 | | | | 55,46 | 24,23 | 70.013 | 79,70 | 14.864 | 16,92 | 2.973 | 3,38 |
| 1979 | 138.983 | | | | | 43,79 | 60.864 | 43,79 | 72.321 | 52,04 | 5.797 | 4,17 |
| TITOLO 2 | | | | | | | | | | | | |
| 1975 | 953.373 | 14,32 | 21,01 | 14,30 | 10,93 | 15,00 | 720.304 | 75,55 | 228.470 | 23,96 | 4.599 | 0,48 |
| 1976 | 1.361.131 | | 21,86 | 11,20 | 15,92 | 19,09 | 926.564 | 68,07 | 429.552 | 31,56 | 5.015 | 0,37 |
| 1977 | 1.449.075 | | | 15,58 | 12,82 | 20,18 | 704.036 | 48,59 | 738.368 | 50,95 | 5.671 | 0,46 |
| 1978 | 1.804.011 | | | | 9,26 | 26,17 | 639.253 | 35,44 | 1.161.801 | 64,40 | 2.957 | 0,16 |
| 1979 | 2.043.047 | | | | | 21,84 | 446.275 | 21,84 | 1.596.218 | 78,13 | 554 | 0,03 |

IPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE "ECONOMIE" RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEZIONI DI SPESA

(per la spesa in conto capitale) hanno raggiunto nel 1979 la quota percentuale del 21,8 per cento che, rispetto alle tendenze storiche registrate nel primo anno di utilizzazione delle disponibilità di competenza, segna il ritmo di spesa relativamente più elevato degli ultimi anni (pari a quello registrato nel 1976 ma molto superiore a quello, del 9,3 per cento, del 1978) (4).

Passando, in particolare, all'analisi dell'andamento della spesa per la categoria X (Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) si osserva che gli impegni erano stati nel 1978 di 366,4 miliardi con un decremento del 33,7 per cento rispetto al 1977, mentre nel 1979 hanno raggiunto i 475,2 miliardi, con un incremento del 29,7 per cento. I residui di stanziamento che erano aumentati nel 1978 rispetto al 1977 del 175,2 per cento, registrano, nel 1979, un incremento del 18,6 per cento rispetto al 1978.

2. — *Gestioni fuori bilancio.*

a) Spese di funzionamento della Commissione ministeriale per i ricorsi in materia di revisione dei prezzi contrattuali (decreto-legge del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1051; legge 9 maggio 1950, n. 329). È stato trasmesso dall'amministrazione - a seguito di invito a provvedere ai sensi del combinato disposto dell'articolo 6 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689 e dell'articolo 1 del regio decreto 26 ottobre 1933, n. 1454 - il rendiconto per l'esercizio 1977 che è stato dichiarato regolare. Non essendo pervenuto, nel 1979, il rendiconto relativo all'esercizio 1978 si è proceduto anche relativamente a tale esercizio ad invitare l'Amministrazione a provvedere alla trasmissione ai sensi delle norme sopra citate.

b) Sovracanoni versati dai concessionari di grandi derivazioni idroelettriche da ripartire fra i comuni (legge 27 dicembre 1953, n. 959). Sono stati trasmessi nell'esercizio 1979, i rendiconti relativi agli anni 1977 e 1978, riconosciuti entrambi regolari. La gestione evidenziava a fine esercizio 1977, una giacenza di cassa di 1,7 miliardi; nel 1978 le entrate sono state pari a 4,1 miliardi e le uscite a 1,9 miliardi; si è registrato, quindi, a fine esercizio 1978, un aumento della giacenza di cassa che ascende a 2,2 miliardi.

c) Fondo incremento edilizio di Trieste (ordini GMA 26 luglio 1951, n. 131 e 15 luglio 1954, n. 67; decreti commissariali 2 gennaio 1959, n. 1, 7 ottobre 1961, n. 28, 2 maggio 1964, nn. 10 e 11). Sono stati dichiarati regolari i rendiconti per gli anni 1974, 1975 e 1976.

(4) Si riporta alla fine del presente paragrafo la tabella recante le indicazioni relative allo smaltimento degli stanziamenti di bilancio dal 1975 al 1979.

Non sono ancora pervenuti i rendiconti relativi agli esercizi 1977 e 1978; l'Amministrazione è stata invitata a provvedere.

Delle gestioni fuori bilancio sopresse si è riferito nelle passate relazioni: quella relativa all'esercizio 1978 si soffermava sui caratteri e i limiti della gestione del « Comitato di attuazione di un piano di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti », riferendo sulla pronuncia della Sezione del controllo in materia (5), che, fra l'altro rifiutava il discarico dei rendiconti per gli anni 1971, 1972 e 1973.

L'esame dei rendiconti trasmessi successivamente dall'Amministrazione, relativi agli esercizi 1974, 1975, 1976, ha consentito di constatare che la gestione in esame è proseguita presso la Segreteria del Comitato per l'edilizia residenziale (CER) anche dopo il termine del 31 dicembre 1973, fissato per la sua cessazione dal decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1036. È ancora in corso l'istruttoria condotta dalla Corte in ordine a tale situazione che sembra presentarsi come caratterizzata dal venir meno degli stessi presupposti della gestione.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Come già osservato in sede di considerazioni generali non è stata sottoposta al Parlamento dal Ministro per i lavori pubblici l'iniziativa legislativa per la « riforma dell'Amministrazione dei lavori pubblici » prevista dall'articolo 89, comma secondo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Possono, tuttavia, indicarsi i tratti essenziali di iniziative organizzative connesse allo svolgimento dell'attività istituzionale da parte della amministrazione centrale del Ministero. Tale apparato centrale ha subito, come già descritto nella precedente relazione della Corte, considerevoli modifiche in seguito al decreto presidenziale n. 617 del 1978, nonché alle norme della legge n. 457 del 1978 in materia di edilizia residenziale.

L'impegno fondamentale nell'esercizio delle nuove attribuzioni proprie del Ministero è affidato in particolare a due strutture: quella della Direzione generale del coordinamento territoriale (nuova denominazione assunta dalla Direzione dell'urbanistica); quella del Segretariato del Comitato per l'edilizia residenziale (CER).

La Direzione generale del coordinamento territoriale è chiamata ad assolvere principalmente le attribuzioni di cui all'articolo 81, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 concernenti « l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale ed alla tutela ambientale ed ecologica del territorio, nonché

(5) Sezione del controllo, n. 923, 30 novembre 1978; vedasi Relazione per l'esercizio finanziario 1978, parte II, Sezione II, pagine 225 e 226.

alla difesa del suolo » (trattasi naturalmente dei compiti istruttori e di adempimenti attuativi di una potestà che risiede nelle competenti sedi collegiali di Governo).

Il mutamento di qualità e di estensione dei compiti che vengono, così, affidati a questo essenziale apparato appare evidente e sembra corrispondere a quella unità fra « urbanistica » e programmazione dell'intervento infrastrutturale nel quale risiede la stessa nozione di assetto del territorio (assunta come già osservato a base del sistema normativo del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, titolo V).

La direzione generale del coordinamento territoriale è costituita da due ispettorati tecnici (circolazione e traffico; nuove costruzioni ferroviarie) e da 5 divisioni. La funzione di coordinamento è affidata a quattro divisioni che curano, in particolare il controllo urbanistico delle opere statali, il contenzioso urbanistico e seguono la evoluzione della legislazione regionale in materia urbanistica. Un tema di particolare rilievo concerne la estensione del coordinamento e del controllo per la esecuzione delle opere pubbliche statali che riguarda la conformità alle vigenti discipline di pianificazione urbanistica a livello nazionale, regionale e sub-regionale di tutte le realizzazioni infrastrutturali di competenza statale.

Il CER ha visto com'è noto, allargare le proprie competenze e modificare la sua composizione con la legge n. 457 del 1978 concernente il piano decennale per l'edilizia residenziale; l'articolo 7 di tale legge ha istituito un Segretariato generale del CER cui è preposto un dirigente generale del Ministero dei lavori pubblici. Nel corso del 1979 si è provveduto alla formazione del Comitato nella sua nuova composizione (articolo 5) nonché alla istituzione del Comitato esecutivo (articolo 6) e si è dotato il Segretariato generale di una sua prima organizzazione. Alla fine dell'esercizio il Segretariato generale risultava articolato in 11 uffici e in un centro di documentazione (previsto dall'articolo 8, ultimo comma, della citata legge n. 457). Il Segretariato si avvale di 93 unità, su 166 posti previsti in organico. Difficoltà sono segnalate dalla amministrazione anche per quanto attiene alla utilizzazione (regolata dall'articolo 8) del contingente di personale comandato nonché di esperti.

Sintomi delle difficoltà organizzative nascenti dal complessivo nuovo assetto istituzionale derivante dal trasferimento delle funzioni alle Regioni possono identificarsi in due vicende legislative.

In materia di tutela delle acque dall'inquinamento le difficoltà incontrate nella attuazione del regime previsto dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, hanno indotto il Governo alla approvazione di un decreto-legge (24 settembre 1979, n. 467) che sposta in avanti nel tempo (con scadenze graduate per i singoli adempimenti sino alla fine del 1981) il momento di entrata in vigore della nuova disciplina. Il provvedimento, in sede di esame parlamentare per la conversione, è stato fuso con altre iniziative parlamentari di modifica della stessa legge n. 319 del 1976 dando luogo ad una nuova disciplina della materia fissata con legge 24 dicembre 1979, n. 650. Il motivo di fondo del rinvio e delle correzioni sostanziali recate al procedi-

mento è da rintracciare - come emerge dalle relazioni ministeriali nonché dal dibattito dinanzi alle Camere - appunto nel non risolto intreccio fra adempimenti ed attribuzioni affidati alle amministrazioni centrali, alle Regioni, agli enti locali.

