

## CAPITOLO III

## AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO

## 1 - Considerazioni generali ed aspetti contabili e finanziari della gestione

## a) Considerazioni generali

Un ulteriore, significativo incremento (+ 45% rispetto al 1983) del volume complessivo della spesa, che ha superato i 6.000 miliardi a carico sia dei fondi comunitari sia di quelli nazionali, e la definizione dello schema del nuovo statuto-regolamento hanno caratterizzato l'attività aziendale nel corso del 1984.

Lo statuto-regolamento è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1985, n.30, a distanza di oltre due anni dalla delega relativa contenuta nella legge di riforma. Il ritardo è correlato alla complessità ed alla delicatezza degli ambiti riservati a tale normativa delegata.

Poiché questa ha riguardato gli aspetti strutturali e procedurali del nuovo assetto organico destinati più direttamente ad incidere sulla gestione, alla quale, in ragione degli interessi coinvolti, occorreva garantire piena

continuita' nel passaggio dal vecchio al nuovo regime contabile, il Consiglio di Amministrazione e i dicasteri concorrenti si sono mossi con prudenza, presumibilmente preoccupati di evitare che il riordinamento dell'Azienda si traducesse, quantomeno nel periodo di avvio, in un aggravamento delle condizioni di funzionalita' dell'intervento.

Si ricordera', infatti, che il riordinamento dell'Azienda giunge al termine di una travagliatissima vicenda legislativa durata oltre dieci anni, nel corso dei quali il quadro di riferimento operativo del mercato agricolo comune ha subito profondi rivolgimenti e soprattutto ampliamenti massicci nel numero e nella consistenza delle misure di sostegno.

Le difficolta' crescenti che l'Azienda incontra, a causa di strutture e procedure disegnate per governare realta' assolutamente diverse, si traducono, nonostante gli sforzi compiuti a livello individuale, in disfunzioni e ritardi che nell'ambito europeo penalizzano non solo l'Italia in termini di immagine ma anche, e soprattutto, i destinatari delle provvidenze. Questi ultimi, non ricevendo il pagamento di quanto dovuto nei termini prescritti dalla normativa comunitaria o in termini fisiologici rispetto alla realta' produttiva, vengono a trovarsi in una posizione deteriore rispetto agli altri agricoltori comunitari, dal momento che si contravviene al principio fondamentale - che e' alla base dell'ordinamento comunitario - della applicazione uniforme

della regolamentazione comunitaria in tutti gli stati membri (1).

L'Azienda riformata, quindi, nasce in un contesto pieno di difficoltà in cui deve mettersi al passo con i "tempi comunitari" ed ovviare alle vecchie carenze recuperando l'arretrato, nell'ambito di una gestione - ora allargata organicamente anche a tutti gli interventi di mercato nazionali - di dimensioni imponenti. Di qui il rilievo preminente che andava dato agli assetti funzionali anche nella delicata fase di transizione, onde evitare soluzioni di continuità che, in rapporto alla consistenza dell'attività istituzionale, avevano idoneità ad incidere per lungo tempo sulla ordinata conduzione della gestione.

Va poi ancora una volta soggiunto, richiamando quanto segnalato nelle relazioni degli ultimi anni, che l'aver tralasciato in sede di riforma la soluzione del problema delle articolazioni periferiche di controllo costituisce, ad avviso della Corte, un grave limite della riforma stessa.

-----  
(1) E' noto che, in sostanziale applicazione di tale principio, che avrebbe dovuto trovare nello Stato il principale e piu' interessato assertore, la Commissione CEE ha rifiutato la imputazione al bilancio comunitario di spese erogate su atti istruttori tardivi rispetto ai termini fissati dalla normativa comunitaria. Così' per le spese di magazzinaggio, per le quali l'A.I.M.A. non e' riuscita a concludere formalmente i relativi contratti nei termini fissati dai regolamenti di base.

Il non avere cioè avvertito a pieno l'importanza che poteva avere sui tempi delle procedure di sovvenzione la messa a disposizione dell'Azienda di una struttura periferica permanente, in grado di controllare direttamente e tempestivamente "il fatto generatore" del diritto all'aiuto, rischia di vanificare sostanzialmente i vantaggi che conseguiranno dal rafforzamento del solo apparato centrale e dalle semplificazioni del controllo sulle spese previsto dalla legge di riordinamento.

Va, in proposito, considerato che le difficoltà maggiori che l'Azienda incontra, al momento dell'attuazione delle varie misure di sostegno, riguardano l'organizzazione del sistema di controllo che compete allo Stato membro, che deve accertare, così come dispone l'articolo 8 del Regolamento (CEE) n.729/70 del 21 aprile 1970, che "le operazioni del fondo siano reali e regolari". In mancanza di strutture periferiche aziendali che dovrebbero svolgere queste attività, l'Amministrazione dell'Agricoltura, competente ad emanare la normativa di attuazione della disciplina comunitaria, procede di volta in volta alla individuazione degli organismi cui affidare tali incombenze.

La mancanza di collegamenti funzionali tra questi organismi e l'Azienda (2), la inidoneità che di frequente si

-----  
(2) L'Azienda viene sostanzialmente privata della disponibilità della fase istruttoria, e non ha possibilità, quindi, di incidere sulla qualità e sui tempi di controllo.

riscontra negli organismi cooptati a sopportare carichi di lavoro aggiuntivi, la possibilità che gli stessi hanno di rinunciare ad effettuare tale servizio dal momento che l'Azienda ne può acquisire la collaborazione solo a mezzo di convenzioni organizzative, costituiscono un punto di notevole debolezza della procedura di erogazione; senza contare, poi, che spesso si tenta di superare le descritte difficoltà imponendo ai beneficiari la tenuta di una documentazione minuziosa - con finalità suppletive - che, oltre a costituire un onere non indifferente per i beneficiari stessi, non sempre offre le medesime garanzie di un controllo "dal vivo" delle operazioni da sovvenzionare.

Sotto altro profilo, nelle precedenti relazioni, sono stati segnalati i rischi insiti nel regime adottato dalla legge di riforma per l'immissione, nei ruoli dell'Azienda istituiti con la legge stessa, del personale che attualmente appartiene tutto a ruoli di altre Amministrazioni e di eventuale altro personale - (con opzione da esercitare entro due mesi dall'entrata in vigore dello statuto-regolamento, ed espletamento dei pubblici concorsi solo dopo la conclusione delle operazioni di inquadramento di coloro che abbiano optato). Si paventava, infatti, il pericolo che, a seguito di probabili rinunce degli aventi diritto a transitare nei ruoli aziendali, si originassero vacanze - fronteggiabili solamente a notevole distanza di tempo - di entità tale da provocare

una caduta di funzionalità dell'Azienda (3).

Al momento risulta che le rinunce a transitare nei ruoli dell'A.I.M.A. sono nel numero di trentaquattro, ma la situazione è suscettibile di ulteriore deterioramento, poiché possono ancora verificarsi mancate accettazioni degli inquadramenti. Il pericolo di disfunzioni correlate ad una contrazione di personale continua perciò a sussistere.

b) Aspetti finanziari

Pur in assenza di una specifica disciplina transitoria, essendosi la legge n. 610, all'articolo 18, limitata soltanto a lasciare in vigore "le norme in materia di controllo contabile" fino alla approvazione dello Statuto-regolamento, ha continuato, anche nel 1984, a trovare applicazione il regime contabile previsto dalla legge 31 marzo 1971 n.144.

Tale regime, com'è noto, istituiva nell'ambito dell'A.I.M.A. apposita "gestione finanziaria", basata sul principio del bilancio di cassa, sulla quale andavano a

(3) L'articolo 4, ottavo comma, della legge n.610, il quale ha disciplinato le modalità di opzione, di inquadramento, e di successivo ingresso nei ruoli per concorso, non ha previsto, come invece è stato fatto in sede di istituzione dell'Azienda al volo, norme transitorie per forme accelerate di reclutamento del personale. La diversa scelta legislativamente operata mostra come siano stati privilegiati profili di salvaguardia del personale in servizio, mentre la riforma di un'azienda come l'A.I.M.A., che è organismo statale di intervento comunitario, avrebbe dovuto essere mirata ad assicurare almeno il mantenimento del livello di funzionalità anche nel periodo di transizione dal vecchio al nuovo assetto strutturale.

gravare tutte le spese relative ad interventi di mercato a finanziamento totalmente o parzialmente comunitario o nazionale. Tale gestione veniva alimentata da fondi posti "a disposizione" dalla Comunita' a valere sulle "risorse proprie" e dallo Stato italiano a valere sull'apposito stanziamento del Capitolo 4532 dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro.

Il consuntivo 1984 della "gestione" fa registrare - rispetto alla tendenza positiva degli ultimi anni - un ulteriore significativo incremento di spesa, pari a quasi il 45% rapportato alla spesa del 1983.

Sulla somma complessivamente erogata di miliardi 6.053,1, la spesa di pertinenza comunitaria ammonta a miliardi 4.596,8 e quella imputata ai fondi nazionali a 1.456,3 miliardi, con un tasso di incremento, nei confronti del 1983, rispettivamente del 50,4% e 30,3% circa.

Nella tabella n.1 e' rappresentato, come di consueto, l'andamento della spesa complessiva, nonche' di quella rispettivamente a carico dei fondi comunitari e statali, a partire dal 1972 (anno dell'istituzione dell'A.I.M.A.) sino al 1984.

Anche per le spese generali di funzionamento ha continuato ad operare la menzionata legge n.144/71 che prevede, com'e' noto, l'assegnazione all'A.I.M.A. di una somma annualmente determinata con la legge di bilancio ed

inscritta nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Agricoltura e Foreste.

Il consuntivo di esercizio evidenzia pagamenti per miliardi 22,3 in conto competenza e 5,4 in conto residui, (+5,8 rispetto al 1983) e resta assolutamente prevalente la quota destinata a finanziare le attività di controllo che l'Azienda demanda, in assenza di propri uffici periferici, ad enti ed organismi pubblici e privati, come mostra la Tabella n.2 che riporta la spesa complessiva sostenuta dall'Azienda, negli ultimi sei anni, sui capitoli relativi alle anzidette attività di controllo.

c) Bilancio comunitario: verifica rendiconti

Nell'ambito della gestione dei fondi comunitari, particolare importanza riveste la procedura di verifica e di approvazione dei rendiconti annuali delle spese effettuate dagli organismi pagatori di ciascuno Stato membro. Infatti, soltanto con la decisione di approvazione dei rendiconti stessi da parte della Commissione CEE viene determinata la esatta entità della spesa, da mettere definitivamente a carico del FEOGA, Sezione Garanzia, in un determinato esercizio.

L'indicato modulo di controllo consuntivo riflette il carattere decentrato della spesa comunitaria, la quale viene erogata dagli organismi pagatori istituiti dagli Stati membri sui quali gravano la responsabilità della regolarità



e correttezza delle operazioni sovvenzionate nonche' gli oneri relativi al funzionamento dell'organismo di intervento e delle attivita' di controllo. La Commissione CEE dispone versamenti mensili a favore degli Stati membri sotto forma di anticipi a fronte dei quali viene trasmesso il conto annuale compilato sulla base di un prontuario predisposto dalla Comunita'. L'addebito delle spese al bilancio comunitario ha carattere provvisorio, ed assume valore definitivo solo con la ricordata decisione di approvazione del rendiconto la quale, a termine del Regolamento (CEE) n.1723/72, comporta "la determinazione dell'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'anno in questione, riconosciute a carico del FEOGA Sezione Garanzia".

L'articolo 5 del Regolamento CEE n.729/70 del 21 aprile 1970 prevede che l'approvazione del rendiconto debba avvenire prima della fine dell'anno successivo all'esercizio di riferimento; tuttavia sia per difficolta' organizzative interne alla Commissione, sia per colpa degli Stati membri che ritardano a trasmettere i consuntivi di spesa ed, infine, per i tempi richiesti dall'espletamento della procedura di dialogo tra la Commissione e gli Stati membri in ordine alle partite di spesa contestate, si e' formato un consistente arretrato che ha determinato un ritardo medio nell'approvazione dei rendiconti di 5-6 anni in via di lento ma graduale riassorbimento.

Le decisioni di approvazione dei rendiconti prese nel 1984 hanno riguardato i conti del 1978 e 1979 (4).

Queste decisioni hanno comportato, per le spese dichiarate dall'A.I.M.A., rettifiche di segno negativo rispettivamente per miliardi 63,4 per il conto del 1978 e per miliardi 27,5 per quello del 1979.

Le motivazioni poste a base del rifiuto di accollare al bilancio comunitario le spese che hanno formato oggetto delle rettifiche si ricollegano alla non conformita' alle norme comunitarie delle procedure di liquidazione seguite.

Va tuttavia precisato che per miliardi 5,2 e 16,2 - dei conti rispettivamente del 1978 e 1979 - la decisione non ha carattere definitivo, trattandosi di spese per le quali pende ricorso innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunita' Europee contro la decisione di esclusione, oppure sono in corso accertamenti suppletivi.

Quanto ai casi piu' significativi di spese rifiutate in sede di verifica dei conti (sui quali la Corte di Giustizia della CEE si e' gia' pronunciata respingendo il ricorso dell'Italia) meritano di essere segnalati ancora una volta quelli relativi agli aiuti al magazzinaggio che hanno comportato un onere per lo Stato italiano di miliardi 19,5

-----  
(4) Le decisioni comunitarie, di cui al testo, recano entrambe la data dell'8 febbraio 1984 e sono state notificate al Governo italiano, a termini dell'articolo 191 del Trattato, l'8 marzo successivo.

per i suindicati esercizi, ai quali vanno aggiunti miliardi 5,1 e 0,98 relativi a distillazioni aventi ad oggetto contratti di magazzinaggio conclusi anch'essi in difformita' dalla regolamentazione comunitaria.

Su questa problematica che, con gli esercizi considerati, si dovrebbe esaurire avendo l'Italia modificato dal 1977 la procedura di liquidazione di tali aiuti, si e' ampiamente riferito nelle relazioni degli ultimi anni (5). Una notazione, tuttavia, va fatta su tale vicenda ove si consideri che l'Italia, dalla istituzione di tale misura di intervento e fino al 1977, ha praticamente sopportato tutti gli oneri relativi, avendo sin dall'inizio la Commissione contestato le modalita' di applicazione adottate dallo Stato italiano e rifiutato "in toto" l'accollo delle spese relative al bilancio comunitario.

Il risultato al quale si e' giunti - e cioe' addossare per diversi anni ad uno Stato membro il finanziamento di una misura di intervento esclusivamente comunitaria - nasce, ad avviso della Corte, da evidenti contrasti tra la visuale comunitaria e l'ottica nazionale italiana nell'individuare l'ambito di applicabilita' dell'articolo 8 del regolamento CEE n.729/70, per il quale non vanno attribuite ad interventi

-----  
(5) La contestazione verte sostanzialmente sul fatto che la conclusione formale del contratto di magazzinaggio (non l'inizio effettivo) era avvenuta dopo la scadenza dei termini previsti dalla normativa comunitaria.

comunitari quelle somme "perse" per irregolarità e negligenze riscontrabili nell'attuazione delle misure, ovviamente imputabili agli operatori nazionali. Mentre l'orientamento italiano è stato sempre nel senso di escludere l'applicabilità del predetto articolo 8 nei casi in cui i risultati voluti dalla normativa comunitaria fossero comunque raggiunti anche senza il rigoroso rispetto dei termini temporali indicati dai regolamenti comunitari - e perciò nel senso di riconoscere la sostanziale legittimità dell'intervento finanziario - in sede comunitaria, invece, si è ritenuto di escludere dall'ambito degli interventi legittimi anche quelle fattispecie che, pur sostanzialmente regolari e di per sé idonee a far sorgere nei beneficiari il diritto a ricevere l'ausilio finanziario comunitario, presentassero il mancato rispetto della mera formalità dei termini previsti dalla normativa comunitaria medesima.

In definitiva, la vicenda sottolinea comunque l'esigenza di adeguare le modalità ed i tempi dell'azione amministrativa alle richieste comunitarie, nonché di raccordare la legislazione nazionale a quella comunitaria.

Alla mancanza di un raccordo del genere è da attribuire il rifiuto all'accollo della spesa di miliardi 0,25 e 10,4 (rispettivamente 1978 e 1979) sostenuta a titolo di distillazione comunitaria (Regolamento n.1944/78).

Nella decisione di rifiuto la Commissione ha sostenuto

che, avendo la legge 18 agosto 1978, n.506, aumentato da 40.000 a 80.000 lire il diritto erariale sugli alcol, il prezzo dell'alcol da vino ha conseguentemente subito un aumento, modificando le condizioni di mercato sulla cui base il Consiglio delle Comunita' aveva fissato il livello di aiuto alla distillazione (6).

Di rilievo, per le motivazioni addotte, il rifiuto delle spese relative alla vendita del burro a prezzo ridotto (Regolamenti CEE n.2370/77 e 1901/78) per un importo di miliardi 5 e 5,7 rispettivamente per gli esercizi 1978 e 1979. La Commissione ha rilevato, infatti, che mancano le prove dei controlli effettuati e che le stesse non sono state fornite dalle Autorita' italiane nonostante varie richieste dal 1981 in poi.

In pratica l'A.I.M.A. aveva disposto la concessione dell'aiuto sulla base delle richieste ricevute accompagnate da una cauzione, sotto forma di fidejussione bancaria, il cui svincolo veniva disposto qualora dopo un anno dal pagamento non fossero pervenute denunce di irregolarita' del servizio repressione frodi.

-----  
(6) L'esclusione degli indicati importi rivestiva, tuttavia, carattere provvisorio in attesa della sentenza della Corte di Giustizia della Comunita' Europea su ricorso dell'Italia presentato contro la decisione - pure negativa - adottata sui conti del 1976 e 1977 per analoga fattispecie.

Senza entrare nel merito della tesi restrittiva adottata dalla Commissione CEE, la Corte e' dell'avviso che le modalita' di controllo, adottate dall'Amministrazione italiana, sono state in larga misura influenzate dalla difficolta' che generalmente l'Amministrazione stessa incontra nella organizzazione del sistema di verifica a causa della mancanza di propri uffici locali.

## 2 - Organizzazione dei servizi e personale

### a) Organizzazione dei servizi

Lo statuto-regolamento, entrato in vigore nel febbraio di quest'anno, contiene la disciplina sull'assetto organizzativo dell'Azienda, sicche' occorre attendere gli esiti dell'applicazione del medesimo per poter valutare la funzionalita' della nuova struttura.

Il Collegio dei revisori, sebbene costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 1983, non ha potuto entrare in funzione avendo l'articolo 18 della legge n.610 lasciato in vigore il vecchio modulo di controllo fino alla data di approvazione dello statuto-regolamento (7).

Con la pubblicazione (8) delle condizioni generali delle

convenzioni di affidamento ad assuntori delle operazioni di ammasso pubblico, e dei requisiti di idoneità tecnica e delle modalità per la iscrizione nel relativo albo, e' stata data concreta attuazione al disposto dell'articolo 8 della legge n.610.

Sebbene il ritmo delle domande e delle iscrizioni nelle varie categorie merceologiche sia stato intenso nella seconda metà dell'84, non ha e non poteva avere l'istituzione dell'Albo concreta incidenza sulle procedure di affidamento del servizio degli ammassi espletati nello stesso anno (9).

(7) Per quel che concerne le modalità dei controlli prima dello statuto-regolamento, si veda la relazione sull'esercizio finanziario 1981, volume II/1, pag.151 e seguenti.

(8) Supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale n.114 del 26 aprile 1983.

