

Segue **PARTE SECONDA**

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

PAGINA BIANCA

SEZIONE II

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ
DELLE SINGOLE AMMINISTRAZIONI

PAGINA BIANCA

Capitolo I

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

1 - Considerazioni generali e profili istituzionali

Il provvedimento relativo alla disciplina dell'attività di governo e all'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, dopo un ampio dibattito in sede di commissione, è stato di recente approvato dalla Camera dei Deputati (1).

Detto provvedimento, volto a realizzare quella che è stata denominata una sorta di "circolarità efficace" nell'assetto di governo (2), affronta anche il problema delle fonti normative (nei limiti costituzionalmente consentiti); promanano inoltre dalla progettata riforma i caratteri innovativi propri di un quadro ispirato a quella delegificazione che potrebbe migliorare l'attuale, congestionato, sistema legislativo.

La Corte, che da tempo dedica attenzione, nelle periodiche relazioni alle Camere, ai profili istituzionali dell'attività di governo, alle connesse connotazioni dell'azione amministrativa ed alle conseguenze che si riverberano sulla finanza pubblica, sottolinea l'importanza della fase sinora trascorsa, finalizzata a dare attuazione al terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione.

Sul testo ancora all'esame del Parlamento può dirsi che esso attiene alla "istituzione Governo" come tale e non si limita a disciplinare attribuzioni della Presidenza e mere prassi (sedimentate attraverso decenni). Oltre a ciò, viene definito il nesso intercorrente tra ordinamento della Presidenza e ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, del quale sono specificati i poteri di indirizzo e coordinamento.

Tra le altre tematiche di fondo vengono in evidenza il rapporto tra momento della collegialità e "guida" monocratica, l'equilibrio tra competenze del Consiglio dei ministri ed attribuzioni del Presidente del Consiglio, una maggiore - possibile - articolazione nelle strutture del Governo.

Sono, poi, da menzionare le previste norme di delega per il riordinamento dei comitati dei ministri e dei comitati interministeriali contemplati da leggi, norme che si situano in quel contesto che il relatore, alla Camera, del testo unificato ha definito di "razionalizzazione degli organi dell'esecutivo e di circolarità della funzione complessiva di governo".

Notazione a parte meriterebbe, inoltre, la problematica dei controlli, su cui è opportuno richiamare la particolare attenzione del legislatore ed in ordine alla quale - comunque - si fa rinvio alla premessa della presente relazione.

Presentano contenuti di rilievo, altresì, i temi della organizzazione del Governo, della disciplina delle figure dei sottosegretari di Stato, della definizione delle strutture organizzativa della Presidenza, con un suo segretariato ed un suo proprio assetto di personale.

Nell'alveo delle considerazioni generali appare appunto giustificata una autonoma enucleazione della norma del testo di riforma che prevede l'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio dei ministri costituita dal segretariato generale della Presidenza, al quale è preposto il sottosegretario di Stato alla Presidenza stessa.

In proposito è contemplato lo strumento flessibile di semplici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale istituisce uffici e dipartimenti comprensivi di una pluralità di uffici, a cui sono affidate connesse funzioni, determinandone competenze e organizzazione.

(1) Nel testo unificato risultante dal disegno di legge n.1911 e dalle proposte di legge n.349, 357, 1663, 2184 e 2189, approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 16 aprile 1986.

(2) Così si esprime, testualmente, la Relazione della 1° Commissione permanente della Camera dei Deputati.

In relazione alla conferenza Stato-regioni (3) (oggetto anch'essa di disciplina legislativa nel testo di riforma) si è attuato a partire dal secondo semestre del 1985 un consistente impulso organizzativo per cui, al momento, la conferenza stessa presenta un sufficiente ed articolato profilo strutturale (4).

Al riguardo è solo da confermare l'opinione già manifestata secondo la quale l'organo in argomento, essendo destinato a fungere da centro di convergenza e di confronto di interessi e istanze molteplici per la presenza di diversificate istanze politiche, non può non avere predeterminate e ben precise competenze.

Sempre nell'ottica dei profili generali assume quest'anno una sua importanza la prassi istitutiva di commissioni, comitati ed organi collegiali diversi in seno alla Presidenza del Consiglio. Detto fenomeno, infatti, non è connesso con l'attuale inadeguatezza organizzativa della Presidenza poichè, stante la peculiarità delle funzioni del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri, appare ineliminabile l'esigenza di costituire organi particolari per l'assolvimento di compiti differenziati, ma tutti rientranti nella generica competenza della Presidenza.

La tendenza a costituire organi temporanei si è comunque accentuata durante l'anno 1985 (5).

Ancora sul piano degli organi collegiali si cita la "Commissione per la modernizzazione delle istituzioni" (6), che ha già presentato una relazione nella quale si svolgono e si completano le soluzioni prospettate nel 1981 dalla "Commissione di studio sul riordinamento dei poteri centrali dello Stato". Le proposte della nuova commissione si incentrano, in sintesi, su di una razionale distribuzione delle competenze tra i ministeri affrontando anche il nodo della rigidità o flessibilità delle strutture centrali, su di un ordinamento interno dei ministeri secondo il criterio "strutture diverse per funzioni diverse, strutture uguali

(3) Durante l'anno decorso la conferenza si è riunita due volte (23 gennaio 1985 e 25 settembre 1985), trattando i seguenti temi: designazione rappresentanti conferenza Stato-regioni nel comitato di coordinamento nazionale per l'azione anti-droga. Problemi concernenti l'emigrazione: organizzazione convegno Stato-Regioni - Interventi straordinari nel mezzogiorno - Trasporti pubblici di interesse locale - Servizio sanitario nazionale - Ecologia: problemi inquinamento idrico - legge finanziaria 1986 - Finanza regionale - assetto istituzionale Unità sanitarie locali - Bilancio stagione turistica e problemi connessi con nomine in organismi vari.

(4) Dopo la creazione di una segreteria generale affidata ad un alto funzionario dello Stato, coadiuvato da due vice segretari generali (uno di designazione governativa e uno di designazione regionale), sono state istituite apposite commissioni alle quali partecipano rappresentanti dei ministeri interessati nonché rappresentanti delle regioni. Dette commissioni, nel 1985, hanno avuto 26 sedute complessive nel corso delle quali sono stati trattati in forma istruttoria e di approfondimento vari argomenti da portare poi all'esame della conferenza.

Degna di menzione appare anche la costituzione della commissione con compiti di osservatorio della spesa sanitaria istituita con il D.P.C.M. 18 settembre 1985 e incardinata nella segreteria della conferenza; la commissione ha cominciato a funzionare con sufficiente alacrità: (4 sedute).

Finora, comunque, non si conosce la mole e la natura del lavoro svolto.

(5) Per completezza informativa si elencano, qui di seguito, i provvedimenti che hanno istituito - durante il 1985 - organi collegiali particolarmente significativi:

- D.P.C.M. 3508 del 18 settembre 1985 - commissione con funzione di osservatorio della spesa sanitaria.

- D.P.C.M. 3640 del 15 ottobre 1985 - commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico.

- D.P.C.M. 3715 del 6 giugno 1985 - commissione scientifica per lo studio dei problemi più urgenti dell'inquinamento idrico e per il completamento della elaborazione progettuale occorrente alla redazione del piano generale di risanamento delle acque di cui all'articolo 1, lettera d) della legge n.319 del 10 maggio 1976.

- D.P.C.M. 3207 del 27 agosto 1985 - commissione con il compito di proporre disposizioni per l'applicazione dell'accordo di modificazioni del Concordato del 18 febbraio 1984 nella parte relativa al matrimonio.

- D.P.C.M. 2772 del 6 giugno 1985 - commissione di studio per la predisposizione di schemi normativi di ammodernamento delle disposizioni vigenti al fine di assicurare agli interessati, nei casi di effettiva sussistenza della causa di servizio, il sollecito conseguimento dei propri diritti attraverso procedimenti omogenei con previsione di competenze decentrate.

- D.P.C.M. 2664 del 3 maggio 1985 - commissione con l'incarico di redigere il testo unico previsto dall'articolo 13, secondo comma, della legge n. 839 del 1984.

- D.P.C.M. 1919 del 9 aprile 1985 - commissione denominata "Gruppo di lavoro incaricato di elaborare proposte per la regolamentazione dei progetti finalizzati di cui all'articolo 15 della legge 22 dicembre 1975, n. 702".

- D.P.C.M. 1550 del 28 marzo 1985 - commissione di studio con il compito di valutare le richieste delle confessioni religiose e di procedere ad ogni adempimento in vista della predisposizione dei progetti di intesa di cui all'articolo 8 della costituzione.

- D.P.C.M. 777 del 23 gennaio 1985 - commissione di esperti con il compito di preparare e organizzare la conferenza internazionale per la tecnologia e l'occupazione.

- D.P.C.M. 774 del 18 gennaio 1985 - commissione di ausilio all'indirizzo, all'assistenza e al controllo dalle attività finalizzate allo sviluppo del sistema informatico e degli strumenti di archiviazione della documentazione presente negli archivi della Presidenza del Consiglio.

- D.P.C.M. del 24 luglio 1985 - commissione tecnico amministrativa di inchiesta sul disastro verificatosi nel comune di Tesero.

(6) La relazione finale di detta commissione, terminata in data 18 giugno 1985, è stata consegnata al Presidente del Consiglio dei ministri.

per funzioni uguali", su di un impiego delle forme normative armonizzato ai vari livelli di organizzazione, su dei regolamenti governativi per il numero e le competenze delle maggiori aggregazioni amministrative centrali ed, infine, sui regolamenti ministeriali e dirigenziali per gli uffici minori.

L'ultima notazione di carattere generale afferisce al "sistema" dei ministri senza portafoglio.

In proposito si richiamano, integralmente, le considerazioni già svolte nel capitolo di parte generale della presente relazione dedicato alla organizzazione amministrativa sottolineando specificamente, in questa sede, l'originalità del nuovo modello contenuto nella riforma della Presidenza: ed infatti a quelli che da tempo la Corte ha qualificato ministri senza portafoglio "necessari", in quanto ricevono compiti specifici direttamente dalla legge, verrebbero a sostituirsi "dipartimenti necessari" (e cioè costituiti in ogni caso).

Su due dei ministri senza portafoglio necessitano brevi considerazioni.

Per il ministro per la funzione pubblica si effettua una notazione propria perchè nell'ambito del pubblico impiego si precisano in modo incisivo - come si vedrà anche nel paragrafo sulla organizzazione dei servizi - attribuzioni e compiti del relativo dipartimento, che è disciplinato con strumento di rango legislativo; ma proprio per il dipartimento - di cui il ministro senza portafoglio se nominato diviene titolare delle relative competenze - continua a sussistere, in maniera ancor più marcata che in precedenza, l'esigenza di verificarne il grado di incidenza operativa nei confronti di dicasteri, enti pubblici ed organismi diversi. Sembra emergere, altresì, una realtà nella quale il ministro più che sovraintendere ed avere la responsabilità di guida politica degli estesi ambiti della "pubblica funzione" adempie prevalentemente a compiti, pur essi necessari ma di profilo diverso, di titolare di una sorta di "dicastero del lavoro" nel pubblico impiego.

Al delicato aspetto che si potrebbe definire di amministrazione ordinaria si contrappongono peraltro talune esigenze che discendono, e ad un tempo sono parte, da quella unità di indirizzo, oltre che politico, anche amministrativo che la costituzione all'articolo 95 demanda al Presidente del consiglio, il quale solo può promuovere e coordinare l'attività dei ministri.

Quanto al ministro senza portafoglio per l'ecologia nel corso del 1985, e ancor più nei primi mesi del 1986, sono venuti a coesistere una attività ordinaria ed un impegno volto al sostegno del disegno di legge istitutivo del dicastero per l'ambiente che contempla, altresì, norme in materia di danno pubblico ambientale.

Al riguardo, pur potendosi ravvisare la necessità (7) di un nuovo centro di coagulo e propulsione (il nuovo ministero per l'ambiente, appunto), non può sottacersi che per la tutela dell'ambiente - materia per sua natura diffusa e frazionata e con collocazione di tipo "trasversale" che coinvolge un numero elevato di ministeri - la soluzione che si intende adottare, dopo l'introduzione di un ministro senza portafoglio per l'ecologia, è la creazione di un ministero "ad hoc". Questo verrà, così, a collocarsi in una complessa rete, già esistente, di competenze interferenti e quindi anche di possibili frizioni, che potrebbero richiedere un indispensabile riferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri, posta in posizione centrale tra i dicasteri e deputata, istituzionalmente, al coordinamento e all'unità di indirizzo politico ed amministrativo. Sussistono comunque, in proposito, quelle caratteristiche di intersettorialità insite, **necessariamente, nella materia della tutela ambientale.**

Infine sul piano dei profili concreti si sono rivelati nell'arco dell'anno 1985 degli effetti prodromici di una riforma da tempo attesa; ne sono segni sintomatici l'adozione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di talune norme di indirizzo e coordinamento (si ricordano esemplificativamente - in questa sede - il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 agosto 1985 concernente l'attività delle regioni e delle provincie autonome in ordine alla attività di rilievo sanitario connesse con quelle socio-assistenziali ai sensi dell'articolo 5 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 1985 riguardante la determinazione dei tassi minimi agevolati annui da praticare nelle operazioni di credito agrario), l'istituzione del comitato di coordinamento delle attività in materia di sicurezza nel settore industriale (decreto del 18 dicembre 1985) e l'adozione di circolari su tematiche di grande rilievo.

(7) Molto ferme sono, in proposito, le recentissime dichiarazioni rese in sede parlamentare dal ministro senza portafoglio per l'ecologia, il quale ha sottolineato testualmente "come il disegno di legge rappresenti l'adempimento di un impegno assunto dal governo fin dal momento della sua costituzione e ribadito in sede di verifica della maggioranza e come alla sua elaborazione abbiano attivamente collaborato tutte le forze politiche che, alla Camera dei Deputati, lo hanno infine approvato, la scorsa estate, a larghissima maggioranza". (vedi Resoconto Sommario n. 447°, 448° e 449° del Senato della Repubblica in data 6 maggio 1986, pag. 12).

In queste ultime tematiche rientrano l'esame sotto il profilo del diritto comunitario dei disegni di legge e dei provvedimenti da sottoporre al Consiglio dei ministri (circolare del 28 maggio 1985), i criteri orientativi per la scelta tra delitti e contravvenzioni e per la formulazione delle fattispecie penali (circolare del 5 febbraio 1986, che ha speciale importanza sul piano tecnico-giuridico), la compiuta conoscenza, con scadenza semestrale, dell'attività regionale (circolare del 19 febbraio 1985), l'omogeneità di formulazione negli atti legislativi ed amministrativi (circolare del 12 dicembre 1985), l'esercizio dei poteri di coordinamento e pianificazione in tema di informatizzazione dei servizi della pubblica amministrazione (circolari del 22 luglio e del 29 novembre 1985), la richiesta di informazioni agli organi di polizia da parte di amministrazioni ed enti (circolare del 10 gennaio 1986), la formulazione tecnica dei testi legislativi (circolare del 24 febbraio 1986), i criteri orientativi per la redazione delle note agli atti normativi (circolare del 13 maggio 1986).

2 - Aspetti finanziari

a) Considerazioni sullo stato di previsione

La prima notazione è di ordine strutturale ed attiene ad un livello, quello delle rubriche, che - ad avviso della Corte - dovrebbe essere oggetto di una più incisiva e puntuale "rilettura"; e ciò anche al fine di superare ed eliminare impostazioni tratte e non più giustificate, al momento, da evidenziazioni che siano funzionali, nella trasposizione operativa, alla attività di gestione.

Al riguardo può dirsi che non appare sorretta da obiettive ragioni la specifica enucleazione di "uffici" (rubrica n. 13 - "ufficio per l'attuazione delle regioni", rubrica n. 16 "ufficio per i rapporti con il Parlamento" e rubrica n. 37 - "ufficio coordinamento politiche comunitarie") che fanno capo a ministri senza portafoglio, la cui attività potrebbe essere ricondotta - quanto alla previsione di provvista dei mezzi finanziari indispensabili per il funzionamento dei servizi strumentali e di supporto - nel novero delle spese generali complessive della Presidenza in quanto tale.

Sempre in ordine alle rubriche va ribadita, con diretto riferimento a quelle con i numeri 18, 19 e 35 (ricerca scientifica e tecnologica, interventi nel mezzogiorno e protezione civile) e alle connesse deleghe di spesa che sono attribuite ai ministri senza portafoglio, la precedente osservazione che ai ministri destinatari di competenze direttamente conferite dal legislatore (i c.d. ministri senza portafoglio "necessari") andrebbe anche riconosciuto un autonomo potere gestorio nell'ambito delle rubriche intestate ai relativi uffici, con integrazione delle norme che fissano le attribuzioni. In questa prospettiva - peraltro - il testo legislativo di ordinamento della Presidenza sembra confermare l'esigenza di delineare, con tempestività, l'autonomia in questione; in tale senso depono infatti l'articolo 20 del testo unificato il quale contempla la costituzione, in ogni caso, dei dipartimenti per la ricerca scientifica, per il mezzogiorno e per la protezione civile.

Scendendo ora a livello di capitoli, la Corte ritiene di dover nuovamente segnalare, in chiave critica, quei capitoli contraddistinti da assoluta genericità di oggetto; trattasi dei capitoli che recano i numeri 2004, 2394, 3205, 6528 e 6966 (spese di qualsiasi natura per particolari lavori utili, rispettivamente, alla riforma dell'amministrazione, alla attuazione delle regioni, al coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica, alla protezione civile e alla programmazione e al coordinamento della politica ambientale ed ecologica).

Altro argomento da non ignorare in una disamina, di carattere complessivo, del quadro di spesa della Presidenza è quello della previsione, con legge di bilancio, di spese non sorrette da disciplina sostanziale; tale questione comunque è stata già segnalata in passato e per essa viene ora confermata soltanto l'esigenza di un intervento del legislatore teso a risolvere una problematica comune anche ad altre amministrazioni, ma che per la Presidenza si è rivelata, in passato, più avvertita per la presenza di quattro capitoli: 1106 ("spese riservate della Presidenza del Consiglio dei ministri"), 1196 ("spese assistenziali di carattere riservato"), 1182 ("interventi a favore di enti, istituti, associazioni, comitati per incremento attività istituzionali, per l'organizzazione e partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni"), 1184 ("spese per le zone di confine").

Il referto specifico reso dalla Corte nel corso dell'anno 1984, a richiesta del Presidente della Camera dei deputati, ai sensi dell'articolo 148 del regolamento della stessa Camera, in ordine alle succitate quattro unità di bilancio sembra aver prodotto - in proposito - non trascurabili risultati di segno positivo. Ed infatti, nel bilancio di previsione del 1985 l'ultimo di detti capitoli (1196), e cioè quello che aveva natura più spiccatamente assistenziale, è stato soppresso; il primo (1106) ha avuto uno stanziamento di 650 milioni a fronte di quello di 1,15 miliardi del 1984; sul secondo e sul terzo (1182-1184) è risultata l'iscrizione solo per memoria (con successive dotazioni e relativi pagamenti non ingenti in conto residui).

Nel bilancio per l'anno 1986 il capitolo 1196 non è stato reinserito, il capitolo 1106 ha avuto fin qui uno stanziamento pari a quello dell'anno precedente (650 milioni) ed i capitoli 1182 e 1184 sono stati soppressi.

Va fatto, poi, un richiamo, sintetico, alla materia dei trasferimenti ad enti diversi, oggetto - tra l'altro - del referto specifico che ha impegnato la Corte nel primo semestre del 1986, a seguito di richieste formulate dal Presidente della Camera dei deputati, che ha esplicitato ragguardevoli esigenze conoscitive e valutative.

In proposito è, in questa sede, soltanto da rilevare che in materia di trasferimenti ad enti, associazioni ed organismi il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri ha fatto registrare, nell'ultimo triennio, un processo espansivo alquanto rimarchevole; e ciò - essenzialmente - per attuare in favore di numerose realtà associative un sostegno alla loro azione di promozione sociale.

I trasferimenti effettuati nel corso del 1985 a carico dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio possono essere, nella sostanza, ripartiti in tre gruppi distinti a seconda delle finalità che i diversi interventi sono diretti a realizzare: assegno per lo svolgimento di finalità istituzionali (ISTAT: Cap.1183), ovvero sovvenzioni e contributi a sostegno dell'attuazione degli scopi statutari nell'ambito di una azione in favore della promozione sociale o della diffusione e conoscenza di problemi inerenti a particolari categorie di soggetti (capitoli nn. 1187, 1190, 1193, 1200, 1201); trasferimenti relativi al settore dell'editoria, stampa e informazione (capitoli nn. 3022, 3024, 3025, 3028); trasferimenti destinati alla ricerca ed alla cooperazione scientifica e tecnologica (capitoli nn. 7141, 7143, 7502, 7503).

Il primo e il secondo dei suddetti aggregati riguardano spese correnti, mentre il terzo attiene a spese in conto capitale.

b) Profili della gestione e sintesi dei dati contabili

I profili da porre in luce denotano un intreccio, di indubbia significatività, tra l'aspetto previsionale e la componente di gestione che però trova giustificazione - e quasi si radica - nella peculiare connotazione dell'amministrazione che, sul piano finanziario, sostanzia molto della sua attività in una ingente mole di trasferimenti. È, in ogni caso, da mettere in evidenza che l'analisi condotta rivela un forte incremento delle previsioni, degli impegni e dei pagamenti dell'anno 1985 rispetto al 1984.

Gli incrementi risultano, in misura percentuale, ancora più rilevanti ove si consideri il totale della categoria V - trasferimenti (gli impegni per il 1985 sono aumentati del 95,2 per cento rispetto al 1984 mentre, sempre con riferimento all'esercizio 1985, da una previsione iniziale di 421 miliardi si è passati ad uno stanziamento definitivo di 2714 miliardi).

Il fenomeno non sembra, però, rivestire caratteri di sostanziale anomalia essendo correlato alla specialità di alcune allocazioni dello stato di previsione della Presidenza.

E infatti gli scostamenti in esame traggono prevalentemente origine dalla atipica dinamica previsionale che si registra nella sezione XI-categoria V-trasferimenti (interventi a favore della finanza regionale e locale), i cui stanziamenti (capitoli 1200, 1201, 1202, 1203, 1205, 1206, 1208 e 1209) vengono, per lo più, quantificati in relazione al gettito delle entrate erariali (8).

(8) Ciò ai sensi della legge costituzionale 31 gennaio 1963, delle leggi 26 novembre 1981, n. 690-3giugno 1960, n.629-31 agosto 1972, n. 670 e del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n.480.

L'indisponibilità - al momento della redazione del documento di bilancio - dei dati riguardanti il prevedibile ammontare del gettito erariale rende ragione del fatto che i capitoli interessati vengono iscritti per memoria (9).

Infine una successiva analisi sull'incremento - visto in una visione congiunta - delle previsioni, degli impegni e dei pagamenti del 1985, rispetto all'anno precedente, rivela nuovamente che la parte prevalente dello scostamento riguarda i dati dell'aggregato funzionale della spesa già citato (sezione XI); poichè peraltro - come detto - gli stanziamenti sono commisurati a quote di tributi, si ha motivo di ritenere che l'incremento in questione sia, per lo più, da ricollegare al processo incrementativo del gettito tributario (10).

Un ulteriore profilo della gestione può essere qui sviluppato ed attiene alla ricerca di una delle cause dei residui. Nell'ambito dell'attività svolta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, per alcuni settori - come quello inerente alle somme da corrispondere alla RAI per servizi di trasmissioni ad onde corte ed ai canoni alle agenzie di stampa - la formazione dei residui è fisiologica perchè risponde al sistema di pagamento, che avviene solo dopo la effettuazione del servizio ed i prescritti accertamenti tecnici sul medesimo; per altri - ad esempio l'editoria ed i connessi contributi sugli interessi a favore delle imprese editrici e stampatrici di giornali - discende invece dalla complessità delle procedure stabilite per la erogazione delle relative somme.