Di pari rilievo è la vicenda concernente, nell'ambito della « difesa del suolo », le opere idrauliche relative a bacini idrografici interregionali. Le competenze in materia avrebbero dovuto stabilirsi - ai sensi dell'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 - in sede di legge di riforma della Amministrazione dei lavori pubblici e, in carenza di questa, passare automaticamente, per delega, alle Regioni dal 1° gennaio 1980. Come si è detto la riforma non è intervenuta. Il Governo ha provveduto con successivi decreti-legge (rinnovati essendo mancata la conversione) a disporre lo slittamento anche di questo termine al 31 dicembre 1981 (decreti-legge: 19 dicembre 1979, n. 654; 29 febbraio 1980, n. 36); da ultimo tale termine è stato fissato al 31 dicembre 1980 con il decreto-legge 7 maggio 1980, n. 152. Parallelamente il Governo ha assunto una iniziativa legislativa per una organica revisione dell'intera materia della difesa del suolo con un disegno di legge quadro (atto Senato VII legislatura n. 1104).

In effetti in entrambe le ipotesi considerate, concernenti due importanti settori, la difficoltà istituzionale investe un tema di fondo: la necessità nelle materie concernenti l'assetto territoriale di una sollecita conclusione dell'*iter* legislativo dei provvedimenti di riforma sopracitata volti a consentire una più efficace cooperazione, nel momento della programmazione ed in quello della gestione dell'intervento, fra autorità nazionali e sistema delle autonomie.

Una situazione assai distante dal necessario livello di funzionalità sembra caratterizzare la rete degli apparati periferici del Ministero.

Dopo il trasferimento delle competenze e degli uffici in materia di lavori pubblici disposto con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 continuano a far capo ai Provveditorati alle opere pubbliche le funzioni amministrative concernenti: le opere idrauliche di prima categoria e, temporaneamente, quelle di seconda e terza categoria concernenti i bacini interregionali; le opere relative a linee elettriche per impianti superiori a 150 mila volts; l'esecuzione di opere concernenti i servizi, il demanio e il patrimonio dello Stato; le opere di edilizia universitaria; l'edilizia per il culto; gli interventi straordinari per pubbliche calamità; le opere di riparazione di danni bellici. Si deve inoltre ricordare che restano ancora di notevole entità i compiti concernenti la erogazione di contributi per l'edilizia abitativa (su stanziamenti anteriori all'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 616), e che, in materia di edilizia scolastica la recente legge 21 dicembre 1978, n. 843, all'articolo 35 restituisce talune opere alla competenza del Ministero dei lavori pubblici, che vi provvede attraverso il proprio apparato decentrato.

Le competenze sopra elencate sono, come appare evidente, direttamente interessate, in larga misura, dai finanziamenti disposti con la legge n. 843 del 1978 nell'ambito del programma triennale dei

lavori pubblici, sicché anche per i Provveditorati alle opere pubbliche si è verificato il fenomeno di un aumento delle dimensioni finanziarie della gestione ad essi affidata.

Particolare rilievo continua ad avere, nell'ambito delle amministrazioni statali decentrate, l'Ufficio del Magistrato per il Po che prosegue (anche dopo il decentramento regionale) ad esercitare le funzioni di intervento concernenti: il servizio di piena; la ordinaria manutenzione delle opere idrauliche di 1^a e 2^a categoria; gli interventi straordinari per la sistemazione, riparazione e rinforzamento di opere idrauliche; la gestione di una officina per la fornitura delle attrezzature necessarie ai lavori gestiti dall'Ufficio. È da sottolineare, in particolare, che la Corte ha ritenuto che le opere idrauliche anche di 3^a categoria comprese entro bacini idrografici interregionali (come quello del Po e dei suoi affluenti in virtù del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 dicembre 1977) restano di competenza della Amministrazione dello Stato.

Alla rinnovata ampiezza dei compiti propri della Amministrazione statale decentrata dei lavori pubblici fa riscontro il permanere di una situazione organizzativa gravemente inadeguata. Come è noto (in virtù delle norme contenute nella tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) le attribuzioni già spettanti agli ingegneri capi degli uffici del Genio civile nelle materie non trasferite e non delegate alle Regioni sono esercitate da impiegati della carriera tecnica direttiva dell'Amministrazione dei lavori pubblici designati dal Ministro dei lavori pubblici su proposta del provveditore alle opere pubbliche competente per territorio. Manca, tuttavia, quasi in tutte le sedi, una adeguata struttura di supporto delle attività di tali funzionari mentre problemi pratici di difficile soluzione vengono a determinarsi nei rapporti fra essi e il Provveditore alle opere pubbliche. Tali carenze divengono tanto più nocive dinanzi ai compiti attribuiti alla rete decentrata della Amministrazione dei lavori pubblici dal programma triennale; ne soffre, infatti, in particolare, la capacità di progettazione degli uffici, le cui manchevolezze e ritardi incidono inevitabilmente su tutto l'iter contrattuale seguente.

Tornando alla impostazione delle misure di riorganizzazione prospettate dal citato disegno di legge governativo (6) si deve sottolineare come, secondo gli ammonimenti derivanti dalla esperienza degli anni successivi al 1977, i problemi di fondo, sotto il profilo organizzativo, sembrano riguardare le forme di collaborazione fra Amministrazione centrale e Regioni. Il rafforzamento della rete periferica del Ministero se non accompagnato da un più efficace raccordo con le Regioni e gli enti locali potrebbe porsi in contraddizione con il disegno dei decreti delegati del 1977.

Anche nel corso dell'esercizio 1979, non risultano emanati atti di indirizzo e coordinamento in materia di lavori pubblici ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 382 del 1975.

(6) Atto Camera, VIII legislatura, n. 1208.

Presso il Ministero dei lavori pubblici sono state istituite sette commissioni e comitati non previsti da apposite norme di legge (per lo studio di aspetti tecnici o di problemi di carattere locale). Il ricorso a tali strumenti appare scarsamente giustificato sotto il profilo dell'efficienza dell'azione amministrativa, sembrando evidente la opportunità di concentrare nel Consiglio superiore dei lavori pubblici le funzioni consultive in materia tecnica.

È da segnalare infine che, al termine dell'esercizio, non era stato ancora rinnovato il Consiglio superiore dei lavori pubblici i cui componenti erano scaduti il 31 maggio 1979. Peraltro a tale adeguamento si è provveduto successivamente con decreto del 31 marzo 1980.

b) *Personale*. — Alla fine dell'esercizio 1979 nei ruoli dell'Amministrazione dei lavori pubblici risultano in servizio 5.127 dipendenti, rispetto ad una dotazione organica di 6.651 unità, con una variazione rispetto al corrispondente dato del 1978 di 1.524 per il personale in servizio.

In particolare, per quanto attiene alle posizioni dei dirigenti, è da segnalare che, ai sensi della legge n. 583 del 1978, sono stati nominati 13 nuovi dirigenti (6 nell'Amministrazione centrale, 7 presso gli uffici del Genio civile). In attuazione dei programmi stabiliti dalla legge 1° giugno 1977, n. 285, sull'occupazione giovanile sono state utilizzate 270 unità.

Presso l'Amministrazione dei lavori pubblici risulta utilizzato personale in posizione di comando in numero di 80 unità e di due unità in posizione di distacco ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1036. Come già riferito nelle precedenti relazioni sono stati inquadrati nell'ambito del Ministero dipendenti degli enti pubblici edilizi soppressi per 59 unità (utilizzate presso il segretariato del CER).

In tema di reclutamento di personale risultano conclusi o in via di espletamento al 31 dicembre 1979 concorsi per complessivi 578 posti. Per la formazione ed aggiornamento professionale sono stati promossi corsi, presso Università, cui hanno partecipato complessivamente 14 impiegati. È stata inoltre prevista la partecipazione di 25 impiegati al corso di formazione dirigenziale bandito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 ottobre 1978.

Nel 1979 il personale impiegatizio autorizzato a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normativi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, ascende complessivamente a n. 1.261 unità. Risulta, in particolare, autorizzato a prestare lavoro straordinario, in eccedenza ai limiti stabiliti dall'articolo 1 del citato decreto presidenziale, il personale impiegatizio e dirigente applicato agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (per 83 unità del personale impiegatizio e 10 unità del personale dirigente). Hanno inoltre espletato lavoro straordinario, per il personale con qualifica dirigenziale, 171 unità nei limiti di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977 e 83 unità ai sensi dell'articolo 2 del citato decreto.

Quanto alle missioni si è registrato nel 1979 un contenimento del loro numero rispetto all'anno precedente. La spesa complessiva è, tuttavia, aumentata, in dipendenza delle maggiorazioni delle tariffe di cui alla legge 26 luglio 1978, n. 417, e al decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 513.

In materia di vantaggi extraretributivi si segnala che, in virtù di una convenzione novennale rinnovata nel 1979 dal Ministero con l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, ai componenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici viene concessa la carta di libera circolazione su tutti i treni della rete nazionale; tale convenzione comporta l'impegno di una spesa di 88,8 milioni.

Per quanto attiene, infine, al conferimento di incarichi di studio, è da segnalare la situazione verificatasi per la utilizzazione di esperti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, disciplinata dalla legge 2 aprile 1968, n. 507. Tale legge prevede un albo di esperti, in cui attualmente sono iscritti circa 1.300 professionisti; l'Amministrazione ne utilizza soltanto una trentina mediante incarichi annuali sempre rinnovati da circa 10 anni (non ponendo la legge citata limiti temporali). Tale comportamento dell'Amministrazione, che assume quale motivazione le esigenze sostanziali derivanti dalle carenze organizzative della Direzione generale competente, pur non esprimendosi in singoli atti illegittimi, rivela che il ricorso ad esperti colma, in realtà, una permanente carenza dell'assetto organizzativo.

La strada da seguire è quella della istituzione con legge di un nucleo stabile di specialisti, da reclutare mediante concorso, con la correlata abolizione del meccanismo disciplinato dalla citata legge n. 507 del 1968 (la cui applicazione ha rivelato tante sensibili disfunzioni), per le esigenze ordinarie dell'Amministrazione, restituendo l'eventuale utilizzazione di esperti alla sua funzione fisiologica.