(9) Alla data del 31 dicembre 1984 risultavano pervenute all'A.I.M.A. 256 domande di iscrizione. L'istruttoria tecnica ed amministrativa in ordine al possesso dei requisiti prescritti esperita su 189 domande ha comportato la iscrizione nell'Albo di 147 imprese (42 domande sono state respinte) così distinte per categorie merceologiche:

<u>CATEGORIA</u>	<u>ISCRITTI</u>
CEREALI	49
CARNI	1
OLII VEGETALI	11
LATTIERO CASEARI	1
BURRO	3
ALCOL VINICO	66
TABACCO	5
MANGIMI	7
ZUCCHERO	4
---	---
	147

Si ricordera' che per l'Azienda l'istituzione e la regolare tenuta dell'Albo riveste una particolare importanza in quanto oltre a consentirle l'esperienza delle piu' proficue forme concorsuali di affidamento delle operazioni di ammasso, pone a disposizione dell'Azienda stessa, che ne e' istituzionalmente priva, una potenziale rete di strutture ricettive e di gestione distinte per categorie di intervento.

Una notazione particolare merita, infine, l'iniziativa in materia di automazione portata a termine dall'Azienda nel corso del 1984.

L'articolo 18 della legge 22 dicembre 1984 n.887, (legge finanziaria 1985), ha autorizzato l'A.I.M.A. a completare nel limite di spesa di 7 miliardi, il sistema di automazione dei servizi. L'Azienda ha tempestivamente affrontato il problema nella prospettiva dei vantaggi conseguibili dalla automazione delle procedure di spesa, che notoriamente coinvolgono annualmente un numero imponente di beneficiari, ed ha affidato ad una ditta specializzata l'incarico di realizzare lo studio di informatizzazione dei servizi da essa predisposto nel previsto arco di un triennio a partire dal 1985.

#### b) Personale

Una delle novita' piu' significative della legge di riordinamento dell'Azienda e' stata quella di dotare l'Azienda



da di propri ruoli organici nei quali, per effetto delle disposizioni transitorie, avra' diritto di transitare tutto il personale in servizio presso l'Azienda alla data del 30 giugno 1981.

A tal fine la legge di riordino ha previsto due distinte procedure, l'una di inquadramento per il personale di ruolo del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, dell'amministrazione dei Monopoli di Stato e dell'Ufficio di Ragioneria presso l'A.I.M.A. e l'altra di immissione nei ruoli dell'Azienda del personale "appartenente ad enti ai quali l'A.I.M.A. rimborsa i relativi emolumenti mensili" attraverso l'espletamento di un concorso per titoli.

Nel 1984 si e' conclusa con la nomina di 50 vincitori l'indicata procedura concorsuale (10).

Per l'inquadramento del restante personale, la legge n.610 ha previsto che il personale stesso possa chiedere di essere inquadrato nei ruoli dell'Azienda nei due mesi successivi dalla data di emanazione dello statuto-regolamento.

Appare interessante notare che, a fronte di una dotazione organica complessiva di 29 dirigenti, il numero di quelli in servizio presso l'Azienda aventi diritto alla fine del 1984, a transitare nei ruoli aziendali ammontava a 11

-----  
(10) Una unita' per la 7^ qualifica, 11 per la 6^, 36 per la 4^ e 2 per la 2^.

unita'. A queste vanno aggiunti 15 direttivi ad esaurimento (11).

Rispetto alle qualifiche funzionali la situazione tra le previsioni organiche e gli aventi diritto all'inquadramento, e' quella descritta alla tabella n.3, nella quale e' riportata anche la situazione relativa al ruolo dirigenziale.

Nella lettura dei dati, riportati nella tabella, occorre tener presente innanzitutto che dalle operazioni di inquadramento conseguiranno significativi mutamenti nella consistenza numerica nei vari livelli per effetto dell'articolo 17 della legge n.610, il quale ha stabilito che l'inquadramento viene fatto sulla base dei "concreti profili professionali" identificati da apposita Commissione paritetica.

Scontando quindi una prospettiva abbastanza prevedibile di non corrispondenza tra posti di organico e personale dipendente, l'articolo 14 della legge n.610 ha esplicitamente previsto la possibilita' di inquadramenti anche in soprannumero.

Va, inoltre, sottolineato che nel prospetto viene indicato a parte il personale dell'Amministrazione dei

-----  
(11) Va rilevato, pur tuttavia, che nella legge di riforma non vi e' alcuna previsione di un ruolo ad esaurimento, se si prescinde da quanto disposto per l'inquadramento del personale dell'amministrazione dei monopoli di Stato (di cui si dira' in prosieguo).

Monopoli di Stato in quanto per esso e' previsto l'inquadramento in apposito ruolo speciale ad esaurimento (articolo 14).

### 3 - Attivita' istituzionale

Con riferimento ai dati di consuntivo riportati nel paragrafo relativo agli aspetti finanziari della gestione, il sensibile incremento del volume complessivo di spesa registratosi nel 1984 (+ 44,99%) e' da attribuire - tenuto conto che l'area degli interventi e' rimasta sostanzialmente immutata - principalmente ad un incremento quantitativo delle attivita' sovvenzionate.

Il prospetto seguente riporta, accanto alla indicazione della spesa erogata per ogni singola misura di intervento, la percentuale di variazione rispetto al precedente esercizio; esso distingue gli interventi a totale finanziamento comunitario da quelli parzialmente o totalmente a carico dello Stato italiano.

## A) - A carico dei fondi della Comunita'

	miliardi	variazioni* rispetto al 1983
integrazione prezzo grano duro	223,6	- 15,21
aiuti nel settore del latte e dei prodotti derivati	141,2	- 6,93
integrazione prezzo olio di oliva	872,6	+ 103,64
aiuto al consumo olio di oliva	315,6	+ 11,24
spese per l'istituzione di uno schedario olivicolo nazionale	22,9	+ 59,02
aiuti alla produzione di semi oleosi	104,6	+ 54,50
aiuti nel settore ortofruttico- lo	1.321,6	+ 41,72
aiuti nel settore della pesca	1,0	- 74,36
aiuti all'ammasso privato di carni suine e bovine	16,9	+ 24,26
premi ai produttori di carni ovine	0,7	+ 133,33
premi per nascita vitelli	87,6	- 12,23
premi per il mantenimento del- le vacche nutrici	16,8	+ 9,09
premi nel settore del tabacco	485,4	+ 48,21
premi all'ammasso privato di vini da tavola e di mosti	212,7	+ 82,10
aiuti alla distillazione vi- ni da tavola	684,2	+ 165,19

	miliardi	variazioni* rispetto al 1983
aiuti per l'acquisto di prodotti ricavati dalla distillazione vini da tavola-Quota partecipazione FEAOG	5,5	+ 150,00
aiuti per l'acquisto di prodotti ricavati da prestazioni viticole - Quota partecipazione FEAOG	38,4	+ 67,68
aiuti alla produzione di fibre tessili	0,7	-----
aiuti alla produzione di foraggi, mangimi e sementi	15,9	+ 7,43
restituzione all'esportazione di forniture in dono per aiuti alimentari	17,2	- 29,80
indennita' di compensazione fissa campagna cereali apicoltura (12)	2,6	+ 67,50
	-----	-----
	4.587,7	+ 50,35

B) - A carico dei fondi comunitari per aiuti alimentari

aiuti alimentari comunitari ai paesi in via di sviluppo	9,2	+ 64,28
---	-----	---------

-----  
(12) Nel settore sono stati erogati aiuti per lire 616.000.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

C) - A carico di fondi nazionali	miliardi	variazioni* rispetto al 1983
aiuti alimentari nazionali ai paesi in via di sviluppo	39,5	- 25,62
prestazioni viniche obbligatorie ed acquisto dell'alcol derivato	314,5	+ 670,83
ammasso pubblico formaggio pecorino romano	19,5	-----
spese connesse alle attività del comitato tecnico amministrativo per lo schedario oleicolo italiano	0,6	-----
commercializzazione dello zucchero	35,7	-----
commercializzazione dell'alcol	54,5	- 53,50
commercializzazione dei cereali	158,9	- 17,72
commercializzazione dell'olio d'oliva	288,7	- 731,98
commercializzazione tabacco in colli	11,4	+ 58,33
commercializzazione prodotti caseari e loro derivati	4,7	- 32,86
commercializzazione delle carni bovine	380,9	- 33,13
premi speciali per il mantenimento delle vacche nutrici	27,9	- 26,58
spese per il pagamento dell'iva	119,4	- 112,83
	-----	-----
	1.456,2	+ 30,27
<b>totale generale</b>	<b>6.053,1</b>	<b>+ 44,99</b>

La evidenziazione grafica, di cui alla tabella n.4, degli aggregati complessivi di spesa dei settori di intervento, raffrontata, in termini percentuali, a quelli del 1983, mostra che gli incrementi piu' significativi si sono verificati nel settore vitivinicolo (dal 13,4 al 21,6) e in quello delle materie grasse (dal 18,2 al 24,8); che quasi tutti gli altri settori non presentano significative variazioni ad eccezione dei settori dei cereali e delle carni che registrano una flessione.

a) Attivita' di gestione :

Tale attivita' riguarda le operazioni di acquisto, stoccaggio e vendita all'intervento di cereali, carne, olio di oliva, tabacco, alcool, burro, latte scremato in polvere e zucchero, che l'A.I.M.A. affida ad operatori esterni a mezzo di apposite convenzioni di assuntoria.

La spesa relativa viene prefinanziata dallo Stato membro e rimborsata allo stesso dalla Comunita' sulla base di contabilizzazioni provvisorie mensili riassunte poi in un rendiconto finale (costituito da un conto acquisti, piu' costi tecnici e finanziari forfettizzati, meno vendite, piu' avvaloramento delle scorte giacenti) il cui saldo viene imputato a credito o a debito della Comunita'.

Il consuntivo 1984, relativo a tale settore evidenzia un

elevatissimo esborso da parte dello Stato italiano, pari a 530,74 miliardi.

Tale dato, tuttavia, non assume carattere definitivo in quanto, a parte la voce relativa all'alcool (miliardi 54,5) che grava definitivamente sul bilancio nazionale, per tutte le altre voci si tratta di somme anticipate agli assuntori dallo Stato italiano per le nuove campagne acquisto soprattutto a fine anno, che verranno recuperate attraverso il suddetto meccanismo dei rimborsi.

Il totale delle somme anticipate ha assunto nel 1984 una consistenza significativa in quanto ha prodotto i suoi effetti sul piano finanziario la modifica introdotta, nelle condizioni generali di assuntoria, al sistema di finanziamento delle spese, che concerne gli acquisti anticipati, ora, totalmente dall'Azienda.

La modifica del sistema di finanziamento degli acquisti e' stata agevolata dalla normativa comunitaria che ha disposto che il pagamento dei prodotti conferiti all'intervento, avvenga non prima di 120 giorni (e non oltre 140) dalla loro consegna.

Si tratta di una misura che, dilazionando il pagamento del corrispettivo - che secondo le stime effettuate riduce di un 6% il valore del prodotto - tende a scoraggiare il ricorso all'intervento pubblico, e quindi a ridurre l'onere per le finanze comunitarie.



In questa ottica si colloca anche il Regolamento CEE n.3184/83, - sostitutivo del Regolamento CEE n.380/78, relativo al finanziamento del regime degli anticipi per le spese a carico della Sezione Garanzia del FEAOG - che ha stabilito che gli oneri derivanti dalle operazioni di ammasso pubblico sono da imputare non piu' al mese in cui dette operazioni hanno avuto luogo ma al mese successivo; cio' ha comportato il rinvio di un mese dell'assunzione a carico dei conti comunitari di questi oneri, aggravando il costo del prefinanziamento che viene sostenuto dallo Stato membro.

b) Attivita' di erogazione a carico del bilancio comunitario

La garanzia del reddito dei produttori agricoli viene perseguita attraverso una serie di misure finanziarie di sostegno variamente denominate, come premi, aiuti, integrazioni di prezzo, compensazioni ecc., erogati direttamente dall'Azienda a favore delle categorie interessate.

I requisiti e le condizioni per ottenere tali aiuti vengono fissati dalla regolamentazione comunitaria, mentre le modalita' attuative delle varie misure sono di norma regolamentate dallo Stato membro. Come, tuttavia, si e' segnalato nelle relazioni degli ultimi anni, la Comunita', allo scopo di conseguire l'applicazione uniforme della pro-

pria normativa in tutti gli Stati membri, stabilisce, con sempre maggiore frequenza, nei regolamenti che disciplinano le misure di sostegno, termini entro i quali deve essere effettuato il pagamento ai beneficiari.

Dopo ripetute segnalazioni ed avvertimenti a rispettare tale termine che - secondo la Comunità' riveste carattere ultimativo - la Commissione CEE ha dichiarato che "a decorrere dal 10 gennaio 1984 rifiuterà l'assunzione in carico delle spese effettuate fuori dai termini comunitari" (13).

La traduzione in concreto del proposito a più riprese manifestato dalla Commissione di non ritenere conformi alla normativa comunitaria i pagamenti tardivi, salvo quelli giustificati da comprovate cause di forza maggiore, deve costituire una preoccupazione costante degli organismi nazionali deputati all'attuazione delle politiche di sostegno; sicché in relazione alla entità delle conseguenze negative che possono scaturire per le finanze nazionali da una decisione del genere occorrerà organizzare le attività di controllo ed i procedimenti di liquidazione in funzione delle rigide prescrizioni comunitarie.

La tabella n.5 evidenzia i pagamenti effettuati nel corso del 1984 distinti per campagna di riferimento, nella

-----  
(13) E' quanto si legge a pagina 12 della relazione di sintesi della Commissione -in data 27 luglio 1983- sulle conclusioni dei lavori relativi alla liquidazione dei conti FEAOG, Sezione Garanzia, per gli esercizi 1978 e 1979.

quale cioè si è maturato il diritto all'aiuto.

Dall'esame della stessa si ricava che appare molto consistente l'importo degli aiuti erogati nel 1984 in conto di campagne progressive, talune addirittura remote.

Quale che sia la causa del ritardo, viene spontaneo chiedersi a quale funzione di sostegno del reddito dei produttori può assolvere una integrazione del valore del prodotto agricolo pagata a così lunga distanza dalla nascita "del fatto generatore del diritto".

c) Attività di erogazione a carico del bilancio nazionale

Nella prospettiva dell'attuazione del nuovo ordinamento dell'A.I.M.A., che dota l'Azienda di un bilancio annuale di previsione nel quale andranno a confluire le spese di funzionamento e quelle erogate per interventi nazionali, appare utile dedicare a questi ultimi un cenno particolare che ne evidenzia le caratteristiche e la consistenza.

La tabella n.6 fornisce il quadro riassuntivo delle misure di intervento nazionali con l'indicazione del costo complessivo, sostenuto nel 1984, ripartito per campagne di riferimento.

Un chiarimento merita il dato relativo agli anni di riferimento degli aiuti alimentari il quale non attiene a ritardi di pagamento, ma riguarda l'anno in cui è stato programmato l'intervento la cui mobilitazione viene disposta

dal Ministero degli Esteri, previi accordi con i Paesi interessati.

Inoltre va sottolineato che l'onere a carico dello Stato italiano per le indicate azioni di sostegno, tutte ricollegabili alla politica agricola comunitaria, appare in costante aumento (14).

Cio' e' attribuibile in parte alle note difficoltà finanziarie della Comunità che, nel perseguire politiche restrittive, autorizza gli Stati membri ad assicurare, a carico del proprio bilancio, aiuti integrativi. E' il caso delle integrazioni dei prezzi per il mantenimento delle vacche nutrici e per la nascita dei vitelli, ed, indirettamente, per i rilevanti oneri relativi all'acquisto ed alla gestione dei prodotti ricavati dalla distillazione dei vini.

A tale proposito va ricordato che la regolamentazione comunitaria prevede, attraverso misure diversificate, la distillazione dei vini allo scopo di eliminare le eccedenze produttive.

Nel tempo, tale misura di intervento ha assunto consistenza sempre maggiore, trasferendo sui prodotti

-----  
(14) miliardi:  
1980 ..... 152,4  
1981 ..... 109,1  
1982 ..... 163,4  
1983 ..... 188,5  
1984 ..... 521,4  
-----  
tot. ... 1.134,8

ottenuti dalla distillazione dei vini le problematiche di assorbimento. In assenza di una regolamentazione comunitaria nel settore dell'alcol, sono intervenute disposizioni nazionali (15) che hanno addossato allo Stato italiano l'onere dell'acquisto e dello stoccaggio dei prodotti ricavati dalle distillazioni comunitarie dei vini da tavola (alcol ed acquaviti).

Nel quinquennio 1980-84 la spesa complessiva sostenuta dallo Stato italiano per l'acquisto e lo stoccaggio, dei prodotti suindicati, e' ammontata a miliardi 752,9, di cui 690,3 per l'acquisto e 62,6 per oneri di magazzinaggio.

L'assorbimento costante di consistenti quantitativi di prodotto, non facilmente esitabili, ha creato presso i magazzini di deposito dell'intervento un accumulo enorme di scorte di alcol e di acquavite (16). Tale situazione, destinata ad

-----  
(15) Si tratta del decreto legge 24 febbraio 1975, n.25, convertito nella legge 22 aprile 1975, n.12, del decreto legge 1° maggio 1980, n.180, convertito nella legge 18 luglio 1980, n.338, del decreto legge 12 settembre 1983 n.462, convertito nella legge 11 novembre 1983, n.638, e della legge 28 luglio 1984, n.408, che - in pratica - hanno autorizzato l'A.I.M.A. a sostenere tali oneri dal 1° gennaio 1975 al 31 dicembre 1985.

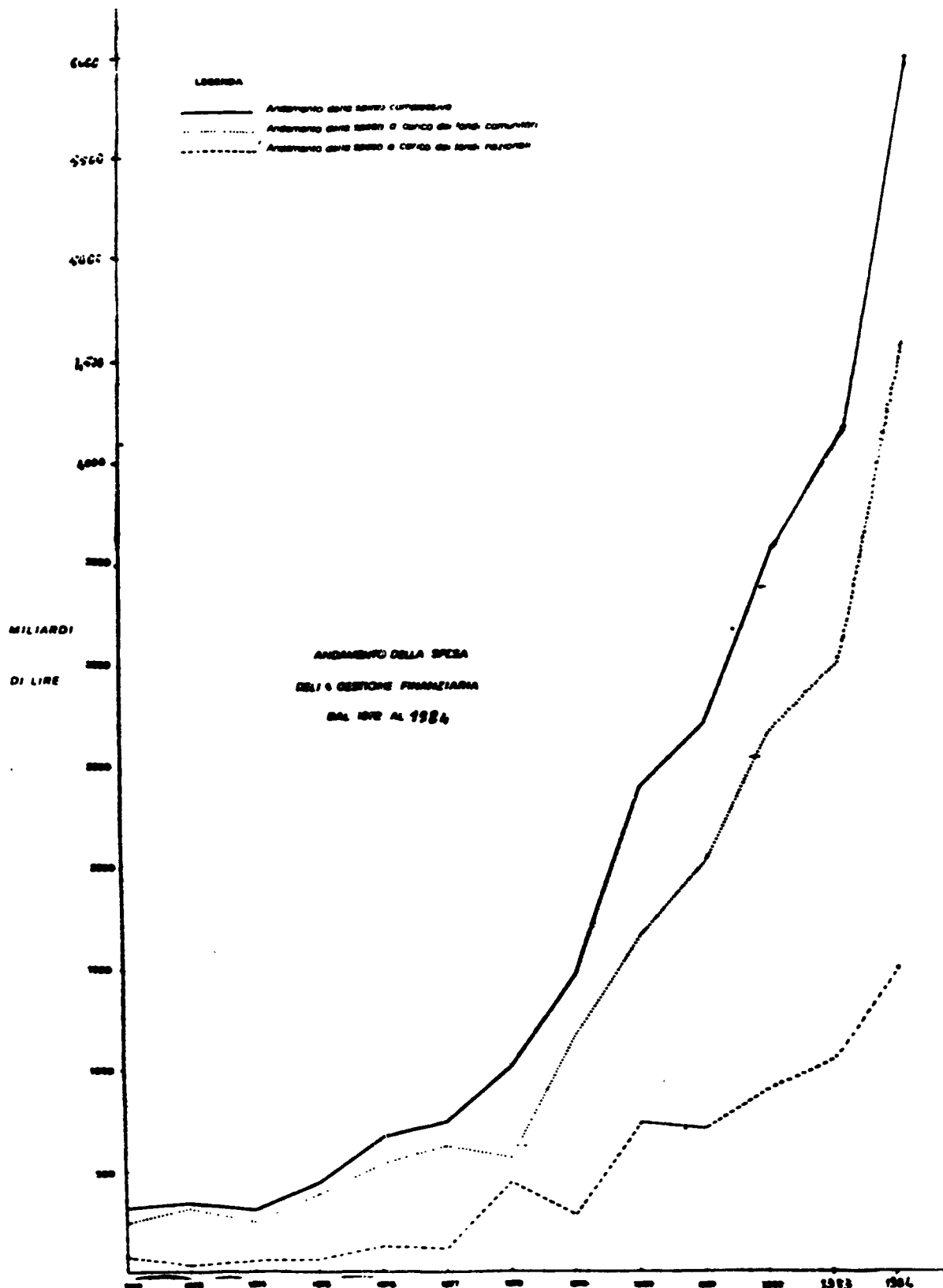
(16) Secondo dati aziendali, le giacenze a fine 1984 ammontavano a ettanidri 5.500.000 cosi' distribuiti:  
- ettanidri 1.250.000 alcol buon gusto  
- ettanidri 1.100.000 alcol greggio  
- ettanidri 2.500.000 acquavite  
- ettanidri 700.000 acquavite in invecchiamento  
Solo per tale ultimo prodotto non sorgono problemi di assorbimento.

aggravarsi ulteriormente, pone rilevanti problemi organizzativi e finanziari, sia per le difficoltà di reperire sempre nuove strutture ricettive e sia per i consistenti oneri di magazzino che l'Azienda sostiene dovendo fare ricorso, in mancanza di propri depositi, a quelli privati.