La sintesi dei dati contabili, riassuntiva della gestione, è la seguente:

In termini globali l'anno 1985 ha fatto registrare l'assunzione di impegni per 3.094,8 miliardi di spesa corrente e 1.063,8 miliardi di spesa in conto capitale. I pagamenti in conto competenza sono ammontati a 3.443,3 miliardi, pari all'81,9 della somma stanziata: del predetto dato complessivo dei pagamenti l'importo di 2.391,3 miliardi attiene al titolo I (pari al 76,1 dello stanziamento di competenza) e quello di 1.052 miliardi concerne le spese in conto capitale (corrispondente percentualmente al 98,9 della somma di competenza).

Sul conto dei residui sono stati effettuati pagamenti per 1.265,3 miliardi (85,9 per cento dei residui complessivi al 1° gennaio 1985 ammontanti a 1.472,5 miliardi); i residui provenienti dalla competenza assommano a 715,2 miliardi, mentre quelli complessivi - al 31 dicembre 1985 - raggiungono l'importo di 885 miliardi. Al quadro appena accennato ineriscono anche i dati dei residui di stanziamento: 12,6 miliardi al 31 dicembre 1985: 9,1 miliardi sono quelli da competenza e 3,5 miliardi quelli provenienti da esercizi precedenti; la percentuale dei residui complessivi di stanziamento rispetto al totale è del 1,4 per cento.

In termini di cassa, a fronte di uno stanziamento iniziale di 1.994,7 miliardi, si registra una autorizzazione finale di 5.022,8 miliardi, con un elevatissimo scostamento dalla previsione originaria; l'incidenza dei pagamenti (4.708,3 miliardi) sullo stanziamento totale di cassa è del 93,7 per cento.

3 - Gestioni fuori bilancio

La normativa di base (legge n. 1041 del 1971 e decreto del Presidente della Repubblica n. 689 del 1977) per le gestioni fuori bilancio non appare in sintonia con la disciplina legislativa che sorregge la maggior parte delle gestioni esistenti nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Soprattutto va posto in risalto che nella normativa dettata per le singole gestioni non si rinvennero specificazioni indispensabili (così, essenzialmente, in materia organizzativa) nè una precisa disciplina (che eviti, ad esempio, il riconoscimento di generalizzati poteri straordinari). Densa di maggiori perplessità, peraltro, si rivela la normativa speciale che consente la utilizzazione del modulo gestionale in esame anche per fattispecie disciplinabili con forme alternative di gestione ordinaria (11), nonchè quella che disattende o, in

(9) In corso d'anno, allorchè si rendono disponibili i dati di calcolo, con decreti del ministro del tesoro vengono disposti trasferimenti di fondi dal capitolo 6771 (stato previsione tesoro) ai singoli capitoli della sezione XI dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Siffatto meccanismo spiega, in gran parte, lo scostamento tra previsioni iniziali e definitive della categoria V-trasferimenti e, di conseguenza, degli altri aggregati di bilancio.

Nel 1985 la sezione XI, a fronte di una previsione iniziale zero, ha avuto poi uno stanziamento definitivo di 2202 miliardi.

(10) È da tener presente infatti che il totale complessivo delle previsioni definitive registra un incremento di 1579 miliardi e di essi 1352 si riferiscono alla sola categoria V- trasferimenti.

(11) Appartengono a tale categoria le gestioni in materia di editoria.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Ann	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI						
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)				
	Importo	Indice	%	(1)	Importo	Indice	%	(2)	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	%	(2)	
1976	143	100	-	283	100	-	0	0	281	100	280	100	77	100	-	0	100	-	0	100	-	0	100
1977	126	86	5,9-	326	115	14,8+	0	0	321	114	328	110	58	77	22,9-	0	100	22,9-	0	100	0,1+	0	100
1978	126	84	11,0-	435	154	33,8+	0	0	424	151	404	138	84	100	41,3+	0	232	41,3+	0	232	131,4+	0	232
1979	130	97	15,5+	418	148	3,0-	0	0	408	145	283	89	201	261	130,2+	3	0	130,2+	3	0	100,0-	0	100,0-
1980	226	157	61,2+	632	223	61,2+	700	106	551	198	585	197	209	285	9,8-	0	0	9,8-	0	0	100,0-	0	100,0-
1981	208	145	32,2+	806	285	41,9+	1.081	128	686	246	803	271	285	321	48,9+	0	0	48,9+	0	0	2744	0	2744
1982	608	423	95,9+	1.858	661	18,7-	1.854	135	717	255	965	325	1.980	682	102,9+	1	7989	102,9+	1	7989	252,4+	0	252,4+
1983	628	439	8,3+	2.050	727	102,9+	2.042	282	2.048	728	1.980	682	1.778	220	74,2+	0	0	74,2+	0	0	1.7989	0	1.7989
1984	747	521	16,9+	1.747	617	15,1-	1.843	248	1.730	618	1.788	643	1.788	257	33,5	0	0	33,5	0	0	1.7989	0	1.7989
1985	834	582	25,9+	3.142	1.100	78,9+	3.037	482	3.095	1.102	3.585	1.214	3.095	78,9+	101,1+	0	0	101,1+	0	0	1.7989	0	1.7989

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	117	100	-	122	100	-	0	0	122	100	100	100	19	100	-	2	100	-	2	100	-	2	100
1977	156	148	48,3+	156	128	28,3+	0	0	158	128	186	153	17	88	11,1-	11	482	11,1-	11	482	381,9+	0	381,9+
1978	262	235	68,7+	252	206	68,7+	0	0	252	206	247	227	21	112	25,7+	9	400	25,7+	9	400	18,7-	0	18,7-
1979	322	301	27,8+	322	264	28,0+	0	0	322	264	316	291	27	141	26,4+	7	385	26,4+	7	385	23,7-	0	23,7-
1980	385	342	13,7+	385	308	13,5+	389	100	385	308	381	332	29	195	9,9+	6	290	9,9+	6	290	5,1-	0	5,1-
1981	581	488	37,8+	481	378	28,1+	457	124	481	378	451	415	35	188	28,9+	6	238	28,9+	6	238	0,8-	0	0,8-
1982	488	438	8,9-	484	372	1,4-	485	110	484	372	485	372	81	429	128,0+	59	2712	128,0+	59	2712	843,1+	0	843,1+
1983	583	527	28,8+	583	482	38,8+	582	152	583	482	582	517	88	424	1,1-	61	2843	1,1-	61	2843	4,8+	0	4,8+
1984	814	574	8,0+	808	721	58,2+	838	232	808	721	829	855	29	154	85,8-	12	585	85,8-	12	585	80,5-	0	80,5-
1985	1.059	888	72,5+	1.064	872	28,9+	1.106	321	1.064	872	1.113	1.024	108	531	244,2+	13	588	244,2+	13	588	5,5+	0	5,5+

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP. = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI						
	Importo	(1) Indice	(2) %		Importo	(1) Indice	(2) %		Importo	(1) Indice	(2) %		Importo	(1) Indice	(2) %		Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	
1976	256	100			0	0			483	100			406	100			98	100		2	100		
1977	293	117	10,9+	0	0			477	118	10,5+		493	122	21,8+		76	78	20,5-	11	488		398,0+	
1978	372	148	27,8+	0	0			678	168	41,7+		661	161	37,2+		105	110	37,8+	9	399		18,4-	
1979	468	184	23,8+	0	0			730	181	8,0+		689	169	8,4-		227	237	116,5+	10	461		13,2+	
1980	591	236	28,8+	608	196	1,49	100	917	228	25,8+		945	233	55,2+		210	219	7,5-	6	288		36,3-	
1981	706	319	35,2+	875	136	1,46	127	1.351	335	47,3+	20,8+	1.255	318	32,7+		298	363	30,1+	6	206		0,8-	
1982	1.047	410	51,1+	1.028	170	1,49	127	1.171	291	13,3-	0,1+	1.371	339	9,2+		178	188	30,6-	59	2706		848,0+	
1983	1.182	476	13,1+	1.212	186	2,04	227	2.811	648	123,9+	76,5+	2.522	623	84,0+		250	261	40,0+	63	2081		8,4+	
1984	1.361	544	14,2+	1.368	228	2,873	298	2.810	648	0,1-	10,3+	2.717	671	7,7+		298	299	14,7+	12	551		80,9-	
1985	1.992	796	44,4+	1.895	328	5,023	437	4.158	1033	58,4+	74,8+	4.788	1163	73,3+		895	824	288,9+	13	582		5,5+	

TOTALE COMPLESSIVO

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE
ANNO BASE COMP = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1980	997.574	76,61	9,86	1,07	1,31	0,33	0,04	890.141	89,23	2.914	0,29	104.520	10,48
1981	1.357.417	83,02	83,02	21,80	1,12	0,11	0,21	1.442.277	106,25	-111.537	-8,22	26.676	1,97
1982	1.182.752		89,16	7,99	7,99	0,55	0,10	1.156.693	97,80	5.129	0,43	20.929	1,77
1983	2.621.795				91,30	10,50	2,72	2.740.322	104,52	-212.248	-8,10	93.721	3,57
1984	2.626.308					92,51	45,28	3.618.731	137,79	-1.008.271	-38,39	15.848	0,60
1985	4.205.431					81,88	81,88	3.443.335	81,88	758.011	18,02	4.085	0,10
TITOLO 1													
1980	632.094	64,13	15,54	1,58	1,93	0,00	0,00	525.731	83,17	2.912	0,46	103.452	16,37
1981	896.552	75,60	75,60	32,44	1,60	0,03	0,00	983.234	109,67	-112.656	-12,57	25.974	2,90
1982	728.372			90,73	5,55	0,75	0,03	706.976	97,06	466	0,06	20.929	2,87
1983	2.058.415				91,92	10,70	3,41	2.182.423	106,02	-217.729	-10,58	93.721	4,55
1984	1.746.576					89,41	64,89	2.695.084	154,31	-964.357	-55,21	15.848	0,91
1985	3.141.651					76,12	76,12	2.391.316	76,12	746.250	23,75	4.085	0,13
TITOLO 2													
1980	365.480	98,20	0,04	0,20	0,25	0,90	0,12	364.410	99,71	2	0,00	1.068	0,29
1981	460.865		97,44	1,09	0,17	0,27	0,63	459.043	99,60	1.719	0,24	702	0,15
1982	454.380			86,63	11,90	0,23	0,20	449.717	98,97	4.663	1,03	0	0,00
1983	563.380				89,03	9,79	0,21	557.899	99,03	5.481	0,97	0	0,00
1984	879.732					98,65	6,34	923.646	104,99	-43.914	-4,99	0	0,00
1985	1.063.780					98,89	98,89	1.052.019	98,89	11.761	1,11	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDENZE DI SPESA

concreto, vanifica il carattere di temporaneità (12) delle gestioni espresso, in via di principio, dall'articolo 5 della legge n. 468 del 1978.

Qui va detto, in termini essenziali, che - ad esempio - la carenza di disciplina in materia organizzativa associata ad un riconoscimento legislativo dei poteri straordinari non chiaramente definiti hanno determinato, per un intervento del ministro per la protezione civile, una atipica figura organizzativa (affidamento di pubbliche funzioni amministrative e tecniche ad una società commerciale) della quale si farà cenno in seguito.

Per le gestioni sorte per fronteggiare le esigenze delle zone terremotate, la normativa successiva alla loro istituzione nel dettare norme di proroga dei termini, di stanziamento di ulteriori mezzi nonché di ampliamento degli interventi, ha legittimato - nella sostanza - i ritardi nella esecuzione dei programmi e la lievitazione degli importi, introducendo il convincimento (confermato dalle diverse norme di sanatoria) che la legislazione disciplinante il programma straordinario di cui al titolo VIII della legge 219 del 1981 sia una "legislazione di scopo", i cui oneri finanziari debbono essere valutati "ex post" e coperti solo nel termine del programma stesso (13).

Conclusivamente, - a parte le iniziative che la Corte potrà assumere in ordine alla presentazione dei rendiconti - emerge su un piano generale la necessità di una riconsiderazione legislativa delle diverse gestioni, improntata a rigorosi criteri selettivi (14).

Disamina delle singole gestioni

1) Gestione fuori bilancio per gli interventi di cui all'articolo 2 del decreto legge 26 novembre 1980 n. 776, convertito nella legge 22 dicembre 1980 n. 874 (fondo gestito dal commissario straordinario per le zone della Campania e della Basilicata).

La gestione, ormai in liquidazione, è stata oggetto - nel corso del 1985 - di ulteriore disciplina normativa, che ha prorogato i termini di definizione dell'attività e quelli di rendicontazione (15).

In ordine alla rendicontazione, da parte dei circa ottocento organismi statali ed enti delegati, va soltanto detto che la stessa procede molto a rilento; in nessun caso comunque risulta rispettato il termine del 31 dicembre 1984, stabilito per la presentazione dei rendiconti, da parte dei delegati alla spesa, alle prefetture competenti per territorio.

Tuttora la presentazione di detti rendiconti è ben lungi dall'essere ultimata ed, in alcune province, quale quella di Napoli, non risulta presentato ancora nessun rendiconto. Quasi ultimata, invece, anche se non nei termini prescritti, risulta la presentazione dei rendiconti da parte delle prefetture delle province non interessate al sisma e da parte delle ambasciate e dei consolati all'estero rispettivamente alla ragioneria regionale dello Stato in Napoli ed alla gestione stralcio.

Per quanto concerne - in particolare - la gestione stralcio, la stessa si è limitata, alla chiusura, a trasmettere alla ragioneria regionale dello Stato in Napoli, oltre ad alcuni prospetti contabili, circa seimila

(12) Per la gestione del Fondo per la protezione civile né la legge istitutiva, né quelle successivamente intervenute, hanno un termine di cessazione. Per le gestioni di cui agli articoli 21 e 32 ed al Titolo VIII della legge 219, del 1981, i termini di cessazione sono stati più volte prorogati. In particolare per le due gestioni, di cui al Titolo VIII della legge 219 del 1981, sono state successivamente indicate sei date di cessazione (spostando i termini dal 1982 al 1986).

(13) Hanno confortato tale convincimento diverse norme di legge; così il I° comma dell'articolo 84 bis della legge 219 del 1981 (introdotto con la legge 80 del 1984) ha indicato, a tre anni dall'inizio dell'intervento straordinario, un termine entro cui i commissari avrebbero dovuto presentare al C.I.P.E. "il quadro completo degli obiettivi del programma e la definitiva previsione di spesa"; le varie norme di finanziamento aggiuntivo hanno disposto gli stanziamenti "per l'ulteriore prosecuzione del programma"; la legge 28 febbraio 1986, n. 46, nel confermare la vigenza dell'articolo 5 bis del decreto legge n. 333 del 1981 si è preoccupata di sottolineare (quasi ce ne fosse bisogno) che gli interventi da tale norma previsti sono operabili "esclusivamente nei limiti dei fondi stanziati".

(14) Al fine di una "rivisitazione" legislativa va segnalato - in particolare - che per le gestioni aventi titolo nella legge n. 219, del 1981, è prevista espressamente la funzione di indirizzo e di coordinamento (che non risulta essere stata esercitata), le cui modalità andrebbero meglio ridisegnate.

(15) In proposito concretamente si segnala la legge 30 maggio 1985 n. 211, contenente, all'articolo 2, sanatoria degli atti e dei rapporti giuridici sorti in attuazione del decreto legge 29 giugno 1984 n. 271, (recante proroga della gestione stralcio al 31 ottobre 1984 e non convertita in legge nei termini costituzionali) ed i decreti del Ministro del tesoro del 14 giugno 1985 e del 20 dicembre 1985, recanti, il primo, proroga di alcuni dei termini per la rendicontazione di cui al precedente decreto del 13 settembre 1984 ed, il secondo, proroga al 30 giugno 1986 del termine del 31 dicembre 1985, già stabilito per la definizione e la liquidazione degli atti pendenti della Gestione Stralcio.

ordinativi di pagamento e, senza ordine alcuno, tutto il carteggio privo di distinzioni tra la documentazione contabile, destinata a giustificare le spese, e la massa di altri documenti, scritture varie o addirittura stampati, del tutto irrilevanti.

La parzialità e la disorganicità della documentazione non consente, allo stato, un riscontro adeguato che, peraltro, resta condizionato - relativamente agli atti adottati dall'organo gestore anteriormente al 31 ottobre 1981 - alla pronuncia, ancora non intervenuta, della Corte costituzionale sull'articolo 4 del decreto legge 27 febbraio 1982 convertito nella legge 29 aprile 1982 n. 187 che stabilisce una presunzione di legittimità degli atti, provvedimenti, erogazioni e conferimenti, disposti dalla pubblica amministrazione nel periodo di tempo tra il 23 ottobre 1980 ed il 31 ottobre 1981, purchè diretti alla realizzazione dell'attività di soccorso, all'assicurazione dei servizi necessari per la collettività o alla soddisfazione delle esigenze primarie dei cittadini nelle zone terremotate.

Per quanto concerne l'attività di controllo della Corte sono proseguiti, nel 1985, sia gli accertamenti diretti presso i delegati alla spesa che l'azione di predisposizione della successiva fase di controllo dei rendiconti.

Inoltre è proseguita, sempre nel 1985, l'indagine diretta a verificare, per gli enti e funzionari delegati l'entità degli accreditamenti e delle altre entrate, quali anticipazioni, recuperi di spesa, partite di giro, l'ammontare delle spese e delle eventuali restituzioni e le residue disponibilità o situazioni creditorie dei delegati nei confronti della gestione (16).

2) Fondo gestito dal sindaco di Napoli - commissario straordinario (articoli 80-85 del decreto legge 19 marzo 1981 n. 75 convertito nella legge 14 maggio 1981 n. 219 e successive modificazioni e integrazioni).

3) Fondo gestito dal Presidente della giunta regionale Campania - commissario straordinario (la normativa è la stessa del fondo di cui al n. 4).

Per le due gestioni non sono ancora pervenuti alla Corte i rendiconti relativi agli esercizi dal 1982 in poi, in esame presso la competente ragioneria regionale dello Stato in Napoli.

In relazione alle modalità di attuazione degli interventi una prima analisi - effettuata in sede di accertamenti diretti - dei ritardi nella esecuzione dei programmi ha evidenziato che i ritardi stessi sono ricollegabili in parte a fisiologiche difficoltà oggettive di realizzazione (intervenuta indisponibilità di aree, contenzioso in materia espropriativa, necessità di ampliamenti e varianti), e in parte a ritardi connessi sia alla fase della progettazione da parte dei concessionari che a quella della istruttoria svolta dai commissari straordinari.

Non può ignorarsi, in ogni caso, che talune modalità attuate dai commissari straordinari hanno favorito il cumulo dei ritardi: così la prassi di procedere alla progettazione per "stralci funzionali" ha determinato il rispetto solo formale del termine iniziale di presentazione dei progetti (poi diluiti nel tempo); ugualmente, l'omessa applicazione delle penali per ritardi, oltre ad eliminare incentivi alla tempestiva esecuzione, ha determinato nel 1985 la conclusione di transazioni che (adottate in virtù del potere di deroga normativa) hanno legittimato i ritardi ed annullato le penali maturate. Sotto il profilo organizzativo, le strutture commissariali si sono avvalse di ulteriore personale (anche assunto a tempo determinato), di prestazioni professionali e di organi consultivi con provvedimenti emanati in forza dei poteri straordinari. Il programma, modificato nelle finalità originarie (costruzioni di 20.000 alloggi) dalle norme successive (che hanno esteso l'intervento anche a "fabbisogni urbanistici pregressi"), sarà verosimilmente realizzabile entro il 1988 (anno di scadenza di diversi atti di affidamento di opere).

(16) L'indagine viene svolta in contraddittorio tra delegati e deleganti e con il riscontro, per quanto concerne gli accreditamenti effettuati dal commissario straordinario e dalla gestione stralcio, con il carteggio di quest'ultima, depositata presso la Ragioneria regionale dello Stato.

Per poter inoltre verificare l'ammontare degli interessi, in base al periodo di giacenza dei fondi, le entrate sono state distinte per anno solare; la questione potrebbe assumere importanza in quanto dall'attività istruttoria finora esperita risulta che solo una piccola percentuale dei delegati ha evidenziato tra le entrate la voce degli interessi.

Detto programma - comunque - ha registrato, al 31 dicembre 1985, il completamento di soli 6033 alloggi sui 20.000 dianozi citati.

4) Fondo per la protezione civile (decreto legge 10 luglio 1982 n. 428 convertito nella legge 10 agosto 1982 n. 547 e successive modificazioni ed integrazioni)

Sono in atto all'esame della Corte i rendiconti relativi agli esercizi 1983 e 1984.

Il primo di essi, restituito dalla Corte all'organo gestore in sede istruttoria, solo di recente è stato ritrasmesso.

Le anomalie riscontrate riguardano i rapporti con ditte fornitrici ed appaltatrici di lavori (sistemi di contrattazione; errori di liquidazione di spese; omesso versamento di cauzioni; ecc.), talune modalità di spesa (mediante delegati), gli interventi di "ricostruzione" (non ritenuti rientranti nell'attività di protezione civile), l'assunzione di personale a tempo determinato nonché la forma di rendicontazione (effettuata in termini di cassa).

Dal rendiconto di cassa relativo all'esercizio 1984 (che espone entrate per 1.453,6 miliardi e spese per 481,2 miliardi), è risultata una atipica fattispecie organizzatoria, relativamente alla quale il magistrato della Corte incaricato ha chiesto specifici chiarimenti.

In particolare, è risultato che con convenzione stipulata in data 28 gennaio 1984 (e prorogata con atto aggiuntivo del 19 giugno 1985) è stato affidato alla "Italtekna S.p.A." il compito di fornire, relativamente alla attività di ricostruzione a Pozzuoli, ogni necessaria assistenza tecnica, amministrativa, contabile, logistica - supportata da ogni opportuna consulenza, anche legale - al fine di espletare i servizi di istruttoria dei progetti redatti dai concessionari degli interventi; di alta vigilanza sulla realizzazione delle opere, con relazione finale; di assistenza alle pratiche espropriative ed - infine - di coordinamento dei cantieri.

Il compenso spettante a detta società, nel periodo gennaio 1984 - febbraio 1985, è di 6 miliardi e 11 milioni.

Ritiene la Corte di dover far cenno alla fattispecie di cui sopra - rilevata nel corso della attività istruttoria - perchè, in termini generali, sembra prospettare taluni profili riconducibili a quell'ambito definito di "decampamento" di funzioni proprie della pubblica amministrazione.

Va, da ultimo, segnalato che la gestione del fondo della protezione civile continua ad essere caratterizzata da molti trasferimenti (a prefetture, regioni, provveditorati alle opere pubbliche) non sempre specificatamente finalizzati, ma destinati ad essere utilizzati per generici interventi di primo soccorso).

Va poi posto in luce che l'unica attività istituzionale direttamente svolta dall'organo gestore è quella di "ricostruzione", tipo di intervento, questo, che non sembra essere previsto dalla legge con carattere di esclusività.

Si rileva infine che molti interventi sono realizzati a distanza notevole dagli eventi sì che, per essi, è talvolta non agevole il collegamento (previsto dalla legge) con la situazione di "emergenza".

5) Contabilità speciale dell'ufficio speciale del ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno (articolo 9, 4° comma, decreto legge 27 febbraio 1982, n. 57 convertito nella legge 29 aprile 1982, n. 187).

La gestione è finalizzata al "coordinamento" degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti dai terremoti del 1980 e del 1981 nonché degli interventi in favore delle industrie nei medesimi territori (articoli 21 e 32 della legge 219 del 1981).

Essa è finanziata con uno stanziamento di 1,5 miliardi ed è destinata a cessare con il 30 giugno 1986.

Sono pervenuti alla Corte i rendiconti relativi agli esercizi 1982 e 1983, per i quali sussiste, in atto, un momento istruttorio; l'attività finora rendicontata evidenzia, comunque, lo scarso e poco incisivo esercizio della funzione di coordinamento.

6) Fondo gestito dal ministro designato per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 21 della legge 14 maggio 1981, n. 219, modificato dal decreto legge 27 febbraio 1982, n. 57 convertito nella legge 187 del 1982.