4. — *Attività contrattuale.*

L'andamento degli investimenti in opere pubbliche, pur in presenza della accelerazione dei ritmi di spesa che caratterizza la gestione del 1979, continua ad essere frenato e distorto da fattori organizzativi e procedurali che condizionano l'attività contrattuale della Amministrazione dei lavori pubblici.

a) Nella fase del procedimento amministrativo che precede la contrattazione le difficoltà più rilevanti riguardano l'attività di progettazione. Le radici del fenomeno vanno rintracciate nella difficoltà di disporre, attraverso appropriati canali di reclutamento, di carriera e di formazione, di quadri interni tecnici adeguati, nella qualità professionale e nel numero, ai compiti della Amministrazione. Il divario fra posti in organico e personale in servizio è, infatti, parti-

colarmente sensibile per i direttivi della carriera tecnica (a fronte di 572 posti in organico risultano impiegate nel 1979 282 unità). E può essere collegato a tale situazione il fenomeno del ricorso permanente ad incarichi di studio per compiti rientranti nella normale attività dell'Amministrazione.

La carenza nella fase di progettazione si ripercuote, in sede di esecuzione contrattuale, nella frequenza di sospensioni per modifiche ai progetti originari (perizie di variante e suppletive in corso di opera).

Emerge, sulla base di tale situazione di fatto, la opportunità (in alternativa al ricorso all'appalto concorso) di configurare anche in sede di procedimento mediante licitazione privata la possibilità di affidare all'impresa aggiudicataria la progettazione esecutiva insieme all'esecuzione dell'opera (restando ovviamente di pertinenza della Amministrazione, nella fase precedente il contratto, la progettazione di massima). Sempre nel procedimento antecedente il contratto incide sui tempi di attuazione la fase consultiva.

L'esperienza della gestione del 1979 ha consentito di valutare positivamente gli effetti della innovazione introdotta dalla legge n. 1 del 1978, all'articolo 7, che ha posto termini di sessanta giorni per la espressione dei pareri richiesti dalle vigenti disposizioni su progetti e contratti concernenti la esecuzione di opere. Tali termini sono stati sempre rispettati sia dal Consiglio superiore dei lavori pubblici sia dalla speciale Commissione istituita con decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito in legge 13 maggio 1965, n. 431, articolo 19 (7).

L'Amministrazione ha di frequente fatto ricorso alla facoltà prevista dall'articolo 7 della legge n. 1 del 1978 della comunicazione telegrafica del solo dispositivo dei pareri favorevoli, senza osservazioni.

Per superare le disfunzioni che caratterizzano la fase precontrattuale sembra valida la proposta istituzione, al centro del sistema contrattuale, di un ufficio centrale dei contratti pubblici dotato di competenze istruttorie, consultive e regolamentari per tutta la materia contrattuale (8). Tale concezione organizzativa (desunta dalla esperienza francese) mira a configurare un'unica sede centrale competente sia in materia economica e finanziaria (ad esempio dettando direttive in tema di revisione dei prezzi), sia in materia tecnica (ad esempio provvedendo all'aggiornamento dei capitoli tecnici), sia in materia giuridico-amministrativa (ad esempio formulando istru-

(7) A proposito di tale ultima commissione deve osservarsi che soluzioni analoghe — caratterizzate dalla istituzione di comitati tecnici consultivi all'interno della Amministrazione attiva competente con la presenza oltre che di rappresentanti della Amministrazione stessa di magistrati amministrativi — sono state adottate anche: dalla legge 22 dicembre 1973, n. 825; per i contratti della Marina dalla legge 22 marzo 1975, n. 57; per i contratti della Aeronautica dalla legge 16 febbraio 1977, n. 38.

(8) In questo senso è ispirato il più volte citato rapporto sulla pubblica Amministrazione del Ministro per la funzione pubblica.

zioni generali per l'attuazione della normativa in tema di contratti e provvedendo all'aggiornamento dei capitoli generali) (9).

b) Per quanto attiene ai sistemi di aggiudicazione del contratto continua a risultare prevalente il ricorso all'esecuzione in economia mediante cottimo fiduciario e alla trattativa privata (come mostrano le allegate tabelle relative alla Amministrazione centrale ed agli uffici periferici).

Il fenomeno, già più volte descritto nelle Relazioni passate, appare meno giustificato tenendo conto delle innovazioni legislative introdotte dalla legge 8 agosto 1977, n. 584, e dalla legge 3 gennaio 1978, n. 1, che tendono ad adeguare alle moderne esigenze di una politica dei lavori pubblici le tecniche di scelta concorsuale del privato contraente, in armonia con le direttive comunitarie.

Nella reale pratica amministrativa proprio le innovazioni introdotte da tale recente legislazione non hanno trovato applicazione. Per gli appalti di valore compreso fra i 500 e 1.000 milioni di lire non è mai stata usata la facoltà (prevista dall'articolo 9 della citata legge n. 584) di invio dei bandi di gara ai competenti uffici comunitari per la pubblicazione. Per gli appalti di lavori d'importo superiore a 1.000 milioni di lire, soggetti all'obbligo di tale forma di pubblicità in sede CEE, l'Amministrazione ha fatto sovente ricorso alle norme che consentono di sottrarre gli appalti in parola alla concorrenza comunitaria (articolo 5, legge n. 584 del 1977; articolo 12, legge n. 1 del 1978).

L'azione amministrativa è parsa piuttosto attenta ad utilizzare nella maggior misura consentita le possibilità di deroga consentite anziché ad attuare le forme innovative introdotte all'interno della disciplina della licitazione privata e dell'appalto concorso. La Corte ha ritenuto di escludere la applicabilità della legge n. 584 del 1977 nella intera materia delle costruzioni ferroviarie comunque eseguite (anche di quelle, dunque, restate nella competenza del Ministero dei lavori pubblici e non soltanto di quelle di competenza diretta della Azienda delle ferrovie dello Stato) (10).

Notevole ampiezza sembra aver assunto anche il ricorso alla particolare disciplina dell'articolo 12 della legge n. 1 del 1978, che riconosce alla pubblica Amministrazione la facoltà di procedere a trattativa privata per l'affidamento di lavori consistenti « nella ripetizione di opere simili a quelle che hanno formato oggetto del primo appalto ». Tale possibilità è consentita nel caso di appalto di lavori « relativi a lotti successivi di progetti generali esecutivi approvati e parzialmente finanziati ». La Corte in una particolare fattispecie, ha ammesso, per gli appalti banditi anteriormente alla entrata in vigore della legge n. 1 del 1978 che la aggiudicazione a

(9) Si rinvia per una più compiuta valutazione della materia al capitolo III della Sezione I, parte II, dedicata alla attività contrattuale.

(10) Sezione del controllo, pronuncia n. 1003 del 18 ottobre 1979.

trattativa privata di lotti ripetitivi sia ammissibile anche in carenza di un progetto generale esecutivo (non prescritto dalla legislazione previgente) purché sussista il requisito sostanziale assunto a base dalla norma esaminata; purché, cioè, si tratti di vari lotti che, pur se suscettibili di una realizzazione in tempi diversi, siano strutturalmente e funzionalmente collegati. Tale valutazione può fondarsi su progetti di massima ovvero su nuovi elaborati, relativi ai lotti eseguiti e a quelli da appaltare, i quali risultino idonei ad attestare il carattere di stretta unitarietà dell'opera pubblica (11).

Ha trovato ampia applicazione nel 1979 la norma che ha elevato da 10 a 100 milioni di lire il limite di spesa entro il quale l'ingegnere capo del Genio civile può disporre l'immediata esecuzione dei lavori ai sensi dell'articolo 70 del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350, e successive modificazioni.

Nell'ambito della attività contrattuale degli uffici decentrati assume un rilievo nettamente prevalente il ricorso a lavori in economia eseguiti mediante l'esperimento di gara ufficiosa per l'affidamento dei lavori con cottimo fiduciario; troppo frequente, peraltro, è stato il ricorso a forme di esecuzione in economia con sistemi diversi dal cottimo fiduciario. Frequente anche, sia pure per un minore importo globale, il ricorso alla concessione ad enti (comuni, enti ecclesiastici) in particolare per opere concernenti il patrimonio storico ed artistico (legge 14 marzo 1968, n. 292).

Quanto alle modalità di offerta assunte a base dell'aggiudicazione si è constatato, anche nel 1979, che l'Amministrazione tende a non utilizzare le modalità e i criteri di aggiudicazione innovativi e più elastici introdotti dalla legge n. 584, e in particolare quello di cui all'articolo 24, lettera b), dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nel corso del 1979 l'Amministrazione centrale si è orientata sovente verso la utilizzazione del metodo della « media delle offerte che presentino i maggiori ribassi », ai sensi dell'articolo 1, lettera d), e dell'articolo 4 della legge n. 14 del 1973 (12).

Si è ulteriormente attenuato, nello stesso esercizio, il ricorso a gare con offerte in aumento; il fenomeno ha riguardato lavori di modesta entità eseguiti in economia.

Fenomeno da segnalare è la notevolissima riduzione (sin quasi alla scomparsa) delle richieste di anticipazione da parte delle imprese nel corso del 1979, evidentemente connessa all'entrata in vigore dell'articolo 14 della legge n. 1 del 1978, in virtù del quale quando sia concessa una anticipazione contrattuale la revisione prezzi è accordata solo per l'importo eccedente quello anticipato: si conferma, così, implicitamente l'incidenza dei meccanismi di revisione prezzi sulla vicenda contrattuale.

(11) Sezione del controllo, n. 1002, 18 ottobre 1979.

(12) Continua a prevalere, tuttavia, a livello di uffici periferici, il metodo della « media finale » di cui all'articolo 1, lettera c), della legge n. 14 del 1973, ovvero quello di cui al medesimo articolo 1, lettera b).

Ministero dei lavori pubblici —

(in milioni)

| | | | | | | Trattativa | |
|--------------------|---------|-------------------------|---------|---------------------|---------|-----------------------|---------|
| Cottimo fiduciario | | Amministrazione diretta | | Licitazione privata | | Per motivi di urgenza | |
| N. | Importo | N. | Importo | N. | Importo | N. | Importo |

A) Spese di parte corrente

| | | | | | | | |
|-----|----------|----|-------|---|---|---|-----|
| 290 | 10.594,5 | 11 | 1.252 | — | — | 4 | 104 |
|-----|----------|----|-------|---|---|---|-----|

B) - Spese in conto capitale

| | | | | | | | |
|-----|--------|---|---|----|--------|----|-------|
| 352 | 56.405 | — | — | 36 | 20.058 | 11 | 5.344 |
|-----|--------|---|---|----|--------|----|-------|

(a) Tutte per finanziamento di perizie suppletive.