In base ai quantitativi giacenti ed alla misura dei compensi per ettanidri-anno di prodotto, validi per il 1984, la spesa complessiva per il solo 1984 ammonta a 41 miliardi circa.

La tendenza all'inevitabile aumento di tali oneri, già tanto cospicui, legata anche alla posizione di vantaggio dei titolari dei magazzini di deposito in quanto ad essi l'Azienda deve necessariamente rivolgersi, richiede l'adozione di sollecite misure di smaltimento delle scorte che tengano realisticamente conto della impossibilità di praticare soluzioni di tipo tradizionale, quale la vendita del prodotto a ricavi economicamente convenienti.

TABELLA n.1



## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA n. 2

CAP	1979	1980	1981	1982	1983	1984	TOTALI
103	48.252.785	142.035.460	175.312.595	250.693.749	341.113.570	475.122.570	1.432.530.729
133	1.558.557.360	2.371.206.945	286.016.430	1.280.614.820	2.649.598.665	3.536.277.955	11.482.072.175
134	41.951.395	-----	839.117.015	-----	-----	-----	881.068.410
135	285.092.755	325.273.245	607.667.300	644.892.615	1.321.832.305	921.359.735	4.104.117.955
136	4.571.609.230	8.981.054.150	6.235.098.020	7.294.363.121	8.388.989.535	12.275.030.670	57.546.144.726
137	14.407.865	16.758.685	17.359.475	33.349.650	74.895.765	40.578.030	197.349.470
138	1.792.990	723.050	1.351.615	2.255.810	16.299.980	22.868.310	45.291.755
139	2.173.911.500	2.980.159.600	2.581.146.500	5.375.076.100	4.521.722.100	4.600.093.600	22.312.109.400
140	131.571.115	340.393.735	604.107.755	989.527.995	469.762.875	252.737.575	2.788.101.050
141	757.757.045	858.863.140	784.971.065	1.014.393.135	1.171.284.800	2.404.037.365	6.991.306.550
	9.182.704.040	16.016.468.010	12.132.147.770	16.885.166.995	18.955.499.595	24.608.105.810	97.780.092.220



## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA n.3

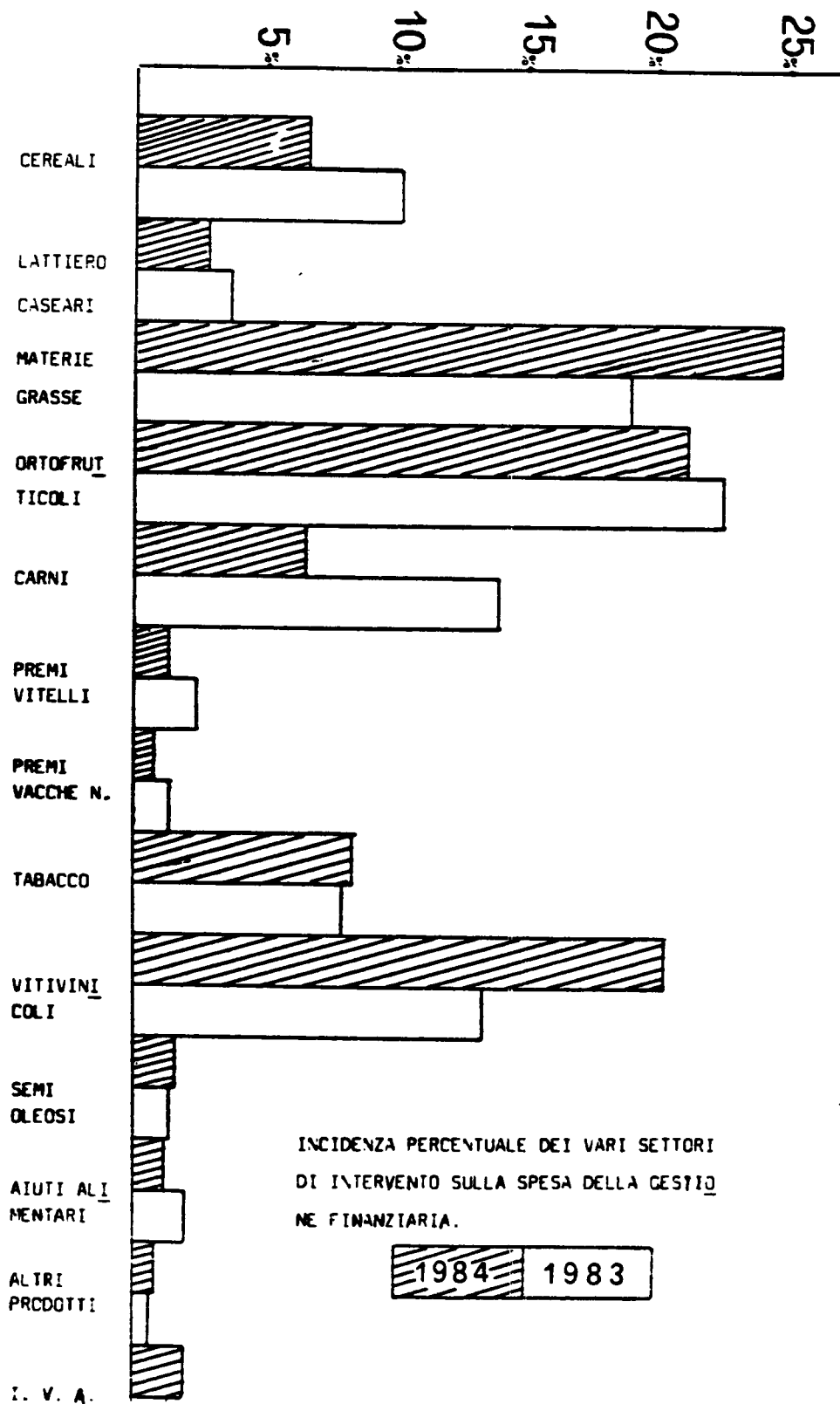
	M.A.F.	C.F.S.	Ragione- neria	Mong poli	Nuovi ENTI(1)	MAF * Enti	Totali	Dotazio ne URG nica
Dirigente Sup.re	2	=	=	=	=	=	2	5
Primo Dirigente	5	=	3	=	=	1	9	23
Ispettore Generale	2	=	=	1		=	15	=
Direttore Divisione	10	=		=	=	=		=
Ispettore Capo	2	=		=	=	=		=
///	///	///	///	///	///	///	///	///
VIII livello	4	=	2	15	=	=	21	17
VII livello	33	5	5	44	1	3	91	56
VI livello	25	3	1	14	10	1	54	156
V livello	7	4	3	6	=	=	20	17
IV livello	6	1	5	17	36	=	65	142
III livello	9	1	=	6	=	=	16	15
I e II livello	14	=	2	=	2	=	18	31
	98	14	18	102	49	4	235	434

(1) già di ruolo in quanto vincitori concorse interno

\* allo stato attuale non hanno diritto in quanto non ancora inquadri nei ruoli speciali del M.A.F..

./.

TABELLA n.4





LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA n.6

A LAVORO STATO IIA INI

	1979 79/80	1980 80/81	1981 81/82	1982 82/83	1983 83/84	1984 84/85	1111/81
Previdenti obbligatori Cassa							
- Alibi all'indagini iniziali al mese in via di sviluppo	925.313.660	1.320.131.780	3.694.285.750	31.028.715.580	2.536.100.825		37.494.546.995
- Obvii erpedito e ritero-erpio alvini - chivvati diad.lli.			781.767.080		4.668.823.515	319.057.836.820	314.508.427.465
- Pivni appimondati per il mordinio, vanchi nãtrici			617.186	28.003.525	27.891.224.390		27.919.645.035
- Amozzo pubblico temppio parviroo rrom. pordio. 83						19.510.271.665	19.510.271.665
- Spese rorvoro alle attivitã del Comitato Tecnico Anno per lo Statuto Micromo Italiano						681.469.381	680.469.380
- Spese per il rorvoro ob.lli IVA						119.451.807.108	119.451.802.108
<b>TOTALI</b>	<b>925.313.660</b>	<b>1.320.131.780</b>	<b>4.476.470.010</b>	<b>31.056.719.105</b>	<b>35.096.147.281</b>	<b>448.651.417.015</b>	<b>521.515.184.640</b>

## Capitolo IV

## MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

## 1 - Considerazioni generali

L'istituzione, or sono dieci anni, del ministero per i beni culturali e ambientali risolse, mediante l'accorpamento in un unico complesso organizzatorio, il problema della appartenenza di una serie di uffici (per i beni artistico-storico-culturali, per le accademie e le biblioteche, per la discoteca di Stato, per l'editoria libraria, per le bellezze naturali, per gli archivi di Stato), sino ad allora facenti parte di tre diverse amministrazioni (Pubblica istruzione, servizi atipici della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Interno) (1).

Intento fondamentale del legislatore, nel dare vita alla nuova Amministrazione, fu quello di favorire l'azione di impulso e di programmazione degli interventi di salvaguardia e di valorizzazione del complesso patrimonio artistico, storico, archeologico, ambientale e culturale in genere

(1) L'inserimento degli archivi di Stato nella nuova struttura rappresento' un connotato caratteristico dell'operazione, comportando il riconoscimento del valore essenzialmente culturale del bene archivio, contrariamente alla tendenza a considerarlo strumento amministrativo, della quale era espressione la collocazione degli archivi di Stato nell'ambito del Ministero dell'interno.

attraverso la sintesi tra momento conservativo, momento promozionale, impegno scientifico ed attività amministrativa di supporto.

In concreto, però, l'istituzione del ministero, se per un verso creò un unico centro di imputazione dei poteri di tutela del patrimonio culturale, offrì una risposta di tipo esclusivamente organizzativo, e per giunta in chiave prevalentemente burocratica, al principio fondamentale di cui all'articolo 9 della Costituzione.

L'organizzazione venne, infatti, strutturata, al centro, su tre uffici centrali ed una direzione generale; un organo collegiale consultivo (il Consiglio nazionale per i beni culturali ed ambientali - che sostituiva i tre precedenti collegi inseriti nei ministeri di provenienza - articolato in comitati di settore); quattro Istituti centrali dotati di autonomia amministrativa e contabile. In periferia, l'organizzazione fu articolata in sei tipi di organi assistiti da consigli di istituto: Soprintendenze archeologiche; per i beni artistici e storici; per i beni ambientali e architettonici; archivistiche; archivi di Stato; biblioteche pubbliche statali. Furono altresì previste due categorie di organi con funzioni di coordinamento: le conferenze dei capi degli uffici aventi sede in ciascuna regione; i comitati regionali per i beni culturali.

La riforma si risolse, in sostanza, in una formula in larga misura centralistica, modellata sui tradizionali uffici che già facevano parte dei ministeri di provenienza, pur se temperata sia dall'esistenza di una pluralità di organi collegiali con poteri propositivi e consultivi (nella quale riecheggiano in parte quelle iniziali proposte che erano volte alla creazione di un ministero "atipico", strutturato su moduli non gerarchici, ma di gestione collegiale aperta alla diretta partecipazione degli esponenti del mondo della cultura), sia da forme di collegamento con gli enti territoriali minori realizzate attraverso la partecipazione di loro rappresentanti agli organi di coordinamento ed al consiglio nazionale.

La fondazione del ministero, per queste sue caratteristiche, lasciò all'origine aperto il problema del rapporto Stato-regioni.

Un diverso equilibrio tra le sfere di attribuzioni statali e regionali si realizzò, com'è noto, a seguito del decreto del Presidente della Repubblica n.616 del 1977, il quale in materia di beni culturali ed ambientali dispose, in favore delle regioni, il trasferimento dei compiti relativi ai musei ed alle biblioteche di interesse locale, e la delega delle funzioni concernenti la protezione delle bellezze naturali (conservando al ministero il potere di integrare i relativi elenchi e di inibire e sospendere iniziative ad esse

pregiudizievoli).

Il decreto del Presidente della Repubblica n.616 del 1977, poi, conteneva altre due previsioni:

a) la futura attribuzione di competenze regionali - secondo quanto avrebbe dovuto stabilire una legge-quadro da emanare entro il 1979 - in ordine alla "tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo-etnologico ed etno-antropologico";

b) il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative concernenti le istituzioni culturali di interesse locale, da individuare, d'intesa con le regioni stesse, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri competenti.

Poiche' l'impegno di adottare una organica disciplina della tutela dei beni culturali non e' stato a tutt'oggi realizzato, il regime di tutela dei beni culturali e ambientali, attualmente vigente, continua ad essere essenzialmente imperniato su tre diversi complessi normativi, dei quali il primo, risalente al 1939, composto dalla legge n.1089 sulle cose d'interesse artistico e storico e dalla legge n.1497 sulle bellezze naturali e panoramiche; e gli altri due, emanati in epoca piu' recente, costituiti dal



decreto del Presidente della Repubblica n.1409 del 1963 sugli archivi di Stato e dal decreto del Presidente della Repubblica n.1501 del 1967 sulle biblioteche pubbliche statali.

L'emergere di una generale esigenza di protezione dei valori ambientali e culturali, che ponga un freno all'incalzare della speculazione a danno dell'ambiente e delle cose artistiche e storiche, testimoniata, fra l'altro, dalla tutela riconosciuta, nella materia, agli interessi diffusi, ed altresì l'affermarsi di una fruizione non più elitaria ma di massa dei beni culturali, sono fenomeni che hanno assunto in questi ultimi anni dimensioni sempre maggiori, e che perciò rendono persuasi della vetusta ed inadeguatezza del sistema delle leggi risalenti al 1939 e della necessità di una profonda revisione dei modi di tutela dei beni culturali (2).

In questo quadro di fondo, caratterizzato da schemi normativi ormai superati, l'attività del ministero - indirizzata principalmente verso la conservazione del

---

(2) In questi ultimi anni le iniziative di riforma si sono concretate in disegni di legge governativi e proposte parlamentari aventi alcuni tratti in comune ed altri divergenti: comune è la ridefinizione del concetto di bene culturale volta, tendenzialmente, a riconoscere la natura di categoria non conclusa (nello spirito della formula "testimonianza materiale avente valore di civiltà"). Divergenti sono le soluzioni organizzative proposte, essendo informate, quelle governative, ad un disegno di accentramento temperato, e quelle parlamentari, ad un deciso progetto di decentramento regionale.

patrimonio archeologico, artistico, storico, archivistico ed ambientale, ed in secondo luogo verso la valorizzazione del patrimonio medesimo e la promozione della cultura - si e' svolta faticosamente, sempre piu' condizionata da complesse problematiche (che verranno man mano evidenziate) che non consentono ancora di considerare "a regime" l'assetto funzionale del dicastero medesimo.

L'attivita' di conservazione del patrimonio culturale si sta orientando, sia a livello amministrativo che legislativo, verso l'adozione di moduli programmatori, di carattere generale e settoriale.

Dei primi costituisce esempio l'adozione da parte del ministero, in ciascun esercizio, di piani di riparto degli stanziamenti - di parte corrente ed in conto capitale - destinati agli interventi di restauro. Tali piani vengono predisposti sulla base di scelte di priorita' in ordine alle esigenze prospettate dagli organi operativi periferici (esigenze che, normalmente, sono eccedenti rispetto alla capacita' finanziaria dei capitoli di bilancio).

Dei secondi, sono espressione le numerose leggi speciali di intervento recanti stanziamenti pluriennali di spesa (3).

---

(3) Possono ricordarsi le leggi: 27 maggio 1975, n.176, sulla prevenzione contro furti e incendi delle opere d'arte; 12 aprile 1976, n.216, sulla conservazione e valorizzazione di Pompei (rifiinanziata dalla legge 29 luglio 1981, n.404); 23 marzo 1981, n.92, sulla protezione del patrimonio archeologico della citta' di Roma; 12 giugno 1984, n.227, sul

Ma nell'attuazione in concreto degli interventi programmati sono riscontrabili ritardi e lentezze evidenziati, come contantemente segnalato nelle precedenti relazioni, dalla cospicua massa di residui, fra i quali sono rilevanti quelli di stanziamento, che si accumulano ogni anno alla chiusura dell'esercizio, segno indubbio di una scarsa capacita' di spesa del ministero.

Nell'ambito dell'attivita' di conservazione, rientrano gli acquisti delle cose storiche e d'arte, sia mobili che immobili, per i quali il bilancio del ministero ha destinato nell'ultimo quinquennio l'esiguo stanziamento di 5 miliardi per ciascun esercizio (negli esercizi precedenti somme ancora inferiori).

A tal riguardo, particolari problemi continua ad originare l'istituto della cosi' detta prelazione artistica (disciplinato dagli articoli 31 e seguenti della legge n.1089 del 1939 e, in quanto applicabili, dagli articoli 63 e seguenti del regolamento di esecuzione delle precedenti leggi sulle antichita' e belle arti, approvato con regio decreto 30 gennaio 1913, n.363). E cio' per un duplice ordine di motivi: per la scarsa chiarezza della disciplina dell'istituto, ripartita com'e' tra fonti ispirate a principi regolatori tra  
-----

consolidamento della Rupe di Orvieto e del Colle di Todi; 12 giugno 1984, n.229, finanziamento di progetti finalizzati al recupero, restauro e valorizzazione dei beni culturali.

amministrativo verificatisi negli ultimi anni (e segnalati gia' nella relazione dell'anno scorso) dai quali emerge l'esigenza di una puntuale disciplina, anche sotto il profilo contabile, di questo tipico istituto, il cui carattere ablatorio richiede una piu' precisa individuazione del procedimento (4).

All'attivita' di valorizzazione del patrimonio culturale sono da ascrivere l'intera gestione del vasto patrimonio museale, bibliotecario e archivistico, gli interventi per la ricerca archeologica, la gamma degli interventi di tutela dei beni culturali che, nel settore specifico dei restauri del patrimonio non statale, si esprimono nelle due forme tipiche - previste dalla legge n.1552 del 1961 - dell'intervento diretto con spesa a totale o parziale carico dello Stato e di quello indiretto mediante erogazione di contributi a favore dei proprietari che abbiano provveduto a proprie spese al restauro, ed in genere tutte le variegate forme di ausilio finanziario ad iniziative artistico-culturali (5).

(4) Per maggiori dettagli circa la posizione della Corte, sulla materia, si rinvia al paragrafo dedicato all'attivita' istituzionale.