La gestione, destinata alla concessione di contributi in favore delle imprese danneggiate dal sisma del 1980 in Campania e Basilicata, è prorogata fino al 30 giugno 1986.

I rendiconti relativi agli esercizi 1982 e 1983 sono oggetto di attività istruttoria della Corte; non è stato trasmesso il rendiconto relativo all'esercizio 1984.

7) Fondo gestito dal ministro designato per l'attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge 14 maggio 1981 n. 219, modificato dal decreto legge 27 febbraio 1982 n. 57, convertito nella legge 187 del 1982. La gestione afferente alla concessione di contributi per la costruzione di nuovi stabilimenti industriali, nonché alla realizzazione di infrastrutture per l'insediamento di imprese nelle zone terremotate a seguito del sisma del 1980 in Campania e Basilicata, è prorogata al 30 giugno 1986.

Per i rendiconti relativi agli esercizi 1982 e 1983 sussiste, in atto, attività istruttoria della Corte.

Non è stato ancora trasmesso il rendiconto relativo all'esercizio 1984. Per l'esercizio delle funzioni è stato realizzato un modulo organizzatorio atipico, analogo a quello cui si è fatto dianzi riferimento per la gestione del fondo per la protezione civile.

8) Fondo per i contributi in conto interesse per i finanziamenti destinati allo sviluppo del settore della stampa quotidiana e periodica (articolo 32 della legge 5 agosto 1981 n. 416);

9) Fondo centrale di garanzia per i finanziamenti alla editoria (articolo 33 della legge 5 agosto 1981 n. 416)

Solo di recente sono pervenuti, per ambedue le gestioni, i rendiconti relativi agli esercizi 1982 e 1983 (riformulati, a seguito di attività istruttoria della Corte, in termini di competenza) ed il rendiconto all'esercizio 1984.

Dai rendiconti risulta evidente lo scarto tra le decisioni amministrative di spesa (delibere di concessione) e gli effettivi movimenti finanziari (ancora non intervenuti), che, mentre non giustificano la istituzione di una gestione fuori bilancio, evidenziano l'uso di particolari modalità, solo di natura contabile, per garantire la finalità degli stanziamenti e la conservazione di essi nel tempo.

Ciò premesso, va detto che la gestione per i contributi in conto interessi alle imprese editrici ha evidenziato una notevole attività del comitato competente per la deliberazione dei contributi, essenzialmente diretta a soddisfare l'accertamento dei diversi requisiti richiesti dalla legge.

Sul piano concreto si segnala che, nel periodo 1982-1984, sono stati deliberati i seguenti contributi:

- a 34 imprese editrici di giornali quotidiani e periodici, per l'importo complessivo di 80,8 miliardi;
- a 24 imprese editrici di libri per l'importo complessivo di 48,5 miliardi;
- a 10 imprese distributrici di stampa quotidiana e periodica per complessivi 2,4 miliardi;
- a 15 imprese stampatrici di giornali quotidiani e periodici per complessivi 32,2 miliardi;
- a una agenzia nazionale di stampa per 2,2 miliardi.

4 - Organizzazione dei servizi e personale

La parte organizzativa deve, di necessità, aprirsi con il richiamo alla serie dei dipartimenti istituiti con "ordini di servizio" a partire dal 1981-1982, serie che è stata ulteriormente interessata sia da misure riorganizzative sia da provvedimenti che ne accrescono il numero: con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 9 maggio 1985 e 10 gennaio 1986 sono stati, infatti, ristrutturati, rispettivamente, il dipartimento per i rapporti con il Parlamento e il dipartimento per gli affari economici; con la legge 1 marzo 1986 n. 64 (articolo 3) è stato istituito il "dipartimento per il mezzogiorno".

Per quest'ultimo non possono al momento svilupparsi considerazioni; la vastità (disciplina organica dell'intervento straordinario nel mezzogiorno) del testo legislativo impone un rinvio alla prossima relazione.

Va soltanto richiamato, fin d'ora, il rilievo della norma che contempla funzioni "relative alla valutazione economica dei progetti da inserire nei piani annuali di attuazione".

Quanto al dipartimento per i rapporti con il Parlamento il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, già citato, provvede alla articolazione in tre uffici (programmazione e rapporti con le assemblee;

assegnazioni dei disegni di legge e rapporti con le commissioni parlamentari; sindacato ispettivo parlamentare); questo terzo ufficio appare di rilievo perchè canonizza l'interfaccia amministrativo di una attività parlamentare che, in regime democratico, dovrebbe assumere vasta ed incisiva risonanza.

In proposito viene contemplata una apposita fase istruttoria e la distinzione tra interventi di risposta diretta del Presidente del Consiglio e delega, alla risposta, "ratione materiae", ai ministri competenti.

Più lungo discorso va fatto per la riorganizzazione del dipartimento per gli affari economici presso il gabinetto della Presidenza del Consiglio.

Sembra potersi convenire che anche in questo caso siamo in presenza di un nuovo assetto strutturale di una qualche importanza sul piano della operatività poichè l'organo, ove si tenga presente la sua organizzazione e il complesso delle funzioni, dovrebbe costituire supporto basilare per l'attività del Consiglio dei ministri e ausilio indispensabile per l'espletamento della funzione di coordinamento e di indirizzo politico - amministrativo del Presidente del consiglio.

Allo stesso tempo, però, sussistono talune perplessità suscitate dalla forma di emanazione seguita, sia in relazione alla riserva di legge (al momento ancora rilevante) contenuta nell'articolo 95 della costituzione, sia perchè, ancora una volta, l'intervento risulta settoriale ed isolato.

Particolari dubbi ha suscitato anche la previsione contenuta nell'articolo 2 - ultimo comma - del detto decreto del Presidente del Consiglio dei ministri secondo il quale "l'ufficio affari economici e sociali si avvale di personale dei ruoli ordinari e speciali delle pubbliche amministrazioni e di esperti scelti tra persone anche estranee alla pubblica amministrazione, incaricate dello studio delle questioni che richiedono una particolare qualificazione". La lettera della disposizione, comunque, non è tale da consentire la destinazione - in mancanza della necessaria base legislativa - di personale direttamente dalle pubbliche amministrazioni all'ufficio affari economici della Presidenza.

Finora, però, non sono pervenuti alla Corte provvedimenti di comando in tal senso.

Sul piano della organizzazione dei servizi va annoverato, anche, il decreto del 15 ottobre 1985 del ministro per il coordinamento della protezione civile; con tale provvedimento si è inteso istituire un ufficio per la protezione civile nel trasporto aereo (PROCIVILARIA), con una enunciazione di compiti estremamente puntuale, ma senza l'indispensabile concertazione, o altro sistema di composizione coordinata, con ministeri ed organismi aventi primaria rilevanza nella materia della sicurezza aerea (ministero dei trasporti, azienda autonoma assistenza al volo, ispettorato del traffico aereo del ministero della difesa, registro aeronautico italiano, ministero dell'interno, corpo nazionale dei vigili del fuoco); nel decreto in questione mancano - peraltro - indicazioni sulle strutture organizzative o su eventuali esigenze di spesa.

È proseguita, durante l'anno decorso, l'opera di adeguamento del contingente del personale addetto al gabinetto della Presidenza; con una serie di decreti emanati a norma dell'articolo 1 del decreto legislativo 10 luglio 1924, n. 1100, infatti, detto contingente è stato portato a 1586 unità con un incremento di 103 elementi (17). Attualmente a fronte di una dotazione propria di 340 posti di organico (18) presso la Presidenza del Consiglio sono istituiti, in base a disposizioni legislative diverse, contingenti vari di personale appartenente ad altre amministrazioni dello Stato o di enti pubblici per un totale complessivo di 3.828 unità (19); di detto

(17) Tale incremento risulta così distribuito: 14 dirigenti di livello A, B e C per le esigenze del Gabinetto; 85 unità, inserite nel Gabinetto per le esigenze dell'ufficio del ministro senza portafoglio per i rapporti con il Parlamento; 2 unità, inserite nel Gabinetto per le esigenze del Ministro senza portafoglio per la ricerca scientifica e 2 unità inserite nel Gabinetto per le esigenze del Ministro senza portafoglio per l'ecologia. Sulla base di detti dati si rileva anche che il progressivo incremento delle funzioni degli uffici senza portafoglio provoca inevitabilmente un aumento dei contingenti di personale da mettere a disposizione di dette strutture.

(18) È appena il caso di notare che detta dotazione complessiva è stata raggiunta solo con la istituzione dei ruoli direttivi (50 unità) e di concetto (150 unità) avvenuta con la recente legge n. 455 del 1985, di cui si dirà in seguito.

(19) Detto totale è così ripartito: gabinetto Presidenza 1.586; segreteria del Presidente 29; gabinetti e segreterie del vice Presidente, ministri senza portafoglio e sottosegretari 96; contingente dipartimento Funzione pubblica 263; contingente ufficio ministro per gli affari regionali 95; contingente ufficio ministro per la protezione civile 40 : a disposizione del comitato pensioni privilegiate ordinarie 43; segreteria del consiglio superiore della pubblica amministrazione 74; comandati o distaccati presso gli uffici dei ministri senza portafoglio 157; contingenti commissariati del governo presso le regioni 934; Ufficio segreteria consiglio giustizia amministrativa regione siciliana 21; commissione di controllo presso le regioni 200; segreteria interventi straordinari nel mezzogiorno 160; ufficio ricostruzione zone terremotate 110; segreteria del garante dell'attuazione della legge per l'editoria 20. Non è compreso nella elencazione che precede il personale della direzione generale per le informazioni e la proprietà letteraria.

contingente, circa 1320 dipendenti sono fuori ruolo, mentre il restante personale è in posizione di comando o distacco.

In proposito occorre ancora rilevare che la continua, anche se lenta, tendenza espansiva dei contingenti rende indilazionabile la riforma della normativa che disciplina la provvista di personale per la Presidenza del Consiglio.

Assolutamente inattuale appare infatti il modulo previsto dall'articolo 1 del già citato decreto legislativo n. 1100 del 1924 che autorizza il Presidente del Consiglio (con il concerto del ministro del tesoro) a fissare, senza limiti quantitativi, il contingente massimo da assegnare al gabinetto del Presidente, e dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1958, n. 571 il quale, nella sostanza, non pone limiti - pur nell'ambito del contingente - alla facoltà di collocare fuori ruolo il personale inserito nel gabinetto.

Va infatti detto che, al di là di ogni considerazione sul timore che il contingente in argomento, per intuibili ragioni, possa gonfiarsi oltre i limiti delle effettive esigenze funzionali, sussiste la oggettiva discrasia causata da un prelievo di personale di così vasta dimensione.

Perplessità suscita anche l'attuale rapporto, troppo sbilanciato, tra personale proprio e personale di altre amministrazioni. Se è vero infatti che le particolari funzioni del Presidente del Consiglio e del Consiglio dei ministri esigono una accentuata mobilità di personale per cui appare indispensabile la previsione di contingenti di personale appartenente alle varie amministrazioni dello Stato, è altrettanto vero che sussiste l'altra esigenza di poter far conto su un "corpo" amministrativo permanente sul quale possa ruotare l'intera complessa "macchina" di uffici e dipartimenti. Tornando all'apparato-tipo della Presidenza (e cioè agli uffici del gabinetto) la Corte in passato ha, più volte, sottolineato il carattere del tutto anacronistico di un organo nato e disciplinato per l'espletamento di limitate, particolari, attribuzioni e che viene, al presente, utilizzato in modo stridente in funzione di apparato di supporto del Consiglio dei ministri e del Presidente del Consiglio, stante anche la mutata configurazione che detti organi hanno assunto nell'ordinamento costituzionale e la conseguente evoluzione ed espansione delle relative funzioni.

Infatti, pur volendo tralasciare rilievi di ordine particolare, non può non rilevarsi la irrazionalità - che dovrebbe essere superata dall'attuazione della legge di ordinamento - di un organismo amministrativo di supporto privo di strutture aventi rilevanza esterna (20).

Nè può dirsi che la legge 8 agosto 1985, n. 455, contenente disposizioni relative al personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio, abbia apportato sotto il profilo organizzativo apprezzabili mutamenti.

La nuova normativa, infatti, più che a fini di ridefinizione strutturale, sembra soprattutto finalizzata al riconoscimento di benefici economici e di carriera al personale già in servizio presso la Presidenza (21).

Con segno positivo va invece riguardata la intervenuta emanazione del regolamento per i lavori, le provviste e i servizi da eseguirsi in economia da parte della Presidenza poichè si ritiene che la nuova regolamentazione, pur in presenza delle difficoltà connesse con la particolare natura delle spese della Presidenza e con la già rilevata mancanza di uffici con competenze dirigenziali, potrà apportare vantaggi non trascurabili nelle procedure di spesa.

Con riferimento ai ministri senza portafoglio le discrasie organizzative segnalate in passato risultano aggravate per l'ulteriore espansione di funzioni e per il continuo accumularsi (in modo disorganico e confuso) della normativa legislativa e regolamentare di settore.

Per taluni ministri senza portafoglio sono da porre in luce degli aspetti che dispiegano un rilievo, non indifferente, anche nell'ambito della organizzazione dei servizi.

Il ministro per il coordinamento della protezione civile ha continuato a svolgere, nel 1985, attività (quale quella di ricostruzione) estranee al contesto tipico della protezione civile in quanto tale ed ha ancora operato nella triplice qualità di ministro senza portafoglio (al vertice del dipartimento istituito all'interno

(20) Per tale ragione ai dirigenti in servizio presso la Presidenza non possono essere attribuite le funzioni esterne previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 per cui tutti i provvedimenti sono necessariamente a firma del Presidente del Consiglio o, per una delega, del sottosegretario di Stato e del capo di gabinetto.

(21) L'unica innovazione che può avere una valenza organizzativa è quella che istituisce i ruoli (peraltro estremamente limitati) della carriera direttiva e di concetto. Di detta legge, comunque, sarà fatto più ampio cenno nel capitolo relativo al personale.

della Presidenza del Consiglio dei ministri e delegato a gestire l'apposita rubrica dello stato di previsione della spesa della Presidenza medesima), di organo gestore del fondo per la protezione civile (costituente una gestione fuori bilancio) e di ministro "designato" per l'attuazione degli interventi di cui agli articoli 21 e 32 legge 14 maggio 1981 n. 219.

Le suddette diverse attribuzioni hanno determinato, tra l'altro, varie incertezze circa la imputazione di talune spese, hanno imposto modalità di controllo diverse (preventivo per la gestione della rubrica e consuntivo negli altri casi) ed hanno prodotto le anomalie aventi riflessi organizzativi di cui di riferisce nella parte relativa alle gestioni fuori bilancio.

Il dibattito parlamentare si è incentrato su un testo di legge disciplinante l'organizzazione del servizio nazionale per la protezione civile (22) che individua le attività di protezione civile (previsione, prevenzione, soccorso, avvio alla ripresa) e definisce i compiti dello Stato e degli enti locali nonché di organismi e di associazioni; sotto l'aspetto organizzativo pare rilevante, tra le attività di previsione e prevenzione, quella di un sistema informativo unificato.

Non poche sono le innovazioni normative che avranno ripercussione sulle attribuzioni del ministro per la funzione pubblica, in ordine alle quali - sotto il profilo della proficuità e di razionalità dei risultati conseguiti - occorrerà attendere non poco tempo; per l'intanto vanno registrati, con puntualità, i nuovi adempimenti che si situano nel contesto di un processo espansivo, teoricamente affermato, del dipartimento per la funzione pubblica (osservatorio sulle pronunce giurisdizionali in materia di pubblico impiego di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n.13 del 1 febbraio 1986, rilevamenti della produttività da utilizzare come base per le eventuali rivalutazioni, in sede di accordi collettivi, dei trattamenti economici accessori, individuazione del quadro delle carenze organiche delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli enti pubblici territoriali e non territoriali previsto dalla legge n.444 del 22 agosto 1985, adozione del piano annuale delle assunzioni presso le pubbliche amministrazioni).

In ordine alle ulteriori attribuzioni demandate al ministro per l'ecologia si fa riferimento all'articolo 12 legge 887 del 1984 (legge finanziaria del 1985) che al quinto comma prevede un referto al Parlamento da presentarsi a cura del ministro per valutazioni utili alla formazione di un programma organico di politica ambientale; la connessa, avvertita, esigenza di disporre di personale qualificato e dotato di particolare esperienza è stata soddisfatta con l'emanazione di specifiche disposizioni legislative.

La norma (il predetto articolo 12) consente di ricorrere all'istituto del comando, generalmente applicato nell'ambito delle amministrazioni statali, per chiamare anche nominativamente personale dipendente da enti pubblici, perchè sia utilizzato per lo svolgimento di attività connesse all'inquinamento idrico presso l'ufficio del ministro per l'ecologia nel limite di 15 unità. L'amministrazione ha incontrato qualche difficoltà, da ricollegarsi all'atipicità del comando disciplinato dalla suddetta disposizione, nella fase procedimentale di scelta del personale, in quanto gli enti pubblici si sono dimostrati non sempre disposti a consentire il comando di propri impiegati, per i quali oltretutto devono sostenere l'onere relativo alle retribuzioni fisse, onere rilevante, dal momento che tali retribuzioni sono in genere molto più elevate rispetto a quelle percepite dai dipendenti statali.

In un diverso contesto la legge n 284 del 10 giugno 1985 ha individuato nel ministro per la ricerca scientifica l'organo deputato a formulare i programmi di ricerca scientifica in Antartide, a vigilarne l'attuazione nel periodo 1985-1991 e ad operare, in tale periodo, il coordinamento della iniziative previste.

Norma a contenuto prettamente organizzatorio è quella dell'articolo 1 della legge 441 dell'8 agosto 1985 che prevede l'affidamento da parte del ministro per la ricerca scientifica di incarichi speciali, per far fronte all'assolvimento dei propri compiti, ad esperti con contratti di diritto privato; tale disposizione dovrebbe rispondere all'esigenza di disporre di strumenti e procedimenti flessibili in modo da utilizzare elementi esperti per lo svolgimento di articolate prestazioni ben individuate nella finalità; finora non sono pervenuti alla Corte provvedimenti attuativi della norma.

(22) Testo unificato del disegno di legge presentato il 19 novembre 1983 (atto 878/C) e delle proposte di legge (atto 480/C e 702/C) che ha riportato il parere favorevole delle competenti commissioni ed è stato approvato, in sede referente, dalla II^o commissione permanente della Camera dei Deputati in data 5 febbraio 1986.

A conclusione di questa parte dedicata ai profili organizzativi sono da menzionare i lavori di due organi collegiali temporanei; l'illustrazione degli aspetti che seguono appare giustificata dal particolare interesse che la Corte ritiene esistente, con tutta evidenza, nelle connesse materie.

Una prima commissione ha presentato, di recente, uno schema di disegno di legge per la "razionalizzazione della legislazione" accompagnato da un'ampia relazione illustrativa ed ha - anche - predisposto uno schema di decreto, con il quale si istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri uno speciale ufficio con il compito "di provvedere" alla periodica ricognizione ed al costante coordinamento delle disposizioni legislative e regolamentari in vigore.

La seconda commissione è quella di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 ottobre 1985, che a conclusione del primo trimestre di attività ha riferito - come previsto dall'articolo 4 dello stesso decreto - sull'impostazione dei lavori e sull'andamento delle rilevazioni (23).

Durante questa prima tornata di lavori la commissione si è occupata soprattutto dei beni di proprietà dello Stato, limitandosi, per quanto concerne l'aggregato globale dei beni pubblici, ad avviare un lavoro di sintesi dei dati rilevati dall'ISTAT e di quelli disponibili presso la direzione generale del demanio.

La commissione di cui sopra, nell'impostare la ricerca, ha passato in rassegna, per i beni dello Stato, sia le indagini compiute direttamente, sia le rilevazioni svolte periodicamente dalle pubbliche amministrazioni; sulla base delle conoscenze acquisite i beni sono stati distinti in tre gruppi: a) beni inventariati del patrimonio disponibile ed indisponibile, in ordine ai quali la direzione generale del demanio dispone di una rilevazione completa, aggiornata anche per quanto riguarda il valore; b) beni del demanio per i quali non sono disponibili rilevazioni o ricognizioni di tipo aggregato; c) altri beni di varia ed incerta natura e provenienza, come quelli che sono in fase di ricognizione da parte dell'ufficio per la liquidazione degli enti soppressi presso la ragioneria generale dello Stato, i beni delle amministrazioni dipendenti dalla direzione generale degli Istituti di previdenza, i beni di istituti pubblici (come l'istituto postelegrafonici, l'opera ferroviari, ecc.); in proposito si fa comunque rinvio alla più estesa trattazione contenuta nel capitolo, della presente relazione, dedicato alla gestione del patrimonio.

In materia di personale in senso proprio, e per quanto concerne la Presidenza come tale, la legge 8 agosto 1985 n. 455 ha istituito le qualifiche funzionali e le relative dotazioni organiche dei ruoli direttivo e di concetto (24).

In proposito va rilevato che l'intervento del legislatore nel settore era da tempo atteso poichè il personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio, a causa della mancanza di ruoli della carriera direttiva e di concetto, non aveva potuto usufruire dei benefici di carriera previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077 (concorsi alle qualifiche intermedie della carriera superiore) e dalla legge 11 luglio 1980, n. 312 (inquadramento del personale non di ruolo nelle qualifiche funzionali).

Va osservato, però, che la legge n. 455 prevede benefici economici e di carriera ben più consistenti di quelli riconosciuti in via generale agli altri impiegati statali.

Oltre alla particolare indennità di cui all'articolo 8, è da tener presente, infatti, che in base all'articolo 2 i dipendenti di ruolo della Presidenza possono beneficiare dello "scivolamento" di una o più qualifiche funzionali; tale misura sembra confermare ancora una volta il pericolo insito nella legislazione "troppo specifica" in materia di personale consistente nella "rincorsa" di benefici settoriali sempre più vantaggiosi (25).

(23) La commissione si è riunita una prima volta il 15 ottobre 1985. Durante il primo trimestre di lavori sono state tenute 6 riunioni plenarie e 12 riunioni di gruppo.

(24) Detti ruoli sono così strutturati: direttore capo aggiunto di segreteria (VIII qualifica funzionale): posti 18; direttore di segreteria e vice direttore di segreteria (VII qualifica funzionale): posti 32; segretario capo (VII qualifica funzionale): posti 55; segretario principale e segretario (VI qualifica funzionale): posti 95.

(25) Le norme agevolative di carriera di cui all'articolo 2 della legge n. 455 risultano perfettamente ripetitive di quelle contenute nella legge 27 aprile 1982, n. 186 concernente l'ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali.

Sintomatica sotto tale profilo è la disposizione contenuta nell'articolo 4 della stessa legge n. 455 che estende i benefici di cui agli articoli 2, 5 e 6 al personale del ruolo organico della direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica (personale tradizionalmente separato, quanto a trattamento, da quello "proprio" della Presidenza).

Per quel che attiene al personale amministrativo della Corte dei conti l'articolo 11 della legge 7 agosto 1985, n. 428 ha aumentato di 500 unità la dotazione organica cumulativa del personale dirigenziale, amministrativo e tecnico (di cui sei posti di dirigente superiore e nove posti di primo dirigente); lo stesso articolo 11, e il successivo articolo 12, contengono anche disposizioni particolari per la copertura dei posti di organico portati in aumento.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 ottobre 1985 è stata disposta la ripartizione delle aggiuntive dotazioni organiche tra le varie qualifiche funzionali e, con altri provvedimenti, sono state attuate le procedure di copertura delle nuove vacanze.

Con riferimento all'ordinamento del personale del consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali un profilo di qualche significatività sembra promanare dalla legge 15 giugno 1985, n. 282 contenente la previsione in base alla quale nel ruolo del personale di dattilografia i posti rimasti vacanti, e disponibili, dopo l'espletamento del concorso bandito in applicazione dell'articolo 1 della legge 16 maggio 1984, n. 138, saranno conferiti mediante concorso per titoli di servizio ed esami riservato al personale che sia stato assunto a norma dell'articolo 52, primo comma, della legge 27 aprile 1982, n. 186 (personale temporaneo) e che in tale posizione abbia svolto o svolga effettivo servizio alla data di entrata in vigore della nuova legge.