Attività contrattuale anno finanziario 1979.

di lire)

| privata | | | | | | | |
|------------------------------|---------|------------------|---------|-----------------------|---------|--------------------------|---------|
| Per natura delle prestazioni | | Appalto-concorso | | Concessioni a privati | | Riconoscimento di debito | |
| N. | Importo | N. | Importo | N. | Importo | N. | Importo |
| 40 | 1.090,8 | — | — | — | — | — | — |
| 15 | 59.375 | 4 | 4.877 | (a) | 4.823 | 2 | 27 |

c) La fase di esecuzione dei contratti per la realizzazione di opere pubbliche è ancora una volta caratterizzata da ritardi considerevoli.

Fra le cause che concorrono a generare disfunzioni procedurali ed organizzative possono essere segnalate: la frequenza al ricorso a perizie di variante e suppletive in corso d'opera, derivante anche dalle carenze della originaria progettazione e dalla lunghezza dei tempi della fase precontrattuale del procedimento; talune complessità della procedura espropriativa oggettivamente aggravate dalle incertezze in materia di indennizzo generate dalla nota sentenza n. 5 dell'80 della Corte costituzionale.

Si è rilevata una ricorrente mancanza di tempestività, sia nell'affidamento che nell'espletamento dei collaudi, che quasi mai intervengono entro i termini contrattualmente prestabiliti (13).

Le disfunzioni sopra segnalate hanno prodotto inevitabili conseguenze negative sulla pianificazione finanziaria delle singole opere, attraverso il meccanismo della revisione dei prezzi contrattuali.

Si è registrato un aumento dell'importo globale dei compensi revisionali corrisposti, che è passato dai 20 miliardi del 1978 ai 28,9 miliardi nel 1979.

Il fenomeno è particolarmente sensibile nel settore delle opere marittime (i compensi revisionali che ammontavano nel 1978 a 6,4 miliardi sono passati, nel 1979, a 12,3 miliardi). La lievitazione dei compensi revisionali pur collegandosi, ovviamente, all'elevato tasso di inflazione che caratterizza l'evoluzione recente della nostra economia, riflette anche disfunzioni interne al procedimento. In particolare si sottolinea la necessità di adottare meccanismi di aggiornamento del prezzo-base applicabili immediatamente prima delle gare (senza dover ripetere l'*iter* già percorso delle sedi consultive e di approvazione del contratto); si ridurrebbe così lo scarto temporale iniziale che sovente viene a prefigurare sin dal momento dell'inizio dei lavori cospicue esigenze revisionali (14).

d) Sembra opportuno ribadire in via generale che l'esame dei fenomeni più rilevanti emersi nella gestione contrattuale nel corso dell'esercizio 1979 conferma la esigenza - che permane anche dopo le recenti leggi n. 584 del 1977 e n. 1 del 1978 - di una organica disciplina della materia dei contratti per opere pubbliche. Per la trattazione dei principi-guida in materia si rinvia al capitolo della parte generale dedicato all'attività contrattuale.

(13) I casi, peraltro non numerosi, in cui le imprese appaltatrici hanno chiesto all'Amministrazione interessi moratori o altri compensi a titolo di risarcimento sono stati tempestivamente segnalati alla Procura generale.

(14) La materia della revisione prezzi, com'è noto, era oggetto di una nuova disciplina con disegno di legge governativo presentato nel corso della VII legislatura.

ATTIVITA' CONTRATTUALI: SPSP DI PARTE CORRENTE (in milioni di lire)

| Amministrazione | Asta pubbl. Licit. priv. | | | | Tratt. priv. | | Altri | | | | Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi | | | | Lavori e servizi in economia | | | | Atti di riconoscimento del debito |
|----------------------|--------------------------|---------|---------|---------|--------------|---------|------------------------|-------------------------|---------------------|-----------|---|--------------|-----------|--------------|------------------------------|--------------|-----------|--------------|-----------------------------------|
| | N. Imp. | N. Imp. | N. Imp. | N. Imp. | N. Imp. | N. Imp. | App. conc. proc. conc. | Altri conc. proc. conc. | A ente pubbl. ecci. | A privati | A cottimo | A.ne diretta | A cottimo | A.ne diretta | A Cottimo | A.ne diretta | A Cottimo | A.ne diretta | |
| Magistrato per il PO | - | 7 | 8.505 | - | - | - | - | - | - | - | 3 | 568,5 | 26 | 5449,8 | 45 | 906,1 | - | - | - |
| Prov. Torino | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 73 | 882,6 | - | - | - | - | - |
| Prov. Milano | - | - | - | 8 | 83,6 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Venezia | - | - | - | - | - | 3 | 322,6 | - | - | - | - | - | 204 | 7798,8 | - | - | - | - | - |
| Prov. Trento | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 20,5 | 19 | 270,7 | - | - | - |
| Prov. Trieste | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 19 | 154,3 | - | - | - | - | - |
| Prov. Genova | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 29 | 26 | 388,5 | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Bologna | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 89 | 1834,1 | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Firenze | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 10 | 660 | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Ancona (1) | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 15 | 343 | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Perugia | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 90,6 | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Roma | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1 | 2 | 97 | 4000,9 | - | - | - | - | - | - |
| Prov. L'Aquila | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 5 | 86,2 | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Campobasso | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 6 | 343 | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Napoli | - | - | - | 5 | 275,1 | - | - | - | - | - | - | 51 | 1461,7 | 41 | 1986,3 | - | - | - | - |
| Prov. Potenza | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 9 | 138,4 | 1 | 19,1 | - | - | - | - |
| Prov. Catanzaro | - | 1 | 11,0 | - | - | - | - | - | - | - | - | 5 | 129,1 | - | - | - | - | - | - |
| Isp. Gen. Sicilia | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 80 | 1523 | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Bari | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 21 | 201 | - | - | - | - | - | - |

(1) - Lavori di manutenzione per 30 milioni (non specificati)

ATTIVITÀ CONTRATTUALE: SPESE IN CONTO CAPITALE (in milioni di lire)

| | Amministrazione pubblica | | Tratt. priv. | | App. conc. pubbl. | | Altri | | Concessioni o deleghe per l'esecuzione di lavori e di servizi | | Lavori e servizi in economia | | Atti di riconoscimento del debito | |
|-------------------|--------------------------|-----|--------------|----|-------------------|----|---------|-----|---|-------|------------------------------|-------|-----------------------------------|---|
| | M. Imp. | N. | M. Imp. | N. | M. Imp. | N. | M. Imp. | N. | M. Imp. | N. | M. Imp. | N. | | |
| Man. per il Po | - | 295 | 58500,3 | 41 | 9985,4 | 4 | 2549,8 | - | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Torino | - | 2 | 870 | 35 | 20323,2 | 1 | 2600 | - | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Milano | - | - | 39,1 | - | 2,5 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Venezia | - | 77 | 20922,2 | 1 | 224,8 | - | - | 116 | 9016,6 | 31 | 746,5 | - | - | - |
| Prov. Trento | - | - | - | - | - | 2 | 1200 | - | 6 | 333,9 | - | - | - | - |
| Prov. Trieste | - | 6 | 476,1 | 1 | 120,9 | - | - | 2 | 1179 | 123 | 11394,9 | - | - | - |
| Prov. Genova | - | 8 | 1006,2 | - | - | 1 | 689,9 | - | - | 12 | 380 | - | - | - |
| Prov. Bologna | - | 14 | 4914,8 | 3 | 446,6 | - | - | - | - | 19 | 1274,8 | - | - | - |
| Prov. Firenze | - | 2 | 445 | - | - | 5 | 995,5 | - | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Ancona | - | 4 | 3936,3 | 4 | 565,9 | - | - | 2 | 310 | 16 | 1033,5 | - | - | - |
| Prov. Perugia | - | 5 | 1398,5 | - | - | 3 | 1622,8 | - | 10 | 663,8 | 3 | 230,2 | - | - |
| Prov. Roma | - | - | - | - | - | - | - | 10 | 2013,9 | 8 | 503,5 | - | - | - |
| Prov. L'Aquila | - | 6 | 2059,7 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Campobasso | - | - | - | 3 | 1635 | - | - | 1 | 29 | 4 | 198 | - | - | - |
| Prov. Napoli (1) | - | 3 | 83200 | 47 | 11301,2 | - | - | 32 | 15013,3 | 114 | 11656,3 | - | - | - |
| Prov. Potenza | - | - | - | - | - | - | - | 6 | 753,6 | 6 | 215 | - | - | - |
| Prov. Catanzaro | - | 8 | 1395,5 | - | - | - | - | - | - | 13 | 850,7 | - | - | - |
| Imp. Gen. Sicilia | - | 8 | 6828 | 16 | 46719 | 2 | 3346 | - | - | - | - | - | - | - |
| Prov. Bari | - | 16 | (2) 13391 | - | - | - | - | - | - | 6 | 245 | - | - | - |

(1) - Altri proced. Convenz. - 1 - l. 78,5
 Proporr. - 9 - l. 520,5

5. — *Attività istituzionale.*

L'attività di intervento del Ministero dei lavori pubblici e dell'ANAS è stata inserita — come già si è detto in sede di considerazioni generali — nell'ambito di un « programma di emergenza » concernente il 1979 e di un « programma triennale » per il periodo 1979-81, finanziati rispettivamente con la legge 23 dicembre 1978, n. 844 (terza variazione di bilancio 1978) e con la legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria per il 1979). Le linee generali di tali programmi e il loro stato di attuazione sono state esposte al Parlamento con relazioni programmatiche del Ministro dei lavori pubblici (ai sensi dell'articolo 46 della legge finanziaria per il 1979) (15).