(5) Rientrano fra le forme di ausilio finanziario suddette: gli interventi a sostegno dell'editoria libraria per opere di elevato valore culturale; le spese per l'allestimento di mostre e manifestazioni consimili e per la partecipazione italiana a mostre in altri Paesi (quello dell'attivita' espositiva rappresenta uno dei settori culturali oggi piu' vivaci); le spese per la diffusione del libro; i contributi per congressi scientifici e culturali; i premi di incoraggiamento ed aiuti ad autori viventi, ad

Nel campo della promozione della cultura, un posto rilevante spetta all'intervento finanziario in favore degli enti e istituti culturali, rispetto al quale, peraltro, come si vedrà in prosieguo (nel paragrafo dedicato all'attività istituzionale) si sono susseguiti interventi legislativi non del tutto lineari.

In definitiva, l'azione svolta dal ministero nei dieci anni trascorsi è stata sempre più condizionata, oltre che dall'inadeguatezza dei parametri normativi di riferimento e dall'attesa di un generale riassetto della materia, dall'insorgere e dall'aggravarsi di problemi connessi: a) con l'accentuato centralismo<sup>6</sup> burocratico delle procedure previste per l'esercizio delle funzioni (6); b) con una cronica

-----  
istituti ed enti che abbiano eseguito o promosso opere di particolare pregio ed importanza per la cultura; gli indennizzi e premi per ritrovamenti e recuperi di cose di interesse archeologico, storico, artistico; l'attività editoriale svolta direttamente dall'Amministrazione con pubblicazioni periodiche ("Bollettino d'arte" giunto al settantesimo anno di vita; "Rassegna degli archivi di Stato" iniziata quarantatré anni orsono) e con numerose opere di carattere monografico, tra le quali di preminente interesse la "Guida generale degli archivi di Stato italiani", giunta al terzo volume.

(6) Per quel che attiene agli interventi di restauro, che rappresentano la più gran parte dell'attività ministeriale, la disciplina fondamentale dei procedimenti fu posta dal regio decreto 22 aprile 1886, n.3859, ed è sostanzialmente rimasta invariata sino ad oggi, pur dopo l'avvenuta abrogazione del regio decreto medesimo, essendo di non gran momento le novità introdotte in materia dalla legge 1° marzo 1975, n.44 e dal regolamento per i servizi in economia approvato con d.P.R. 17 maggio 1978, n.509.

Per gli interventi eccedenti l'importo di 30 milioni (per quelli al di sotto di tale ammontare, i quali hanno

insufficienza dell'entità del personale in servizio rispetto alle dotazioni organiche (che neppure la rilevante utilizzazione di giovani di cui alla legge sull'occupazione giovanile ha integralmente surrogato); c) con le difficoltà di conseguire una perequata distribuzione del personale stesso nelle sedi periferiche (specie nell'Italia settentrionale) (7); d) con l'impatto di una struttura meramente accorpata, e non ben armonizzata, sulla vastità e varietà del patrimonio da tutelare, non ancora completamente catalogato e comunque destinato, per sua natura, a moltiplicarsi ricomprendendo sempre nuovi beni. Sotto questo profilo, oltre agli ordinari problemi operativi connessi con la dimensione dell'oggetto della tutela, l'Amministrazione si è trovata nella necessità di fronteggiare situazioni di straordinaria emergenza recate da calamità naturali

-----  
spesso il carattere di urgenza, non è necessaria l'approvazione ministeriale del progetto), lo schema si articola in due fasi: la prima si svolge al centro e consta dell'approvazione ministeriale del progetto dell'opera di restauro redatto dall'organo periferico, delle contestuali autorizzazioni ed impegno della relativa spesa, nonché dell'apertura di credito a favore del titolare dell'ufficio periferico; la seconda ha luogo presso quest'ultimo, dove si sviluppa tutta l'attività contrattuale.

(7) Alla irregolare distribuzione geografica del personale hanno anche contribuito fatti normativi degli ultimi anni (in specie l'art.5-sexies della legge 6 agosto 1981, n.456 - di conversione, con modificazioni, del decreto legge 26 giugno 1981, n.333 - i quali, seppur giustificati dall'emergenza prodotta da gravi calamità naturali, hanno peraltro ratificato ampi spostamenti di personale dagli uffici siti nel settentrione verso quelli dell'area campana.

che hanno gravemente compromesso, nelle regioni colpite, il patrimonio culturale.

In materia di tutela dell'ambiente, il 21 settembre 1984 e' stato emanato un decreto ministeriale con il quale, nell'esercizio del potere di integrare gli elenchi delle bellezze naturali e d'insieme riservato al ministero dall'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica n.616 del 1977, e' stata assoggettata a vincolo paesistico molta parte del territorio nazionale (8), ed in vista dell'adozione di adeguati provvedimenti di pianificazione paesistica, si e' disposto che gli organi periferici del ministero provvedano ad individuare, nell'ambito delle zone sottoposte a vincolo, le aree in cui sono vietate, sino al 31 dicembre 1985, modificazioni dell'assetto del territorio nonche' opere edilizie e lavori.

In ordine ai problemi derivanti dall'attuazione del provvedimento, va rammentato che sono state avviate procedure giurisdizionali (su iniziativa delle regioni) ancora in corso di definizione.

-----  
(8) Sono stati sottoposti a vincolo: i territori costieri e contermini ai laghi compresi in una determinata fascia; i fiumi, torrenti e corsi d'acqua classificabili pubblici secondo le norme, e le relative ripe entro una determinata fascia; le montagne al di sopra di un certo livello; i ghiacciai e circhi glaciali; i parchi e le riserve (nazionali e regionali) con i relativi territori di protezione esterna; i boschi e le foreste; le aree assegnate alle Universita' agrarie e le zone gravate da usi civici.

## 2 - Aspetti finanziari della gestione

Gli stanziamenti di competenza per il 1984, inizialmente previsti in 568,9 miliardi circa, si sono incrementati nel corso dell'anno del 35,1% (+199,9 miliardi) (9). Rispetto all'anno precedente, nel 1984 gli stanziamenti complessivi (768,8 miliardi) sono lievemente aumentati (+5,8%), ma in misura ancora inferiore all'aumento verificatosi nelle dotazioni per il 1983 (+8,8%).

Per quel che riguarda la ripartizione delle dotazioni tra i quattro uffici centrali, va rilevato che la maggior parte di esse sono attribuite alla Direzione generale per gli affari generali e del personale, ed all'Ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici, mentre solo 78,6 miliardi sono destinati all'Ufficio centrale per i beni librari e gli istituti culturali ed all'Ufficio centrale per i beni archivistici. Particolarmente inadeguata, sotto tale profilo, appare la situazione degli Archivi di Stato (destinatari di poco più del 2,5% degli stanziamenti del ministero), tenuto conto che, dei 19,2 miliardi ad essi assegnati, circa 11,5 sono impiegati per la manutenzione e i fitti dei locali e per le spese di ufficio, e che 400 milioni sono vincolati per interventi nel Friuli-Venezia Giulia, con il risultato che a disposizione

---

(9) Già' negli anni passati l'incidenza delle variazioni apportate alle previsioni iniziali era stata elevata: +46,6% nel 1983; +35,2% nel 1982.



dell'amministrazione degli archivi, per le attività di istituto, rimane una somma di poco più di 7 miliardi.

La spesa (al lordo dei residui di stanziamento) è ammontata a 780,3 miliardi pari alla quasi totalità degli stanziamenti (come del resto nel 1983, anno nel quale, a fronte di previsioni per 726,5 miliardi, la spesa era stata di miliardi 725,7). Le spese correnti e quelle in conto capitale sono state, rispettivamente, di 548,6 e 231,7 miliardi. L'incidenza di queste ultime sul totale della spesa, pari al 29,7%, è stata lievemente superiore al tasso riscontrato nel 1983 (27,1%), ma ancora inferiore ai tassi degli anni precedenti (rispettivamente 37 e 39,5 per cento nel 1982 e nel 1981).

Per spese correnti sono stati effettivamente impegnati 548 miliardi (10), mentre per investimenti gli impegni sono ammontati a 159,8 miliardi solamente, con una formazione di nuovi residui di stanziamento (in totale 72,5 miliardi), rispettivamente, di 600 milioni e di 71,9 miliardi. Questi ultimi hanno rappresentato il 31% della spesa in conto capitale.

Secondo l'analisi economica, gli oneri di personale, miliardi 400,1, hanno rappresentato il 51,3% della spesa

---

(10) Per i capitoli 1610, 3048, e 3103 (riguardanti interventi contributivi per restauri nelle zone terremotate del Friuli-Venezia Giulia), si conservano residui di stanziamento ai sensi dell'art. 14 della legge 6 agosto 1977, n. 546.

complessiva (72,9% delle spese correnti). L'incidenza dei trasferimenti - complessivamente 99,9 miliardi - sulla spesa globale e' stata del 12,8%. Mentre i trasferimenti correnti - miliardi 50,4 - sono stati pari al 9,2% delle rispettive spese, i trasferimenti in conto capitale - miliardi 49,5 - hanno rappresentato il 21,4% delle spese del titolo secondo. Per tale categoria gli impegni effettivi sono stati solo dell'importo di 30,8 miliardi, originando cosi' residui di stanziamento per 18,7 miliardi (37,7% del totale della categoria: una cosi' elevata incidenza nell'ambito di spese per trasferimenti e' ulteriore riprova di scarsa capacita' di spesa da parte dell'Amministrazione). Le spese in conto capitale sono state prevalentemente destinate a beni ed opere di carattere immobiliare: 177,5 miliardi, dei quali effettivamente impegnati 124,9 (con formazione di residui di stanziamento per 52,6 miliardi, pari al 29,6%).

I pagamenti sono ammontati in totale a 812,4 miliardi, con una utilizzazione delle autorizzazioni di cassa (miliardi 1.019,9) del 79,7% solamente. Sulla competenza sono stati erogati 494,7 miliardi (69,9% degli impegni effettivamente assunti), mentre sui residui sono stati pagati 317,7 miliardi (65,5% dei residui accertati all'inizio dell'anno).

L'insoddisfacente incidenza dei pagamenti sugli impegni effettivi, e l'insufficiente smaltimento dei residui degli anni precedenti (per entrambi i tassi si nota, per altro, un

miglioramento rispetto al 1983, anno nel quale erano stati rispettivamente pari al 65,5 ed al 58,8 per cento) sono sintomatici del permanere di una consideravole vischiosita' nelle procedure di spesa.

Al 31 dicembre 1984, i residui sono risultati dell'importo di 443,8 miliardi (-8,5% rispetto all'ammontare accertato all'inizio dell'anno). Di essi, 285,6 miliardi costituiscono residui di nuova formazione (erano 267,2 miliardi alla fine del 1983). La massa dei residui e' composta per un 20,9% (miliardi 92,6) da residui di stanziamento: l'incidenza era stata, negli anni tra il 1981 ed il 1983, rispettivamente del 24, 22,7 e 13,55 per cento; le oscillazioni sono, ovviamente, da correlare alla diversa incidenza, negli anni considerati, degli investimenti sul totale delle spese.

### 3 - Gestioni speciali

Ai quattro Istituti centrali - per il restauro; per la patologia del libro; per il catalogo unico delle biblioteche; per il catalogo e la documentazione - sono stati assegnati nel 1984 miliardi 2,2 (rispettivamente: 740; 550; 300; 600 milioni. Nel 1983, le corrispondenti assegnazioni erano ammontate a: 740; 450; 300; 500 milioni, con una spesa

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI BENI CULTURALI SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI <small>(in miliardi di lire)</small>																					
ANNO	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI								
	INITIALI	DEFINITIVE	ANNO	INITIALI	DEFINITIVE	ANNO	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.	IMPORTO	INDICE	%	
1976	37	100	113	100	403	100	112	100	102	100	40	100	5	100	100,0	5	100,0	5	100,0	100,0	
1977	127	128	145	128	287	287	146	129	123	23,28	54	137	12	300	100,0	12	300	12	300	100,0	
1978	147	153	242	214	470	470	240	153	123	20,99	133	248	15	348	155,25	15	348	15	348	155,25	
1979	184	170	253	224	476	476	249	136	121	24,94	152	413	17	371	131,15	17	371	17	371	131,15	
1980	203	210	299	265	187	187	301	148	126	24,94	152	413	17	371	131,15	17	371	17	371	131,15	
1981	262	271	321	280	241	241	341	157	134	24,94	152	413	17	371	131,15	17	371	17	371	131,15	
1982	318	330	421	373	304	304	416	162	141	24,94	152	413	17	371	131,15	17	371	17	371	131,15	
1983	358	371	551	438	364	364	550	154	150	20,77	152	413	17	371	131,15	17	371	17	371	131,15	
1984	431	415	547	486	623	623	549	127	157	15,77	125	311	9	949	22,95	9	949	9	949	22,95	
TOTALE																					

II SPESE IN CONTO CAPITALE																					
ANNO	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI								
	INITIALI	DEFINITIVE	ANNO	INITIALI	DEFINITIVE	ANNO	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.	IMPORTO	INDICE	%	
1976	5	100	2	100	118	100	2	100	3	100	7	100	5	100	100,0	5	100,0	5	100,0	100,0	
1977	4	100	4	206	105,64	105,64	4	205	2	64	9	123	2	38	76,2	2	38	2	38	76,2	
1978	4	100	1	27	86,3	86,3	1	27	2	51	51	123	1	19	19,08	1	19	1	19	19,08	
1979	78	1719	81	3759	219,3	219,3	81	3759	97	2022	125	2022	202	2220	4,88	202	2220	202	2220	4,88	
1980	48	2051	110	3093	35,5	35,5	110	3093	122	2007	205	2007	205	2007	4,88	205	2007	205	2007	4,88	
1981	138	4055	235	133,3	3,6	3,6	235	133,3	141	3105	207	3105	207	3105	4,88	207	3105	207	3105	4,88	
1982	178	3350	247	4,9	1,4	1,4	247	4,9	221	553	292	5220	4,88	292	5220	4,88	292	5220	4,88		
1983	155	2326	175	3087	29,2	29,2	175	3087	231	6082	327	6082	4,88	327	6082	4,88	327	6082	4,88		
1984	168	3007	232	35,2	35,2	35,2	232	35,2	234	6882	327	6882	4,88	327	6882	4,88	327	6882	4,88		
TOTALE																					

121 PERCENTUALE DI SGUANTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

122 PERCENTUALE DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE  
ANNO BASE: 1976 = 100 / ANNO BASE CASSA = 1976

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI BENI CULTURALI SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI <small>(in miliardi di lire)</small>																		
ANNO	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI					
	INITIALI IMPORTO	DEFINITIVE IMPORTO	%	INITIALI IMPORTO	DEFINITIVE IMPORTO	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE IMPORTO	INDICE	%	STANZ. AL 31 DIC. IMPORTO	INDICE	%
1975	401	157	26,9*	112	100	-	114	100	-	105	100	-	47	100	-	6	100	-
1976	124	127	20,9*	149	130	30,2*	148	130	30,2*	127	121	21,4*	63	135	35,3*	7	86	13,5*
1977	148	146	15,2*	242	211	62,2*	241	211	62,2*	153	146	20,2*	145	311	120,8*	14	173	100,0*
1978	262	219	7,7*	374	290	38,5*	332	291	38,6*	272	259	77,5*	193	414	31,3*	14	171	1,5*
1979	246	305	13,0*	410	356	22,5*	407	357	22,8*	344	328	26,6*	253	544	31,4*	33	410	140,5*
1980	260	386	31,0*	547	514	45,9*	596	523	46,3*	491	607	42,4*	325	497	28,2*	111	1371	234,2*
1981	494	429	23,5*	668	590	11,8*	666	584	11,7*	556	523	13,3*	416	893	29,1*	54	1163	15,2*
1982	675	428	6,2*	727	631	8,3*	726	630	8,4*	723	688	30,0*	424	922	3,3*	50	716	38,4*
1983	563	563	20,2*	781	679	7,5*	780	684	7,5*	612	774	12,4*	444	953	3,4*	93	1140	59,1*
TOTALE																		

TOTALE COMPLETIVI

12) PERCENTUALI DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

13) PERCENTUALI PARAG. DI IMPEGNATI SULL' ANNO BASE  
1975 = 100,00 / 1976 = 111,70 / 1977 = 120,80 / 1978 = 120,80 / 1979 = 120,80 / 1980 = 120,80 / 1981 = 120,80 / 1982 = 120,80 / 1983 = 120,80

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERICDU 1979-1984  
DATI AL 31 DICEMBRE 1984

41.131.780 J61 001 CULTURALI  
ELABORAZIONE DEL 29 MAG 1985

TOTALE U.E.	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI						TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1979	1980	1981	1982	1983	1984	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
	336.286	50,08	24,81	13,45	1,04	3,24	0,19	322.267	96,46	-5.948	-1,78	17.908	5,37
1979	336.286	50,08	24,81	13,45	1,04	3,24	0,19	322.267	96,46	-5.948	-1,78	17.908	5,37
1980	336.286	55,51	26,84	15,09	0,53	3,84	0,29	368.518	85,98	2.070	0,61	38.984	11,59
1981	336.286	55,36	26,84	15,09	0,53	3,84	0,29	368.518	85,98	2.070	0,61	38.984	11,59
1982	607.096				2,13	11,85	2,25	505.145	94,59	23.905	4,00	8.409	1,41
1983	720.222				50,26	28,30	13,89	657.295	96,44	1.968	0,29	8.429	1,20
1984	731.177				63,11	28,86	63,33	668.265	96,44	57.512	7,92	801	0,11
								494.696	63,33	286.404	36,67	0	0,00
TOTALE 1		57,82	22,45	15,09	0,53	3,84	0,00	242.514	55,93	-6.009	-2,38	16.304	6,45
1979	236.114	57,82	22,45	15,09	0,53	3,84	0,00	242.514	55,93	-6.009	-2,38	16.304	6,45
1980	236.114	63,76	19,64	19,64	3,37	3,23	0,00	260.501	87,00	366	0,12	38.524	12,88
1981	352.355				16,67	2,11	0,13	338.350	93,45	16.194	4,57	7.526	2,15
1982	426.724				81,36	13,71	2,64	411.068	97,70	1.277	0,30	8.379	1,99
1983	336.263				78,71	22,01	81,16	555.251	100,72	-4.781	-0,87	792	0,14
1984	349.363							445.639	81,16	103.524	18,84	0	0,00
TOTALE 2		54,13	32,14	8,38	2,62	3,84	0,77	79.748	97,88	61	0,08	1.663	2,04
1979	61.472	54,13	32,14	8,38	2,62	3,84	0,77	79.748	97,88	61	0,08	1.663	2,04
1980	110.382				13,45	2,51	1,69	108.217	98,04	1.704	1,54	460	0,42
1981	235.605				38,13	20,83	5,51	224.795	96,34	7.721	3,28	889	0,38
1982	240.471				13,50	53,15	33,05	240.231	99,70	691	0,28	50	0,02
1983	172.259					14,03	50,42	112.958	64,45	62.293	35,54	9	0,00
1984	231.737					21,08	21,08	48.857	21,08	182.880	78,92	0	0,00

LA VOCE "ECONOMIE" RIPORTA LA SUMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEGENZE DI SPESA

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIARDI DI LIRE

complessiva di circa 2 miliardi) (11).

La situazione della rendicontazione di tali gestioni speciali (rispetto alla quale nelle relazioni passate erano stati segnalati gravi ritardi) si va normalizzando, poiché sono pervenuti alla Corte quasi tutti i rendiconti sino al 1983. Sono, peraltro, state formulate dalla Corte numerose richieste istruttorie, alle quali l'Amministrazione ha sino ad oggi risposto solo in parte.

Anche per la gestione della Biblioteca nazionale di Roma, assimilata quanto al regime amministrativo e gestorio agli Istituti anzidetti (la Biblioteca e' stata dotata nel 1984 di miliardi 1,45; nel 1983 aveva ricevuto in assegnazione miliardi 1,35), la presentazione dei rendiconti e' pressoché regolarizzata con l'invio alla Corte dei consuntivi sino al 1983. Per questi, così come per i precedenti, sono in corso accertamenti.