Al riguardo la Corte ritiene di poter osservare che detta legge, discostandosi da un indirizzo legislativo in passato più volte reiterato, consistente nella immissione automatica in ruolo del personale temporaneo, ha almeno subordinato in questo caso l'assunzione in pianta stabile al superamento di un esame sia pure riservato e con modalità particolari; del seguito applicativo della legge si farà cenno, comunque, in sede di prossima relazione.

Da ultimo va fatto uno specifico riferimento alle competenze d'ordine generale che il ministro per la funzione pubblica ha in materia di personale; al riguardo si segnala soltanto il permanere anomalo delle carenze già riscontrate e segnalate nell'applicazione della normativa contenuta negli articoli 11 e 12 - commi primo e secondo - del decreto del Presidente della Repubblica n. 344 del 1983; ed infatti - anche nel corso del 1985 - nessuna amministrazione ha presentato progetti per la sperimentazione della produttività ed anche i progetti finalizzati hanno avuto applicazione non troppo estesa.

5 - Profili di attività istituzionale

a) Deroga alle assunzioni di nuovo personale presso le amministrazioni pubbliche.

Nel corso del 1985 il Presidente del Consiglio dei ministri ha provveduto, in vigenza del divieto di assunzioni di nuovo personale presso le varie amministrazioni pubbliche ribadito dall'articolo 7 della legge 887 (legge finanziaria per il 1985), ad autorizzare una serie di assunzioni.

Complessivamente sono state autorizzate:

a) nell'ambito delle amministrazioni statali 13.850 assunzioni di nuovo personale, 21.559 assunzioni temporanee, 35.971 assunzioni di appartenenti alle forze armate o di polizia (trattamento in servizio, rafferma, richiamo in servizio, nomine derivanti da reclutamenti ordinari); b) nell'ambito di altre amministrazioni (enti locali, comunità montane, consorzi) 5.217 nuove assunzioni e 258 assunzioni di personale temporaneo; nell'ambito di enti pubblici 2.048 assunzioni e 2.075 assunzioni temporanee.

I dati denotano l'entità del fenomeno che ha trovato diversa disciplina per il 1986 nell'articolo 6 della legge n. 41 del 28 febbraio 1986 (legge finanziaria per il 1986) secondo la quale il Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto, di concerto con i ministri del tesoro e per la funzione pubblica, dispone - su

parere del Consiglio dei ministri - un piano annuale delle assunzioni in deroga al divieto di cui al comma decimo del medesimo articolo.

b) Funzione pubblica

Durante il 1985 ha svolto i suoi lavori la commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzioni di osservatorio del pubblico impiego; è stata anche impostata l'azione di ricognizione dello stato del sistema informativo e la politica di coordinamento del processo di progressiva informatizzazione delle pubbliche amministrazioni; sono state diramate - altresì - alcune circolari al fine di rendere omogenea l'applicazione delle disposizioni di interesse generale (26); si è affrontato il problema della predisposizione dell'albo dei dipendenti civili dello Stato ai sensi dell'articolo 8 del regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 536 del 1984) stipulando una convenzione con l'ENPAS per l'utilizzazione dei dati da essa raccolti. Si è data, infine, quasi completa attuazione, per quanto di competenza specifica del ministro per la funzione pubblica, alle leggi n. 138 del 16 maggio 1984 e n. 894 del 22 dicembre 1984 concernenti l'occupazione giovanile; è stato predisposto e presentato alle Camere un disegno di legge sul riordinamento della dirigenza statale.

In una più dettagliata disamina dei problemi e con riferimento alla commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzioni di osservatorio del pubblico impiego (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 luglio 1985), composta da rappresentanti del governo, delle varie amministrazioni, degli enti pubblici, delle associazioni sindacali e da esperti, se ne evidenzia la rilevanza assunta a seguito della emanazione della legge 444 del 28 agosto 1985 (articoli 10, 11, 12) sia per i maggiori compiti attribuiti sia perchè divenuta organismo permanente.

Nel corso dell'esercizio 1985 l'attività della commissione si è indirizzata nella realizzazione di un supporto informativo da finalizzare al processo decisionale nell'ambito della gestione del personale, e dei relativi oneri finanziari, con riferimento all'intero settore pubblico (27).

Ciò premesso, ritiene la Corte che sia l'ampia rappresentanza all'interno dei suoi componenti che il modulo operativo in concreto adottato siano elementi che consentono, in linea di massima, di dare un giudizio di segno non negativo su tale organismo; non può tuttavia trascurarsi la circostanza che la commissione si avvale, per lo svolgimento della sua attività, delle strutture e del personale del dipartimento per la funzione pubblica.

Sempre in termini di dettaglio viene fatto cenno, ora, all'applicazione della disciplina dell'occupazione giovanile contenuta nelle leggi n. 138 del 16 maggio 1984 e n. 894 del 22 dicembre 1984, che implica l'attività di varie amministrazioni, e che qui si affronta limitatamente ai provvedimenti di competenza del ministro per la funzione pubblica.

La prima legge (n. 138 del 1984) reca norme per la mobilità e sistemazione definitiva del personale risultato idoneo agli esami di cui all'articolo 26 del decreto legge 30 dicembre 1979 n. 663 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 febbraio 1980 n. 33.

Nel corso del 1985 sono stati emessi tre decreti, in applicazione del IV comma dell'articolo 2 della citata legge, con i quali sono stati indetti i "concorsi" per titoli per l'attribuzione degli ultimi posti, riservati ai giovani, disponibili presso i ministeri dei beni culturali e ambientali, della pubblica istruzione, delle finanze. Al completo espletamento di tutte le procedure si prevede la sistemazione di circa 27.000 giovani.

(26) Circolare dell'11 gennaio 1985 n. 33.10.1 E.C. sull'articolazione dell'orario di lavoro, circolare del 22 febbraio 1985 n. 21707/6 relativa alla corresponsione del compenso incentivante, circolare del 24 maggio 1985 n. 27583/3.28.1 sull'inquadramento del personale degli enti soppressi, circolare del 22 luglio 1985 n. 14.1/121 del 18 settembre 1985 relativa alla disciplina concernente le lavoratrici madri, circolare n. 2546/121 sempre del 19 settembre 1985 sull'applicazione della legge n. 113 del 29 marzo 1985 relativa ai centralinisti non vedenti.

(27) In una prima fase si è proceduto alla raccolta dei dati, il cui coordinamento è stato reso agevole dal coinvolgimento diretto dalle varie amministrazioni (al 31 dicembre 1985 i dati raccolti si riferivano all'80% del personale). In tale fase si è cercato di determinare le piante organiche, che subiscono continui procedimenti di revisione legislativa, e di quantificarne la reale consistenza; circa l'accertamento della spesa complessiva si è ritenuto di acquisire ogni possibile elemento relativo alle retribuzioni in fatto realmente percepite dai pubblici dipendenti (stipendi, lavoro straordinario, arretrati, indennità, incentivazione ecc.). In un secondo momento si è iniziata l'analisi e la valutazione dei dati raccolti, con riferimento anche al rapporto tra costi accertati e risultati realizzati.

Va, poi, ricordato che il ministro per la funzione pubblica, di concerto con il ministro del tesoro, sentito quello dell'amministrazione interessata, potrà procedere al trasferimento da una amministrazione all'altra di contingenti del personale giovanile non entrato in ruolo per mancanza di posti disponibili e collocato in soprannumero presso le amministrazioni che hanno indetto gli esami; sulla entità del soprannumero è stata fatta dal dipartimento una previsione di 8/10.000 unità e si ritiene che le amministrazioni presso le quali si avrà il maggior numero di personale soprannumerario saranno quelle dei beni culturali e ambientali, delle finanze e del lavoro e previdenza sociale.

La seconda legge in ordine alla quale si riferisce, la n. 894 del 1984, è finalizzata all'inserimento in ruolo anche in soprannumero di quei giovani che, assunti dalle amministrazioni statali ai sensi degli articoli 26 e 27 della legge 285 del 1977, abbiano sostenuto ma non superato l'esame di idoneità di cui al citato articolo 26 o che, per obiettive e documentate ragioni, non abbiano potuto sostenere tale esame, prevedendone l'ammissione, previa domanda e purchè in servizio alla data del 31 maggio 1984, a sostenere un esame di idoneità al termine di appositi corsi di formazione della durata massima di quattro mesi.

Con decreto del ministro per la funzione pubblica di concerto con il tesoro e i ministri interessati, emessi nei mesi di marzo e aprile 1985, sono state individuate le qualifiche iniziali delle carriere immediatamente inferiori a quelle per le quali non era stata conseguita a suo tempo dagli interessati l'idoneità e sono stati definiti la durata del corso di formazione, le materie specifiche e le modalità dell'attività di docenza. I provvedimenti hanno interessato i seguenti ministeri: grazia e giustizia, beni culturali e ambientali, tesoro, lavori pubblici, marina mercantile.

c) Settore della ricerca scientifica.

Di particolare rilievo si rivela l'attività di ripartizione delle disponibilità del fondo speciale per la ricerca applicata; tale ripartizione viene ogni anno effettuata dal ministro con proprio decreto (ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 46 del 17 febbraio 1982) in relazione alle effettive esigenze di intervento, nei settori previsti dall'articolo 4 della legge n. 1089 del 1968 e successive modificazioni, nelle forme e procedure previste per l'attuazione dei programmi nazionali di ricerca finalizzati allo sviluppo di tecnologie fortemente innovative e strategiche (susceptibili di traduzione industriale nel medio periodo).

Le disponibilità del fondo sono ripartite tra i vari interventi (credito agevolato, contributi alle aziende a fronte di spese sostenute per lo svolgimento di ricerche di carattere applicativo, e contratti di ricerca per l'esecuzione di programmi nazionali finalizzati allo sviluppo delle tecnologie) con il rispetto delle riserve stabilite dalla legge n. 46.

Ciò premesso, è da dire che la ripartizione originariamente effettuata, per ragioni di operatività, all'inizio dell'anno è stata sottoposta a rimodulazione in corso d'esercizio. Si è, infatti, verificato che al fondo sono affluiti nel mese di marzo 1985, in aggiunta allo stanziamento previsto dalla legge finanziaria n. 887 del 1985, altri 370 miliardi ai sensi della legge n. 110 del 9 marzo 1985, che sono stati ripartiti tra i vari interventi; inoltre la valutazione iniziale degli interventi a favore dei contratti di ricerca ha subito una variazione in diminuzione in quanto nel corso dell'esercizio si è accertata l'impossibilità di pervenire, entro il mese di dicembre, alla deliberazione e definizione di tutti i contratti di ricerca di cui si era tenuto conto in sede di prima ripartizione: ferme restando le riserve previste per legge, le disponibilità residue sono state così ripartite tra le altre forme di intervento contemplate dalle norme, per le quali era stata avanzata richiesta (28).

Va poi segnalato che sono state anche individuate, nel 1985, nuove materie nelle quali si riscontra di particolare interesse lo svolgimento di attività di ricerca applicata e di innovazione tecnologica: con la legge

(28) Nel corso del 1985 sono stati emanati i seguenti decreti di affidamento di ricerche su oggetti specifici con contratti di ricerca: D.M. 26 settembre 1985, ricerche afferenti il programma nazionale di ricerca per la microelettronica; D.M. 16 dicembre 1985, ricerche afferenti il programma nazionale di ricerca per la tecnologia biomedica; D.M. 19 dicembre 1985, ricerche afferenti il programma nazionale di ricerca per la siderurgia. I provvedimenti sono stati pubblicati sulla gazzetta ufficiale in applicazione delle direttive fissate dal CIPI (delibera 8 agosto 1984). Nessuna ricerca specifica è stata deliberata nell'ambito del programma nazionale di ricerche per l'edilizia; si segnala - infine - che sono in corso di predisposizione programmi nazionali di ricerca in materia di farmaci ed oncologia che si prevede potranno essere messi a punto entro il 1986.

finanziaria per il 1985 (n. 887 del 1984) al quarto comma dell'articolo 18 le provvidenze per favorire tali attività sono state estese, ad esempio, al settore agro-industriale.

Il settore della ricerca applicata è comunque in via di espansione e sempre più numerose, secondo notizie fornite dall'amministrazione, sono anche le domande di finanziamento ai sensi della legge n. 46 del 1982.

In proposito va considerata la politica di attivazione di strumenti adeguati di ricerca correlati ad idonei meccanismi di sviluppo in campo economico, intesa ad evitare - anche attraverso moduli di riscontro del reale impatto delle risorse distribuite - eventuali, possibili, dispersioni.

Nell'ambito delle particolari competenze attribuite al ministro senza portafoglio per il coordinamento della ricerca scientifica dalla legge n. 284 del 10 giugno 1985 (programma nazionale di ricerche in Antartide), è stato approvato, con decreto dello stesso ministro di concerto con il ministro del tesoro, il regolamento del personale di cui all'articolo 6, quinto comma, della legge citata. Il regolamento disciplina il trattamento giuridico, economico accessorio, assicurativo e previdenziale del personale impegnato nelle attività in territorio antartico e nella zona di mare immediatamente circostante.

Con le norme emanate in materia, anche in deroga alle disposizioni vigenti - come statuito dal comma quinto dell'articolo 6 della legge - è stata data puntuale regolamentazione a quegli aspetti del rapporto di servizio strettamente collegati alle particolari esigenze dell'operazione che, oltre a svolgersi in condizioni climatiche estremamente disagiate e in ambiente totalmente sfornito di strutture sociali, deve essere attuata secondo specifici programmi di avanzamento e nei tempi da questi previsti, utilizzando personale professionalmente addestrato.

Il ministro ha inoltre approvato con proprio decreto, ai sensi del I comma dell'articolo 6 legge n. 284 del 1985, le modalità operative per l'attuazione da parte dell'ENEA del programma nazionale di ricerche in Antartide. Il provvedimento, di contenuto generale, è pervenuto alla Corte in quanto atto presupposto dei futuri programmi esecutivi annuali (l'intero programma di ricerca si sviluppa nel periodo 1985-1991) che, ai sensi dell'articolo 2, punto 3 della legge, dovranno essere approvati, in prosieguo, dallo stesso ministro.

d) Settore dell'intervento straordinario nel mezzogiorno

Nel corso del 1985 il ministro ha sottoposto al CIPE il programma triennale di intervento (1985-1987) ai sensi dell'articolo 2 della legge 1 dicembre 1983, n.651, che lo stesso CIPE ha approvato con sua deliberazione del 10 luglio 1985: il programma, il cui scopo di fondo è la crescita dei livelli occupazionali e il raggiungimento dell'equilibrio negli scambi commerciali, propone una strategia di sviluppo tendente a raggiungere obiettivi di medio e lungo periodo nei vari settori.

Con decreto del 14 marzo 1985 il ministro ha - altresì - semplificato le procedure per la concessione delle agevolazioni finanziarie (contributi in conto capitale e finanziamenti a tasso agevolato) previste dagli articoli 62 e seguenti del testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno approvato con decreto presidenziale n.218 del 6 marzo 1978.

Con altro provvedimento del 12 giugno 1985 (non pervenuto al controllo della Corte) il ministro, nell'esercizio delle sue competenze di coordinamento tra gli interventi previsti dalla legge 651 del 1983 e quelli della comunità economica europea finalizzati allo sviluppo del mezzogiorno, ha dettato i criteri organizzativi dell'"operazione integrata Napoli" (regolamento CEE n.1787 del 1984).

Detta operazione, in corso dal 1980 in via sperimentale, prevede la complementare e coordinata utilizzazione degli strumenti finanziari comunitari a finalità strutturale (FESR, FES, FEOGA-Orientamento, BEI, ecc.) e di quelli messi a disposizione dallo Stato per realizzare un complesso di investimenti pubblici e privati, incidenti su una zona geografica limitata (città di Napoli), con l'obiettivo di avviarne e accelerarne lo sviluppo socio-economico.

In proposito è - comunque - da rilevare che non sussiste un quadro legislativo specifico di riferimento ed il programma di interventi si è fin qui sostanziato in un insieme di progetti che le singole amministrazioni interessate avevano già deciso di realizzare prima del 1980, ai quali si sono via via aggiunti altri progetti

secondo indirizzi programmatici propri delle singole amministrazioni. Il citato decreto, del giugno 1985, ha inteso creare un ordine ed un coordinamento tra le proposte di progetti degli organismi partecipanti.

e) Informazioni, editoria e proprietà letteraria, artistica e scientifica

Nel corso del 1985 la competente direzione generale ha predisposto un programma di attività, che sarà svolto a partire dal 1986, nell'intento di rendere il servizio delle comunicazioni e dell'informazione, nel loro duplice flusso istituzioni - società e società - istituzioni, più immediato, efficiente ed in armonia con le esigenze sempre in rapido cambiamento del sistema socio-economico. Coerentemente con tali obiettivi programmatici si è ritenuto di rivedere le attribuzioni della direzione generale ed in particolare le competenze della divisione "stampa italiana", affidandole il compito di osservatorio sull'informatica e telematica nonché sulla pubblicità e comunicazione d'impresa in modo da potere disporre di quegli elementi conoscitivi sulle interazioni tra informatica, informazione e pubblicità, tanto necessarie ai centri decisionali (in tali sensi si esplicitano le notizie fornite dall'amministrazione).

Per quanto riguarda in particolare la stampa e l'informazione all'interno e all'estero sono state approvate o prorogate nel corso dell'anno le consuete convenzioni (29).

Per quanto riguarda, poi, la diffusione di trasmissioni radiofoniche e televisive in lingua francese per la regione autonoma della Valle d'Aosta è stata approvata con decreto del Presidente della Repubblica del 10 giugno 1985, la relativa convenzione stipulata con la RAI in data 6 febbraio 1985 e con decreto del Presidente della Repubblica, sempre in data 10 giugno 1985, è stata approvata la convenzione con la RAI destinati a stazioni estere.

Quanto all'editoria è da dire, in estrema sintesi, che gli scopi informativi della legge n.416 del 5 agosto 1981 (risanamento economico-finanziario delle imprese editrici, trasparenza degli assetti proprietari, limitazioni delle concentrazioni, conoscenza delle fonti di finanziamento) sono stati solo in parte raggiunti e la disciplina della legge ha avuto bisogno in corso di applicazione di numerosi aggiustamenti.

Sono peraltro già in atto iniziative (30) volte ad introdurre ulteriori definizioni del sistema; la proposta nuova disciplina tende da un lato a rendere più razionale il sistema tracciato nella legge 416 citata ed a portare ad ulteriori conseguenze alcune linee operative in essa recepite, dall'altro ad introdurre cospicui elementi di novità: maggiori poteri al garante dell'attuazione della legge per l'editoria; una serie di aiuti indiretti in favore della stampa (esenzioni fiscali per i periodici, estensione ai dipendenti, giornalisti e professionisti delle imprese editrici di periodici delle misure sociali già previste per il personale dei quotidiani).

f) Scuola superiore della pubblica amministrazione

La inadeguatezza normativa e le discrasie strutturali da tempo segnalate sono apparse, nel 1985, ancor più evidenti con l'inizio dell'attività didattica relativa ai compiti di formazione dirigenziale attribuiti alla scuola dalla legge 10 luglio 1984, n.301.

La scuola in atto, com'è noto, disimpegna un'attività di formazione alquanto variegata, anche con risultati settorialmente apprezzabili, ma senza il necessario presupposto di un'adeguata programmazione di base che riconduca a sistema le singole iniziative in modo da rendere concreto ed efficace l'apporto complessivo finale alla elevazione dei servizi forniti dalla pubblica amministrazione.

(29) Si menzionano, qui di seguito, i relativi provvedimenti: D.P.C.M. 4 febbraio 1985 di proroga della convenzione stipulata il 18 febbraio 1982 con l'Agenzia giornalistica Italia; D.P.C.M., sempre in data 4 febbraio 1985, di proroga della convenzione stipulata il 3 gennaio 1983 con l'ADN per la predisposizione di programmi televisivi e radiofonici KRONOS; D.P.C.M. 12 febbraio 1985 di proroga convenzione stipulata il 18 febbraio 1982 con l'ASCA (Agenzia Stampa Quotidiana Nazionale); D.P.C.M. 21 maggio 1985 di approvazione convenzione stipulata il 27 marzo 1985 con l'ANSA per la diramazione notizie e comunicati all'interno; D.P.C.M. 19 ottobre 1985 di proroga convenzione stipulata in data 21 dicembre 1981 con l'ANSA per la diramazione di notizie e comunicati all'estero.

(30) È all'esame della Camera dei Deputati un disegno di legge (n.3378) per disciplinare nuovamente la materia dell'editoria.

Sulla attività di formazione dirigenziale, svolta nell'anno, si precisa che:

- nell'ottobre 1985 hanno avuto inizio le lezioni delle prime due sezioni del corso-concorso di formazione alle quali sono stati ammessi circa 60 funzionari del ministero delle poste e telecomunicazioni (31);
- il 20 gennaio 1986 è iniziata l'attività didattica della terza sezione del corso-concorso alla quale partecipano 27 funzionari appartenenti alle seguenti amministrazioni: affari esteri (due), ANAS (uno), difesa (dieci), lavori pubblici (dieci), trasporti (uno) e ISTAT (tre). La fine del corso è prevista per il prossimo mese di novembre.

Secondo notizie fornite dalla stessa scuola superiore è, poi, da segnalare che dieci amministrazioni hanno comunicato l'inizio dei lavori delle commissioni di ammissione al corso-concorso per circa 238 posti complessivi, mentre sei amministrazioni, nonostante ripetuti solleciti, non hanno ancora dato alcuna notizia sullo stato delle procedure.

È inoltre da ricordare che nel primo trimestre del 1986 sono stati svolti 9 seminari di informazione per un totale di 188 partecipanti, mentre 14 seminari programmati per le sedi di Reggio Calabria e Caserta non sono stati effettuati per mancanza di sufficienti segnalazioni da parte delle amministrazioni interessate.

Oltre alla formazione dirigenziale si sono attuate molte altre attività (32) che danno contezza - a livelli concreti - dell'ampiezza dell'impegno didattico e dei conseguenti assetti funzionali ed organizzativi.

(31) Dette sezioni, dopo 15 settimane di lezioni e 10 settimane di attività applicativa - com'è dato apprendere dalla nota n. 4406017 in data 16 aprile 1986 del dipartimento della funzione pubblica - sono state sospese sulla base dell'ordinanza 4 aprile 1986, n. 207 della sezione VI del consiglio di Stato.

(32) Nel corso del 1985 la Scuola Superiore della pubblica amministrazione ha svolto: - 8 corsi di formazione che hanno consentito la partecipazione di 134 allievi di varie amministrazioni dello Stato;

- 4 corsi di preparazione per il reclutamento di 279 funzionari al VII livello delle amministrazioni beni culturali (bibliotecari), finanze (amministrazione centrale - intendenze di finanza - imposte dirette - informatici) e industria (amministrazione centrale e U.P.I.C.A.);
- 5 corsi di specializzazione e seminari di aggiornamento per 100 funzionari di varie amministrazioni dello Stato;
- 2 corsi specialistici per 81 analisti di organizzazione e metodi;
- 4 corsi di specializzazione e seminari di aggiornamento in materia di informatica, cui hanno partecipato 104 allievi di varie amministrazioni dello Stato;
- 1 corso in materia di misurazione del lavoro amministrativo per 28 allievi;
- 6 corsi di lingue straniere (inglese e francese) per 151 allievi; corsi di lingue straniere sono previsti anche per tutti gli allievi frequentatori dei corsi di formazione, di reclutamento e di aggiornamento professionale per 150 ore;
- 2 corsi per 28 funzionari responsabili della formazione;
- 54 corsi e seminari di aggiornamento professionale del personale civile dello Stato, organizzati per 150 ore complessive di permesso retribuito, ai sensi dell'art. 15 della legge 312 del 1980; a tale iniziativa hanno partecipato complessivamente 1.585 impiegati appartenenti a varie amministrazioni dello Stato;
- 8 corsi e seminari per 169 funzionari di vari enti pubblici, regioni, province e comuni;
- 3 corsi per 111 borsisti provenienti da paesi in via di sviluppo dell'Africa e dell'Asia.