La esposizione che segue, fondata sulle risultanze della gestione quali emergono dal rendiconto per il 1979, adotta lo stesso schema posto a base del programma sopra citato, entro il quale, anche al di là dell'espressa volontà normativa dell'articolo 46 della legge n. 843, il Ministero ha inserito gli indirizzi programmatici concernenti la complessiva attività dell'Amministrazione dei lavori pubblici. Un puntuale riscontro e una rigorosa verifica dello stato di attuazione dei programmi e dei risultati conseguiti dalla gestione richiederebbe, tuttavia, — in ossequio a criteri direttivi già fatti propri dalla legge n. 468 ma non ancora attuati — una formulazione sia del bilancio preventivo che del rendiconto anche in termini di programmi e di leggi di spesa (16).

Secondo le informazioni fornite dall'Amministrazione le disponibilità riferibili al « piano di emergenza » (pari a 500 miliardi) sono state pressoché integralmente impegnate nel corso dell'esercizio 1979 ed hanno dato luogo a pagamenti per 144,3 miliardi di lire (che corrispondono sostanzialmente all'ammontare dei pagamenti in conto residui registrato dal consuntivo per i capitoli interessati dal piano di emergenza, capitolo 7701, opere idrauliche, capitolo 8405, edilizia demaniale, capitolo 8701, edilizia monumentale).

a) *Difesa del suolo* (oppure idrauliche). — L'articolo 34, comma secondo, della legge n. 843, autorizza la spesa di 680 miliardi nel triennio 1979-81 per la « costruzione, sistemazione e riparazione di opere idrauliche » (180 miliardi per il 1979 e 220 miliardi per ciascuno dei due esercizi successivi). Il programma è stato formulato nel quadro normativo vigente caratterizzato — come è stato sottolineato nella parte dedicata alla organizzazione — da non marginali incertezze. Sotto il profilo della impostazione tecnico-programmatica

(15) Tali relazioni sono state presentate dal Ministro alle Commissioni lavori pubblici della Camera e del Senato il 30 marzo 1979 e il 30 marzo 1980.

(16) In particolare l'articolo 6 comma quarto prevede la « riclassificazione dei dati di bilancio in modo da consentirne una lettura distinta per capitoli, per leggi e per programmi ». L'articolo 22 comma quarto della stessa legge n. 468 prevede che al rendiconto sia allegata una illustrazione dei dati consuntivi che consenta l'evidenziamento dei « costi sostenuti e risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto ».

tali condizioni hanno concorso a impedire la formulazione da parte della Amministrazione di « piani di bacino » per sistemi idrografici omogenei (così come suggeriscono le più accreditate impostazioni economiche ed urbanistico-territoriali in materia). Il programma è stato formulato dal Ministero - in armonia con le direttive delle competenti Commissioni parlamentari - sulla base di una collaborazione tra i Provveditorati alle opere pubbliche interessati ai bacini interregionali oggetto degli interventi, di concerto con il Ministro per l'agricoltura e foreste e d'intesa con le Regioni interessate, ai sensi dell'articolo 89, comma secondo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

L'esame del consuntivo mostra un incremento della spesa impegnata per opere idrauliche (codice della classificazione economica 2.10.7) del 10,3 per cento rispetto al 1978 (con un ammontare di impegni pari a 110,7 miliardi) e una minor incidenza dei nuovi residui di stanziamento. I pagamenti sono stati complessivamente (in conto competenza e in conto resti) di 152,5 miliardi, con un incremento sul 1978 del 105,9 per cento.

Sembra, quindi, che gli effetti del piano di emergenza si avvertono in termini di espansione dei pagamenti mentre solo negli esercizi futuri potrà misurarsi pienamente, in termini di impegni di spesa, il risultato dell'avvio del programma triennale.

b) *Opere marittime.* — Il settore delle opere marittime è oggetto del programma settoriale per le opere portuali (legge 6 agosto 1974, n. 366), predisposto da un comitato formato da rappresentanti dei Ministeri dei lavori pubblici e della marina mercantile. Tale programma, finanziato dalla citata legge n. 366 nonché dalla successiva legge 16 ottobre 1975, n. 492, è stato recentemente integrato dai finanziamenti disposti nell'ambito dei già citati « programma d'emergenza » (per 139 miliardi) e programma triennale (per 800 miliardi nel triennio 1979-81).

Le maggiori disponibilità di cui al « piano di emergenza » pari a 200 miliardi hanno dato luogo a contratti di appalto per oltre 100 miliardi, mentre, secondo dati dell'amministrazione, sono già approntati progetti per un ulteriore importo di quasi 80 miliardi.

Quanto al programma triennale una direttiva del CIPE, in data 23 maggio 1979, ha indicato come prioritarie le opere concernenti i porti il cui traffico commerciale sia superiore (esclusi gli oli minerali) a un milione di tonnellate (Napoli, Palermo, Genova, Venezia, Trieste). Il programma è stato definito attraverso il già richiamato comitato misto lavori pubblici-marina mercantile. Peraltro entro l'esercizio 1979 l'Amministrazione ha approvato due soli progetti di opere comprese nel programma stesso.

I dati di consuntivo per le opere qui considerate evidenziano un incremento della spesa totale rispetto all'esercizio precedente sia in termini di impegni (+ 48,5 per cento) che di pagamenti (+ 20,5 per cento). Gli impegni per opere pubbliche (categoria X) sono stati nel 1979 di 244,9 miliardi (con residui di stanziamento pari a 435,7 miliardi).

La spesa relativa al capitolo 7501 (costruzioni di opere relative a porti di prima e seconda categoria, difesa delle spiagge, sistemazione e completamento di infrastrutture intermodali) che assorbe la quota più rilevante della rubrica (pressoché il 50 per cento), ed è interessato dagli stanziamenti aggiuntivi del programma d'emergenza e del piano triennale, è aumentata notevolmente raggiungendo, nel 1979, 135,6 miliardi; i pagamenti, che pure sono triplicati (passando da 10,3 a 30,8 miliardi), continuano a rappresentare una quota molto bassa delle disponibilità.

Per le opere a difesa di abitati (che gravano sul già menzionato capitolo 7501) sono stati disposti frequentemente interventi di « somma urgenza » (articolo 70 del regio decreto n. 350 del 1895) per opere relative a circa ottanta centri abitati (in particolare in Emilia-Romagna, Liguria, Calabria e Toscana).

c) *Edilizia demaniale e monumentale.* — Le opere relative ad edifici pubblici e statali ed altri edifici demaniali e quelle concernente gli edifici che interessano il patrimonio storico e artistico dello Stato, delle Regioni e di altri soggetti, ai sensi della legge 14 marzo 1968, n. 292, sono state ricomprese nell'ambito del programma di emergenza e del programma triennale.

L'articolo 34, comma primo, n. 3, della legge n. 843 del 1978, ha destinato nuovi finanziamenti di 681 miliardi all'edilizia demaniale e per 39 miliardi all'edilizia monumentale.

Per l'edilizia demaniale la citata legge n. 843 consente di finanziare non solo opere di sistemazione e manutenzione ma anche nuove costruzioni. La spesa impegnata nel 1979 (capitolo 8405) ha raggiunto i 293,2 miliardi con residui di stanziamento pari a 208,3 miliardi; i pagamenti hanno raggiunto i 64,6 miliardi. Si è registrato, così, sia per quanto attiene agli impegni che ai pagamenti un sensibile incremento di spesa.

Il programma triennale ha riconosciuto priorità agli edifici: per il servizio dell'attività giudiziaria; per i servizi attinenti all'ordine pubblico (caserme per i carabinieri, la pubblica sicurezza, la guardia di finanza, ecc.); per uffici finanziari e per i valichi di frontiera.

L'edilizia penitenziaria è oggetto di programmazione settoriale sin dalla legge 12 dicembre 1971, n. 1133, rifinanziata con legge 1° luglio 1977, n. 404 (per gli esercizi finanziari dal 1977 al 1982). La programmazione e la ripartizione delle relative risorse è effettuata da un comitato paritetico fra il Ministero dei lavori pubblici e quello di grazia e giustizia.

Nell'esercizio 1979 la spesa impegnata sul capitolo 8404 (che assorbe la maggior parte delle risorse per l'edilizia penitenziaria) è stata di 150,9 miliardi. I pagamenti complessivi pari a 37,9 miliardi rappresentano il 17,4 per cento delle disponibilità.

La legge finanziaria per il 1980 (articoli 25 e 26) dispone ulteriori finanziamenti per l'edilizia penitenziaria, consentendo, fra l'altro, il ricorso alla procedura dell'appalto-concorso per la costruzione di nuovi istituti di prevenzione e pena.

Per l'edilizia monumentale la competenza del Ministero dei lavori pubblici è circoscritta, come è noto, a lavori di restauro statico-strutturale mentre i lavori di restauro artistico sono di competenza del Ministero dei beni culturali. Le spese totali sul capitolo 8701 (che ha ad oggetto appunto le opere relative ad immobili di interesse per il patrimonio storico artistico dello Stato, delle Regioni e di altri soggetti) sono passate da 46,1 miliardi nel 1978 a 55,7 miliardi nel 1979 (con un incremento del 20,8 per cento); detratti i residui di stanziamento la spesa effettivamente impegnata è stata di 39,5 miliardi; i pagamenti sono passati da 2,2 a 7,2 miliardi.

Secondo le valutazioni del Ministro (espresse nella relazione al Parlamento ex articolo 46 della legge finanziaria per il 1979) il finanziamento per l'edilizia monumentale è ancora distante dal soddisfare le gravi esigenze che si presentano nel settore.

d) *Opere igienico-sanitarie.* — L'attuazione del piano nazionale per gli acquedotti è rimasta fundamentalmente affidata, dopo il trasferimento di competenze attuato dai decreti delegati del 1972, alle Regioni ed agli enti locali. La legge n. 843 del 1979, all'articolo 43, per fronteggiare situazioni di grave carenza venute a determinarsi soprattutto nel Mezzogiorno, ha autorizzato la spesa di 500 miliardi, da parte del Ministero dei lavori pubblici, per la esecuzione di un programma straordinario di opere igienico-sanitarie, da concordarsi con le Regioni e da destinare alle zone particolarmente carenti di tali infrastrutture (con la riserva del 60 per cento delle risorse al Mezzogiorno) (17).