La Biblioteca e' tuttora priva del regolamento di amministrazione e contabilità previsto dall'articolo 4 della legge 27 maggio 1975, n.100.

---

(11) Come già accennato, i quattro Istituti centrali operano nel Ministero in regime di autonomia amministrativa e contabile.

#### 4 - Gestioni fuori bilancio

Va ancora una volta ribadita l'esigenza, piu' volte rappresentata nelle relazioni degli anni scorsi (12), di riconsiderare tutte le gestioni fuori bilancio del ministero, poiche' la maggior parte di esse andrebbe soppressa in ragione del fatto che ha perduto le finalita' originarie; vengono infatti a concretizzarsi solamente acquisizioni di somme (per giunta di esigua entita') da parte di agenti dell'Amministrazione, e versamenti delle medesime all'erario, con sproporzioni tra costi amministrativi di funzionamento e portata finanziaria delle attivita' gestionali svolte.

Casse di soccorso per il personale di custodia (istituite presso Soprintendenze, musei, gallerie d'arte, uffici in localita' archeologiche) (13). Nel 1984 sono pervenuti: quindici rendiconti attinenti al 1983 (dieci dei quali sono stati riconosciuti regolari) che complessivamente espongono: fondi di cassa iniziali per 4,2 milioni, entrate per 2,9 milioni, uscite per 4,7 milioni, fondi di cassa a fine esercizio per complessivi 2,4 milioni; sei rendiconti concernenti il 1984 (due dei quali dichiarati regolari) che espongono entrate per 2,1 milioni (che vanno aggiunte al complessivo fon-

---

(12) Si veda, in particolare, la relazione sull'esercizio 1981, vol. I, capitolo IV, pag. 322 e segg.

(13) Le gestioni sono alimentate dai proventi della vendita di riproduzioni artistiche, cataloghi, guide, utilizzati per i pagamenti ai fornitori; gli utili sono versati all'erario.



do iniziale di cassa di milioni 5,2), uscite per 5,1 milioni ed un totale dei fondi di cassa a fine esercizio per 2,2 milioni.

Indennita' a carico di terzi per spese di viaggio e soggiorno del personale ministeriale in relazione a visite dovute a ragioni d'ufficio. La gestione e' rimasta in atto solo presso la Soprintendenza per l'Etruria meridionale, con sede in Roma. Solo recentemente sono pervenuti i rendiconti relativi al 1983 ed al 1984 (di quelli riguardanti la gestione degli anni immediatamente precedenti si e' detto nella relazione dell'anno scorso) (14).

Indennita' a carico degli esportatori di oggetti di antichita' e d'arte per verifiche fuori ufficio. Le entrate e le uscite complessive (le quali non danno luogo ad alcun fondo di cassa a fine esercizio) (15) sono risultate negli ultimi due anni, mediamente, dell'ammontare di circa 14 milioni annui. Dei trentotto rendiconti pervenuti l'anno scorso ed agli inizi di quest'anno relativi agli esercizi 1983 e 1984, ventidue sono stati riconosciuti regolari ed i rimanenti sono in corso di esame.

Gestioni previste dagli articoli 5 e 7 della legge 30

(14) Si veda la relazione sull'esercizio 1983, volume II/1, capitolo V, pag.94.

(15) Le somme riscosse sono versate integralmente all'erario, poiche' le indennita' di missione o i compensi per lavoro straordinario liquidati al personale che effettua le verifiche sono imputati al bilancio.

marzo 1965, n.340 ("canoni riprese fotografiche": "fotografie in conto terzi" (16). Per le gestioni 1983 e 1984 sono pervenuti al controllo rispettivamente: dodici e tre rendiconti della gestione "canoni riprese fotografiche" (6 milioni di entrate e uscite nel 1983; milioni 1,2 nel 1984); dieci e sei rendiconti della gestione "fotografie in conto terzi" (8,7 milioni di entrate e uscite nel 1983; circa un milione nel 1984). Dei complessivi trentuno rendiconti pervenuti, quindici sono stati dichiarati regolari; gli altri sono in corso di esame.

Gestione di introiti derivanti alla vendita dei biglietti d'ingresso alla Galleria d'arte moderna di Firenze (17). I rendiconti per gli anni tra il 1976 e il 1978 (i quali evidenziano somme di modesta entita') sono stati dichiarati regolari, mentre quello concernente il 1979 e' stato oggetto di richieste istruttorie. Secondo notizie fornite dall'amministrazione, i rendiconti relativi agli anni tra il 1980 ed il 1984 sono all'esame della ragioneria centrale del ministero.

-----  
(16) L'attivita' gestoria e' limitata all'introito di canoni, e di corrispettivi di servizi fotografici, ed al versamento delle somme in tesoreria.

(17) La gestione e' regolata (secondo la disciplina di cui al d.l. luogotenenziale 27 aprile 1919 ed al regio decreto 10 settembre 1926, n.1693) da convenzioni, tra lo Stato ed il Comune di Firenze, in base alle quali gli introiti sono utilizzati per l'acquisto di opere d'arte.

**5 - Organizzazione dei servizi e personale**

Fra i problemi concernenti gli aspetti organizzativi, dei quali si e' detto nella premessa, particolare rilievo assume quello attinente alla sproporzione ancora esistente fra dotazione organica e personale in servizio.

I posti di organico del Ministero, ripartiti tra numerosi ruoli sia amministrativi che tecnici, ammontano complessivamente a 22.330 unita', delle quali 9.660 appartengono al ruolo dei custodi.

Il grado di copertura della dotazione organica globale e' limitato, restando a tutt'oggi scoperti oltre 5.500 posti (di cui quasi 900 nel ruolo dei custodi).

La carente copertura della dotazione organica complessiva verra' in parte sanata dall'immissione in ruolo (peraltro in soprannumero) del personale di cui alla legge sull'occupazione giovanile (18).

Con riguardo a tale personale, si sono concluse nel 1984 le procedure per gli esami di idoneita', con l'approvazione delle graduatorie degli idonei (per un quadro generale dei risultati degli esami, si veda la tabella n.1).

L'Amministrazione ha, poi, iniziato a compiere le operazioni di collocamento in ruolo degli idonei mediante l'emanazione di un bando diretto a disciplinare l'immissione

---

(18) Tra le Amministrazioni statali, il Ministero ha utilizzato il maggior numero di giovani: oltre 7.000.

in ruolo secondo le modalita' di cui all'articolo 2, comma primo, della legge 16 maggio 1984, n.138.

#### 6 - Attivita' istituzionale

Nel 1984, come negli esercizi precedenti, gli interventi di restauro sui beni monumentali, archeologici, storici, artistici ed archivistici sono stati effettuati esclusivamente in economia (mediante cottimi fiduciari) con progetti approvati con decreto ministeriale nel caso di importo di spesa superiore a 30 milioni (secondo quanto previsto dall'articolo 9, legge 1 marzo 1975 n.44, e dalla legge 7 agosto 1982 n.526).

Nella tabella n.2 sono evidenziati i dati relativi a detti interventi con riferimento ai capitoli di spesa interessati ed alle relative leggi sostanziali (colonna 1), al numero dei decreti assoggettati al controllo ed ai relativi importi, distinti in colonne diverse a seconda si riferiscano a spese per lavori di restauro impegnate nel corso dell'esercizio (col.2) o a quelle effettivamente finanziate con ordini di accreditamento (col.3), ai lavori finanziati su ciascun capitolo senza adozione di decreto approvativo di perizia, in quanto di importi inferiori ai limiti di spesa sopra citati (col.4).

Per quel che attiene agli acquisti di beni storici o

artistici, specie di natura immobiliare, continuano a creare problemi, sia di carattere procedimentale sia di ordine contabile, taluni interventi operati dal ministero al fine di acquisire al patrimonio statale - mediante l'esercizio della prelazione in sede di compravendita tra privati - beni ai quali sia stato riconosciuto valore culturale e perciò, già in precedenza, sottoposti a vincolo con apposito provvedimento.

I problemi nascono sia dal fatto che nessuna previsione è possibile circa la qualità, l'entità ed il momento delle alienazioni di beni sottoposti a vincolo, i quali sono generalmente di ingente valore, sia dal fatto che, conseguentemente, le disponibilità di bilancio possono riscontrarsi, nel momento in cui è necessario esercitare la prelazione specie se tale momento è molto vicino alla chiusura dell'esercizio, del tutto inadeguate senza che i tempi consentano una variazione in aumento.

L'Amministrazione, condizionata dall'esiguità dello stanziamento di bilancio, e dall'imprevedibilità dell'alienazione del bene, si è avvalsa ugualmente del diritto di prelazione imputandone l'onere all'esercizio successivo, talvolta ricorrendo ad un inamissibile riconoscimento postumo di debito, ovvero operando, in ogni caso illegittimamente, una scissione temporale tra esercizio della prelazione e

autorizzazione di spesa (19).

Tale modo di procedere e' stato costantemente censurato dalla Corte, la quale ha piu' volte dichiarato illegittimi provvedimenti del ministero con i quali la prelazione e' stata esercitata senza contemporanea assunzione d'impegno. Cio' in quanto gli effetti ablatori del diritto di proprieta' che conseguono all'esercizio della potesta' di prelazione, effetti producentisi "ope legis" (articolo 32, comma terzo, legge n.1089 del 1939) dalla data stessa del relativo provvedimento, comportano l'obbligo (ex articolo 50, legge di contabilita', nonche' articolo 20, commi terzo e quarto, legge n.468 del 1978) della contestuale assunzione dell'impegno di spesa, da assolversi a carico dello stanziamento di bilancio relativo all'esercizio finanziario nel corso del quale e' assunta l'obbligazione sostanziale.

In caso contrario, affrancando gli atti produttivi di obbligazioni a carico dello Stato dall'obbligo della coeva assunzione dell'impegno di spesa, si determinerebbe, attraverso lo stravolgimento della "competenza" del bilancio, un'accelerazione dei ritmi di assunzione delle obbligazioni da parte dell'Amministrazione, in tal modo innescando, con il rinvio degli impegni e dei pagamenti, una tendenza espansiva

-----  
(19) In ordine a tale scissione, il Consiglio di Stato si e', da ultimo, espresso conformemente alla scelta operata dall'amministrazione (Sez. II, par. n.1750/84 del 12 dicembre 1984), anche se con qualche riserva.

della spesa statale, resa indifferente all'effettiva sussistenza delle disponibilita' finanziarie in bilancio, con inevitabile creazione di oneri latenti e debiti sommersi(20).

Poiche', peraltro, l'acquisizione al patrimonio statale di beni di rilevante interesse culturale e' un'esigenza sociale di primaria importanza, la Corte ha ripetutamente sottolineato l'urgente necessita' "di una rinnovata valutazione legislativa da cui possa scaturire una normazione moderna, in materia di prelazione, che valga a compiutamente disciplinare, sul piano sostanziale, procedimentale e contabile, l'esercizio di un potere che, da eccezionale quale era all'atto dell'emanazione della legge n.1089 del 1939, e' andato sempre piu' dimostrando la propria inadeguatezza a corrispondere alle attuali necessita' di tutela del patrimonio nazionale storico, archeologico ed artistico" (21).

Con riguardo alle funzioni ministeriali di promozione della cultura, merita attenzione l'intervento finanziario in favore degli enti ed istituti culturali.

Il sistema di contribuzione statale nei confronti degli enti ed istituti culturali, prima dell'entrata in vigore della legge 2 aprile 1980, n.123, era stato caratterizzato, da un lato, dalla competenza concorrente di piu' ministeri,

---

(20) Si vedano le deliberazioni della Sezione del controllo n.1379 del 30 settembre 1983, e n.1560 del 23 maggio 1985.

(21) In tal senso si e' espressa la Sezione del controllo nella richiamata deliberazione n.1560 del 23 maggio 1985.

dall'altro, dalla presenza di due specie di contributi: quelli dovuti per leggi speciali (trattavasi di una congerie di disposizioni normative particolari emanate in epoche diverse, le quali stabilivano contributi annui, in misura determinata, a gruppi di enti o, piu' spesso, a singole istituzioni) e quelli erogati in base a valutazioni amministrative discrezionali.

A tale distinzione corrispondeva, nel bilancio del ministero, l'esistenza di due capitoli: 1605 (sul quale gravavano i contributi della prima specie) e 1606 (a carico del quale venivano erogati quelli della seconda).

La legge n.123 del 1980 ha disciplinato il settore muovendo lungo due linee direttrici principali: la delegificazione di quella parte della materia sino ad allora regolata da normativa speciale; la riconduzione, pur con talune limitazioni, delle istituzioni culturali nell'alveo della vigilanza del ministero.

La delegificazione, in particolare, e' stata realizzata mediante la previsione (articolo 1, legge citata) di una tabella delle istituzioni a contributo ordinario annuale dello Stato, da emanarsi con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di concerto con quello del Tesoro, sentito il parere delle competenti Commissioni permanenti delle Camere.

La legge predetta, nell'operare la delegificazione, ha



seguito una via mediana, non avendo inteso sottrarre del tutto il delicato settore al controllo del Parlamento, il cui intervento e' stato, infatti, previsto non solo nella fase iniziale del procedimento di emanazione della tabella, ma anche a consuntivo, in forma di esame della relazione triennale, presentata dal Ministro, sull'attivita' degli enti elencati nella tabella.

La legge, d'altro canto, ponendo sostanzialmente una distinzione tra istituzioni "maggiori" (quelle iscritte nella tabella e da finanziare con le dotazioni del capitolo 1605) ed istituzioni "minori" (quelle non iscritte, ma possibili destinatarie di contributi annuali sullo stanziamento del capitolo 1606, qualora in possesso di requisiti fissati, peraltro genericamente, dalla norma - articolo 3, commi secondo, terzo e quarto della legge n.123), manteneva, anche se in diverso modo, la precedente distinzione tra "contributi per legge" e "contributi a carattere discrezionale".

Anche quest'ultimo tipo di ausilio finanziario, nonche' quello di carattere straordinario in favore degli enti in tabella e delle istituzioni culturali di interesse locale (previsto, questo, dai commi settimo e ottavo dell'articolo 3, ed a carico del capitolo 1606) non sono stati sottratti al controllo parlamentare, poiche' si e' prevista l'allegazione del piano di riparto dello stanziamento allo stato di previsione del ministero.

La legge n.123 del 1980, inoltre, ha introdotto un meccanismo di adeguamento periodico della contribuzione ordinaria, consistente nella revisione triennale della tabella (da adottare con le stesse procedure seguite in sede di emanazione) e nella rimessione alla legge annuale di bilancio delle conseguenti variazioni dello stanziamento.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 30 luglio 1980, n.624, e' stata approvata la tabella delle istituzioni culturali ammesse al contributo ordinario annuale dello Stato, che ricomprende 84 enti, e sono stati determinati i relativi contributi (di importi compresi tra un minimo di 10 milioni ed un massimo di 1.800 milioni, per un ammontare complessivo di 5.240,9 milioni).

La dotazione del capitolo 1605, fissata inizialmente per il 1980 in 5.100 milioni, ha raggiunto negli anni tra il 1980 ed il 1982 l'ammontare di 5.370 milioni (per effetto delle leggi n.345 e n.881 del 1980 che hanno elevato, rispettivamente, a 150 ed a 120 milioni i contributi ordinari annuali in favore dell'ISSOCO e dell'Istituto Luigi Sturzo) (22).

---

(22) La differenza tra lo stanziamento di 5.370 milioni e l'ammontare dei contributi in favore degli enti in tabella (5.240,9 milioni) corrisponde all'importo dei contributi annui dovuti, in base a leggi speciali sopravvissute alla legge n.123 del 1980, all'Istituto Luigi Sturzo e ad alcune altre istituzioni (in numero di nove) non iscritte, come quest'ultimo, nella tabella.

Per l'esercizio 1982, la legge 7 agosto di quell'anno, n.526, ha stabilito che la dotazione medesima fosse aumentata di 3.000 milioni, e che tale incremento venisse ripartito tra gli istituti inseriti nella tabella.

La disposizione, solo apparentemente di mero carattere finanziario, in realta' ha introdotto due elementi di alterazione nel sistema contributivo disegnato dall'articolo 1 della legge n.123 del 1980, disponendo, da un lato, una sorta di anticipata revisione finanziaria della tabella, e demandando, dall'altro, all'esclusiva competenza dell'Amministrazione (senza, cioe', il preventivo intervento delle Commissioni parlamentari) il riparto della contribuzione integrativa.

Il ministero ha suddiviso lo stanziamento integrativo sulla base di valutazioni tecnico-discrezionali (natura e rilevanza dell'attivita' culturale dei singoli Istituti indicati nella tabella), come era sua facolta' in mancanza di alcun criterio vincolante nella norma autorizzatoria.

Le istituzioni inserite nella tabella hanno ottenuto contributi integrativi di importo variabile.

La non proporzionalita' degli incrementi contributivi assume una dimensione diversa ove si considerino gli importi dei contributi integrativi in cifra assoluta; cosi', ad esempio, una delle integrazioni piu' contenute in percentuale (riferentesi all'Accademia dei Lincei: contributo ta-

bellare di 1.800 milioni) e' risultata dell'ammontare di 400 milioni, ossia la piu' elevata, e, viceversa, l'integrazione maggiore in percentuale (relativa alle venti Deputazioni di storia patria) e' in cifra assoluta tra le meno elevate (11 milioni a fronte di un contributo originario di poco piu' di 2 milioni).

Negli ultimi due anni l'Amministrazione ha provveduto all'erogazione dei contributi in favore delle istituzioni nelle misure tabellari, ed a tale erogazione ha aggiunto quella dei 3 miliardi integrativi che sono stati ripartiti tra gli enti talvolta in maniera diversa da quella seguita nel 1982.

Verso la fine del 1984 e' stata emanata la nuova tabella per il triennio 1984-86, nella quale risultano iscritti 148 enti beneficiari di contributi di importi varianti tra un minimo di 20 milioni ed un massimo di 2.500 milioni, per un ammontare complessivo di 12.300 milioni.

Nella sede consultiva delle competenti Commissioni parlamentari i pareri favorevoli sono stati accompagnati da alcune osservazioni: si e' rilevato, innanzitutto, il ritardo nella presentazione della tabella, e si e' poi sottolineata la persistente mancata identificazione degli istituti culturali di interesse regionale, prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n.616 del 1977, e che doveva

essere compiuta, a norma della legge n.123 del 1980, entro il 31 dicembre 1980.

L'omessa individuazione, secondo le Commissioni, provoca indubbia confusione nel quadro della definizione delle competenze dello Stato e delle Regioni, e la collocazione nell'ambito della tabella di enti che, se fosse stata operata l'individuazione in questione, non potrebbero esservi ricompresi.

In terzo luogo, si e' lamentata l'assoluta inadeguatezza della dotazione finanziaria stabilita e si e' constatato, quale conseguenza non del tutto positiva della legge n.123 del 1980, il moltiplicarsi delle istituzioni culturali ammesse al contributo o che, comunque, lo hanno richiesto.

Si e' infine formulato l'auspicio di una riduzione del numero degli enti iscritti, in modo che la tabella comprenda solo istituzioni culturali che per capacita' dimostrata e per fama acquisita rappresentino importanti punti di riferimento per la cultura nazionale ed internazionale, potendosi invece sostenere l'attivita' di enti culturali, pur meritori, ma di minore importanza, con i fondi di cui al capitolo 1606, dei quali si e' pure auspicato l'incremento.

I pareri si chiudono con l'invito, rivolto al Governo, a verificare l'adeguatezza della legge n.123 per il raggiungimento dei fini che la stessa si poneva e ad assegnare alla tabella validita' provvisoria sino al 30

luglio 1985, impegnandosi a redigerne una nuova in armonia con le osservazioni formulate nella sede consultiva parlamentare.