PAGINA BIANCA

Capitolo II

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

I - Considerazioni generali

Il 1985 va considerato come un anno di crisi dell'attività del ministero, in gran parte come riflesso della fase di transizione dalla programmazione delineata ai sensi della legge 27 dicembre 1977, n. 984 a quella nuova, contenuta nel recente piano agricolo nazionale, approvato dal CIPE il 1° agosto 1985, ma privo ancora dei mezzi finanziari destinati all'intervento.

Tale situazione ha concorso a determinare risultati di gestione del bilancio che caratterizzano il decorso esercizio per un arretramento di portata generale.

Alla diminuzione degli stanziamenti di competenza (-13,8 per cento) e di cassa (-18,2 per cento) non ha corrisposto infatti un più accentuato dinamismo gestorio non tanto in termini di impegni - passati, dalla percentuale del 99,4 per cento (rispetto alla competenza), registratasi nel 1984, a quella del 95,7 per cento - quanto specialmente in termini di pagamenti, che sono diminuiti del 34,2 per cento rispetto a quelli del 1984. La stessa massa dei residui è aumentata quasi del 10 per cento nel complesso e del 9,5 per cento quella relativa ai residui di stanziamento; anche l'ammontare delle economie è risultato doppio rispetto a quello del 1984.

Mentre si rinvia alle considerazioni contenute nel successivo paragrafo 2) per quanto attiene alla ripartizione di tali risultanze di segno negativo tra le varie articolazioni organizzative del ministero, va considerato che il qui ridotto supporto finanziario ha coinciso nel 1985 con un analogo regresso generalizzato della componente agricola nel sistema produttivo nazionale a motivo di una congiuntura negativa, in parte ricollegabile ad avversità atmosferiche, costituite da eccezionali gelate invernali e prolungate siccità estive, i cui effetti solo in parte sono stati fronteggiati con gli interventi di emergenza previsti dalla legge n. 198 del 1985.

Secondo i dati contenuti nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese, infatti, nel 1985 si è registrata una flessione, in termini reali, del 2,4 per cento del valore aggiunto in agricoltura, quale risultante in particolare della flessione, in termini reali, dell'1,5 per cento della produzione lorda vendibile e dell'aumento dei prezzi all'origine dei prodotti agricoli (5,5 per cento) che è risultato inferiore al tasso di crescita dei prezzi generali. Tale mancato allineamento solo in parte è stato compensato da una ridotta lievitazione (+3,1 per cento) dei prezzi dei mezzi di produzione agricola.

In tale quadro critico si inseriranno gli interventi pubblici connessi al disegno di legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura.

Dell'importo complessivo quivi previsto di 16.500 miliardi di stanziamento relativo al quinquennio 1986-1990, in particolare, il 30,3 per cento (5.000 miliardi) costituisce la dotazione finanziaria del ministero per l'attuazione delle cosiddette "azioni orizzontali", di cui all'articolo 5 (1).

Ed al riguardo va considerata la singolarità di taluni di detti interventi la cui copertura finanziaria non dovrebbe ricollegarsi alle leggi straordinarie - sebbene ricorrenti - di finanziamento dell'agricoltura, ma alle annuali adeguate disponibilità di bilancio; e ciò in ragione del carattere normale o istituzionale delle relative spese.

(1) Il 51,5 per cento (8.500 miliardi) costituisce l'assegnazione riservata alle regioni e il 15,2 per cento (2.500 miliardi) quella destinata al concorso per gli interventi strutturali previsti dalla CEE.

È il caso, ad esempio, degli interventi contemplati per la tenuta dei libri genealogici, per la lotta agli incendi boschivi, per la ricerca e la sperimentazione agraria e soprattutto per la prevenzione e la repressione delle frodi e delle sofisticazioni dei prodotti alimentari.

Tali compiti, e specialmente questi ultimi, vanno assolti con carattere di continuità e non episodicamente con evidente sproporzione tra mezzi e fini e quindi ad alto rischio di emergenze eccezionali, come quella recente, derivante dall'impiego del metanolo nel vino.

La ricordata vicenda, del resto, mentre per un verso è espressione di un ricorrente costume incline al sistematico rinvio dell'attuazione di necessari o indispensabili strutture di intervento - almeno finché evenienze eccezionali, e di norma drammatiche, non ne impongano l'affrettata adozione - suggerisce per altro verso osservazioni di merito proprio in ordine al proficuo uso delle risorse pubbliche indicate nel citato disegno di legge.

I dati sintetici delle risultanze finanziarie del 1985, delle quali si è fatto cenno, inducono la Corte a ribadire considerazioni già svolte nella precedente relazione in ordine alle esigenze del ministero e a sottolineare in questa sede che le esistenti strutture e gli attuali sistemi procedimentali non sono idonei a fronteggiare adeguatamente neppure la gestione dell'esistente.

L'esame del disegno di legge di riforma del ministero, peraltro, non ha ancora avuto inizio, mentre è in fase avanzata l'iter di quello diretto al finanziamento del piano nel cui quadro verrà a collocarsi l'ulteriore stanziamento di 5.000 miliardi.

Eppure nello stesso documento programmatico è stato rilevato come nel novero delle iniziative derivanti dal piano emerga quella concernente la legge di riforma del ministero, giacché "non sono pensabili nuove determinazioni di piano, per quanto oggettivamente migliorato nella concezione e nelle procedure, senza l'urgente adeguamento delle strutture del ministero. Si tratta di compiere oggi, con il vantaggio dell'esperienza acquisita, l'operazione che non fu compiuta al momento della piena attuazione dell'ordinamento regionale".

L'accento alla migliorata impostazione del nuovo piano induce a sottolineare il suo rilevante carattere differenziale rispetto al piano precedente, che derivava dalla legge n. 984 del 27 dicembre 1977 indicativa degli obiettivi, dei settori prescelti per l'intervento e delle relative risorse finanziarie.

Nella nuova visione programmatica, rispettosa delle esigenze di flessibilità, l'intervento del legislatore segue alla determinazione del piano, che mentre individua gli obiettivi (2), costituisce per il resto soltanto uno schema di legislazione successiva per l'agricoltura in ordine ai vari fattori del comparto agricolo (3) (azioni orizzontali), ai vari settori di intervento (4) (azioni verticali), oltre che, ovviamente alle decisioni in tema di individuazione delle risorse finanziarie.

L'applicazione concreta costituirà verifica della idoneità di una siffatta concezione di piano, non costretto, come il precedente, in un rigido assetto normativo; sarà dato specialmente di constatare se il vincolo di coerenza con le finalità del piano sarà sempre tenuto presente nel momento legislativo e in quello applicativo centrale e regionale e perciò se potrà essere evitato il passaggio dai vincoli della legge "quadrifoglio" agli opposti eccessi del pragmatismo.

A tale mutato rapporto tra programmazione e normazione è rimasto estraneo il settore forestale, non considerato nel piano agricolo nazionale approvato il 1° agosto 1985, ma in altro, ancora in fase di elaborazione, e per il quale perciò sarà seguita la precedente metodologia. Nel disegno di legge pluriennale innanzi indicato (atto Camera n. 3573), infatti, sono destinati al settore forestale 500 miliardi nel quinquennio ai fini dell'attuazione di interventi di forestazione produttiva, protettiva e conservativa, che in sede di piano troveranno poi distinta specificazione, anche sulla scia dei più recenti approfondimenti in materia (5).

(2) I principali sono la tutela dell'occupazione, il riequilibrio territoriale e il contenimento del deficit agro-alimentare.

(3) Le più rilevanti sono il credito, le forme associative, la ricerca e l'innovazione, la promozione commerciale e specialmente la riforma del ministero.

(4) Per questi sono indicate le prospettive di sviluppo quantitativo delle relative produzioni (frumento tenero e duro, riso, mais, orzo, patata, ortaggi, barbabietola, tabacco, semi oleosi, agrumi, vino, floricultura, settori zootecnici, ecc.).

(5) Si veda la relazione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro del 10 aprile 1984 n. 192/142 "Osservazioni e proposte sui problemi della forestazione".

2 - Aspetti finanziari della gestione

Anche nel 1985 lo scostamento tra le previsioni iniziali e quelle finali di bilancio è stato ampio e cioè del 55,4 per cento per la competenza e del 70 per cento circa per le autorizzazioni di cassa.

Le previsioni sono passate da 1.475 miliardi circa a 2.291,6 miliardi per la competenza e le altre, specialmente per effetto della legge d'assestamento (+428 miliardi), da 1.830 miliardi a 3.103 miliardi.

Gli incrementi più cospicui della competenza hanno tratto origine dallo stanziamento di 300 miliardi - previsto nella legge 13 maggio 1985 n. 198 e diretto a incrementare corrispondentemente il fondo di solidarietà nazionale in seguito alle particolari avversità atmosferiche del decorso anno - nonché dall'autorizzazione di spesa di 260 miliardi, prevista nel secondo comma dell'articolo 18 della legge finanziaria, per il finanziamento degli interventi nazionali considerati in talune disposizioni della legge "quadrifoglio": la successiva ripartizione di detto fondo ha incrementato la dotazione di 29 capitoli e ne ha comportato la istituzione di 4.

Permane ancora inadeguata la struttura del bilancio, che per taluni aspetti non era rispondente ai criteri di classificazione amministrativa già prima dell'attuazione dell'ordinamento regionale. Nel bilancio figurano le rubriche IV (Miglioramenti fondiari), V (Bonifica) e VII (Alimentazione), sebbene le corrispondenti direzioni generali siano state soppresse, nonché la II (Agricoltura) e la VI (Zootecnia, caccia e pesca) in luogo della tradizionale direzione generale della produzione agricola.

La ricorrente legislazione di sostegno, volta ad obiettivi di norma simili, ha poi determinato una varietà di capitoli, alcuni ad identico fine, altri invece ad oggetto promiscuo (6).

La permanenza in bilancio di certi stanziamenti anche dopo l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 - talora assicurata dall'inserimento - in base alla legge - delle parole "nazionale o interregionale" nella denominazione del capitolo (7) con riferimento ai soggetti beneficiari dell'intervento o alla rilevanza delle iniziative - non esime concretamente in taluni casi da una qualche incoerenza (8).

La lettura poi della denominazione dei capitoli delle categorie IV e V potrebbe comportare la possibilità dell'Amministrazione di assumere l'intera spesa o di concedere contributi (in genere non predeterminati nella misura massima dalla legge) per la realizzazione delle stesse finalità, tra le quali molto frequente è l'esecuzione di indagini, studi e ricerche ("d'interesse nazionale").

L'intervento del ministero può comportare un'indiretta integrazione del contributo di funzionamento, ove l'intervento stesso sia ad esempio destinato ad istituti di sperimentazione agraria od anche universitari (9) per la realizzazione di studi o indagini non inquadrati in un tema di ricerca preventivamente individuato dal ministero stesso per i suoi caratteri di finalizzazione e di integrazione con altri programmi (10).

Come già anticipato nel precedente paragrafo, l'andamento della gestione è stato caratterizzato da una flessione generalizzata di tutte le voci di bilancio.

Gli stanziamenti complessivi sono stati pari a 2.291,6 miliardi (2661 nel 1984) con una contrazione del 13,8 per cento, che, con riguardo alle spese in conto capitale, ascende al 18,2 per cento (+2,4 per cento, invece, la competenza per le spese correnti).

Gli impegni complessivi sono stati di 2.218 miliardi.

(6) Nel capitolo 7268, relativo agli impianti cooperativi, sono previsti contestualmente i contributi in conto capitale e quelli in conto interessi.

(7) Con riferimento alla legge di bilancio, tale specificazione è adoperata per 5 capitoli del titolo I (1260, 1523, 1589, 3531 e 3575) e per 21 del titolo II (capitoli 7223, 7224, 7266, 7267, 7268, 7269, 7273, 7401, 7408, 7437, 7451, 7505, 7506, 7508, 7520, 7523, 7524, 7525, 7526, 7909, 7961).

(8) Non è sempre agevole individuare una cooperativa a carattere nazionale (capitolo 7268), ovvero una iniziativa (diretta allo sviluppo della zootecnia) a rilevanza nazionale o sovregionale (capitolo 7267). E potrebbero essere citati vari altri casi del genere. Non esistono in materia, in mancanza di un ausilio interpretativo di rango legislativo, una normazione secondaria o almeno criteri autolimitativi posti dall'amministrazione in via preventiva.

(9) Va al riguardo ricordato il capitolo 1260 (contributi per attività di carattere nazionale concernenti indagini, studi e ricerche). Nel 1985, con lo stanziamento di 3,6 miliardi di detto capitolo, sono stati erogati 46 contributi (dei quali 10 ad istituti sperimentali).

(10) Si rinvia al riguardo alle considerazioni espresse nel successivo paragrafo 4.

La riduzione del 18,2 per cento delle somme complessivamente autorizzate al pagamento (3.103 miliardi, a fronte di 3.794 miliardi nel 1984) deriva dalla diminuzione del 23,2 per cento delle spese in conto capitale (2.422 miliardi; 3.153 nel 1984), solo in esigua misura compensata dall'aumento del 6,2 per cento delle autorizzazioni di cassa relative alle spese correnti (681 miliardi, a fronte di 641 miliardi circa del 1984).

Alla chiusura dell'esercizio è risultato che a carico dell'indicato importo di 3103 miliardi sono stati effettuati pagamenti per 1899 miliardi (61,2 per cento; 75,5 per cento nel 1984) con uno scostamento, perciò, del 38,8 per cento - nonostante il diminuito volume delle autorizzazioni di cassa - che per le spese del titolo I è stato del 24 per cento (517,5 miliardi sono risultati i pagamenti) e per quelle del titolo II (1.381 miliardi) del 43 per cento.

Si è verificato in sostanza, in tema di pagamenti complessivi, un netto peggioramento sia rispetto alla autorizzazione di cassa, sia rispetto al 1984, (- 34,2 per cento).

A tale risultato ha contribuito in modo rilevante la gestione degli stanziamenti della rubrica IV (miglioramenti fondiari), caratterizzata dalla riduzione, oltre che degli stanziamenti di competenza (-25,5 per cento) e di cassa (-43,2 per cento), anche dei pagamenti, passati da 1810 miliardi nel 1984 a 764,6 miliardi del 1985 (-57,7 per cento).

Il divario rilevante tra pagamenti e stanziamento di cassa, dei quali i primi hanno rappresentato nel 1985 il 61 per cento (82 per cento nel 1984) ha riguardato vari capitoli di detta rubrica, facenti parte della categoria X (Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato), come, in particolare, i capitoli 7401, 7406 (361 milioni di pagamenti a fronte di 21,4 miliardi, relativi al piano agrumicolo), 7407 (781 milioni; 5,3 miliardi), 7408 (587,6 milioni; 1,6 miliardi), 7409 (nessun pagamento a fronte dei 2,5 miliardi)(11) e 7410 (nessun pagamento a carico di 5 miliardi)(12). I capitoli poi della categoria XII (trasferimenti) interessati all'indicato risultato di gestione sono stati il 7450 in materia di credito agrario (15 miliardi di pagamenti a fronte di 148 miliardi circa) nonché i capitoli 7533, 7539 e 7540, sui cui complessivi 40 miliardi di stanziamento di cassa non è stato effettuato alcun pagamento (13).

Il rapporto pagamenti - autorizzazioni di cassa è risultato equilibrato anche per le spese della rubrica V (bonifica); dal 62 per cento del 1984 esso è passato al 37,8 per cento (222,9 miliardi di pagamenti a fronte di 588 miliardi di stanziamento di cassa); un peggioramento va anche rilevato per le spese della categoria II (agricoltura), la cui aliquota di pagamento (sulle autorizzazioni) è scesa dal 65,8 per cento al 51,2 per cento (con 82,7 miliardi di pagamenti; 150 miliardi nel 1984).

Immutato è risultato l'indicato rapporto in ordine alla rubrica VII (economia montana e foreste), attestatosi quasi sui due terzi, mentre decisamente positivo va considerato quello relativo alle rubriche I (servizi generali) passato all'84,3 per cento dal 71,4 per cento nel 1984, II (tutela economica) con l'86,3 per cento, a fronte del 65 per cento del 1984, VI (zootecnia, caccia e pesca), che ha registrato un miglioramento dal 90 per cento al 92,3 per cento, e VII (alimentazione) con un aumento dall'88 per cento al 91 per cento.

Tali risultati però non hanno potuto neutralizzare nel complesso quelli di segno negativo, innanzi esaminati, a motivo delle inferiori dimensioni degli stanziamenti di dette ultime rubriche.

Nell'indicato quadro relativo alla netta flessione dei pagamenti assume poi rilievo l'andamento della gestione dei residui che, nonostante la diminuzione degli stanziamenti di competenza, ma proprio per effetto della mancata tenuta del trend relativo ai pagamenti, ha registrato un peggioramento; i residui infatti, che all'inizio dell'esercizio erano 1.959 miliardi, alla fine dello stesso erano aumentati a 2.156 miliardi.

(11) "Spese per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili relativi al completamento di impianti di particolare interesse pubblico nel settore agro-alimentare per la trasformazione dei prodotti agricoli e zootecnici e la loro commercializzazione e valorizzazione". Sullo stato di attuazione delle opere relative a tale tipologia di impianti si fa rinvio alle considerazioni espresse nel successivo paragrafo 5.

(12) Trattasi della realizzazione di impianti per la lavorazione dei prodotti agricoli e zootecnici in Campania e in Basilicata.

(13) Si vedano altresì i capitoli 7440, 7454, 7520, 7522, 7523, 7525, 7526, 7530 e 7541.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL' AGRICOLTURA E FORESTE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP. RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP. RES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZI AL 31 DIC.			
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %		
1976	127	106	—	106	106	—	0	0	102	102	146	100	—	85	100	—	4	100	—	
1977	146	114	14,5+	182	170	28,1+	0	0	108	124	157	105	5,3+	97	114	13,9+	1	20	71,4-	
1978	182	127	11,9+	156	97	18,8-	0	0	148	98	106	113	8,9+	75	88	22,8-	1	29	8,0+	
1979	135	106	16,4-	169	106	8,3+	0	0	167	110	164	110	2,3-	58	68	21,9-	0	0	100,0-	
1980	145	114	7,9+	217	138	20,0+	241	100	212	140	187	125	13,9+	77	91	32,2+	3	83	—	
1981	169	148	36,4+	252	158	18,8+	290	112	261	185	222	140	19,1+	100	118	29,7+	0	0	100,0-	
1982	234	184	23,8+	278	169	7,0+	284	118	208	177	256	172	15,3+	96	107	9,8-	0	0	—	
1983	287	210	14,1+	330	207	22,3+	340	142	323	213	261	178	17,7+	134	168	46,4+	0	0	—	
1984	318	250	18,3+	580	351	68,8+	841	200	548	359	488	320	88,0+	172	263	28,3+	0	0	—	
1985	591	394	67,4+	673	358	48,4+	881	283	488	329	618	347	5,9+	111	130	35,6-	9	0	—	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	471	100	—	972	106	—	0	0	970	100	653	100	—	1278	100	—	482	100	—
1977	462	96	4,0-	822	85	15,5-	0	0	822	85	720	85	14,0-	1123	82	6,4-	292	66	35,4-
1978	488	96	1,8+	617	63	24,8-	0	0	617	64	493	56	32,1-	1376	98	4,7+	369	86	23,2+
1979	314	87	31,0-	685	82	1,9-	0	0	685	82	561	66	17,7+	1109	85	0,5-	438	97	21,0+
1980	488	96	28,3+	722	74	18,3+	1277	100	722	74	748	88	28,9+	1085	86	7,2-	468	90	7,5-
1981	510	110	27,4+	1211	125	67,8+	1180	91	1211	125	778	91	4,2+	1447	118	33,4+	600	170	88,0+
1982	488	96	13,9-	1339	137	9,0+	1700	134	1339	137	1385	102	77,8+	1200	104	11,6-	815	130	23,8-
1983	1080	233	146,0+	1762	168	63,7+	1776	130	1722	177	807	104	38,0-	2062	168	61,1+	776	172	28,3+
1984	624	111	52,3-	2102	216	20,0+	3163	247	2102	177	2304	278	108,9+	1702	144	14,5-	797	183	6,1-
1985	974	207	65,7+	1718	177	18,2-	2422	188	1718	177	1301	102	42,1-	2048	187	101,1+	880	170	9,7+

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP. = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL' AGRICOLTURA E FORESTE

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Ann	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP+RES)			RESIDUI		
	INIZIALI		DEFINITIVE		DIFFERENZE		INIZIALI		DEFINITIVE		DIFFERENZE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP+RES)		RESIDUI				
	Importo	Indice (1)	Importo	Indice (2)	Importo	Indice (1)	Importo	Indice (2)	Importo	Indice (1)	Importo	Indice (2)	Importo	Indice (1)	Importo	Indice (2)	Importo	Indice (1)	Importo	Indice (2)	
TOTALE COMPLESSIVO																					
1970	690	100	1132	100	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1977	690	100	1.013	96	10,5-	0	0	0	0	1.010	90	10,0-	983	86	11,8-	1.219	93	7,0-	283	94	35,7-
1978	821	104	772	60	23,0-	0	0	0	0	785	60	24,1-	681	66	25,2-	1.260	95	2,5+	381	79	23,1+
1979	449	75	774	66	8,1+	0	0	0	0	772	69	0,8+	744	74	12,6+	1.227	94	1,8-	439	96	21,6+
1980	561	82	938	83	21,4+	982	100	—	—	934	83	20,9+	935	93	25,6+	1.192	89	5,3-	409	90	8,6-
1981	796	115	1.463	129	55,3+	1.026	104	4,4+	5,3-	1.461	130	56,5+	1.002	100	7,1+	1.547	116	32,2+	808	177	97,5+
1982	684	114	1.696	141	9,4+	932	85	8,1-	36,6+	1.690	143	9,4+	1.642	104	0,9+	1.370	105	11,5-	615	135	23,9-
1983	1.305	228	2.882	194	30,1+	1.539	156	64,2+	64,2+	2.884	192	27,9+	1.140	115	30,1-	2.196	160	80,3+	776	170	26,3+
1984	943	141	2.681	235	27,8+	1.574	160	2,8+	78,8+	2.646	238	29,6+	2.674	237	150,4+	1.924	148	11,9-	737	162	5,1-
1985	1.476	217	2.292	292	13,9-	1.830	186	16,3+	18,2-	2.216	198	10,2-	1.899	190	33,9-	2.156	164	11,5+	609	178	9,7+

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP = 1978 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG
 (2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL' AGRICOLTURA E FORESTE

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamiento di competenza	Pagamenti in termini percentuali					Totale pagamenti		Residui		Economie		
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1980	939.094	14,27	11,85	4,84	3,35	1,73	845.599	90,04	2.575	0,27	90.920	9,68	
1981	1.462.841	44,57	32,18	6,19	5,63	2,35	1.329.890	90,91	97.824	6,69	35.127	2,40	
1982	1.599.774		56,01	18,64	9,13	4,68	1.415.367	88,47	166.518	10,41	17.890	1,12	
1983	2.081.512			31,26	41,88	6,71	1.662.062	79,85	368.854	17,72	50.596	2,43	
1984	2.661.084				64,41	11,66	2.024.369	76,07	622.094	23,38	14.620	0,55	
1985	2.291.641					57,74	1.323.249	57,74	965.877	42,15	2.515	0,11	
TITOLO 1													
1980	217.497	12,08	7,39	0,53	0,03	0,00	194.670	89,50	2	0,00	22.825	10,49	
1981	252.276	74,26	13,16	2,66	0,34	0,05	228.253	90,48	87	0,03	23.936	9,49	
1982	269.835		76,42	11,84	4,81	0,32	252.037	93,40	24	0,01	17.774	6,59	
1983	329.920			86,93	20,71	5,06	305.845	92,70	3.484	1,06	20.591	6,24	
1984	559.537				72,86	12,32	476.593	85,18	68.326	12,21	14.619	2,61	
1985	572.864					75,22	430.920	75,22	139.430	24,34	2.514	0,44	
TITOLO 2													
1980	721.597	14,93	13,19	6,14	4,35	2,25	650.929	90,21	2.573	0,36	68.095	9,44	
1981	1.210.565	38,38	36,14	6,92	6,73	2,83	1.101.637	91,00	97.738	8,07	11.190	0,92	
1982	1.329.939		51,87	20,02	10,01	5,57	1.163.330	87,47	166.494	12,52	116	0,01	
1983	1.751.591			24,54	45,87	7,02	1.356.217	77,43	365.370	20,86	30.004	1,71	
1984	2.101.546				62,16	11,49	1.547.776	73,65	553.768	26,35	1	0,00	
1985	1.718.777					51,92	892.329	51,92	826.447	48,08	1	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDEnze DI SPESA

3 - Gestioni fuori bilancio

a) Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura (articolo 5 della legge 25 luglio 1952, n.949).