Per il 1979 sono stati destinati al programma straordinario, sul capitolo 8817 di nuova istituzione, 100 miliardi.

Solo all'inizio del 1980 è stata raggiunta l'intesa con le Regioni in ordine ai programmi di intervento. Secondo la relazione al Parlamento del Ministro dei lavori pubblici potranno essere appaltate opere per importi pari alle disponibilità previste per il triennio 1979-81 sin dall'esercizio 1980. La spesa impegnata per opere igienico-sanitarie nel 1979 (avendo riguardo alle opere pubbliche dirette incluse nella categoria X) è stata di 16,2 miliardi, mostrando una sostanziale stagnazione rispetto al 1978. Come si è detto fra i residui di stanziamento - che raggiungono complessivamente i 103,9 miliardi - 100 miliardi derivano dal citato capitolo 8817.

L'articolo 36 della legge finanziaria per il 1979 ha autorizzato interventi per il completamento di istituti di ricovero e cura riconosciuti a carattere scientifico (capitolo 8814) per 15 miliardi (5 per ciascuno degli esercizi del triennio). Sono stati assunti, nel 1979, impegni sulla competenza per 4,4 miliardi, ma non è stato effettuato nessun pagamento. In conto residui gli impegni ammontano a 6 miliardi e i pagamenti a 3,3 miliardi. Non sono state utilizzate nel 1979 le disponibilità di competenza (3 miliardi) destinate

(17) Peraltro in sede di ripartizione dei fondi per il 1979 si è determinato di destinare l'intero stanziamento alle regioni meridionali.

dall'articolo 39 della legge n. 843 alla concessione di contributi trentacinquennali sulla spesa per i programmi per la costruzione, il completamento e l'ampliamento delle cliniche ed ospedali universitarie (capitolo 8896).

Notevoli spese sono state sostenute, anche nell'esercizio 1979, per i contributi a favore degli enti autorizzati alla spesa per la costruzione e sistemazione di acquedotti previsti dal piano generale nonché delle fognature per lo smaltimento di acque reflue aventi carattere interregionale (capitolo 8881) (impegni per 76 miliardi e pagamenti pari a 5,9 miliardi).

Per il ripianamento di disavanzi sono stati erogati contributi straordinari all'ente acquedotti siciliani (capitolo 8907) per 7,5 miliardi e all'ente per l'acquedotto pugliese (capitolo 8906) per 9 miliardi. Non sono stati, invece, disposti contributi alle Regioni da erogarsi a favore dei comuni, consorzi intercomunali e province e delle imprese, previsti dalla legge sulla tutela delle acque dall'inquinamento (legge 10 maggio 1976, n. 319) nonché dall'articolo 37 della legge n. 843 del 1979.

e) *Infrastrutture concernenti il sistema dei trasporti (viabilità e costruzioni ferroviarie).* — In materia di infrastrutture per il sistema dei trasporti le competenze dirette del Ministero dei lavori pubblici sono limitate, nel campo della viabilità, dall'affidamento della maggior parte degli interventi all'ANAS a livello nazionale e alle Regioni a livello locale e, quanto alle costruzioni ferroviarie, dal passaggio delle relative attribuzioni all'Azienda delle ferrovie dello Stato (disposto con legge 27 luglio 1967, n. 668).

Nel campo della viabilità statale le disponibilità relative sono pressoché interamente trasferite all'ANAS. Può segnalarsi, in esecuzione del trattato di Osimo, la spesa, affidata al Provveditorato alle opere pubbliche di Trieste, di un miliardo per la realizzazione di un valico internazionale e la sistemazione di valichi esistenti fra Italia e Jugoslavia.

Di maggiore importanza appaiono le spese correnti sulla rubrica seconda, viabilità statale. Particolare attenzione è stata dedicata dall'Amministrazione alla partecipazione a mostre e rassegne nazionali ed internazionali in campo motoristico; sono state inoltre potenziate le iniziative per l'educazione stradale nella scuola elementare. Sono stati realizzati dispositivi di segnaletica sperimentale, per lo studio di nuovi metodi di organizzazione e disciplina del traffico in alcuni comuni. Fra le pubblicazioni, molte delle quali destinate ai turisti stranieri, merita una segnalazione quella concernente i « Quaderni dell'OCSE » in materia di sicurezza della circolazione stradale.

Le spese sopra menzionate (capitolo 2001) sono state complessivamente (competenza e conto resti) di 3,4 miliardi.

Per la viabilità non statale, le cui competenze sono, com'è noto, trasferite alle Regioni sin dal 1972, le spese per opere pubbliche (categoria X) comprendono, tra l'altro, spese di pronto intervento per talune zone colpite da calamità naturali (del 1971, 1972 e 1973), opere stradali nelle Regioni ad autonomia speciale, il completamento

di sei ponti sul fiume Po, ed ammontano complessivamente a 11,1 miliardi. Più ampio il ricorso a trasferimenti per opere stradali di interesse di enti locali (capitolo 7254 che reca una spesa impegnata di 16,6 miliardi) nonché per contributi trentacinquennali per opere nella provincia di Pordenone (capitoli 7256 e 7270).

Nel campo delle nuove costruzioni ferroviarie l'Amministrazione dei lavori pubblici conserva una competenza residua per il completamento delle linee ferroviarie la cui costruzione era già in corso al momento dell'entrata in vigore della legge 27 luglio 1967, n. 688, che ha trasferito le relative competenze all'azienda autonoma per le ferrovie dello Stato.

Le spese rimaste di competenza del Ministero riguardano, in particolare, nell'esercizio 1979, la costruzione della linea Maccarese-Roma smistamento e l'ultimazione della circonvallazione ferroviaria di Roma, la ferrovia Caltagirone-Gela, il completamento della linea Paola-Cosenza, la circonvallazione ferroviaria di Palermo, la circonvallazione ferroviaria di Trieste e il completamento della variante alla linea Genova-Ventimiglia. Nel novembre 1979 è stata ultimata e consegnata alle ferrovie dello Stato la linea Caltagirone-Gela.

La spesa impegnata, per opere pubbliche, sulla rubrica è stata, nel 1979 di 49,6 miliardi; i pagamenti sono stati pari a 21,5 miliardi.

Nel complesso appare evidente che le attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici in materia di sistema dei trasporti sono, ormai, rilevanti solo in quanto tale dicastero esercita la direzione e il controllo sull'ANAS e in quanto la rete di comunicazioni stradali e ferroviarie costituisce uno dei momenti strategici della pianificazione territoriale unitariamente impostata. A tal fine il Ministero dei lavori pubblici è chiamato, insieme al Ministero dei trasporti ed a quello per il bilancio e la programmazione economica, ad elaborare (per la decisione del CIPE) un piano generale dei trasporti. Resta di grande rilievo, nell'ambito dell'attività istituzionale del Ministero avente ad oggetto la rete dei trasporti, l'attività dell'Ispettorato circolazione e traffico che cura, in particolare: gli studi ed esperimenti per il miglioramento della segnaletica; l'educazione stradale, la propaganda per la sicurezza, la partecipazione alle attività di organismi internazionali nella materia sopra indicata, lo studio ed elaborazione della normativa ministeriale in materia di circolazione stradale (circolari, direttive, ecc.), l'aggiornamento dei regolamenti tecnici della segnaletica stradale, il contenzioso tecnico-giuridico nei confronti degli atti di organi periferici ed enti locali per l'applicazione del codice della strada, ecc.

Il rilievo di questi compiti (la cui spesa come si è visto è inclusa in quella di parte corrente della rubrica 2, viabilità statale) è posto in rilievo sia dai confronti internazionali (ad esempio in Francia uno dei più importanti programmi finalizzati inclusi nel VI e VII piano economico nazionale è quello per la « sicurezza stradale ») sia dalla iniziativa recentemente assunta dal Consiglio dei ministri in ordine alla revisione del codice della strada (attualmente risultante dalla disciplina del decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, e decreto del Presidente della Re-

pubblica 30 giugno 1959, n. 420, parzialmente modificati da alcune leggi speciali). Si tratta, in altre parole, anche sotto il profilo della sicurezza stradale, di adeguare l'organizzazione e l'attività amministrativa alle nuove dimensioni assunte dal sistema dei trasporti stradali e dalla circolazione automobilistica.

f) *Edilizia scolastica*. — La competenza per la costruzione di edifici scolastici è restata allo Stato in via primaria solo per la edilizia universitaria (della quale si riferisce nel capitolo sul Ministero della pubblica istruzione) mentre è passata alle Regioni, alle province ed ai comuni per effetto dei decreti delegati del 1972 e del 1977 e della legislazione settoriale in materia. La spesa impegnata complessivamente per l'edilizia scolastica e universitaria (classificazione funzionale 6.2.3.) è stata di 152,5 miliardi, con un incremento del 69,7 per cento sul 1978.

La programmazione di settore nel campo dell'edilizia scolastica trovò una sua prima, organica, disciplina con la legge 28 luglio 1967, n. 641, la cui gestione era affidata all'Amministrazione dei lavori pubblici. Con la legge 5 agosto 1975, n. 412, la programmazione pluriennale per l'edilizia scolastica (impostata per gli esercizi 1975-1980) è stata affidata ad un meccanismo di programmazione e finanziamento dei programmi di intervento delle Regioni. Le relative risorse, che erano iscritte al capitolo 7916 del Ministero dei lavori pubblici, sono state comprese a partire dalla variazione al bilancio 1978 approvata con legge n. 492 del 1978, nell'ambito del Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (capitolo 7081 dello stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio e della programmazione economica). In conseguenza il capitolo 7916 del Ministero dei lavori pubblici comprende, ora, le sole disponibilità per gli interventi nelle Regioni ad autonomia speciale ed ha comportato, nel 1979 disponibilità di 58,6 miliardi in conto competenza e di 462,3 miliardi in conto resti che hanno alimentato impegni rispettivamente per 41,4 miliardi e per 453,6 miliardi.