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

CARRIERA	IDONEI		NON IDONEI		ESCLUSI	
	L. 285	Ruolo	L. 285	Ruolo	L. 285	Ruolo
Archivisti di Stato . . . . .	342	20	25	7	7	2
Consiglieri . . . . .	19	106	2	34	1	2
Storici dell'Arte . . . . .	143	2	24	—	1	1
Architetti . . . . .	156	47	12	1	4	3
Esperti . . . . .	51	4	10	6	2	1
Archeologi . . . . .	68	1	44	1	2	—
Bibliotecari . . . . .	327	71	68	23	5	1
Restauratori . . . . .	37	44	7	6	1	1
Addetti di Laboratorio . . . . .	27	13	7	3	2	2
Ragionieri . . . . .	157	27	3	—	3	—
Disegnatori . . . . .	171	19	32	15	5	—
Geometri . . . . .	316	24	31	1	2	—
Segretari . . . . .	108	172	12	26	1	1
Docum. Aiuto Bibliot. . . . .	1253	367	73	38	30	6
Assistenti . . . . .	136	267	5	34	3	2
Operatori Tecnici . . . . .	170	298	1	22	3	2
Conduttori . . . . .	1266	1506	1	10	8	3
Commessi . . . . .	479	—	—	—	8	1
Operai . . . . .	1187	—	—	—	19	—

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

Capitolo di Bilancio	Spese per lavori di restauro impegnate N° decreti	Importo	Lavori di restauro effettivamente finanziati con ordini di accreditamento e complessivamente erogati	Lavori di restauro finanziati ai sensi della legge 1.3.1975 n.44 e leggi speciali
1610 (Contr. restauro patr. librario Friuli)	-	-	-	311.500.000
2034	13	2.348.443.763	1.288.615.023	-
2035	205	21.091.722.210	14.408.440.335	9.524.566.045
2102	104	7.169.492.330	2.960.500.000	6.707.538.485
3103 (Contr. restauro patr. archivistico Friuli)	-	-	-	100.000.000
7501 (1.219/81 - terr. Napoli)	1	230.000.000	230.000.000	3.000.000.000
8003 (1.227/84 - Todì Orvieto)	7	1.000.000.000	1.000.000.000	-
8005	334	54.063.727.165	24.801.320.415	3.558.945.305
8008 (1.546/77-526/82 terr. Friuli)	5	1.288.950.000	1.288.950.000	183.250.000
8009 (1.116/80 - terr. Umbria 79)	7	1.160.000.000	1.160.000.000	-
8010 (terr. Campania 1962)	4	407.235.000	-	242.538.000
8012 (1.92/81 - Roma)	142	32.398.654.310	23.125.901.630	2.640.926.255
8013 (1.404/81 - Pompei)	19	3.425.321.530	2.283.971.530	749.613.560



## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Capitolo di Bilancio		segue Tabella 2		Lavori di restauro effettuati con ordinari di accreditamento		Lavori di restauro finanziati con leggi speciali	
Spese per lavori di restauro impegnate		Importo		Lavori di restauro effettuati con ordinari di accreditamento		Lavori di restauro finanziati con leggi speciali	
N° decreti	Importo	N° decreti	Importo	N° decreti	Importo	N° decreti	Importo
8014 (l. 526/82)	3	635.000.000	635.000.000	3	635.000.000	3	4.845.875.900
8015 (l. 130/83 - Pal. Massimo e Pompei)	2	474.000.000	474.000.000	2	474.000.000	2	-
8016 (l. 229 - prog. F.I.O.)	48	13.826.868.280	6.977.868.280	48	13.826.868.280	48	-
8100	224	25.013.477.400	8.845.000.000	224	25.013.477.400	224	190.000.000
8101 (l. 546/77 - 526/82 - terr. Friuli)	27	10.528.821.230	7.935.719.205	27	10.528.821.230	27	7.060.157.410
8102 (l. 115/79 - terr. Umbria 79)	-	-	-	-	-	-	100.000.000
8103 (l. 117/80 - terr. Viterbese 1971)	-	-	-	-	-	-	65.000.000
8104 (terr. Campania 1962)	6	1.361.260.000	900.000.000	6	1.361.260.000	6	-
		1.151	176.422.973.218	1.151	98.315.286.418	1.151	39.279.911.320
Riepilogo: Totale decreti 1.151							
Totale spese lavori restauro (col.2+col.4) f. 215.702.884.538							
Esaminati inoltre n°306 decreti relativi a perizie di variante per f. 61.754.193.355							
<b>S. MICHELE</b>							
8005	16	5.590.699.200	2.489.380.000	16	5.590.699.200	16	2.489.380.000
8016	3	1.000.000.000	1.000.000.000	3	1.000.000.000	3	1.000.000.000
		6.590.699.200					

PAGINA BIANCA

## Capitolo V

## MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

## 1 - Considerazioni generali.

Le vicende verificatesi nel 1984 (1) inducono la Corte a ribadire le valutazioni espresse sul labile ruolo del dicastero - e sulla connessa, incerta, individuazione di un disegno organizzativo coerente delle sue strutture - mentre nei primi mesi del 1985 si avvertono sintomi che denotano, lievemente, il superamento di una fase di crisi.

Puo' dirsi comunque che il ministero del bilancio e' tuttora alla "ricerca di una identita'", dopo un periodo di fervore, a livello governativo e parlamentare, sui temi generali della programmazione, conclusosi nei primi anni settanta.

I compiti in materia di bilancio annuale e pluriennale, di legge finanziaria, di assestamento di bilancio, di risultanze della gestione complessiva, di conti della finanza pubblica, si collocano, nella sostanza, in un ambito limita-

-----  
(1) Nel mese di aprile 1984 sono state presentate, ed accolte, le dimissioni di otto componenti del Nucleo di Valutazione degli Investimenti pubblici; nel mese di luglio 1984 - poi - sono intervenute le dimissioni dalla carica del Segretario generale della Programmazione Economica.

to: sono noti, infatti, sia il ruolo che l'influenza determinanti della Ragioneria generale dello Stato nella materia in questione. Recenti atti parlamentari inoltre - pur situandosi in un contesto di taglio organizzativo (2) - ipotizzano una trasformazione istituzionale della stessa Ragioneria, che ripropone complessi problemi di confine tra programmazione economica e programmazione della finanza pubblica.

Sul ruolo del ministero e' stato avvertito il peso negativo di una incompiuta costruzione del bilancio programmatico pluriennale. Il permanere, poi, di difficoltà - già illustrate in passato (3) - nel valutare gli andamenti della finanza pubblica, nel quadro delle previsioni economiche

-----  
(2) Significativo si palesa, al riguardo, il testo della Relazione della VI Commissione permanente (Finanze e Tesoro) sul disegno di legge relativo al riordinamento della Ragioneria generale dello Stato comunicato alla presidenza il 19 dicembre 1984 (Atto Senato della Repubblica, IX legislatura, n.430 A), dove - tra l'altro - viene ravvisato "di collocare anche gli uffici della Ragioneria generale dello Stato in un processo di ammodernamento della sua organizzazione che consenta ad essa di programmare sia annualmente che pluriennalmente (e compatibilmente con l'equilibrio interno ed esterno del Paese nonché sulla base di dati obiettivi) l'entità della spesa complessiva.

Di qui la necessità di far diventare la Ragioneria generale un vero organismo di controllo e di verifica non solo della spesa statale ma dell'intera finanza pubblica. Non un organismo di controllo nel senso tradizionale del termine, cioè di legittimità, bensì uno strumento di analisi della consistenza e del trend dell'economia nazionale, dalla quale lo Stato trae i mezzi necessari per le sue funzioni".

(3) Vedasi relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1983, Vol. I, parte I, Sez. I, Cap. I, pag 46 (Atti parlamentari - Camera dei deputati IX Legislatura, Doc. XIV, n.2).

complessive, non ha agevolato la ripresa del discorso sulle reali funzioni del ministero.

In atto la relazione previsionale e programmatica del 1985 ha inteso fondare soprattutto sulla "qualita' della spesa" scaturente da una politica degli investimenti il contenuto essenziale di un certo tipo di programmazione affermando, testualmente, che il problema risiede nel "verificare che gli investimenti pubblici o, comunque, sostenuti dal contributo pubblico, vengano orientati in maniera coerente con gli obiettivi programmatici di sviluppo, assunti dal Governo, e che il raggiungimento di tali obiettivi avvenga in condizione di efficiente allocazione delle risorse" (4).

Quanto alla concreta realizzazione di detti obiettivi puo' affermarsi che molto rimane legato alla elaborazione

-----  
(4) Nella "Premessa" della relazione governativa (Atti parlamentari, IX legislatura, Camera dei Deputati Documento XIII, n.2, presentata il 29 settembre 1984) il Ministro del bilancio e della programmazione esplicita ulteriormente quanto sopra riportato nel modo che segue: "E' questo il compito dell'attivita' di programmazione che e' fermo intendimento del Governo riattivare definendo nei prossimi mesi il piano a medio termine 1985-1987, che trova negli accantonamenti previsti con il disegno di legge finanziaria la sua base di finanziamento.

A tal fine, in attesa dell'auspicato riassetto del Ministero del Bilancio in ordine al quale mi riservo di presentare apposito disegno di legge, sono in corso di riorganizzazione e potenziamento gli Organi operanti presso il Ministero dal cui funzionamento dipende la possibilita' di attivare la pratica di programmazione, che e' stata elaborata in sede di predisposizione del piano a medio termine 1981-1983 e suo aggiornamento 1982-1984, che consente di affrontare in maniera razionale i problemi da me indicati".

dei piani a medio termine (5). Una tendenza in tal senso sembra rilevarsi da una precisa indicazione della legge finanziaria 1985 dove, tra le voci da includere nel fondo speciale di conto capitale quella contraddistinta dal termine "amministrazioni diverse" reca la significativa specificazione di "interventi da avviare in coerenza con le direttive del piano a medio termine 1985-1987".

L'argomento del piano (6) si interseca, poi, con l'ope-

-----  
(5) In sede parlamentare il Ministro del bilancio e della programmazione economica ha espresso un avviso favorevole al proseguimento del discorso del piano a medio termine, ricordando - appunto - "come da tempo si stia sviluppando un dibattito circa le opportunita' di una riforma in vista della realizzazione di quel piano a medio termine che deve rappresentare il momento di sintesi delle politiche di breve periodo realizzate sia dai Ministeri del tesoro e delle finanze e sia dagli altri settori della Pubblica amministrazione". E' stato, poi, richiamato dal Ministro il vecchio disegno di legge di riforma "la cui idea di fondo ritiene debba essere ripresa, al fine di superare la attuale ripartizione nelle due strutture della Segreteria generale della programmazione economica da un lato e della Direzione generale per l'attuazione della programmazione dall'altro, a favore della creazione di un terzo polo avente la finalita' di fornire alla Segreteria stessa quegli orientamenti e quei dati sui quali basare la programmazione a medio termine". (Bollettino giunte e commissioni della Camera dei Deputati n. 240 del 7 novembre 1984, pagina 17 - 126^ seduta della Commissione Bilancio (5^) avente ad oggetto "Comunicazioni del Ministro del bilancio e della programmazione economica sullo stato e sulle prospettive degli strumenti di programmazione economica e conseguente dibattito".

(6) Sui piani a medio termine ha portato la sua attenzione anche la recente conferenza delle Commissioni bilancio delle Camere dei Deputati dei Paesi membri della Comunita' Europea e del Parlamento europeo (Venezia, 21-23 febbraio 1985) avente ad oggetto "La riqualificazione della finanza pubblica con riguardo ai problemi del debito e degli investimenti". La

rativita' del Fondo Investimenti ed Occupazione (FIO) dove sussistono due diverse realta': la prima e' costituita dall'accantonamento predisposto tra le voci di fondo speciale di conto capitale (FIO indifferenziato o indiviso, del quale pero' - nel 1984 - ben 5.000 miliardi sono stati finalizzati come apporto ai fondi di dotazione delle partecipazioni statali) (7); la seconda dalle risorse disponibili per il finanziamento dei progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nel-

-----  
Relazione informativa italiana ha precisato che scopo dei "Piani" "era quello di privilegiare gli investimenti pubblici maggiormente idonei per superare alcuni punti di crisi, tipici del sistema italiano quali la debole collocazione nell'economia internazionale, l'uso inefficiente di alcune risorse di base, la inefficienza di alcuni servizi sociali, il modesto sviluppo dell'occupazione, gli squilibri territoriali nella produzione ed occupazione". La stessa Relazione ha - altresì - rilevato che "anche se tali tentativi di programmazione non si sono attuati, così come anche accaduto per le esperienze precedenti, il metodo che con essi e' stato affermato non e' andato perduto. Infatti e' ormai acquisito che la manovra degli investimenti pubblici risponde alle necessita' di intervento strutturale e che essa debba essere inquadrata in un piano pluriennale".

(7) In materia di assetto astratto di queste risorse, va rilevato che la parte di fondo investimenti ed occupazione non destinata ai "progetti" configura quasi una sorta di "prenotazione privilegiata" sul fondo speciale di conto capitale. A riguardo e' da ricordare il non facile iter legislativo della legge 9 marzo 1985 n.110 (il cui disegno di legge - Atto Camera n.2260 - era stato presentato fin dal 13 novembre 1984) la quale - in verita' - ha realizzato il supporto sostanziale per l'incremento del "Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica" (366,5 miliardi), del "Fondo speciale per la ricerca applicata" (370 miliardi) e per una assegnazione straordinaria al Fondo di dotazione dell'Ente Nazionale per l'Energia elettrica ENEL (450 miliardi).

l'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture nonché per la tutela di beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica e universitaria (risorse raggruppate in capitoli dallo stato di previsione della spesa del Ministero del bilancio).

In proposito la Corte (8) aveva già sottolineato l'esigenza che il FIO postulava una concezione in termini pluriennali, e l'adozione, conseguente, di strumenti legislativi adeguati; e ciò soprattutto se il FIO medesimo doveva essere mezzo per attuare una volontà di riqualificazione della spesa verso forme di investimenti sociali e produttivi e strumento di correzione di una manovra complessiva improntata a rigore. Successivamente, a livello governativo (9), si è constatato che non essendo stato riconosciuto al Fondo un carattere pluriennale esso aveva perso parte della sua efficacia.

Sul piano concreto della operatività del FIO va rilevato un prolungarsi dei momenti decisionali, che si ripete fin dalla istituzione del Fondo stesso, anche per divergenze tra diversi dicasteri composte in sede CIPE.

---

(8) Vedi relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1983 (Atti Parlamentari - Camera dei Deputati, IX legislatura, Doc.XIV n.2, Vol.II/1, pagina 101).

(9) Si veda - al riguardo - la relazione previsionale e programmatica per 1985 (pag. 117).



Resta comunque difficile il rapporto tra la gestione sostanziale delle risorse FIO e gli uffici ed organismi del Ministero del bilancio (in dettaglio: Segreteria generale della programmazione e Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici). In questo quadro rimane non agevole, altresì, il raccordo tra le esigenze di speditezza dei progetti del FIO e gli approfondimenti da condurre per l'istruttoria tecnica.

Sempre con riguardo al FIO, la Corte ribadisce il proprio avviso in ordine all'esistenza di una difficile linea di demarcazione tra valutazioni tecnico-amministrative ed economico-finanziarie e momento delle scelte politiche: la laboriosa ricerca tesa alla individuazione di un equilibrio, che deve poi sostanzialmente rifarsi al principio costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, si è dispiegata - con alterne vicende - nel 1984 e prosegue intensa anche nei primi mesi del 1985. In altri termini è da dire che la validità complessiva dei compiti demandati al Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici dovrà essere ormai verificata entro tempi brevi, essendo esaurito il ragionevole arco temporale del rodaggio e del primo impatto operativo (10).

(10) Una recente, specifica, proposta di legge presentata il 1 agosto 1984 si occupa della ridefinizione del Nucleo (Atto Camera dei Deputati IX Legislatura, n.2001). Sul tema dello spartiacque tra scelte tecniche e politiche la relazione illustrativa della predetta proposta di legge contiene le

Quanto ai sintomi di superamento della fase critica che e' dato finora avvertire, con riferimento ai compiti piu' delicati del dicastero, indubbiamente la recente nomina del nuovo Segretario generale della programmazione economica, dopo oltre un semestre di vacanza, e la avvenuta ricostituzione del Nucleo di valutazione (a ranghi ridottissimi dopo le dimissioni di otto componenti) dovrebbero costituire - nell'insieme - un evento non secondario.

Altro sintomo sembra rinvenirsi nella istituzione, operata con la legge finanziaria 1985 (11), di un Nucleo ispettivo, espressamente deputato alla verifica dell'attuazione dei programmi di investimento.

-----  
seguenti considerazioni finali: "La discrezionalità del "politico" non può significare arbitrio, né sottrazione ad ogni controllo di efficienza e di efficacia. Al contrario: in tanto sono legittime scelte politiche "di parte", in quanto siano fondate su presupposti conoscitivi obiettivi e verificabili, e in quanto siano controllabili e misurabili in termini di impatto sugli interessi della collettività". Di qui la necessità di disporre di strumenti tecnico-economici "obiettivi" o "neutrali" capaci di orientare, misurare e verificare le scelte politiche e finanziarie nei loro effetti e risultati reali, in termini di interessi generali dell'intera collettività".

(11) L'articolo 19 della legge 27 dicembre 1984, n.887 così disciplina il nuovo organismo: "Ai fini della verifica dell'attuazione dei programmi di investimento gestiti dalle amministrazioni pubbliche, dagli enti territoriali, nonché dagli enti pubblici e' istituito, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, un nucleo ispettivo, composto da non più di 35 unità, scelte tra il personale civile del Ministero del bilancio e della programmazione economica o comandati dalle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, nonché tra il personale militare, anche richiamato da posizione ausiliaria".

Su questo organismo occorrerà attendere un congruo lasso di tempo per esprimere valutazioni in termini di validità operativa; al momento la Corte non può che rifarsi a precedenti osservazioni di fondo: che cioè mentre nuovi organi mirano a costituirsi come strumenti per un migliore governo della finanza pubblica, e quindi dell'economia, rimane ancora sul tappeto il riordinamento degli organi di amministrazione attiva tradizionalmente preposti al settore (12).

Una ulteriore notazione, anch'essa di natura sintomatica di un iniziale processo ridefinitorio, viene suggerita dalla iniziativa governativa (sulla quale si tornerà in un successivo paragrafo) di riordinamento dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE), nella quale - per assicurare una autonomia tecnico-scientifica, nonché per favorire una continuità della gestione operativa - è stato ipotizzato che il presidente dell'istituto non coincida più con la

---

(12) E' da ricordare - altresì - che la Corte nella relazione sul rendiconto generale dello Stato dell'esercizio finanziario 1981 aveva osservato che la composizione collegiale dei nuovi organi se certamente è un modulo idoneo alla migliore ponderazione delle deliberazioni si presenta, anche, come strumento atto a disperdere le responsabilità; e poi da considerare che accanto ai nuovi restano - depotenziati - altri organi, donde la possibilità di tensioni o duplicazioni, mentre rimane, in particolare, inappagata l'esigenza di collaborazione tra uffici, apparati ed organismi della "triade" economico-finanziaria dell'Amministrazione statale (Tesoro, Finanze e Bilancio). Si veda in proposito Atti Parlamentari, VIII Legislatura, Camera dei Deputati, Doc. XIV, n.4 volume I, pagina 553.

persona del Ministro titolare del dicastero vigilante (13).

Da ultimo la Corte ritiene di poter osservare che dal quadro dell'attività complessiva del CIPE non sembrano provenire, con la necessaria adeguatezza, quegli indirizzi generali utili per le attribuzioni specifiche dei tre comitati di programmazione settoriale; e ciò anche con l'adozione di parametri e l'enunciazione di principi ad ampio spettro: in tal modo l'operatività del CIPI, del CIPES e del CIPAA è stata, in linea di massima, correlata al supporto dei dicasteri aventi competenza istituzionale nelle diverse materie trattate.