Nel 1985 sono pervenuti alla Corte i rendiconti relativi al 1983 e al 1984, che si compendiano, rispettivamente, per le entrate in miliardi 205 e 324,7 e per le uscite in miliardi 227,2 e 142,9.

Le giacenze sono passate da 131,4 miliardi alla fine del 1982 a 109,2 miliardi alla fine del 1983 e a 291 miliardi alla fine del 1984.

Le entrate, oltre che dai rientri dei prestiti per l'acquisto di macchine agricole e dei mutui previsti nell'articolo 7 del decreto legge n. 377 del 1975 (14) - accordati, con le somme anticipate dal fondo, da 141 istituti ed enti di credito ordinario convenzionati - sono costituite dai trasferimenti dello stanziamento recato dal capitolo 7584 del bilancio del ministero (70 miliardi nel 1983 e 50 miliardi nel 1984).

Le nuove operazioni poste in essere nel 1983 sono state n. 15.776 e n. 168, rispettivamente, per i prestiti e i mutui, con 172 miliardi e 2,4 miliardi, e per il 1984 n. 11.835 e n. 177, con 141,7 miliardi e 3 miliardi.

La suddivisione regionale delle operazioni pone in risalto il vario grado di ammodernamento del parco macchine realizzato dalle imprese agricole delle diverse regioni con le agevolazioni in esame (15).

È da porre in evidenza, con riferimento alla sistematica rilevante entità delle giacenze suindicate, l'insufficiente dinamismo gestorio del fondo e degli istituti convenzionati.

Sotto tale riflesso, desta perplessità lo stanziamento di 50 miliardi per l'anno 1985 disposto con l'articolo 18 della legge finanziaria 22 dicembre 1984 n. 887.

La situazione critica della meccanizzazione agricola sul piano nazionale (16), del resto meno grave di quella riscontrabile a livello europeo, non sembra infatti dipenda da insufficienti interventi agevolativi di carattere creditizio, quanto essenzialmente da una serie di concause.

Tra queste sono preminenti l'espansione della domanda di servizi esterni (all'impresa) in materia di meccanizzazione, dovuta all'affermarsi di nuovi schemi di organizzazione aziendale, fondati su collegamenti stabili con le industrie, cui è affidata la meccanizzazione integrale delle operazioni colturali (si pensi alle industrie alimentari) ovvero al ricorso, da parte di numerose imprese agricole di minima dimensione, ad imprese di noleggio fornite di strumenti ad alta tecnologia e quindi ad alto costo.

Sotto tale riflesso assume un appropriato ruolo il diverso tipo di incentivo, previsto dalla recente legge 1° marzo 1986, n. 64, con la quale sono state estese agli acquisti di macchine, apparecchiature e attrezzature utilizzabili nell'ambito delle aziende agricole ubicate nel mezzogiorno le agevolazioni per la locazione finanziaria già previste per le industrie meridionali (confronta articolo 9, ventunesimo comma) (17).

Attesi i mutamenti emergenti nei bisogni delle imprese in ordine alla meccanizzazione, un contributo alla realizzazione di nuove macchine operatrici che contemperino la modernità delle medesime con la sopportabilità dei costi potrebbe essere offerto dall'Istituto sperimentale per la meccanizzazione agricola.

Tale ente, rimasto estraneo all'attuazione di ciascuno dei dieci progetti finalizzati a suo tempo previsti nell'ambito del precedente piano agricolo nazionale, ha affrontato negli ultimi anni, con le disponibilità

(14) Trattasi dei mutui della durata massima di dieci anni destinati all'acquisto di attrezzature mobili e immobili per la realizzazione di reti di distribuzione dell'acqua al fine di sviluppare la pratica irrigua. L'importo del mutuo è commisurato all'intera spesa nei confronti dei coltivatori diretti e delle cooperative agricole, mentre è pari al 75 per cento della spesa se trattasi di altri operatori agricoli.

(15) Guidano la graduatoria per i prestiti relativi al 1983 gli operatori delle regioni Abruzzo, Puglia, Piemonte e Sicilia, avuto riguardo al numero di operazioni e la Puglia, la Sicilia, la Campania e l'Abruzzo in termini di importi.

Nel Lazio e nelle Marche si riscontrano il maggior numero di operazioni di mutuo, e nelle Marche e nel Lazio gli importi complessivi di maggiore entità. Per il 1984 l'Abruzzo e il Veneto guidano la graduatoria dei prestiti con riferimento sia al numero sia agli importi e per i mutui il Lazio e la Puglia.

(16) Tale situazione è ampiamente esposta dall'Istituto nazionale di economia agraria nell'analitica rassegna dell'agricoltura italiana, contenuta nell'apposito Annuario. Per il 1983 cfr. pag. 202 e seguenti e per il 1984 pag. 244 e seguenti.

(17) Per il settore commerciale la locazione finanziaria agevolata è prevista dall'art. 5 della legge n. 517 del 1975.

assegnategli (18), temi di ricerca concernenti vari settori della meccanizzazione, tutti interessanti (19), ma nessuno mirato al conseguimento dell'obiettivo della economicità dei vari elementi meccanici destinati all'agricoltura, profilo questo che condiziona l'avvenire stesso del settore della meccanizzazione agricola.

b) Fondo per il risanamento del settore bieticolo-saccarifero (articolo 3 del decreto legge 12 agosto 1983, n.371 convertito, con modificazioni nella legge 11 ottobre 1983, n. 546).

Dal primo rendiconto pervenuto relativo al 1984 risultano entrate per 139,6 miliardi, uscite per 665 miliardi e giacenze per 139,6 miliardi circa.

Le entrate sono derivate dalle autorizzazioni di spesa previste nell'articolo 3, secondo comma, del citato decreto legge n. 371 in lire 100 miliardi per il 1983, - ma iscritte in bilancio nel minore importo di 38 miliardi (capitolo 7578) - e nell'articolo 1 della legge 4 giugno 1984, n. 194 in 101,6 miliardi (capitolo 7579 del bilancio 1984).

Le uscite derivano dal versamento dei sette decimi del capitale di 1 miliardo della società per azioni "Risanamento agro-industriale - RIBS", sottoscritto dal fondo in ragione di 950 miliardi. Ai sensi infatti dell'articolo 2 della legge n. 700, in data 9 maggio 1984 è stata costituita detta società a capitale pubblico per gli interventi nel settore bieticolo-saccarifero, consistenti nella partecipazione a società del settore, nella concessione di finanziamenti agevolati alle stesse e nella costituzione di società con imprese e consorzi di imprese bieticolo-saccarifere.

Con deliberazione del 12 giugno 1984 il CIPE, ai sensi dell'articolo 2, secondo comma della citata legge n. 700, ha impartito le direttive per l'attuazione degli interventi della Società e a tal fine ha stabilito, in particolare, che le partecipazioni della RIBS debbano essere - di norma - di minoranza e attuate mediante sottoscrizione di quote di aumento del capitale sociale.

Come già precisato nella precedente relazione, il fondo in esame ha l'esclusivo compito della sottoscrizione del 95 per cento del capitale iniziale (e degli ulteriori aumenti) della RIBS, i cui interventi devono esaurirsi entro 5 anni dalla adozione dei singoli piani specifici di risanamento coerenti con il piano generale di settore predisposto dal ministero e approvato dal CIPE il 7 marzo 1984.

Detto piano ha previsto in particolare la soppressione graduale di dodici stabilimenti industriali e l'individuazione nel territorio nazionale di 10 aree bieticole con 271.000 ettari (-3.000 ettari).

I piani specifici di risanamento finora approvati dal CIPE riguardano il gruppo Maraldi, lo Zuccherificio del Molise, il Gruppo saccarifero veneto e lo stabilimento di Villa sor (Cagliari) della Eridania.

Nel quadro dei programmi specifici di risanamento approvati dal CIPE la RIBS ha effettuato i primi interventi finanziari sia per partecipazione al capitale sia per finanziamenti nei confronti di sette società.

Di queste solo due operano nel mezzogiorno (20), la Industria sarda zuccheri e la Nuova saccarifera meridionali; le altre operano una a Ferrara (Cooperativa produttori agricoli - CO.PRO.A.) due a Bologna (Cooperativa produttori bieticoli - CO.PRO.B. e la SADAM) una a Roma (lo zuccherificio Castiglione) e una a Padova (industria saccarifera italiana).

(18) I ricercatori sono dieci e i tecnici diplomati cinque. Nel 1985 gli sono stati versati 483,7 milioni sul capitolo 1574, come contributo di funzionamento e 11 milioni circa sul capitolo 7232 per lavori vari. Va peraltro osservato che il conto economico relativo agli anni 1980, 1981 e 1982 ha evidenziato un avanzo economico, rispettivamente, di 184,5 milioni, di 263,3 milioni e 232,5 milioni, pari al 42 per cento, 37 per cento e 39 per cento delle entrate (cfr. determinazione n. 1802 della Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria in data 18 dicembre 1984 e l'annessa relazione - pag. 144 - con la quale la Corte ha riferito al Parlamento sul controllo espletato nell'indicato triennio in ordine alla attività dei 23 istituti di sperimentazione agraria).

(19) Nel 1984 le ricerche hanno riguardato l'energia eolica e solare in agricoltura, le macchine e i trattamenti antiparassitari, la concimazione fluida, l'elaborazione di modelli matematici per il calcolo simulato dei costi applicato alla fienagione etc. (cfr. Relazione sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia per l'anno 1984, Camera dei Deputati, Doc. XIII n.2 - quater, Vol. III, pagg. 89,90).

(20) In relazione alla parte più rilevante del piano generale concernente le imprese saccarifere meridionali non sono stati ancora presentati al CIPE i relativi programmi specifici di risanamento la cui elaborazione procede perciò con ritmi lenti, anche se è stata preannunciata dal Governo come prossima la ristrutturazione degli stabilimenti localizzati nella parte continentale del mezzogiorno (Cfr. resoconto dei lavori delle commissioni riunite XI e XII della Camera in data 15 aprile 1986, pag. 7).

Nell'unita tabella n. 1 sono indicati gli apporti finanziari effettuati alle indicate società e quelli da effettuare in base alle deliberazioni del CIPE. L'intervento complessivo della RIBS è stato finora di 29,6 miliardi, dei quali 5,6 miliardi per partecipazione al capitale e 24 miliardi per finanziamenti. Resta ancora da erogare la parte più rilevante (304,9 miliardi).

c) Fondo di rotazione per l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola (articoli 7 e 46 della legge 9 maggio 1975 n. 153)

È pervenuto il rendiconto relativo al 1984, che registra anche per tale anno una giacenza di cassa di 81,6 miliardi circa e nessuna posta nelle entrate e nelle uscite; in sostanza l'indicato importo corrisponde a versamenti erogati nel triennio 1976-78 (capitolo 7585) al fondo medesimo, che è perciò rimasto inoperante(21).

Con la disciplina contenuta nella indicata legge n. 153 sono state recepite specifiche direttive comunitarie del 1972, dirette a favorire mediante una contribuzione comunitaria - solamente anticipata dallo Stato mediante le disponibilità del fondo in esame - un'adeguata mobilità della proprietà dei terreni e quindi il miglioramento delle strutture produttive. L'indicato incoraggiamento sarebbe dovuto consistere nella erogazione da parte dell'INPS di una indennità (22) a favore degli imprenditori agricoli, con età compresa tra i 55 e i 65 anni che avessero anticipato la cessazione dell'attività mediante la destinazione del terreno all'affitto (per almeno 15 anni) o alla vendita ad imprenditori o ad enti di sviluppo agricolo o alla Cassa per la formazione della proprietà contadina.

Il predetto Istituto nazionale della previdenza sociale avrebbe dovuto ricevere annualmente anticipazioni sulle disponibilità del fondo da utilizzare per l'erogazione delle indennità ed entro il 30 marzo di ogni anno avrebbe dovuto presentare al ministero dell'agricoltura il conto analitico delle indennità pagate, ai fini del rimborso da parte degli organi comunitari.

Nella relazione allegata al rendiconto figura l'attestazione che al 31 dicembre non sono pervenuti al ministero richieste di anticipazioni da parte dell'INPS.

Risulta al riguardo che né il ministero né lo stesso Istituto si siano attivati ai fini dell'operatività dell'agevolazione comunitaria in esame, che è andata pertanto ad aggiungersi alle tante altre non utilizzate nell'ambito del nostro Paese.

Va peraltro soggiunto che con il 30 settembre 1985 è cessata a livello europeo l'efficacia delle citate direttive socio-strutturali del 1972, e ciò per effetto del regolamento CEE n.797 del 1985, relativo al miglioramento dell'efficienza delle strutture agricole. In particolare sono previsti aiuti agli investimenti nelle aziende agricole che realizzano piani di miglioramento qualitativo e di riconversione produttiva in funzione del mercato nonché aiuti all'insediamento dei giovani agricoltori e norme specifiche per l'agricoltura di montagna (23).

d) Sezione speciale del fondo di rotazione istituito con l'articolo 16 della legge n.590 del 1965 per le finalità della legge 9 maggio 1975 n.153 (articolo 47)

Premesso che le indicate finalità consistono nell'acquisto in proprietà o in affitto nonché nella gestione dei terreni offerti da agricoltori che cessano dall'attività agricola fruendo delle indennità già in precedenza esaminate, va ricordato che nel decorso esercizio è pervenuto il rendiconto relativo al 1984 (24).

(21) L'indicato importo è comprensivo oltre che dei 76 miliardi di stanziamento anche di relativi interessi.

(22) L'indennità annua fino al compimento del 65° anno di età sarebbe stata per gli imprenditori coniugati e per quelli non coniugati o vedovi, rispettivamente, di 900 e di 600 unità di conto (attualmente 1 ECU equivale a 1.428 lire).

(23) In relazione agli specifici adempimenti preliminari previsti nel regolamento comunitario (art. 2, punti 3, 5, e 6; art. 9, punto 1; art. 11) a carico degli Stati membri il ministero ha provveduto con decreto ministeriale 12 settembre 1985 (G.U. n. 223 del 21 settembre 1985), modificato e integrato con i decreti ministeriali 26 settembre 1983 (G.U. n. 231) e 26 marzo 1986 (G.U. n. 80).

(24) In seguito alla stipula delle convenzioni da parte del ministero e degli organismi fondiari regionali (enti di sviluppo) e della Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina, furono a suo tempo - sebbene con ritardo (11 dicembre 1980) - ripartite dal CIPE tra i detti organismi fondiari quasi tutte le disponibilità del fondo (costituite da 70 miliardi affluiti nel quadriennio 1975-1978 dal bilancio del ministero); esse furono perciò trasferite gradualmente al conto corrente del fondo stesso ai conti infruttiferi vincolati presso la Tesoreria centrale intestati agli organismi fondiari; alla fine del 1983 erano stati trasferiti 49,4 miliardi residuando quasi 20,6 miliardi e 5,5 miliardi di interessi per un importo complessivo di 26,1 miliardi circa.

Tale documento si articola in una sola posta delle uscite di 3 miliardi, con conseguente riduzione del fondo di cassa da 26,1 miliardi a 23 miliardi.

L'indicato importo delle uscite ha riguardo alla assegnazione (di corrispondente importo) stabilita a suo tempo dal CIPE in favore dell'Ente di sviluppo del Lazio.

Per quanto attiene alla gestione delle convenzioni, dalla documentazione allegata al rendiconto emerge che nel 1984 in favore del predetto Ente di sviluppo della regione Lazio sono stati trasferiti, ai sensi dell'articolo 4 della specifica convenzione, dal conto corrente individuale presso la Tesoreria centrale al suo conto corrente 306 milioni circa a titolo di anticipo per l'avviamento dell'attività; altri 826,5 milioni sono stati trasferiti al conto corrente (presso il proprio ente tesoriere) dell'Ente di sviluppo agricolo della Calabria, "quale terza ed ultima rata del prezzo di acquisto del fondo Casello".

I trasferimenti complessivi dai conti correnti vincolati presso la Tesoreria centrale in favore degli enti di sviluppo ai conti correnti degli stessi enti presso i propri istituti tesorieri sono perciò aumentati da 4,3 miliardi alla fine del 1983 a 5,4 miliardi (a titolo di anticipo per l'avviamento delle attività).

È in corso presso la Corte l'esame congiunto del rendiconto in questione e di quello funzionalmente collegato, concernente l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola, posto che, come indicato, agli enti di sviluppo sono stati trasferiti 5,4 miliardi per l'acquisto in proprietà o in affitto ovvero per la gestione di terreni appartenenti ad agricoltori cessati dalla attività agricola, mentre dall'altro rendiconto non risulta versata alcuna somma a titolo di indennità a favore di agricoltori che abbiano abbandonato la propria attività.

e) Fondo di previdenza del personale dell'alimentazione (articolo 14 legge 6 marzo 1958, n. 199)

Le entrate documentate nel rendiconto relativo al 1984 trasmesso alla Corte risultano di 94,4 milioni circa e le uscite di 72,7 milioni, corrispondenti ai trattamenti previdenziali corrisposti all'atto della cessazione del rapporto di impiego del personale appartenente ai soppressi uffici dell'alimentazione.

Le giacenze, pari a 726,6 milioni all'inizio dell'esercizio, sono aumentate a 748,4 alla fine dello stesso.

f) Gestioni per gli aiuti alimentari di riso e per l'aiuto comunitario alla produzione di sementi certificate di riso (decreto del Presidente della Repubblica 30 novembre 1982 n. 853).

Entrambe le gestioni sono tenute dall'Ente nazionale risi, il cui rendiconto, per effetto della specifica disciplina recata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 853 del 1972, è assoggettato al controllo previsto nel titolo II della legge generale sulle gestione fuori bilancio (legge n. 1041 del 1971).

È pervenuto il rendiconto relativo al 1984 nel quale figurano entrate per 56,2 miliardi circa, uscite per 52,4 miliardi circa e una giacenza di cassa di 4,4 miliardi circa, comprensiva del fondo di cassa pari a 486 milioni derivante dall'esercizio precedente.

Le entrate provengono dai trasferimenti effettuati dal ministero del tesoro mediante operazioni di giro conto di tesoreria a carico dell'apposito conto istituito (decreto del Presidente della Repubblica n. 321 del 1971) per la gestione delle somme messe a disposizione della Comunità economica europea per l'attuazione della politica agricola comune.

Per quanto attiene agli aiuti alimentari di riso acquistati sul mercato comunitario dall'Ente e inviato come aiuto ai Paesi designati dalla CEE, ai sensi del regolamento comunitario n. 1974 del 1980, gli acquisti di riso sono stati effettuati da ditte aggiudicatrici in base ad apposita gara esperita dall'Ente e il controllo qualitativo e quantitativo del riso è stato affidato ad altre ditte ufficialmente abilitate a tale compito.

L'importo della spesa è stato di 435,7 miliardi.

L'altra gestione - che deriva dai regolamenti CEE n. 2878 e n. 2879 del 1979, con i quali è stato esteso anche alla produzione delle sementi di base e delle sementi certificate di riso un aiuto ai fini dell'incentivo della loro produzione - si è sostanziata in erogazioni da parte dell'Ente risi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1980 per 6.667,7 milioni in favore di 365 ditte, concernenti 373,849 quintali di sementi certificate.

g) Cessate gestioni relative all'importazione di prodotti agricoli e alimentari

Le origini e le vicende delle indicate gestioni sono state dalla Corte da ultimo esposte nel referto in corso di esercizio reso al Senato nello scorso anno in ordine al problema delle regolazioni contabili debitorie previste nei documenti di bilancio relativi al 1985 (25); alle considerazioni ivi formulate si fa pertanto rinvio.

g.1) Nel prosieguo del decorso anno sono pervenuti alla Corte ulteriori 414 rendiconti concernenti le campagne di importazione di cereali dal 1952 al 1962. Fino al 31 dicembre 1985, perciò, sono stati presentati complessivamente n. 1232 rendiconti.

Come già precisato in sede di referto, l'esame di detti rendiconti è reso difficoltoso dalla carenza di quelli relativi - oltre che all'importazione di cereali - anche alle quote unificate relative al deposito, alla distribuzione, alla commercializzazione degli stessi e di altri prodotti alimentari.

In assenza di un resa dei conti globale e ordinata per successione temporale, - si è già riferito nel marzo dello scorso anno - è stato richiesto al ministero nella fase istruttoria del controllo l'inoltro di tutti i rendiconti presentati dalla Federconsorzi - benchè taluni parzialmente carenti di documentazione - data la loro interconnessione, e ciò allo scopo di sottoporre al controllo un quadro complessivo delle situazioni finali, positive o negative, esposte nei vari rendiconti e pervenire così alla determinazione della esatta entità debitoria dello Stato nei confronti della Federconsorzi.

L'amministrazione - nel dare assicurazione circa un prossimo inoltro di quelli ancora non trasmessi - ha sostenuto l'autonomia di ciascuno dei 2499 rendiconti, nel senso che i risultati di uno non possono influenzare quelli degli altri, e ciò in considerazione del fatto che in un apposito "conto transitorio" affluirono a suo tempo le attività di alcune gestioni di importazione cerealicola e dal medesimo furono prelevate somme occorrenti a pareggiare i saldi negativi di altre analoghe gestioni, onde la globalità della gestione va riferita soltanto ed esclusivamente al predetto conto transitorio.

Sono stati inoltre richiesti nella fase istruttoria del controllo gli originali degli estratti di conto bancario relativi ai singoli rendiconti sottoposti all'esame della Corte, ma l'amministrazione non ha ancora provveduto in merito. L'intera problematica è perciò ancora nella fase istruttoria del controllo.

g.2) Per quanto poi attiene alla gestione relativa all'importazione di altri prodotti alimentari è stato trasmesso alla Corte il rendiconto unico concernente l'intero periodo.

La rilevante entità della documentazione che costituisce il supporto di detto rendiconto (26) ha indotto la Corte a costituire un apposito "gruppo di lavoro finalizzato" all'esame in loco della documentazione stessa.

Peraltro, ad un preliminare esame degli atti riassuntivi già in possesso della Corte, sono emersi vari motivi di perplessità (27), in ordine ai quali sono stati chiesti all'amministrazione, chiarimenti, non ancora forniti.

Conclusivamente la Corte, constatata l'assenza, dal 1957 ad oggi, di norme dirette ad assicurare la copertura degli oneri via via ingigantiti dal maturare degli interessi passivi, ravvisa l'urgenza del sollecito esame parlamentare del disegno di legge presentato dal Governo verso la fine del 1984 (atto Camera n.2315) o quanto meno della parte di esso concernente il ripianamento dei disavanzi - e dei relativi interessi e spese - delle gestioni di ammasso obbligatorio dei prodotti agricoli svolte dai consorzi agrari, concernenti le campagne dal 1944-45 al 1961-62, tenuto conto che i relativi rendiconti, approvati dal ministero dell'agricoltura e delle foreste, sono stati già da tempo dichiarati regolari dalla Corte.

(25) Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1984, Vol. V, pagg. 109-137.