Un sintomo rivelatore delle difficoltà ancora incontrate nel garantire piena funzionalità alla nuova ripartizione di competenze può essere individuato nella norma dell'articolo 35 della legge finanziaria per il 1979 (legge n. 843 del 1978) che ha destinato al completamento di opere di edilizia scolastica, sia trasferite alla competenza regionale ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 (articolo 2, secondo comma, lettera c), sia di residua competenza statale finanziate ai sensi della legge n. 641 del 1967, un finanziamento complessivo di 245 miliardi per gli esercizi 1979, 1980 e 1981, da iscriversi nel bilancio del Ministero dei lavori pubblici. Le relative disponibilità di 100 miliardi per l'esercizio 1979 (capitolo 7920 di nuova istituzione) hanno dato luogo a impegni per 32,8 miliardi e pagamenti per 13,8 miliardi (con la formazione, dunque, di 86,2 miliardi di nuovi residui). Risultano disposte assegnazioni ai Provveditorati regionali per 90 miliardi.

Le spese impegnate per l'edilizia scolastica nelle Regioni ad autonomia speciale (comprese nel già citato capitolo 7916) sono

state nel 1979 di 499,9 miliardi, ed hanno dato luogo a pagamenti per 114,2 miliardi.

I contributi a comuni ed altre istituzioni nelle Regioni medesime per opere di edilizia per la scuola materna non statale (capitolo 8001) hanno comportato impegni di spesa per 3,7 miliardi nel 1979 (con residui di stanziamento per 4,2 miliardi).

g) Opere in dipendenza di pubbliche calamità naturali e di danni bellici. — La spesa impegnata per le opere come sopra indicate è stata di 61,9 miliardi ed ha dato luogo alla formazione di residui di stanziamento per 29,8 miliardi, segnando nel complesso, un lieve decremento rispetto all'esercizio precedente. Sono stati erogati pagamenti per 86 miliardi (18).

A tali indicazioni quantitative globali che riguardano solo le opere pubbliche dirette (incluse nella categoria X) va aggiunta la spesa per trasferimenti inclusa nella rubrica 13 del bilancio del Ministero, che ha fatto registrare, nel 1979, una spesa complessiva di 52,7 miliardi.

Soppresso, per l'avvenuto trasferimento di competenza alle Regioni, il capitolo 9003 riguardante lavori ed espropriazioni a totale carico dello Stato in dipendenza di terremoti, resta da registrare la spesa (gravante sul capitolo 9004 del Ministero) per l'apprestamento di materiali e per le necessità più urgenti in caso di calamità per opere non di competenza regionale; nel 1979 la spesa impegnata è stata di 16,8 miliardi (dei quali 8,1 in conto competenza).

Per gli interventi nelle zone terremotate del Belice sono stati assegnati al competente Ispettorato con sede in Palermo le disponibilità in conto competenza ed in conto residui per il 1979 pari a 57,3 miliardi (sulla base della legge 4 agosto 1978, n. 464). Non risultano utilizzate (dando luogo a residui di stanziamento) le disponibilità sulla competenza del capitolo 9051, pari a 18 miliardi, destinate alle opere di urbanizzazione ed allo sgombrò dei ruderi e delle macerie nelle zone danneggiate dal terremoto del 1968 in Sicilia.

In applicazione della legge 19 gennaio 1979, n. 17 (volta a disciplinare interventi di urgenza per i comuni del Piemonte colpiti dalle alluvioni dell'agosto 1978 e per i comuni dell'Umbria colpiti dai terremoti del marzo, luglio e agosto 1978) sono state disposte assegnazioni ai competenti Provveditorati rispettivamente di 470 milioni per il Piemonte e di 4 miliardi per l'Umbria.

Quanto alle opere in dipendenza di danni bellici (disciplinate da ultimo con legge 23 dicembre 1977, n. 933) restano di competenza

(18) Le indicazioni quantitative sopra riferite sono quelle recate dalla voce 2.10.9.I (danni bellici e pubbliche calamità) della classificazione economica, che comprende oltre ai capitoli della spesa dei lavori pubblici inclusi nella rubrica 13 (opere in dipendenza di pubblica calamità) anche quelle riferibili ai capitoli (dello stesso Ministero): 7001, piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra nelle Regioni a statuto speciale; 7006, 7007 opere occorrenti per garantire l'agibilità dei ricoveri provvisori o per la loro rimozione nella zona del Belice.

dell'Amministrazione centrale ai sensi dell'articolo 125 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 i procedimenti per i quali sono stati assunti impegni di spesa entro il 31 dicembre 1977 e quelli per i quali il Ministro dei lavori pubblici abbia previsto, prima del 25 luglio 1977, la progettazione ai fini della esecuzione in concessione.

La legge finanziaria per il 1979 ha disposto, all'articolo 40, un finanziamento aggiuntivo di 3 miliardi in annualità trentennali per ciascuno dei tre esercizi 1979, 1980, 1981, per il completamento di lotti iniziati e per far fronte agli adempimenti previsti dagli articoli 2 e 4 della legge n. 933 del 1977. Nel corso del 1979 è stato approvato il programma di ripartizione dei fondi complessivamente disponibili per 6 miliardi ai sensi dell'articolo 2 e per 66 miliardi ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 933 del 1977.

I procedimenti di attuazione di tali programmi sono caratterizzati da serie disfunzioni, già segnalate in precedenti relazioni dalla Corte, sia per quanto attiene agli strumenti urbanistici (i piani di ricostruzione) sia per quanto attiene al procedimento contrattuale quasi esclusivamente caratterizzato dall'affidamento in concessione dei lavori con pagamento della spesa in annualità (metodo che è previsto come facoltativo dalla legge 27 ottobre 1951, n. 1402).

E, infine, da porre in rilievo l'assoluta inattività dell'Amministrazione dei lavori pubblici per quanto concerne l'attuazione dei compiti del servizio sismico nazionale, istituito con legge n. 176 del 1976 (capitolo 1005); va evidenziato, infatti, che l'intero ammontare degli stanziamenti previsti dall'articolo 44 del decreto-legge n. 227 del 1976, convertito nella legge 29 maggio 1976, n. 336, per gli anni dal 1976 al 1979, pari a 1.800 milioni, risulta totalmente inutilizzato alla data del 31 dicembre 1979.

h) *Opere varie.* — Quanto alle opere incluse nella sopra indicata rubrica (n. 15) del bilancio del Ministero dei lavori pubblici merita particolare segnalazione la vicenda concernente l'applicazione della legge 21 dicembre 1977, n. 985, per la sistemazione e il completamento dell'aeroporto di Roma-Fiumicino. Secondo l'interpretazione accolta dall'Amministrazione il trasferimento di competenze dal Ministero dei lavori pubblici a quello dei trasporti non riguarda le somme già impegnate al 25 aprile 1978 (data in cui è stato soppresso lo speciale ufficio del Genio civile competente per i lavori dell'aeroporto in questione). Le disponibilità iscritte, dunque, ancora sul capitolo 9404 del bilancio dei lavori pubblici per il 1979, pari a 7 miliardi hanno dato luogo a pagamenti per 3,4 miliardi nel corso dell'esercizio.

i) *Edilizia abitativa.* — La gestione degli interventi pubblici nel campo dell'edilizia residenziale è disciplinata, nelle sue linee fondamentali dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, e da quella, recente, 5 agosto 1978, n. 457. Quest'ultima, che segue l'entrata in vigore del decreto delegato n. 616 del 1978, completa il disegno già tracciato dalla legge n. 865 di un intervento pubblico fondato sulla

programmazione nazionale delle risorse finanziarie complessive e sull'attribuzione alle Regioni delle responsabilità della gestione dell'intervento.

Una considerazione generale della politica edilizia - sulla base dei risultati economici conseguiti nel 1979 - mostra come l'investimento complessivo in abitazioni sia aumentato del 20,4 per cento rispetto all'anno precedente (ma secondo le stime della contabilità economica nazionale ciò rappresenta un incremento dell'1,2 per cento in termini reali). Tale aumento degli investimenti in abitazioni è dovuto al più elevato intervento pubblico che, sempre in termini di investimenti reali, è passato dalla quota del 5,2 per cento sul totale degli investimenti in abitazioni del 1978 al 7,7 per cento nel 1979. Da un lato è da registrare, dunque, una difficoltà della politica edilizia generale che si traduce nel sostanziale ristagno del settore considerato nel suo insieme; dall'altro si registra una ripresa della capacità di investimento del settore pubblico.

Le difficoltà di ordine generale sono collegate al quadro complessivo delineato dalle leggi in materia di urbanistica (legge 28 gennaio 1977, n. 10), sull'equo canone (legge 27 luglio 1978, n. 392) e dalle citate leggi n. 865 del 1971 e n. 457 del 1978 per quanto attiene all'intervento pubblico nel settore.

Quanto agli andamenti dell'intervento pubblico nell'edilizia abitativa, nel 1979 si deve registrare come gli effetti espansivi di maggior peso siano da collegare alla gestione dei finanziamenti disposti: con la legge n. 865, in particolare per gli interventi di cui all'articolo 68 (per la costruzione di alloggi di tipo economico e popolare) e all'articolo 55 (per la costruzione di alloggi destinati ai lavoratori dipendenti e per gli interventi di recupero del patrimonio abitativo esistente); con le leggi n. 116 e n. 492 del 1975 che hanno alimentato i programmi già varati sulla base della legge n. 865 (introducendo talune modifiche e snellimenti); dalla legge 8 agosto 1977, n. 513, che ha anticipato - quale stralcio di natura congiunturale - il programma decennale poi disciplinato con la citata legge n. 457 del 1978.

La spesa impegnata per l'edilizia residenziale (secondo la classificazione funzionale, 7.1.) è aumentata nel 1979 del 45,7 per cento; mentre sono quasi triplicati i pagamenti complessivi, si sono di molto ridotti i residui.

La spesa impegnata nel 1979 per edilizia sovvenzionata è stata di 59,1 miliardi (classificazione funzionale, 7.1.3.), con una diminuzione rispetto al 1978 del 39,8 per cento.