(13) La relazione illustrativa del disegno di legge governativo (Atto Senato della Repubblica, IX Legislatura, n.1077 comunicato alla presidenza il 20 dicembre 1984) effettua una acuta ricognizione dei problemi di maggior respiro; in particolare la suddetta relazione rileva che "l'assetto istituzionale e organizzativo concepito dalla legge 27 febbraio 1967, n.48 (Comitato interministeriale per la programmazione economica, Ministero del bilancio e della programmazione economica, segretario della programmazione, consiglio tecnico-scientifico per la programmazione economica, commissione consultiva interregionale, Istituto di studi per la programmazione economica, eccetera), che prefigurava una elaborazione e una conduzione essenzialmente unitarie e onnicomprensive della politica economica programmatica, è andato progressivamente sfaldandosi nella prassi politico-amministrativa, anche se l'involucro normativo è tuttora vigente".

La stessa relazione puntualizza altresì, in particolare, che "l'Istituto di studi per la programmazione economica, istituito dalla legge n.48 come struttura di servizio del Ministero del bilancio ai fini della predisposizione di documenti inerenti la programmazione economica, si era dato una struttura interna che riproduceva sostanzialmente le tematiche presenti nello schema di programma economico nazionale adottato in quel periodo dal Governo. L'attività dell'ISPE, di conseguenza, si è indirizzata verso una pluralità di campi d'indagine che riflettevano il carattere dell'impostazione programmatica del tempo".

## 2 - Aspetti finanziari

### a) Note sullo stato di previsione.

E' da premettere, in via generale, che l'attivita' del Ministero - avente riflessi finanziari - presenta una triplice realta': la prima e' costituita dal FIO indifferenziato, concepito in origine come il "volano" della manovra di politica economica in termini di investimenti; la seconda dai "progetti" dello stesso FIO, per i quali si attuano travasi di disponibilita' dopo la fase dell' istruttoria tecnica e della delibera CIPE; la terza - infine - da tre c.d. "fondi" (fondo per i programmi regionali di sviluppo, fondo sanitario nazionale - parte di conto capitale e fondi connessi agli eventi sismici del novembre 1980).

L'aspetto strutturale del titolo II dello stato di previsione dimostra comunque, in maniera esplicita, la natura delle attribuzioni amministrative del ministero che consistono fondamentalmente nel convogliare risorse - per le quali e' maturato il momento decisionale del riparto in sede CIPE - verso una operativita' che si attua in genere a livello regionale: infatti i relativi capitoli di spesa, allocati nelle categorie XII e XVI, comportano - con proprie modalita' - solo assegnazioni per interventi diversi.

Sui capitoli 7081 e 7082 - formalmente denominati "fondi" - vengono assunti "impegni propri", che si realizzano con l'adozione di decreti ministeriali recanti in parte moti-

va il riferimento alla deliberazione del CIPE, nella quale sono esternati i concreti contenuti delle scelte effettuate in sede tecnica e politica.

Va poi osservato che il meccanismo del FIO non e' tale da consentire ipotesi di previsione sufficientemente definite: ed infatti per la realizzazione di opere di competenza regionale vengono accreditate somme - in apposito conto corrente infruttifero - alla Cassa depositi e prestiti la quale provvede ad erogare la prima quota (dopo la verifica dell'effettivo inizio del progetto) e le quote successive a fronte di stati di avanzamento dei lavori e di altri documenti giustificativi della spesa. Per i progetti e le opere di competenza delle amministrazioni centrali dello Stato il passaggio delle somme stanziare per il FIO dal relativo capitolo del Ministero del bilancio ad appositi capitoli "ad hoc" istituiti presso ciascuna amministrazione avviene con provvedimento del Ministro del tesoro; sono percio' effettuate, in pratica, procedure di storno fra capitoli dei diversi stati di previsione che, di per se', non sono indicative della reale situazione e del concreto stato dei progetti oggetto dei finanziamenti.

Una notazione particolare concerne il piu' importante capitolo delle spese in conto capitale (il 7081 "Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo", gia'

menzionato in precedenza), per il quale e' sempre presente l'esigenza di una disaggregazione degli stanziamenti che e' motivata dalla confluenza massiccia, nel capitolo stesso, di mezzi finanziari previsti da leggi pluriennali d'intervento nel comparto agricolo. Nel capitolo 7081 si attua, infatti, una notevole verifica dello stato di attuazione della legge n.984 del 1977 (cd "quadrifoglio"), n.153 del 1976 (direttive CEE), n.350 del 1976 (attuazione di direttive comunitarie) e n.403 del 1977 (finanziamento attivita' agricola); pertanto pur essendo giustificata la permanenza di ingenti risorse in un capitolo generico, attesa la natura del dicastero, per l'agricoltura, si rivelerebbe utile una visione piu' dettagliata della spesa (14).

Per il capitolo 7081 e' da osservare - inoltre - che sussiste uno scostamento consistente tra previsione iniziale (1.167,1 miliardi) e stanziamento definitivo (2.315,4 miliardi); al riguardo va segnalato che con decreto del Ministro del tesoro datato 12 settembre 1984 si e' provveduto

-----  
(14) Sempre per il settore agricolo - finanziato dal capitolo in questione - e' da segnalare la condizione, posta dal CIPE, che prevede una dimostrazione dello stato attuativo, a livello regionale, per l'erogazione delle somme da trasferire a titolo di limiti di impegno quale concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sui mutui concedibili dagli istituti di credito agrario; e cio' nell'intento, certamente apprezzabile, di eliminare sfasature temporali nell'erogazione delle risorse dovute dallo Stato, la quale si deve concretizzare nel momento in cui i crediti sono effettivamente richiesti dagli operatori agricoli.

all'impinguamento del capitolo con 1.229,6 miliardi, connessi alla messa a disposizione di quote contemplate dalla legge 27 dicembre 1977 n.984 ("quadrifoglio"), in relazione al piano agricolo nazionale pluriennale, oggetto di deliberazioni del CIPAA e del Consiglio dei Ministri (intervenute - da ultimo - nel giugno 1984).

b) Sintesi dei dati finanziari e note sulla gestione

In termini globali gli impegni assunti sul titolo I assommano a 19,8 miliardi, mentre quelli per spese in conto capitale (impegni lordi) si sintetizzano nell'importo di 6.307,7 miliardi (rispettivamente, nell'esercizio 1983, 12,3 miliardi e 5.812,6 miliardi); i pagamenti complessivi sono stati di 6.779,8 miliardi, di cui 19,5 miliardi afferenti al titolo I e 6.760,2 miliardi relativi al titolo II.

In ordine ai residui provenienti dalla competenza, la consistenza per la parte corrente e' stata di 1,5 miliardi e di 3.007,8 miliardi per il comparto della spesa d'investimento, dove si enucleano residui di stanziamento per 2.703,9 miliardi.

Sul capitolo 7081 gli impegni effettivi assunti sulla competenza assommano a 2.187,1 miliardi; in relazione ai residui di stanziamento (126,2 miliardi quelli da competenza) continuano a dispiegare influssi non positivi i tempi tecnici conseguenti alle procedure, notevolmente complesse, che pre-



siedono alla ripartizione ed alla assegnazione delle risorse, le quali comportano - nella generalita' dei casi - momenti di collegialita' formale in sede CIPE, CIPAA e commissioni interregionali.

Per il settore dell'agricoltura procede lo stato di attuazione delle leggi di intervento, pur se sussistono residui di stanziamento per 126,2 miliardi concernenti la legge "quadrifoglio".

Per il comparto dell'edilizia scolastica, nel 1984, vi e' stata operativita' gestoria esclusivamente in conto residui, dal momento che il quadro degli interventi legislativamente previsti si e' chiuso con il 1982.

Per il capitolo 7082 (quota in conto capitale<sup>u</sup> del fondo sanitario nazionale) gli impegni effettivi per complessivi 630 miliardi - a fronte di uno stanziamento definitivo di 720 miliardi - non palesano gravi ritardi nell'attivita' di ripartizione ed assegnazione dei fondi; va comunque annotato che non e' stata erogata la quarta quota trimestrale del Fondo dal momento che il CIPE non ha deliberato, in tempo utile, il riparto delle disponibilita' finanziarie pari a 90 miliardi, che hanno quindi costituito residui di stanziamento.

Sono stati effettuati pagamenti per un importo complessivo di 1.093,5, miliardi dei quali 626,6 miliardi in conto competenza 1984 e 412,3 miliardi in conto residui 1983 (11,3 in conto residui 1980 e 43,1 in conto residui 1982).

Per il capitolo 7085 (interventi urgenti nei bacini a carattere regionale) gli impegni effettivi hanno riguardato l'intero stanziamento di competenza (20 miliardi); così pure a fronte di 38 miliardi di residui accertati sono stati disposti pagamenti per un importo corrispondente.

Per il FIO 1984 (progetti immediatamente eseguibili), le cui risorse sono state allocate nel capitolo 7505, non vi sono stati impegni effettivi, in quanto il CIPE non ha provveduto ad assumere tempestivamente le sue deliberazioni; quindi l'intero importo di 1.705 miliardi è stato accertato come residuo di stanziamento per il 1984.

Sul FIO 1983 il capitolo 7504 fa registrare 336,6 miliardi di residui di stanziamento, mentre sul capitolo 7090 (formato per scorporo dal 7504 per i progetti di iniziativa regionale) a fronte di impegni effettivi per 512,2 miliardi, vi sono stati pagamenti per 481,9 miliardi con formazione di residui propri per 30,3 miliardi.

Sul capitolo 7087 (FIO 1982) sono stati effettuati pagamenti per 293,7 miliardi, mentre 12,5 miliardi sono stati oggetto di una revoca del CIPE a seguito del mancato avvio dei lavori del progetto "ospedale S. Vincenzo" di Lipari (15).

Infine le risultanze del capitolo 7500 (fondo a favore delle popolazioni e dei territori colpiti dagli eventi sismi-

(15) In proposito è anche intervenuta, in sede di controllo, una osservazione istruttoria della Corte.

ci della Campania e della Basilicata) evidenziano nel dettaglio:

- gli impegni effettivi di competenza sono stati pari a 1.114,6 miliardi;
- i residui di stanziamento provenienti dalla competenza sono ammontati a 352,5 miliardi;
- i pagamenti sono stati complessivamente di 1.930,5 miliardi, di cui 1.114,6 miliardi gravanti sulla competenza e 815,8 miliardi a valere sui residui propri accertati alla fine dell'esercizio 1983.

### 3 Organizzazione dei servizi e personale

Rimane ferma, in tema di organizzazione, una osservazione di fondo in ordine alla necessita' di verificare la validita' di modelli - adottati in tempi diversi dal legislatore - che vengono a coesistere con figure di recente istituzione (16).

-----  
(16) Nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1983 (Vol.II/1, Capitolo 6, pag.108) la Corte ha osservato che e' "da considerare, in via pregiudiziale, se taluni modelli organizzativi (contratti di diritto privato, speciali incarichi professionali, comandi da enti, convenzioni per studi e ricerche) istituiti con abbondanza dal legislatore conservano, oggi, una loro validita', che sarebbe comunque da verificare ai fini della persistenza dei modelli stessi per il futuro". In proposito permangono perplessita', soprattutto se si inquadrano - nella debita luce - i nuovi, sopravvenuti strumenti operativi (Nucleo di valutazione e Gruppo di esperti per la verifica e l'accelerazione degli investimenti pubblici).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ISTITUTO DEL BILANCIO E DELLA FINANZIARIA ECONOMICA SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (in miliardi di Lit.)																				
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI							
	INITIALI	DEFINITIVE	ANNI	INITIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	IMPOR- TO	INDICE	%	STANZI. AL 31 DIC.	IMPOR- TO	INDICE	%
1976	7 100	7 100	5,49	7 100	7 100	5,49	4 100	100	9,94	6 100	100	9,94	5 100	5 100	100	9,94	4 100	4 100	100	9,94
1977	7 94	7 109	3,77	7 110	7 110	3,77	6 107	110	13,32	6 102	104	12,74	6 109	6 109	127,74	12,74	6 137	137	12,74	22,33
1978	7 94	7 109	3,77	7 110	7 110	3,77	6 102	104	13,32	6 102	104	12,74	6 109	6 109	127,74	12,74	6 137	137	12,74	22,33
1979	7 94	7 109	3,77	7 110	7 110	3,77	6 102	104	13,32	6 102	104	12,74	6 109	6 109	127,74	12,74	6 137	137	12,74	22,33
1980	7 94	7 109	3,77	7 110	7 110	3,77	6 102	104	13,32	6 102	104	12,74	6 109	6 109	127,74	12,74	6 137	137	12,74	22,33
1981	7 94	7 109	3,77	7 110	7 110	3,77	6 102	104	13,32	6 102	104	12,74	6 109	6 109	127,74	12,74	6 137	137	12,74	22,33
1982	7 94	7 109	3,77	7 110	7 110	3,77	6 102	104	13,32	6 102	104	12,74	6 109	6 109	127,74	12,74	6 137	137	12,74	22,33
1983	7 94	7 109	3,77	7 110	7 110	3,77	6 102	104	13,32	6 102	104	12,74	6 109	6 109	127,74	12,74	6 137	137	12,74	22,33
1984	7 94	7 109	3,77	7 110	7 110	3,77	6 102	104	13,32	6 102	104	12,74	6 109	6 109	127,74	12,74	6 137	137	12,74	22,33
TOTALE	7 94	7 109	3,77	7 110	7 110	3,77	6 102	104	13,32	6 102	104	12,74	6 109	6 109	127,74	12,74	6 137	137	12,74	22,33

TITOLO II SPESE IN CONTRO CAPITALE																				
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI							
	INITIALI	DEFINITIVE	ANNI	INITIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	IMPOR- TO	INDICE	%	STANZI. AL 31 DIC.	IMPOR- TO	INDICE	%
1976	312 100	453 100	42,24	426 100	426 100	42,24	453 100	100	82,24	767 100	100	82,24	0 100	0 100	100	82,24	6 100	6 100	100	82,24
1977	650 135	426 100	123,44	1.046 407	1.046 407	123,44	1.046 407	135	123,44	811 104	37	45,53	15 5848	15	642	15,50	642	15	642	15,50
1978	765 245	1.046 407	137,44	1.046 407	1.046 407	137,44	1.046 407	135	137,44	1.379 206	44,92	45,53	1.581	1.581	1.581	15,50	1.581	1.581	1.581	15,50
1979	1.361 436	1.046 407	177,64	2.075 639	2.075 639	177,64	2.075 639	135	177,64	1.394 182	14,77	14,77	3.328	3.328	3.328	32,24	3.328	3.328	3.328	32,24
1980	1.406 451	1.046 407	181,64	2.075 639	2.075 639	181,64	2.075 639	135	181,64	2.375 336	24,74	24,74	4.124	4.124	4.124	40,04	4.124	4.124	4.124	40,04
1981	2.036 660	1.046 407	256,04	3.371 1105	3.371 1105	256,04	3.371 1105	135	256,04	4.838 631	57,94	57,94	6.362	6.362	6.362	61,32	6.362	6.362	6.362	61,32
1982	2.436 780	1.046 407	312,04	5.196 1566	5.196 1566	312,04	5.196 1566	135	312,04	6.838 909	84,04	84,04	8.005	8.005	8.005	78,04	8.005	8.005	8.005	78,04
1983	2.811 899	1.046 407	382,04	6.813 2082	6.813 2082	382,04	6.813 2082	135	382,04	8.780 982	108,32	108,32	10.021	10.021	10.021	97,32	10.021	10.021	10.021	97,32
1984	3.192 1.018	1.046 407	464,04	8.308 2500	8.308 2500	464,04	8.308 2500	135	464,04	10.021 1000	120,82	120,82	11.364	11.364	11.364	110,82	11.364	11.364	11.364	110,82
TOTALE	312 100	453 100	42,24	426 100	426 100	42,24	453 100	100	82,24	767 100	100	82,24	0 100	0 100	100	82,24	6 100	6 100	100	82,24

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(1) INIZIALI PIU' O MENO INCREMENTO SULL' ANNO BASE

ANNO BASE: CAMP=1976 / ANNO BASE CASSA=1980

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNO	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI						PAGAMENTI (COMPRESI)						RESIDUI					
	INIZIALI			DEFINITIVE			INIZIALI			DEFINITIVE			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			AL 31 DICEMBRE			AL 31 DICEMBRE			STANZI. AL 31 DIC.					
	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%			
1976	319	100	-	660	130	-	100	100	-	100	100	-	100	100	-	100	100	-	100	100	-	100	100	-	100	100	-			
1977	770	241	38,7	833	126	19,1	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101	101		
1978	1.367	428	134,6	1.843	279	41,7	1.052	326	162	1.052	326	162	1.052	326	162	1.052	326	162	1.052	326	162	1.052	326	162	1.052	326	162	1.052	326	
1979	1.856	581	181,8	2.006	304	30,9	1.000	313	31,3	1.000	313	31,3	1.000	313	31,3	1.000	313	31,3	1.000	313	31,3	1.000	313	31,3	1.000	313	31,3	1.000	313	
1980	2.444	766	239,6	2.381	361	35,1	2.000	632	63,2	2.000	632	63,2	2.000	632	63,2	2.000	632	63,2	2.000	632	63,2	2.000	632	63,2	2.000	632	63,2	2.000	632	
1981	3.422	1072	335,8	3.181	483	47,5	2.311	723	72,3	2.311	723	72,3	2.311	723	72,3	2.311	723	72,3	2.311	723	72,3	2.311	723	72,3	2.311	723	72,3	2.311	723	
1982	5.006	1569	490,9	5.209	789	77,2	5.159	1584	158,4	5.159	1584	158,4	5.159	1584	158,4	5.159	1584	158,4	5.159	1584	158,4	5.159	1584	158,4	5.159	1584	158,4	5.159	1584	
1983	5.606	1757	548,9	5.320	806	78,2	5.207	1602	160,2	5.207	1602	160,2	5.207	1602	160,2	5.207	1602	160,2	5.207	1602	160,2	5.207	1602	160,2	5.207	1602	160,2	5.207	1602	
1984	5.751	1802	564,6	6.330	976	94,6	6.130	327	32,7	6.130	327	32,7	6.130	327	32,7	6.130	327	32,7	6.130	327	32,7	6.130	327	32,7	6.130	327	32,7	6.130	327	
TOTALE																														

Totale complessivo

(1) INIZIALI PREVISIONI DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

ANNO BASE: COMP. 1976 / ANNO BASE CASSA 1960

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1979-1984  
DATI AL 31 DICEMBRE 1984

ELABORAZIONE DEL 29 MAG 1985

TITOLI	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1979	1980	1981	1982	1983	1984	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.													
1979	1.443.453	31,22	51,94	1,99	6,75	2,37	0,40	1.742.243	94,66	12	0,00	98.197	5,34
1980	2.932.977		8,29	66,08	11,70	6,84	3,56	2.806.416	96,57	91.396	3,15	8.165	0,28
1981	5.381.237			10,61	73,24	10,23	2,50	5.197.134	96,58	182.976	3,40	1.127	0,02
1982	5.239.491				5,96	78,05	7,05	4.743.448	91,05	463.752	8,80	2.291	0,04
1983	5.820.290					36,12	48,90	4.953.397	85,02	872.028	14,97	865	0,01
1984	6.329.079						52,42	3.318.221	52,42	3.011.437	47,58	20	0,00
TITOLI 1													
1979	6.187	70,34	20,08	0,75	0,09	0,14	0,00	7.483	91,39	12	0,15	692	8,46
1980	19.592		67,99	9,41	0,79	9,08	0,00	8.292	78,28	19	0,18	2.282	21,54
1981	12.319			79,45	7,37	1,54	0,13	8.865	88,48	27	0,27	1.127	11,25
1982	15.164				73,76	9,68	1,20	12.836	84,64	38	0,25	2.291	15,11
1983	13.494					81,91	7,66	12.087	89,57	735	5,45	672	4,98
1984	21.865						83,80	18.323	83,80	3.522	16,11	20	0,05
TITOLI 2													
1979	1.832.266	31,75	52,08	1,99	6,74	2,38	0,41	1.734.761	94,68	0	0,00	97.505	5,32
1980	2.692.385		8,17	66,29	11,74	6,86	3,57	2.798.124	96,64	91.377	3,16	5.883	0,20
1981	5.371.218			10,48	73,37	10,25	2,50	5.188.269	96,59	182.949	3,41	0	0,00
1982	2.176.326				5,76	78,25	7,06	4.730.612	91,07	463.714	8,93	0	0,00
1983	5.812.796					36,01	49,00	4.941.311	85,01	871.293	14,99	192	0,00
1984	6.329.079						52,31	3.299.898	52,31	3.007.915	47,69	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

In questa sede vale ricordare, per il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, che esso e' stato istituito dalla legge finanziaria 1982 e quindi con norme che sono state estrapolate da un contesto organico di riassetto e riforma del dicastero e degli organi di programmazione.