(26) Questa si compone di più di un milione di atti ed occupa un intero stabile sito in Roma in Via della Conciliazione, per un totale di circa 5 chilometri di scaffali.

(27) In particolare sono state ammesse a carico della gestione somme relative a quantitativi di prodotti che, viene asserito, furono sottoposti a furti e saccheggi (ma non risulta allegata la corrispondente denuncia alla competente autorità) ovvero somme concernenti cessioni di prodotti, sebbene siano irregolari le relative dichiarazioni di consegna degli atti.

h) Fondi di rotazione soppressi

Con l'articolo 110 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616 furono soppressi, come è noto, taluni fondi nazionali di rotazione operanti nell'ambito del ministero dell'agricoltura e delle foreste.

La norma contenuta nel secondo comma di detto articolo 110 stabilisce che le disponibilità finanziarie di tali fondi sono versate, man mano che si formano, nel fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo previsto nell'articolo 9 della legge n.281 del 1970. Esse si riferiscono alle rate di ammortamento pagate dalle imprese mutuarie agli istituti di credito (28), dagli interessi sui mutui (compresi quelli di mora) e dagli importi conseguenti a riduzione di mutui stessi.

Sussiste ancora una residua attività di rendicontazione che concerne taluni di detti soppressi fondi per i quali non è trascorso per intero il periodo relativo all'ammortamento dei mutui più recenti, a suo tempo concessi alle imprese agricole.

Si espongono al riguardo i dati essenziali indicandosi le specifiche peculiarità.

h.1) Fondo di rotazione per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice (articolo 16 della legge 25 mag gio 1965 n.590)

Nel 1984 sono affluiti al capitolo 3347 dello stato di previsione dell'entrata, ai sensi dell'articolo 110 secondo comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica n.616, 215 miliardi (29) derivanti da rate di ammortamento e da interessi (anche di preammortamento) versate dagli istituti di credito nonchè da rimborsi per estinzioni anticipate, da riduzioni di mutui e da interessi moratori.

Sono stati inoltre versati all'indicato capitolo (3347) 1.637 milioni, corrispondenti a somme che sebbene fossero state trattenute dal fondo perchè riservate ad operazioni già assentite prima del 1° gennaio 1978 dagli istituti di credito mediante formale deliberazione dei rispettivi consigli di amministrazione, tuttavia successivamente non sono state utilizzate, non essendo stati stipulati i relativi contratti di mutuo(30).

Anche nel 1984 taluni istituti di credito (Banco di Sardegna, Cassa di Risparmio di Palermo e Mediocredito agrario dell'Italia centrale) hanno provveduto al versamento, ai sensi del citato articolo 110 del decreto del Presidente della Repubblica n.610, di importi relativi a rate di mutui restituite dalle imprese (trattasi di 1786 milioni), incorrendo in ritardi e in tal modo realizzando un finanziamento a breve termine al tasso del 5 per cento.

In proposito risulta che il ministro del tesoro ha predisposto apposito schema di disegno di legge verso la fine del 1984, allo scopo di stabilire che in casi consimili il tasso di interesse sia commisurato a quello ufficiale di sconto.

h.2) Fondo per lo sviluppo della zootecnia (legge 8 agosto 1957, n.777)

Nel decorso anno sono stati trasmessi i rendiconti relativi al 1983 e al 1984 e in entrambi figura un fondo cassa (5,24 miliardi nel primo e 4,95 miliardi nel secondo), costituito dalla somma destinata alla graduale restituzione di una parte (5 miliardi) dei fondi ERP, utilizzati a suo tempo in base alla suindicata legge n.777 per la costituzione del fondo di rotazione in esame.

Le uscite (292,67 milioni nel 1983 e 296 milioni nel 1984) sono costituite esclusivamente dall'importo della rata annuale concernente l'ammortamento di detto prestito; sono stati infatti già negli anni precedenti formalizzate in appositi contratti di mutuo tutte le operazioni assentite dai vari istituti di credito prima del 1° gennaio 1978.

Correttamente non figurano nel rendiconto, come entrate del fondo, gli importi relativi alle rate di mutuo restituite dalle imprese e versate all'erario dagli istituti di credito, ai sensi dell'articolo 110 del decreto

(28) Gli Istituti di credito avevano a tal fine utilizzato specifiche anticipazioni derivanti dagli stanziamenti recati da appositi capitoli iscritti nel bilancio del ministero fino al 1976.

(29) Detto importo figura - sebbene non propriamente - come entrata nel rendiconto del fondo, al quale in effetti non è pervenuta alcuna somma.

(30) Detto importo figura come uscita nel rendiconto.

del Presidente della Repubblica n. 616, che nel 1983 sono ammontate a 7,48 miliardi e nel 1984 a 3,7 miliardi(31).

Mediante le anticipazioni complessivamente concesse agli istituti di credito dal 1957 con le disponibilità del fondo (143,9 miliardi), derivanti dallo stanziamento del capitolo 8021, sono stati stipulati 93.258 prestiti agevolati.

4 - Organizzazione dei servizi e del personale

Nel 1985 - secondo una prassi di interventi sull'apparato amministrativo statale, sganciati da un disegno o da indirizzi globali - è pervenuto a formale definizione il progetto di legge governativo che affronta la complessa problematica relativa alla ristrutturazione del ministero resa necessaria dal trasferimento alle regioni di numerose competenze e interventi istituzionali (atto Camera n. 2745).

Le linee di fondo della prospettata ristrutturazione sono riconducibili all'attribuzione al ministero di funzioni di programmazione, di indirizzo e di coordinamento, di funzioni di gestione della politica agricola comunitaria e di una funzione amministrativa limitata ad ambiti sovraregionali e nazionali.

Nel quadro di tali linee di fondo le strutture operative saranno costituite da sei direzioni generali (peraltro, sono stati previsti dieci posti di dirigente generale) nonché da un ispettorato generale per la repressione delle frodi e da un ufficio speciale per la gestione del demanio agro-forestale dello Stato.

La consistenza degli organici da 3.349 posti (dei quali solo 2.774 occupati) passerebbe a 4.572 posti, con un aumento di 1.223 unità, sebbene le esigenze operative del ministero sembrano postulare essenzialmente mutamenti finalizzati ai nuovi compiti di programmazione. Nell'organico indicato non è incluso il corpo forestale dello Stato (6.709 unità) che, secondo quanto precisato nella relazione, formerà oggetto al più presto di un'apposita e organica iniziativa legislativa ai fini del coordinamento e della precisazione dei suoi compiti.

L'esigenza che tale riserva di iniziativa legislativa sia sciolta sollecitamente dal Governo e che l'iter del disegno di legge n.2745/C si concluda rapidamente è quanto meno ricollegata, per il primo aspetto, alla precarietà sotto il profilo istituzionale del corpo forestale dello Stato - alla quale peraltro corrisponde una crescita continua dei compiti di tale Corpo (32) - e, per il secondo aspetto, ad una attuale utilizzazione delle cennate 2.774 unità quasi esclusivamente per compiti di tradizionale amministrazione diretta con una conseguente provvista esterna e transitoria per il raggiungimento delle finalità essenziali di programmazione, di coordinamento e talora anche di amministrazione diretta.

Sotto quest'ultimo profilo vanno ricordati: la convenzione, della quale è cenno già nella precedente relazione(33) stipulata dal ministero con il Meliorconsorzio per dare attuazione al Regolamento comunitario n.2969 del 1983 in materia di concorsi per gli interessi sui mutui contratti dalle imprese zootecniche - come in particolare sarà esaminato nel successivo paragrafo 5 (34) - ovvero l'apposita commissione, costituita da elementi esterni, per la verifica dello stato di attuazione degli impianti di interesse nazionale (anche sotto tale profilo si rinvia agli elementi e valutazioni contenuti nel successivo paragrafo 5). In special modo va ricordato l'apposito "gruppo di supporto tecnico" previsto nell'articolo 14 della legge n. 194 del 4 giugno 1984 con compiti di collaborazione nella determinazione della politica agricola e soprattutto nella già avvenuta elaborazione del piano agricolo nazionale.

(31) Non si verificano in ordine a tali versamenti i ritardi che si riscontrano, come già indicato, in relazione al fondo di rotazione per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice, e ciò per effetto degli artt. 5 e 6 del decreto legge 24 febbraio 1975, n. 26 (legge n. 125 del 1975) che commisurano - ma limitatamente al fondo di rotazione per la zootecnia e a quello per la meccanizzazione agricola - il tasso di interesse a quello ufficiale di sconto in caso di ritardati versamenti da parte degli istituti di credito.

(32) Per quanto attiene al corpo forestale dello Stato sono state assunte varie iniziative legislative parlamentari, per altro tra loro contraddittorie; alcune infatti prevedono il potenziamento di detto corpo ed altre invece la soppressione.

(33) Si veda Parte I del volume II, pag.82 nota 13.

(34) Il corrispettivo in favore di detto Meliorconsorzio è stato convenuto nella misura dello 0,80 per cento dell'ammontare dei contributi comunitari in conto interessi.

Sotto tale ultimo riflesso va reiterata la constatazione formulata già nella relazione all'esercizio 1983(35) concernente il declino del Consiglio superiore dell'agricoltura, organo istituzionale di consulenza tecnico-economica del ministero, in ordine al quale è da notare il silenzio completo del disegno di legge n. 2475/C concernente la ristrutturazione del ministero, mentre sarebbe stata opportuna o la sua formale soppressione ovvero, una rinnovata e più specializzata sua articolazione, non priva della componente regionale.

Nel quadro della complessiva vischiosità operativa dell'attuale apparato ministeriale trova poi naturale collocazione anche la particolare area d'intervento ("recupero dei ritardi operativi") affidata ai progetti finalizzati (n.20) autorizzati dalla Presidenza del Consiglio per il 1985 ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n. 344 (36).

La gestione in materia di personale svolta nel 1985 non rende necessarie particolari notazioni se non in relazione alla mancata attuazione della normativa recata dalla legge n.444 del 1985 (articolo 9) (37) in materia di assunzioni nel corpo forestale dello Stato, nel 1985, di 300 unità di personale già collocato in cassa integrazione nelle regioni Piemonte, Lombardia e Liguria (38).

Con riferimento particolare ai profili organizzativi di taluni apparati del ministero non c'è dubbio, per quanto attiene al settore della prevenzione e della repressione delle frodi, che le recenti disposizioni legislative emanate con il decreto legge 11 aprile 1986, n.104, in seguito alle gravi vicende derivanti dall'illecito impiego del metanolo nel vino, costituiscono misura normativa da tempo avvertita e della quale - come già anticipato - il Governo si era dato carico in sede di disegno di legge presentato il 29 marzo 1985 per la ristrutturazione del ministero (atto Camera n. 2745).

Le risultanze gestionali dei capitoli di spesa destinati alla prevenzione e alla repressione delle frodi confermano anche per il 1985 lo stato di estremo degrado di dette strutture ministeriali, aggravate dall'aumento progressivo dei vari compiti e adempimenti, non pochi derivanti da disposizioni comunitarie.

Nella precedente relazione, del resto, la Corte aveva segnalato al Parlamento che "la gestione degli stanziamenti relativi al capitolo 7300 mostra già da tempo una cronica incapacità di spesa, sintomatica delle difficoltà che il ministero incontra nel dotarsi di strumenti idonei allo svolgimento dei compiti".

Premesso che gli obiettivi da perseguire con i fondi del capitolo 7300 sono costituiti dalla realizzazione di investimenti volti a potenziare l'attività di prevenzione e di repressione delle frodi, dall'attuazione di una concreta collaborazione con le regioni nonché dall'acquisizione di mezzi tecnici necessari per incentivare le analisi di revisione, l'esame della gestione degli ultimi anni pone in risalto l'inutilizzazione in larghissima misura degli stanziamenti di bilancio, quasi interamente trasformati in residui di stanziamento e gradualmente eliminati dal bilancio per effetto della disposizione dell'articolo 39, secondo comma, della legge n.526 del 1982.

Alla fine del 1985 sono risultati residui di stanziamento per 9,1 miliardi (39) e passati in economia 3,9 miliardi circa relativi al 1982, che si sono aggiunti a 600 milioni di economie risultate alla fine del 1984 e a quasi 4 miliardi relativi al 1983.

A fronte di stanziamenti nel periodo 1978-1985 pari a complessivi 28 miliardi (40) il 44,7 per cento (12,5 miliardi) dei medesimi è passato ad economia, il 28,6 per cento circa (8 miliardi) è stato portato in riduzione con legge di assestamento (1985), i pagamenti sono stati soltanto 683 milioni, pari al 2,4 per cento

(35) Cfr. vol. II, parte I, pag. 51.

(36) Il costo è stato di 113,4 milioni per i 10 progetti realizzati nell'ambito della direzione generale del personale (110 unità utilizzate), di 22 milioni per la direzione generale della produzione agricola (28 unità) e di 163,8 milioni per la direzione generale della tutela economica (44 unità).

(37) Sono stati invece indetti 7 concorsi per complessivi 112 posti dei ruoli del ministero, indicati nell'articolo 7.

(38) Secondo precisazioni fornite dall'amministrazione risulta che le regioni interessate hanno inviato gli elenchi predisposti dagli uffici del lavoro al ministero del lavoro che sta provvedendo alla formazione delle graduatorie; queste saranno poi pubblicate dagli ispettorati regionali del lavoro e in seguito trasmesse alla direzione generale dell'economia montana e delle foreste.

(39) Tale importo proviene dagli esercizi 1983-1985 in ragione, rispettivamente, di 2,2 miliardi, 4,7 miliardi e 2,2 miliardi.

(40) Tale importo trae origine dai seguenti stanziamenti annuali (in miliardi): 4 (1978); 0,6 (1979); 1,9 (1980); 3,4 (1981); 3,24 (1982); 2,25 (1983); 4,7 (1984) e 8 (1985).

(1985, 1983 e 1982). Il restante importo figura ancora iscritto in bilancio, ma in gran parte come residuo di stanziamento.

Solo nel 1985 è stato effettuato il 96 per cento (654 milioni) di detti pagamenti, che costituiscono l'anticipo per una fornitura di apparecchiature informatiche.

Le indicate risultanze inducono a ritenere esatta perciò la soluzione individuata con il decreto legge 11 aprile 1986 n. 104 (e già con il citato disegno di legge n. 2745) non convertito e riprodotto nel decreto legge 18 giugno 1986, n. 282 che fa leva prima che sui mezzi finanziari, sulle strutture operative destinate all'utilizzazione delle attrezzature acquistate con tali mezzi.

L'aumento della complessiva dotazione organica del servizio repressione frodi, trasformato in Ispettorato centrale, con 927 unità rispetto alle 231 originarie dovrebbe costituire in linea di massima una risposta adeguata.

In concreto occorre che la fase attuativa di detta disciplina sia caratterizzata da puntuali e sollecite cadenze in ordine ai vari adempimenti previsti dallo stesso decreto.

Particolarmente rilevanti sono al riguardo la determinazione mediante decreto ministeriale delle piante organiche dell'Ispettorato centrale e degli uffici regionali ed interprovinciali e specialmente l'espletamento delle procedure di concorso, benché speciali, per la copertura dei posti disponibili.

Premesso al riguardo che attualmente solo poco più della metà (51 per cento) dei 231 posti di organico risulta occupata (41), viene in particolare rilievo la "specialità" dei concorsi previsti per la copertura dei posti disponibili nelle carriere direttive.

Per effetto dell'espresso rinvio alla disciplina emanata nel 1975 ai fini del potenziamento dei servizi dell'Amministrazione finanziaria, l'esame consisterà in un colloquio integrato da una prova attitudinale articolata in una serie di esami obiettivi a risposta sintetica. Saranno utilizzate in proposito domande che dal ministero "possono essere acquistate presso ditte specializzate nella materia e sono fornite in plico sigillato" (42).

L'adozione di un siffatto meccanismo per le assunzioni nella carriera direttiva dell'Ispettorato centrale repressione frodi potrà costituire soluzione adeguata limitatamente alla minore durata dei tempi di espletamento delle procedure concorsuali, ma, come è prevedibile, non anche in relazione al profilo qualitativo della selezione posto che gran parte di detto personale sarà costituito da analisti la cui quotidiana attività professionale consisterà nell'espletamento di indagini di laboratorio.

Emerge perciò la necessità di appropriati corsi di formazione - anche se non espressamente previsti - ai quali sottoporre il personale selezionato mediante gli indicati questionari; ciò allo scopo di disporre, in particolare, di unità operative che, in possesso di esperienza specifica, siano di pronto impiego nell'espletamento delle indicate indagini di laboratorio che essi andranno a svolgere negli uffici a livello regionale o interprovinciale da costituire ai sensi del decreto legge n. 282.

Altra novità di rilievo è data proprio dalla prevista articolazione periferica dell'apparato tecnico di supporto, competente in materia di analisi.

Fino ad ora, infatti, tali operazioni tecniche sono state affidate ad istituti ed enti specializzati mediante convenzione stipulate ai sensi della vecchia disciplina di settore (43).

Trattasi degli istituti di sperimentazione agraria (il cui ruolo è stato incrementato di 135 unità), confermati nel decreto legge in esame come strumenti operativi ausiliari, in materia di analisi, dell'Ispettorato centrale, che può continuare ad avvalersi anche di istituti universitari e di altri istituti pubblici qualificati; in materia poi di analisi di revisione il supporto dell'Ispettorato centrale è costituito solo dagli istituti sperimentali, purché muniti di laboratori specializzati per materia.

(41) Sotto tale riflesso si sottolinea che non è stata prevista nella nuova normativa alcuna particolare forma di attrattiva economica nei confronti del personale in esame, che potrebbe continuare a rimanere sottodimensionato anche dopo l'espletamento dei concorsi speciali. Tale prospettiva è emersa anche di recente in sede parlamentare e sono state perciò auspiccate forme di incentivazione (Cfr. resoconto assemblea Camera dei deputati del 20 maggio 1986, pagg. 29 -30).

(42) Cfr. art. 5, comma secondo e art. 6 comma secondo della legge n. 397 del 1975.

(43) Questa è contenuta nell'art. 87 del regio decreto 1° luglio 1926 n. 1361 con il quale fu emanato il regolamento del regio decreto 15 ottobre 1926 n. 2033, recante "repressioni delle frodi nella preparazione e nel commercio di sostanze di uso agrario".

Presso entrambe le categorie di enti e istituti prestano servizio in atto gran parte degli analisti e altro personale di vigilanza del ministero, sebbene in numero del tutto inadeguato rispetto alla necessaria continuità dell'attività di controllo, che dovrebbe altresì essere svolta presso i locali di fabbricazione, i magazzini di deposito e di vendita, i mercati e i magazzini portuali e ferroviari.

Anche nel decorso esercizio hanno operato ai fini della vigilanza e delle analisi 23 istituti, in forza di convenzioni pregresse, delle quali otto stipulate con istituti di sperimentazione agraria (44), dieci con istituti universitari e cinque con istituti specializzati (45).

I punti deboli di tale sistema di supporto tecnico sono sempre stati l'ampia area di competenza territoriale prevista in sede di convenzione stipulata con i vari enti ed istituti, la plurisetorialità della vigilanza e delle analisi di quasi tutti gli enti convenzionati e le esigue risorse finanziarie degli enti stessi.

Quanto al primo profilo può essere tenuto presente, sia pure come caso limite, quello relativo alla vigilanza e alle analisi in materia di sementi in cui operano due soli istituti universitari di agronomia, uno della facoltà di agraria di Pisa (nella cui competenza rientrano otto regioni del Centro-nord) e quello della facoltà di agraria di Napoli (con nove regioni del Centro-sud).

Le convenzioni stipulate con gli altri istituti prevedono ambiti territoriali di competenza meno estesi, ma pur sempre eccessivi rispetto ad obiettive esigenze di funzionalità, ed hanno riguardo alla vigilanza e alle analisi in tutti gli altri settori (diversi da quello delle sementi)(46) alle quali non sempre corrisponde la disponibilità di laboratori plurispecializzati.

Vanno, da ultimo, ricordate le non sempre adeguate disponibilità di personale di detti enti o istituti. Con riferimento poi agli stanziamenti del ministero destinati all'attività di detto supporto tecnico, è da rilevare l'insufficienza delle somme di parte corrente (47) a fronte dell'ampia misura di quelle in conto capitale, come già ricordato, in ordine agli stanziamenti recati dal capitolo 7300.

Il cospicuo apporto finanziario previsto ora, con l'articolo 11, ultimo comma, del decreto legge n. 282 del 18 giugno 1986 (17,5 miliardi annui) ai fini del potenziamento del supporto tecnico mediante la sua articolazione regionale e interregionale potrà costituire avvio ad una soluzione adeguata, anche se è prevedibile che il Ministero ancora dovrà avvalersi in modo esclusivo di istituti ed enti specializzati per tutto il periodo di attuazione delle norme concernenti la realizzazione delle indicate strutture periferiche ministeriali.

Sotto tale riflesso si ricorda che con il recente decreto del 24 aprile 1986 il ministero ha inteso dare inizio all'articolazione periferica del servizio ed ha costituito a tale scopo il primo ufficio interprovinciale, la cui competenza territoriale e per materia risulta uguale a quella finora attribuita al già ricordato Istituto di coltivazioni arboree dell'Università di Torino (province di Torino, Aosta, Cuneo, Novara e Vercelli).

Al predetto ufficio peraltro è stato assegnato, come dotazione operativa, lo stesso personale del ministero in servizio presso l'Istituto e sono stati attribuiti i beni mobili registrati, le attrezzature e le apparecchiature già a suo tempo acquistati dall'Istituto medesimo con i fondi del Ministero.

In materia di ricerca e di sperimentazione agraria è sempre avvertita l'esigenza di una ristrutturazione degli organismi ad esse preposti.

Al riguardo la Corte ritiene di dover ribadire e sviluppare le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni e di prendere atto della sollecitazione espressa a livello parlamentare in ordine alla indilazionabilità

(44) Trattasi degli istituti sperimentali: per l'enologia di Asti; lattiero-caseario di Lodi; per la viticoltura di Conegliano; per l'agronomia di Bari; per l'elaiotecnica di Pescara; per l'orticoltura di Salerno; per l'agronomia di Modena (sezione staccata di Bari) e per l'olivicoltura di Cosenza.

(45) Gli istituti di rango universitario sono: l'Istituto per coltivazioni arboree della facoltà di agraria dell'Università di Torino; l'Istituto di chimica agraria di Bologna; l'Istituto di industrie agrarie di Milano; l'Istituto di agronomia di Pisa; l'Istituto di chimica organica di Siena; il Laboratorio di chimica agraria di Perugia; l'Istituto di merceologia di Roma e il Laboratorio di biochimica di Bologna. Gli istituti specializzati sono l'Ente nazionale risi e alcuni istituti tecnici industriali e agrari.

(46) L'Istituto di coltivazioni arboree della facoltà di agraria dell'Università di Torino, ad esempio, è incaricato della vigilanza e delle analisi in tutti i settori (vino compreso) per le province di Torino, Aosta, Novara, Vercelli e Cuneo. L'Istituto sperimentale per l'elaiotecnica opera con analoga ampiezza di competenza plurisetoriale nelle regioni Abruzzo e Molise e così gli altri istituti.

(47) Nel decorso esercizio con i capitoli 2081 e 2105 sono stati stanziati complessivamente 3 miliardi (interamente erogati) ripartiti mediamente in ragione di 135 milioni, tra i 23 enti e istituti convenzionati.

della "riforma dell'assetto istituzionale della ricerca e della sperimentazione in agricoltura, tenuto conto del notevole stimolo che allo sviluppo del settore primario può venire dal progresso scientifico e tecnologico"(48).

Le esigenze più urgenti della indicata ristrutturazione concernono una maggiore finalizzazione dell'attività di ricerca a obiettivi e indirizzi prefissati dal ministero nel quadro della programmazione agricola, le condizioni volte a garantire l'integrazione dei vari programmi di ricerca attuati dai singoli 23 istituti di sperimentazione agraria, nonché la verifica dell'attualità dei vari grandi settori di attività individuati a suo tempo con il decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1967 n. 1318 in sede di ristrutturazione della sperimentazione agraria.