In particolare è da rilevare che nel 1979 sono state impegnate (al netto dei residui di stanziamento) spese per contributi trentacinquennali a favore degli Istituti autonomi case popolari e cooperative edilizie per edilizia sovvenzionata (comprese le agevolazioni per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria), sul capitolo 8236, per 208,7 miliardi ed erogati pagamenti per 66,3 miliardi (con un incremento di più del doppio, in termini di pagamenti, rispetto ai 24,7 miliardi registrati sullo stesso capitolo nel 1978). La gestione delle disponibilità finanziarie residue derivante dalle leggi citate con-

tinua ad essere affidata alla competenza del Ministero dei lavori pubblici (sulla base delle norme procedurali in vigore) ai sensi dell'articolo 50 della legge n. 457 del 1978.

Una competenza statale residuale opera anche nel campo della edilizia agevolata e convenzionata che comprende i contributi in conto interessi per mutui contratti da privati, cooperative o enti pubblici che operino nelle aree destinate all'edilizia economica e popolare - concesse nel primo caso in proprietà e nel secondo in superficie - ed accettino, attraverso una convenzione, vincoli concernenti gli standards qualitativi dell'abitazione, il canone di affitto, il prezzo di vendita (articolo 9 della legge n. 166 e articolo 6 della legge n. 492 del 1975, articolo 72 della legge n. 865 e articolo 10 della legge n. 513 del 1977).

La spesa impegnata sul capitolo 8237, concernente contributi negli interessi per l'edilizia convenzionata, è stata di 332,1 miliardi, segnando un incremento del 20 per cento circa rispetto all'anno precedente. I pagamenti relativi sono passati da 32,9 miliardi nel 1978 a 64,7 miliardi nel 1979.

La legge 5 agosto 1978, n. 457, contiene le indicazioni per un programma decennale di intervento per edilizia abitativa, detta una disciplina quadro coerente con le premesse poste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1978, ridefinisce i tratti essenziali dei procedimenti di edilizia sovvenzionata e convenzionata, fornisce una più precisa regolazione agli interventi per il recupero del patrimonio edilizia esistente.

La fase di avvio della legge n. 457 - legata ad un procedimento di programmazione nazionale e regionale che interessa, sia nella fase ascendente di formazione del piano che in quella discendente della sua attuazione, l'attività del CER e delle Regioni e si conclude con la delibera del CIPE - ha implicato tempi lunghi e complessi adempimenti preliminari di carattere finanziario, regolamentare e programmatico.

Quanto ai principali adempimenti programmatori il CIPE ha approvato il 26 ottobre 1978 gli indirizzi programmatici per il programma di settore (ai sensi dell'articolo 2 della legge citata) muovendo da una individuazione dei fabbisogni abitativi da soddisfare prioritariamente, quantificando le risorse finanziarie complessive da destinare all'edilizia residenziale nel primo periodo triennale considerato dal piano (che dovrebbero raggiungere il 20 per cento degli investimenti complessivi dell'edilizia abitativa) e indicando i criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie fra i vari settori di intervento.

La complessità tecnica e politica (legata al processo di consultazione delle Regioni) dell'iter per la formulazione del piano ha impegnato il CER nella sua elaborazione per tutto l'arco del 1979. Il CER ha, infatti, sottoposto al CIPE lo schema del programma quadriennale 1980-1983 (con più puntuali indicazioni per il biennio 1980-1981) solo nel gennaio del 1980 (si tratta della proposta del CER al CIPE di cui all'articolo 3, lettera a), della legge n. 457).

Di più diretta incidenza sulle risultanze del consuntivo è - come appare evidente - l'applicazione delle norme transitorie concernenti il biennio 1978-1979 (articolo 41). Il CER ha provveduto nell'ottobre 1978 alla ripartizione fra le varie destinazioni settoriali e fra le Regioni delle relative risorse (applicando i criteri indicati dalla legge n. 513 del 1977) resa esecutiva con decreti ministeriali del 28 e 29 ottobre 1978, nn. 706 e 712.

I programmi regionali di attuazione sarebbero dovuti intervenire entro 90 giorni da tale assegnazione; i termini effettivamente rispettati da quasi tutte le Regioni hanno consentito una definizione di tali programmi entro il mese di luglio del 1979 (ma restano da completare, alla fine del 1979 i programmi relativi all'edilizia sovvenzionata e convenzionata delle Regioni Abruzzo e Puglia e quelli della sola edilizia sovvenzionata anche nelle Regioni Molise, Campania e Calabria). I fondi disponibili per il biennio considerato sono stati trasferiti alla Sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti per il finanziamento dell'edilizia residenziale istituita dall'articolo 10 della legge n. 457.

Fra i più rilevanti adempimenti di carattere regolamentare va ricordata l'approvazione del regolamento che disciplina l'attività del CER (che ha, fra l'altro determinato le modalità concernenti la consultazione delle forze sociali) nonché l'approvazione di uno schema tipo della convenzione fra Regioni e istituti di credito (circolari n. 61 del 30 aprile 1979 e n. 62 del 2 marzo).

Il meccanismo di finanziamento fondato sull'intermediazione finanziaria della nuova Sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti (articoli 10 e 13 della legge n. 457) rende meno significativi i dati della gestione del bilancio nel quale sono stati iscritti nel 1979 tre nuovi capitoli (8267, 8268, 8269) concernenti l'attuazione della legge n. 457. In particolare risultano erogati alla Cassa depositi e prestiti sul capitolo 8267 complessivi 210 miliardi (limite di impegno annuale 70 miliardi) per contributi venticinquennali afferenti a mutui agevolati (articolo 16 della legge n. 457) e destinati alle Regioni per il completamento dei programmi di edilizia convenzionata-agevolata in corso (capitolo 8269) contributi per complessivi 60 miliardi (limite di impegno annuale 20 miliardi).

Le difficoltà di ordine sociale connesse all'entrata in vigore del regime dell'equo canone (legge 27 luglio 1978, n. 392) ed alla cessazione del regime vincolistico dei fitti nonché quelle congiunturali, legate all'insufficiente espansione dell'edilizia privata ed alla lenta messa in opera del programma decennale, hanno indotto il Governo, alla fine del 1979, a promuovere ulteriori interventi di emergenza per accelerare gli investimenti per edilizia abitativa. Dapprima inclusi nel disegno di legge finanziaria per il 1980 (Atto Senato n. 292) i provvedimenti d'urgenza sono stati poi inseriti nel decreto-legge 17 ottobre 1979, n. 505, non convertito e nel successivo decreto-legge (che dal primo ripeteva i contenuti con le correzioni già recate in sede parlamentare) 15 dicembre 1979, n. 629, convertito in legge 15 febbraio 1980, n. 25.

Tali provvedimenti prevedono: un intervento straordinario affidato ai comuni con popolazione superiore a 350 mila abitanti da attuarsi mediante l'acquisto di alloggi liberi già costruiti o in corso di costruzione (cui è destinata la somma di 400 miliardi) da destinare alla locazione per gli sfratti; un piano di costruzione diretta di abitazioni da parte dei comuni o loro consorzi, finanziato mediante mutui della Cassa depositi e prestiti sino all'importo di 1.000 miliardi al tasso d'interesse annuo del 4 per cento; una nuova forma di incentivazione del risparmio privato per la costruzione e l'acquisto di abitazioni a favore dei soggetti con reddito medio basso (nei limiti già indicati dalla legge n. 457 agli articoli 20 e 21) mediante contributi in conto interessi sui mutui erogati dagli istituti e sezioni di credito fondiario ed edilizio.

1) *Politica di assetto del territorio.* — Come si è ricordato in sede di considerazioni generali l'insieme dei compiti del Ministero dei lavori pubblici, nel quadro delineato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616, trova la sua unità nei compiti di programmazione urbanistica e territoriale.

Una prima ricognizione delle difficoltà e dei problemi che l'operatività del sistema di programmazione territoriale delineata dall'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 viene incontrando nell'esperienza amministrativa può emergere in prima approssimazione, dall'esame dell'attività istituzionale della nuova Direzione generale per il coordinamento territoriale.

Tale Direzione generale, le cui competenze sono poste al centro del sistema di assetto del territorio, ha dedicato una prioritaria attenzione alla costruzione di un sistema informativo territoriale, utilizzando il centro elettronico del Ministero, in modo da giungere alla redazione periodica di rapporti sulla gestione del territorio, che costituiscono la premessa per un efficace « indirizzo e coordinamento » dell'azione regionale in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica. Fra i problemi rivelati dall'esperienza applicativa della legge sui suoli, n. 10 del 1977, i documenti dell'Amministrazione segnalano: la mancanza di norme e direttive di carattere nazionale ha reso disomogenea l'applicazione, in sede regionale e comunale, degli oneri relativi alla concessione di edificazione; lo stato non omogeneo di applicazione del nuovo istituto dei piani pluriennali di attuazione destinati a regolare nel tempo gli oneri e gli strumenti attuativi dei piani regolatori urbanistici, la cui disciplina non corrisponde, nelle soluzioni fornite dalle diverse Regioni, a criteri uniformi. Questi temi si collegano, ora, al vuoto aperto dalla sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme in materia di determinazione delle indennità di espropriazione stabilite dalla legge n. 865 del 1971 e n. 10 del 1977.

Il Governo ha presentato, in materia, un disegno di legge recante « norme provvisorie sulla indennità di espropriazione di aree edificabili » (Atto Senato n. 732) attualmente in fase di avanzato esame parlamentare. Particolari difficoltà — che sembrano esigere un

chiarimento interpretativo univoco o un nuovo intervento normativo - sono state incontrate nell'esercizio del « controllo urbanistico » delle « opere statali » di cui all'articolo 81, commi secondo e terzo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

In collaborazione con il Ministero di grazia e giustizia sono stati affrontati i problemi concernenti l'applicazione del regime dell'equo canone (legge n. 392 del 1978). È stato avviato lo studio di due grandi progetti di intervento, concepiti quale premessa programmatica per l'azione di indirizzo e coordinamento, per il risanamento del Po e per la valorizzazione dell'Appennino.