In proposito comunque la Relazione previsionale e programmatica per il 1985 (17) rileva che "le difficolta' che si incontrano nel far si' che il Nucleo possa adempiere compiutamente ai suoi compiti istituzionali non dipendono solo dalla inadeguatezza delle strutture, ma anche dal fatto che non e' stato sufficientemente affrontato il problema della indispensabile sua compenetrazione con le strutture del Ministero del bilancio e, in particolare, della segreteria generale della programmazione, nel cui ambito e' chiamato ad operare."

Il Nucleo di valutazione ha registrato, nel 1984, le dimissioni di otto componenti, intervenute in data 5 aprile; successivamente, ma comunque dopo un vuoto significativo di alcuni mesi, l'organismo e' stato ricostituito (con dodici nomine); per le nuove nomine si e' fatto ricorso a docenti universitari, a dirigenti del dicastero, a ricercatori ISPE, ad estranei all'amministrazione dello Stato aventi specifiche esperienze professionali, ad un dipendente dell'ENI e ad un

-----  
(17) Atti Parlamentari, IX Legislatura, Doc. XIII, n. 2, pag. 126.

ufficiale generale dell'Aeronautica Militare. Le professionalità acquisite sono variegata, ricomprendendo oltre a specializzazioni nel settore economico finanziario, con competenza in materia di formulazione ed analisi dei piani, programmi e relativi finanziamenti, anche specificità negli ambiti della urbanistica e della chimica industriale.

Gli incarichi di studio, conferiti ai sensi dell'articolo 14 della legge 27 febbraio 1967 n.48 e dell'articolo 4 del decreto legge 24 luglio 1973 n.428, hanno ormai perso, anno dopo anno, quel carattere originario che li aveva qualificati come strumenti di notevole flessibilità operativa, idonei alla acquisizione rapida di rilevazioni economiche, indagini conoscitive, rilevazioni progettuali, etc. Nel 1984 si è avuto un ulteriore decremento, essendo stati soltanto tre i provvedimenti di conferimento perfezionatisi (tutti con un compenso globale lordo di otto milioni) (18).

In ordine agli incarichi di studio è sorta peraltro una problematica di grande rilievo pratico: se cioè l'incarico

-----  
(18) Gli studi sono stati svolti sui seguenti temi:

- "Analisi e stima dei parametri nazionali con particolare riferimento al tasso di sconto sociale";
- "Analisi e stima dei parametri nazionali con particolare riferimento al tasso di cambio ombra".
- Verifica degli impatti sulla economia del Paese degli investimenti attivati dagli enti a partecipazione statale utilizzatori del Fondo Investimenti e Occupazione: "analisi finanziaria dei progetti di investimenti degli enti sopraindicati per quanto attiene ai settori delle telecomunicazioni e della chimica".



possa essere conferito - o meno - a professori universitari optanti per il regime "a tempo pieno".

La deliberazione negativa (19) adottata dalla Corte in proposito, al di là del caso deciso, ha delineato - in relazione all'intento perseguito dal legislatore - la natura ed i limiti delle attività compatibili con "il tempo pieno".

La stessa dovrebbe perciò costituire un parametro di riferimento per evitare dilatazioni della normativa disciplinante il regime "a tempo pieno", rivolta a predisporre una categoria di docenti totalmente al servizio delle Università; in proposito si rinvia comunque a quanto verrà esposto - più ampiamente - nel capitolo concernente il Ministero della pubblica istruzione.

In relazione ai contratti di diritto privato per collaborazioni altamente specializzate e' da notare che nel 1984 si e' consolidata la tendenza ad un ricorso molto modesto a questo modulo; basti pensare che in corso d'anno si sono avute - complessivamente - otto collaborazioni, di cui cinque (tre conferite a fine esercizio) per soddisfare particolari esigenze del Ministero in materia di interventi per la ricostruzione delle zone terremotate della Campania e della Basilicata (ex articolo 63 della legge 14 maggio 1981, n.219).

Con ulteriore incremento e', invece, proseguito l'uti-

---

(19) Deliberazione della Sezione del controllo Stato n.1453 del 21 maggio 1984.

lizzo di personale appartenente ad enti pubblici, mediante ricorso all'istituto del comando disciplinato dall'articolo 5 del decreto legge 25 luglio 1973 n.428. Al riguardo comunque la Corte ritiene di dover ribadire precedenti, consolidate osservazioni nel senso che deve essere esclusa la possibilità, per l'amministrazione, di poter acquisire ausili soltanto generici, interessanti i livelli strumentali ed esecutivi dell'assetto degli uffici e servizi: questi livelli, infatti, sono del tutto estranei alla previsione legislativa che è finalizzata, in maniera inequivoca, ad un potenziamento atipico, ma sempre sul piano qualitativo, di uno speciale settore dell'amministrazione statale operante nel comparto economico-finanziario.

In ogni caso i comandi da enti pubblici hanno fatto registrare nel complesso, comprese le proroghe, 21 presenze (con provenienze piuttosto diversificate: ENEA, ENEL, INPS, ISPE, IRI, ENI, EFIM).

In ordine alle convenzioni con enti e società, dirette alla esecuzione di speciali indagini e ricerche, va sottolineato che nell'anno 1984 vi è stata la stipula di una sola convenzione (avente ad oggetto una ricerca su "prospettive di lungo periodo dell'economia mondiale"): il che torna a far riflettere sulla necessità di rimeditare anche l'attualità della norma che dovrebbe consentire di avvalersi, per sopprimere all'effettuazione di ricerche interessanti la programma-

zione economica, di enti istituzionalmente e funzionalmente collegati all'amministrazione (ISPE, ISCO e ISTAT). Appare peraltro iniziato il processo di "rivisitazione" legislativa dell'ISPE, che nel 1984 e' stato ancora disciplinato da norme situate nella originaria legge organica del Ministero (risalente al 1967) (20).

Sull'ISPE assumono importanza, pure in questa sede, le osservazioni sviluppate dalla Sezione della Corte che esercita il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (21). In sintesi si rivela utile enucleare, anche ai fini dell'attivita' di vigilanza che compete al Ministero, i seguenti punti significativi:

- la disfunzione, istituzionale e pratica, del cumulo nella stessa persona, della carica del presidente dell'ente e di ministro vigilante;
- la mancanza di direttive da parte del segretario generale della programmazione economica, direttive pur espressamente

---

(20) Il disegno di legge governativo (Atto Camera n.2726), recante modificazione all'ordinamento dell'Istituto di Studi per la Programmazione Economica (ISPE) e' stato approvato dalla V Commissione permanente del Senato il 20 marzo 1985 ed e', al momento, all'esame della Camera dei Deputati.

(21) Si veda, al riguardo, piu' diffusamente la determinazione n.1807 del 24 gennaio 1985 della Sezione Enti, con la quale e' stata trasmessa al Parlamento la relazione sull'ISPE in ordine alle gestioni dall'esercizio 1974 fino all'esercizio 1983.

previste dalla legge istitutiva dell'ente e che sole possono garantire la rispondenza dell'attività dell'ente stesso agli scopi della programmazione e, quindi, la sua strumentalità nei riguardi del Ministero del bilancio e della programmazione economica;

- la frammentarietà, in assenza di apposite direttive, della attività in concreto esplicata dall'Istituto, e la non sempre provata rispondenza di essa ai fini della programmazione;

- la necessità di un collegamento con l'ISCO affinché tra i due enti—entrambi strumentali (con l'ISTAT) del Ministero del bilancio ai fini della programmazione — non vi siano duplicazioni di funzioni o rischi di contrasti metodologici.

Nel 1984 non è stato ricostituito il "Gruppo di esperti per la verifica e l'accelerazione degli investimenti pubblici" che, in passato, aveva annoverato — tra gli altri — la presenza di sedici ufficiali generali delle Forze armate e della Guardia di Finanza. La legge finanziaria 1985 ha però istituito un "Nucleo ispettivo" (composto da non più di 35 unità).

Infine, sempre in sede di notazioni organizzative, la Corte rileva — nuovamente — che i rapporti posti in essere dalla direzione generale per l'attuazione della programmazione si stanno allargando ad altri soggetti destinatari di risorse da trasferire in forza di leggi d'intervento, quali

le province, i comuni e le comunita' montane; si sta verificando quindi una concentrazione di compiti ed adempimenti, tutti "singulativim" e nel complesso percepibili in fase di controllo preventivo di legittimita', che funzionalmente contrasta con una realta' burocratica senz'altro esile (una sola divisione).

In materia di personale riveste qualche rilievo il conferimento per merito comparativo di nove posti di primo dirigente, disposto in attuazione della legge 10 luglio 1984 n.301: in tal modo e' migliorata la situazione della qualifica (20 presenze a raffronto di una dotazione organica di 27 unita') la quale peraltro non e' caratterizzata, salvo le divisioni che si occupano di personale e di affari amministrativi ed una sola divisione della direzione generale dell'attuazione, dallo svolgimento di effettive funzioni dirigenziali con impatto operativo.

Per quanto attiene alla qualifica di dirigente generale la dotazione organica di sette unita' risultava, a fine 1984, completa mentre sussistevano cinque collocamenti fuori ruolo, disposti in conformita' di specifiche previsioni legislative. La Corte deve pero' rilevare, al riguardo, che una situazione in cui ben dodici elementi pervengono ai vertici della dirigenza amministrativa e' alquanto stridente con il contesto di un dicastero che, nella sostanza, si articola strutturalmente nella segreteria generale della programmazione, in

una sola direzione generale ed in un ufficio centrale che tratta affari generali, amministrativi e di gestione del personale.

La situazione rappresentata fornisce, peraltro, un sintomo inequivoco sul ruolo peculiare del dicastero, con il quale non si armonizza agevolmente un assetto tradizionale della dirigenza statale.

In tema di trattamento economico accessorio e' sorta una questione (22) che ha dato luogo ad una pronuncia della Corte (23), la quale ha dichiarato non conforme a legge il provvedimento di autorizzazione a prestare lavoro straordinario adottato nei confronti dei componenti del Nucleo di valutazione; e cio' in quanto, allo stato della legislazione disciplinante il trattamento economico di detti componenti, il decreto del Ministro del bilancio non si rivelava quale idoneo strumento autorizzativo.

In sostanza e' stato operato, con la pronuncia, un richiamo ad una piu' puntuale osservanza della normativa

---

(22) Con decreto in data 15 settembre 1984 il Ministro del bilancio e della programmazione economica aveva autorizzato i componenti del Nucleo di valutazione per gli investimenti pubblici (organo istituito con l'art.4 della legge 26 aprile 1982, n.181) ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario, prevedendone il limite massimo (50 ore mensili individuali), il periodo (1 agosto-31 dicembre 1984) e la spesa complessiva (lire 38 milioni).

(23) Deliberazione n.1515 della Sezione del controllo, assunta nell'adunanza del 24 gennaio 1985.

specifica che regola l'azione amministrativa in materia di compensi da attribuire a componenti di organismi atipici.

#### 4 Attività istituzionale

Un disegno, non riduttivo, dell'attività istituzionale di un dicastero con particolari connotazioni deve rifarsi anche a molte attribuzioni che non comportano provvedimenti soggetti al controllo della Corte. Si menzionano quindi, nel tentativo di delineare un quadro complessivo, i rapporti con le Regioni anche in relazione al funzionamento delle commissioni consultive interregionali, l'attività di concertazione su iniziative legislative di particolare rilievo per la finanza pubblica, i raccordi e le collaborazioni tecniche con la Ragioneria generale dello Stato in materia di bilancio e di legge finanziaria, la partecipazione alle sedi collegiali OCSE e CEE, la preparazione di incontri promossi dal Governo con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, le consultazioni a livello internazionale.

Subito dopo vengono in luce i complessi compiti, caratterizzati anche da non indifferenti momenti di studio e di ricerca, che hanno concreta trasposizione nella redazione e nella elaborazione degli essenziali documenti economici. In questa ottica rivestono, in particolare, una loro oggettiva valenza la relazione generale sulla situazione economica del

Paese e la relazione previsionale e programmatica, che però non si rivelano - tuttora - sufficienti a mettere in moto un meccanismo di spinta verso la compiuta formazione di un bilancio pluriennale programmatico. E in tal senso si ribadisce una osservazione già formulata in passato.

Quanto all'attività svolta da organi collegiali (non a livello di ministri) è da ricordare che, allo scopo di pervenire ad una integrazione dei sistemi di contabilità regionali tra di loro e tra questi e quello statale (in grado di consentire uno scambio delle informazioni finanziarie) è stato di recente attivato (24) un "gruppo di lavoro" presso il dicastero, composto da funzionari statali e delle regioni, con il compito di verificare l'attuazione delle codificazioni delle voci di entrata e di spesa dei bilanci regionali, secondo le linee di impostazione contenute in uno studio preliminare già approvato dalla Commissione interregionale.

Nell'anno 1984 - inoltre - la Commissione consultiva interregionale di cui all'articolo 9 della legge n.48 del 1967 e la Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge n.281 del 1970 hanno dispiegato la loro attività in nove riunioni, utilizzando il supporto costante del

-----  
(24) Secondo notizie fornite dall'amministrazione.



comitato tecnico della stessa commissione interregionale, presieduto dal sottosegretario di Stato e composto dai rappresentanti delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, nonché dai funzionari delle varie amministrazioni interessate.

E' da rilevare, in proposito, che nel 1984 si e' attenuata la tendenza, già' apparsa negli esercizi 1982 e 1983, ad una scarsa partecipazione della componente regionale, che aveva causato non pochi rinvii, con connessi ritardi nello svolgimento delle complesse procedure di ripartizione dei fondi.

Le attribuzioni della direzione generale dell'attuazione della programmazione economica continuano ad essere quelle di maggior rilievo finanziario: in detta branca ministeriale si attua - infatti - l'effettiva operativita' della finanza di trasferimento alle regioni e alle due province autonome di Trento e Bolzano.

Sul versante dell'attivita' operativa, il Nucleo di valutazione ha - soprattutto - predisposto le istruttorie richieste dai "progetti immediatamente eseguibili" e tutte le altre istruttorie tecniche per la ripartizione fra gli istituti di credito speciale del Fondo di rotazione costituito presso la Cassa depositi e prestiti in base all'articolo 52 della legge n.526 del 1982, nonché l'istruttoria per la ripartizione tra i diversi progetti dei contributi straordi-

nari dati all'ENEL nel 1982 e nel 1983 a valere sul FIO (25).

Per quel che attiene al CIPE il ritmo sostenuto della attività non ha registrato, nel 1984, flessioni; anzi la fase attuativa del Fondo investimenti ed occupazione (FIO) concorre ad un accrescimento, piuttosto vistoso, di compiti diversificati. E' da sottolineare - in ogni caso - che sussistono difficoltà notevoli nell'armonizzazione puntuale delle attività, così come astrattamente prevista dal legislatore. Ed invero il momento propositivo maturato in sede di Nucleo di valutazione (al quale sono demandati i compiti di istruttoria tecnica dei piani di investimenti pubblici) non sempre si correla agevolmente con il momento decisionale (a livello CIPE), dove confluiscono valutazioni di ordine politico generale.

-----  
(25) La relazione previsionale e programmatica per l'anno 1985 (Atti parlamentari, IX Legislatura, Doc.XIII n.2, pagg.123 e 124) precisa che la concentrazione dell'attività del Nucleo su specifiche forme di intervento "risponde anche al disegno di operare in un campo in cui la diffusione delle metodologie e tecniche di analisi sviluppate dal Nucleo avesse una elevata capacità di ricaduta su tutto il settore pubblico. In effetti, tramite le analisi richieste per la valutazione dei progetti, queste metodologie e tecniche di analisi si stanno diffondendo nelle amministrazioni pubbliche a tutti i livelli istituzionali.

L'adozione di organici metodi di valutazione da parte di tutto il settore pubblico e' la premessa fondamentale perche', sia pure gradualmente, tutti i principali piani di intervento - sia che riguardino investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni ed enti, sia che concernano azioni dirette a sostegno degli investimenti privati - possano essere valutati a livello tecnico sulla base dei loro costi e benefici economici e sociali e cio' allo scopo di fornire all'organo politico la base per una informata decisione".

Nel quadro della definizione di indirizzi programmatici settoriali il CIPE ha approvato ovvero esaminato, nell'esercizio delle competenze devolute da normative specifiche, piani e programmi riguardanti - tra l'altro - l'energia, l'edilizia, l'intermediazione commerciale, i programmi finalizzati del Consiglio nazionale delle ricerche, la cantieristica ed ha assunto, altresì, determinazioni in materia di interventi congiunturali e di interventi per il Mezzogiorno (26).

In materia di indirizzi di politica industriale di settore il CIPI, nell'anno decorso, si è occupato delle diret-

-----  
(26) In dettaglio la programmazione svolta dal CIPE nel 1984 può essere sintetizzata, nella sostanza, richiamando i seguenti settori:

- Energia, per lo sviluppo dell'industria e dei servizi ed approvvigionamento energetico;
- ENEL, in tema di produzione energetica e di localizzazione di centrali elettriche, in applicazione del Piano energetico nazionale;
- Edilizia, in applicazione delle leggi nn.457/1978, 25/1979 e 94/1982 e norme successive;
- Attività dell'ISTAT riguardanti la programmazione nei vari settori dell'economia;
- Programmi finalizzati del C.N.R.;
- Intermediazione commerciale e sistemi di distribuzione;
- Progetti di metanizzazione nelle zone meridionali;
- Servizi di telecomunicazione;
- Cantieristica navale, in applicazione delle leggi nn.19/1968, 878/1973 e 361/1982;
- Programmi nel campo della ricerca scientifica e tecnologica;
- Programmi dei servizi di trasporti;
- Programmi nell'ambito delle infrastrutture;
- Attività connesse all'applicazione della legge n.219/1981 (interventi nei confronti delle Regioni Campania, Basilicata e Puglia colpite dagli eventi sismici).

tive generali al settore elettronico, dei programmi finalizzati per l'elettronica, degli indirizzi di razionalizzazione del settore chimico ed, infine, delle direttive generali nel settore minerario.

Il CIPI, inoltre, ha trattato problemi connessi alle crisi aziendali, settoriali ed occupazionali, alla ricerca scientifica applicata, alla innovazione tecnologica, alle autorizzazioni ad insediamento industriale, alle ristrutturazioni e riconversioni industriali, ai piani di risanamento ed alle autorizzazioni per atti eccedenti l'ordinaria amministrazione (legge n.95 del 1979) ed -infine- alle attivita' di intervento della GEPI.

Il CIPAA ha emanato direttive, nell'ambito del piano agricolo nazionale, per il riparto dei fondi tra regioni e province autonome sulla base della legge n.984 del 1977 e della legge n.355 del 1976, attuative di direttive CEE.

Lo stesso CIPAA ha inoltre approvato, in attuazione di regolamenti comunitari, gli schemi di programmi per la trasformazione e commercializzazione di alcune produzioni agricole.

Il CIPES - da ultimo - ha formulato direttive in ordine alla copertura assicurativa da parte della SACE di attivita' italiane all'estero, in applicazione della legge n.227 del 1977.

In conclusione l'attivita' del CIPE e degli altri tre

comitati interministeriali ha dato luogo, durante l'arco dell'anno 1984, a 891 delibere formali, così distinte: 785 del CIPI, 85 del CIPE, 10 del CIPES ed 11 del CIPAA.

PAGINA BIANCA