Quanto alle esigenze di finalizzazione, del resto segnalate annualmente dal ministero ai vari istituti di sperimentazione agraria in sede di circolare impartita ai medesimi ai fini della trasmissione del programma ordinario di ricerca, è di tutta evidenza l'attualità della ricerca tradizionale, incentrata su temi dai ricercatori autonomamente prescelti, i cui risultati non appaiono sempre trasferibili all'apparato produttivo.

Già infatti il riordinamento della sperimentazione agraria attuato con il citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1318 avrebbe dovuto assicurare il salto di qualità dalla ricerca ordinaria alla costante ricerca finalizzata a obiettivi generali predeterminati; ma tale risultato è stato raggiunto solo in parte e cioè limitatamente all'attuazione dei programmi straordinari e non anche di quelli ordinari, che ancora sono affidati alla discrezionalità programmatoria degli stessi istituti.

La razionalizzazione delle dimensioni dell'area della ricerca potrebbe perciò comportare l'attuazione di sole iniziative prefissate in sede ministeriale mediante programmi ad hoc elaborati con l'ausilio, ovviamente, delle strutture proprie della ricerca e della sperimentazione agraria, ma nel quadro degli obiettivi di ricerca assegnati in sede di piano agricolo nazionale.

Del resto l'opzione in favore di siffatte metodologie di ricerca garantisce al contempo il carattere integrato delle ricerca stessa.

All'attuazione infatti delle iniziative comprese nei dieci progetti finalizzati elaborati nell'ambito del precedente piano agricolo nazionale, ai sensi della legge n. 984 del 1977 (49), hanno contribuito i vari istituti di sperimentazione agraria e altresì istituti universitari, istituti del CNR e altri organismi di ricerca pubblici e anche privati in numero complessivo superiore a 140, come precisato nella Relazione sullo stato della ricerca scientifica e tecnologica in Italia nel 1984 (50).

Al conseguimento degli indicati obiettivi della finalizzazione e della integrazione della ricerca non sembra sufficiente la recente disciplina contenuta nel disegno di legge pluriennale, innanzi indicato (atto Camera n. 3527), nonostante la collocazione di risalto - tra le varie azioni a carattere orizzontale d'iniziativa del ministero - data alla "ricerca e sperimentazione agraria, trasferimento e divulgazione delle innovazioni" nell'articolo 4, secondo comma, lettera a).

Potrebbe al riguardo essere previsto che la determinazione annuale di tutta l'area di ricerca di ciascun istituto scaturisca da una programmazione affidata ad un organismo scientifico del ministero (51), all'uopo potenziando nei compiti e nella struttura il Comitato nazionale della sperimentazione agraria, istituito con

(48) Cfr. relazione della Commissione agricoltura del Senato sul disegno di legge di bilancio 1986 e sul disegno di legge finanziaria (atti n. 1504 e 1505 - allegato 1 pag. 50).

(49) I settori della ricerca a suo tempo individuati sono: il mais, l'orzo, il frumento tenero, le oleaginose erbacee, la frutticoltura, l'orticoltura, l'acquacoltura, gli incroci animali, il settore foraggero-zootecnico e le piante officinali. Verso la fine del 1984, previa consultazioni tra il ministero e i rappresentanti dei produttori, sono stati predisposti sei nuovi progetti finalizzati, tre dei quali come continuazione dei precedenti (cereali, piante oleaginose e frutticoltura) e tre, invece, riguardanti nuovi settori (floricoltura, patata da seme e barbaletola da zucchero). Nel corso del 1985 hanno avuto inizio le relative attività.

(50) Nel nuovo piano agricolo nazionale (punto 202) è riconosciuto che "i soggetti della ricerca possiedono in genere elevate qualificazioni e buone potenzialità di sviluppo.

Soffrono però della dispersione delle iniziative, ...della eterogenietà degli intenti e del frazionamento degli sforzi".

(51) Nella relazione all'esercizio 1983 la Corte aveva osservato che "l'intero assetto della sperimentazione agraria è deficitario perché manca tutt'ora di un organismo unitario che ne coordini le varie iniziative settoriali legate all'elaborazione adottata nelle singole sedi locali (pag.51)".

l'articolo 31 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1314 del 1967 e che in atto svolge solo compiti meramente consultivi e certamente riduttivi rispetto alla articolata disciplina della sua composizione, in parte derivante da un dosato procedimento elettivo (cfr, articolo 32).

L'adeguamento normativo potrebbe poi sottoporre a verifica la consistenza stessa della struttura attuale della ricerca e sperimentazione in agricoltura, costituita da 23 istituti sperimentali quasi tutti articolati in sezioni operative non solo centrali ma anche periferiche (n. 49), che fanno ascendere a complessive 73 le unità dislocate in tutto il territorio nazionale, con corrispondente incidenza sui costi per spese generali e sui rapporti funzionali tra i vari istituti e le loro - di norma lontane - unità operative periferiche.

Tale stato è da porre in rapporto all'estensiva applicazione di uno dei criteri direttivi della delega legislativa (articolo 3 n. 2 della legge n. 910 27 ottobre 1966), attuata poi con il decreto del Presidente della Repubblica 23 novembre 1967 n. 1314, secondo il quale gli istituti dovevano avere "sede nelle zone dove la loro specifica attività riveste particolare importanza ai fini dello sviluppo dell'agricoltura", ma non certamente a danno della concentrazione operativa delle singole aree di ricerca.

Del resto lo stesso numero e la stessa tipologia di dette aree istituzionalizzate della ricerca e della sperimentazione in agricoltura (52) andrebbero verificati a livello legislativo - dati gli indubbi mutamenti intervenuti nelle situazioni produttive nazionali anche per effetto degli indirizzi e della realtà della politica agricola comunitaria - tenendo particolarmente presenti i settori deficitari e in minor misura i comparti agricoli eccedentari (agrumicoltura, frutticoltura, orticoltura).

In relazione al rapporto costi-benefici va del resto ricordato quanto lo stesso ministero ha ammesso (cfr, circolare n. 9 del 14 dicembre 1984) in ordine a quegli istituti la cui attività di ricerca non presenta carattere di incisività nei confronti della realtà economica del settore in cui operano. "Ad essi, anche in adesione alle sollecitazioni espresse dal Comitato nazionale della sperimentazione agraria", - specificava il ministero - "si richiede uno sforzo operativo particolarmente intenso, tenuto conto che il Paese non può assolutamente sopportare gravami finanziari cui non facciano riscontro benefici che siano almeno in qualche misura superiori alle risorse impiegate".

In tema di risorse l'analisi di spesa dell'ultimo periodo porta a rilevare che le contribuzioni ministeriali nei confronti degli istituti sperimentali sono state nel triennio 1980-1982 complessivamente di circa 57 miliardi circa, pari al 62,6 per cento delle entrate totali di detti enti (53) e nel biennio successivo di 39,5 miliardi(54).

Per quanto poi attiene al 1985 gli oneri di funzionamento hanno comportato pagamenti per complessivi 25,6 miliardi, a fronte di 27 miliardi di stanziamento, e quelli per spese in conto capitale pagamenti per 1,7 miliardi.

L'andamento di tali ultimi flussi di spesa pone in risalto che la massa spendibile all'inizio dell'esercizio era costituita da 22 miliardi (5,5 miliardi per la competenza e 16,5 miliardi derivanti dai residui) e che alla fine dell'esercizio, a motivo dell'esiguità dei pagamenti (1,7 miliardi), i residui sono risultati pari a 20,6 miliardi.

L'80,6 per cento di tale importo (78,6 per cento nel 1984) è costituito da residui di stanziamento; e ciò potrebbe indurre a ritenere non sufficientemente rapportata ad una valutazione realistica delle esigenze immediate degli istituti la quadruplicazione (rispetto al 1983) dello stanziamento effettuata nel 1984, ai sensi dell'articolo 10 primo comma della legge 4 giugno 1984 n. 194, diretta all'adeguamento e al potenziamento delle strutture immobiliari e delle attrezzature tecnico-scientifiche.

(52) I 23 istituti sperimentali dislocati nell'intero territorio nazionale operano nei seguenti comparti: difesa del suolo, nutrizione delle piante, patologia vegetale, zoologia agraria, agronomia, meccanizzazione agricola, zootecnia, cerealicoltura, colture foraggere, orticoltura, colture industriali, floricoltura, viticoltura, olivicoltura, frutticoltura, agrumicoltura, selvicoltura, assestamento forestale, valorizzazione tecnologica dei prodotti agricoli, enologia, elaiotecnica, lattiero-caseario e tabacco. Il personale scientifico e tecnico consta di 675 unità (395 ricercatori e 280 esperti e preparatori).

(53) Cfr. relazione della Sezione enti della Corte dei conti sull'attività degli istituti di sperimentazione agraria svolta nel triennio 1980-1982 (pag. 49).

(54) Tale importo si ripartisce tra il titolo I (capitolo 1574) e il titolo II (capitolo 7232) in 30,6 miliardi e 8,6 miliardi. Le spese in conto capitale riguardano l'adeguamento e il potenziamento delle strutture immobiliari e le attrezzature tecnico-scientifiche.

5 - Attività istituzionale

La saldatura tra il regime di finanziamento dell'intervento in agricoltura previsto dalla legge "quadrifoglio" e il nuovo, derivante dal piano agricolo nazionale approvato il 1 agosto 1985, ma ancora privo dei relativi stanziamenti, è stata parzialmente assicurata per il decorso esercizio da specifiche autorizzazioni di spesa contenute prevalentemente nella legge finanziaria n. 887 (55).

Lo stanziamento, in particolare, autorizzato con l'articolo 18 di detta legge e con la legge n. 430 del 1985, è stato di complessivi 2128,2 miliardi; di tale importo 1.315 miliardi, iscritti nel bilancio del ministero, sono stati ripartiti tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; la quota destinata agli interventi di competenza del ministero è stata perciò di 813,2 miliardi.

Il cennato importo di 1.315 miliardi ha riguardato prevalentemente (per 1.300 miliardi) l'integrazione del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (articolo 18, primo comma, della legge n. 887) (56).

Quanto all'articolazione della spesa per investimenti di competenza del ministero (813,2 miliardi), viene in rilievo prioritario lo stanziamento di 256 miliardi (articolo 18, secondo comma) diretto al rifinanziamento degli interventi nazionali più rilevanti considerati a suo tempo nella legge "quadrifoglio".

Il CIPAA ha provveduto alla ripartizione dei fondi soltanto il 30 maggio 1985 e solo l'8 agosto successivo è stato emanato il decreto per la istituzione dei capitoli (cinque) e per le variazioni di bilancio.

Il 53 per cento circa dei 256 miliardi indicati è stato destinato ai settori dell'irrigazione e della zootecnia (rispettivamente 68,5 e 67 miliardi) e la parte restante, in particolare, alla cooperazione (25,6 miliardi), all'esecuzione di indagini, studi ricerche (11 miliardi), all'attività promozionale sui mercati nazionali ed esteri (10 miliardi), ai parchi nazionali (8,5 miliardi) e agli incendi boschivi (7,3 miliardi).

Al ripiano delle passività onerose delle aziende speciali e dei consorzi forestali è stata riservata con la indicata deliberazione del CIPAA del 30 maggio 1985 la somma di 4 miliardi (dei 260 miliardi previsti nell'indicato secondo comma dell'articolo 18 della legge n. 887) e a carico dello stanziamento del capitolo 8276 sono stati effettuati pagamenti per 2,8 miliardi in favore di 8 aziende speciali e consorzi forestali.

Le più rilevanti passività onerose ripianate sono state quelle dell'azienda speciale consorziale del Catria (Frosinone), pari a 1,4 miliardi, dell'azienda silvo-pastorale di Campello sul Clitunno (Terni), pari a 614,3 milioni, nonché dell'azienda forestale Trento Sopramonte (416 milioni).

Va sottolineata al riguardo la mancata previsione legislativa in ordine alla possibilità che da parte dell'amministrazione forestale fossero esperiti accertamenti sulla riferibilità delle spese (da ripianare) alle finalità istituzionali delle aziende speciali e dei consorzi; non sono stati previsti inoltre limiti temporali entro i quali collocare le passività da ripianare.

Appare poi impropriamente localizzata (nella legge finanziaria) una disposizione di speciale dettaglio come quella in esame.

Lo stanziamento di 440 miliardi, previsto nel terzo comma di detto articolo 18, risulta ripartito in nove specifiche destinazioni; a parte l'aumento di 100 miliardi (capitolo 7579) del fondo per il risanamento del settore bieticolo-saccarifero, già considerato nel precedente paragrafo 2, al quale si fa rinvio, è stato incrementato, per 50 miliardi, il fondo per lo sviluppo della meccanizzazione (capitolo 7584); tale integrazione di risorse si è concretizzata, come già nel 1984 in un mero aumento delle cospicue giacenze formatesi in tale gestione fuori bilancio, secondo quanto già esaminato in precedenza.

Alla cooperazione sono stati destinati 60 miliardi (capitolo 7520) e anche per tali interventi sono pertinenti considerazioni sulle effettive capacità di spesa del ministero.

Nell'esercizio precedente erano stati stanziati 50 miliardi per l'attuazione degli stessi interventi con la disponibilità dell'articolo 7 della legge n. 194 del 1984, dei quali solo 2 miliardi erogati (oltre a 3 miliardi in

(55) Hanno operato anche, ma in minore misura, altre recenti autorizzazioni di spesa, come quelle previste nella legge finanziaria del 1984, nonché nella legge n. 198 del 1985 (integrazione di 300 miliardi del fondo di solidarietà nazionale).

(56) Sono stati trasferiti alle regioni anche 15 miliardi stanziati con l'art. 2 della legge n. 430 per incentivare, in base a normativa comunitaria, l'eliminazione dal circuito produttivo nazionale di vacche lattifere.

conto residui) onde i residui erano complessivamente passati da 144,3 miliardi a 160 miliardi circa (116 miliardi i residui di stanziamento).

Analoghe erano state le risultanze della gestione degli anni 1983 e 1982; alla fine di quest'ultimo erano anzi passati ad economia 7 miliardi.

In dipendenza di tale vischiosità nelle decisioni di spesa anche nel decorso esercizio l'intero stanziamento di 60 miliardi è passato a residui, diventati 192,8 miliardi, (essendo intervenuti pagamenti solo per 27,2 miliardi), dei quali 147,7 miliardi costituiscono residui di stanziamento.

Gli interventi a carico del capitolo 7520 hanno riguardo alle quattro generiche destinazioni previste dall'articolo 5, primo comma della legge n. 403 del 1977.

In particolare, per il potenziamento delle strutture cooperative (impianti di raccolta, lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli) aventi dimensione nazionale o interregionale sono stati impegnati 4,6 miliardi.

Tale agevolazione è stata dall'amministrazione finalizzata in via prioritaria - e in certi settori (viticivinicolo) in via esclusiva - a interventi congiunturali e cioè all'acquisizione di impianti cooperativistici anche attraverso la cessione di aziende e il rilevamento totale (o di quote di maggioranza) delle partecipazioni azionarie ovvero alla ristrutturazione di impianti preesistenti inutilizzati o sottoutilizzati.

Non risulta al riguardo che il ministero abbia verificato se gli impianti siano stati a suo tempo realizzati con altre agevolazioni pubbliche, e ciò onde evitare la possibilità dell'intervento pubblico in un primo tempo per la realizzazione dell'impianto e poi per la cessione del medesimo (57).

Tali interventi sono poi stati disposti in misura non solo non predeterminata dalla legge (58), ma neppure dall'amministrazione. Dall'esame dei singoli provvedimenti è emerso, comunque, che non è stata mai superata la percentuale del 60 per cento della spesa ritenuta ammissibile (70 per cento per il mezzogiorno).

Nessun impegno è stato assunto poi sullo stanziamento del capitolo 7520 in tema di interventi per promuovere la produzione integrata di prodotti agricoli, zootecnici e ittici da parte di cooperative e consorzi di rilevanza nazionale (lettera b dell'articolo 5 della legge n. 403 del 1977).

Sono stati invece impegnati 1,7 miliardi (lettera c di detto articolo 5) per l'attuazione di organici programmi per la formazione e l'aggiornamento dei quadri dirigenti di cooperative agricole promosse da associazioni nazionali di tutela e rappresentanza del movimento cooperativo.

In relazione a detti contributi - predeterminati dal ministero, nel silenzio della legge, nella misura massima (applicata in tutti i vari provvedimenti) del 90 per cento della spesa riconosciuta ammissibile e cioè per un'aliquota molto vicina all'intera spesa - vanno tenute presenti anche la possibilità, espressamente prevista nella circolare applicativa, della concessione di acconti e soprattutto la entità della misura massima degli stessi (50 per cento, appena iniziata l'attività) nonché la loro intempestività (30 per cento appena disposta l'approvazione dei programmi esecutivi), senza che sia prevista alcuna concreta cautela - come il rilascio da parte delle indicate Associazioni nazionali del movimento cooperativistico di fidejussioni -, oltre alla ovvia comminazione della revoca della concessione in caso di accertata diversa utilizzazione delle somme.

Le stesse modalità agevolative sono previste per gli interventi volti alla promozione e alla costituzione dei consorzi nazionali di cooperative (comprese le spese di avviamento e di primo impianto), che hanno comportato impegni per 19,6 miliardi; anche a tali iniziative si estendono pertanto le riserve in materia di anticipi, innanzi formulate.

Il quarto tipo di interventi in favore delle cooperative attiene alle spese di gestione da tali organismi affrontate per le operazioni collettive di raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti.

(57) Il ministero nella circolare applicativa ha precisato che è esclusa la cumulabilità limitatamente ad altri contributi o agevolazioni corrisposte per gli stessi scopi e per lo stesso periodo ai sensi delle norme statali, regionali o comunitarie.

(58) Va sottolineato che tutta la disciplina degli incentivi contemplati in favore del sistema cooperativo dall'art.5 della legge n. 403 è carente dei limiti contributivi usuali in leggi di intervento in favore delle imprese.



A differenza dei sistemi d'intervento analoghi previsti dalla legge per altri settori produttivi (59), la citata legge n. 403 (articolo 5) non ha stabilito i limiti massimi o fissi di tali contribuzioni, la cui misura è stata discrezionalmente determinata dall'amministrazione nell'80 per cento.

Con riferimento ancora al terzo comma dell'articolo 18 della legge finanziaria, premesso che dal consuntivo del bilancio risultano versati 50 miliardi (capitolo 7100) alla Cassa per la formazione della proprietà contadina, quale ulteriore apporto al suo patrimonio, viene poi in rilievo la ripartizione dei 30 miliardi in favore del settore forestale, effettuata con decreto del ministro del tesoro in ragione di 6 miliardi ad incremento delle spese correnti (60) per lavoro straordinario in favore del personale impegnato nella lotta contro gli incendi boschivi, nonché per spese di equipaggiamento e di acquisto e noleggio di mezzi di trasporto.

Il restante importo di 26 miliardi è stato erogato, quanto a 5 miliardi, in favore dei due Enti Parco (Gran Paradiso e d'Abruzzo) (61), quanto a 7 miliardi (capitolo 8266) in favore della soppressa azienda per interventi da effettuare negli altri tre Parchi (Circeo, Stelvio e Calabria). Alla stessa sono stati trasferiti altresì 2 miliardi (capitoli 8274 e 8275), in particolare per interventi di ristrutturazione e manutenzione straordinaria. La parte più rilevante (10 miliardi) è stata destinata alla prevenzione e alla lotta contro gli incendi boschivi (capitolo 8223); per tale finalità lo stanziamento complessivo è stato di 38,3 miliardi (28,8 miliardi nel 1984), i pagamenti complessivi di 36 miliardi, a fronte di 22,3 miliardi dell'esercizio precedente, e i residui sono passati da 17 miliardi a 19,3 miliardi.

Secondo dati forniti dall'amministrazione (si veda l'allegata tabella n. 2) gli incendi boschivi verificatisi nel 1985 sono stati 18.486 (8.482 nel 1984) ed hanno riguardato una superficie boscata di circa 75.000 ettari (31.000 nel 1984); il consistente aumento è da rapportare anche alle particolari condizioni climatiche dell'estate 1985, caratterizzata da una prolungata siccità.

Sotto il profilo normativo va ricordato che la disciplina dell'intervento per la difesa dei boschi dagli incendi è contenuta nella legge 1° marzo 1975, n. 47; peraltro la sopravvenuta normativa recata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ne rende necessario un adeguamento che valga a sintonizzare con tale decreto del Presidente della Repubblica i rapporti tra Stato e regioni nella materia in esame.

Sono stati poi erogati 3,5 miliardi all'Istituto nazionale della nutrizione, 2,5 miliardi all'INEA e 2 miliardi all'IRVAM, a titolo di contributo straordinario, ugualmente previsto nell'articolo 18, terzo comma, della legge finanziaria n. 887.

Nella stessa sede è stato apportato un aumento di 8 miliardi allo stanziamento di 2 miliardi previsto con l'articolo 15 della legge 194 del 1984 per l'impianto di un sistema informativo agricolo nazionale mediante la stipula di una o più convenzioni con società a prevalente partecipazione statale.

Nel complesso, nel triennio 1984-1986, è stata stanziata la somma di 14 miliardi, ma alla fine del 1985 non risulta erogato alcun importo a carico del capitolo 7003, nè è stata ancora approvata alcuna delle indicate convenzioni.

L'ulteriore stanziamento recato nella parte finale del terzo comma dell'articolo 18, per far fronte anche per il 1985 al sistema di aiuti previsti da taluni regolamenti comunitari, si è concretizzato, in particolare, in impegni e pagamenti sul capitolo 2110 pari alla competenza di 60 miliardi, destinati a indennità ai produttori che si obbligano ad abbandonare definitivamente la produzione lattiera. Sono stati poi interamente trasferite all'AIMA le disponibilità di 30 miliardi del capitolo 1265 destinate al pagamento di premi complementari nazionali alla nascita dei vitelli e quelle di 24 miliardi del capitolo 1266 destinati all'aiuto al magazzinaggio privato a breve termine dei vini da tavola e dei mosti di uve.

In ordine allo stanziamento di 20 miliardi (capitolo 7220) previsto nello stesso terzo comma dell'articolo 18 della legge n. 887 per il completamento di impianti di interesse pubblico (per la raccolta, la

(59) Si richiamano al riguardo le disposizioni dettate con l'art. 13 della legge n. 240 nel 1982 in ordine ai contributi per la gestione dei consorzi alle esportazioni.

(60) I capitoli interessati sono i seguenti: 4017 e 4046 (1 miliardo ciascuno), 4045 e 4047 (2 miliardi ciascuno).

(61) Trattasi dei capitoli, rispettivamente, 8264 e 8265 incrementati ciascuno di 2,5 miliardi.

conservazione, la lavorazione, la trasformazione e la vendita dei prodotti agricoli e zootecnici), realizzati ai sensi dell'articolo 10 della legge n.910 del 1966 (Piano verde n.2), va considerata la situazione complessiva di detti impianti dalla quale emergono taluni profili meritevoli di riflessione.

Come già anticipato nella precedente relazione, un gruppo di esperti (62) era stato incaricato, ai sensi dell'articolo 14 quarto comma della legge n.194 del 1984, della ricerca e valutazione delle modalità relative alla migliore utilizzazione di ciascuno degli indicati impianti di particolare interesse pubblico finora realizzati o avviati a realizzazione (n.38) e per i quali sono stati effettuati dal 1968 complessivamente pagamenti per 202 miliardi circa entro il 31 dicembre 1985.

I risultati della ricerca hanno portato alla conclusione che solo otto impianti presentavano una gestione economica equilibrata e risultavano integrati nell'area geo-economica d'influenza con buone prospettive future.

Per dieci impianti sono apparsi opportuni assai limitati interventi finanziari onde superare problemi tecnico-economici di gestione, mentre sostanziali interventi finanziari di adeguamento strutturale sono stati ritenuti necessari per quattro impianti ai fini dell'equilibrio gestionale dei medesimi. Per otto impianti, ultimati ma mai entrati in gestione, sono state giudicate indispensabili incisive azioni sul piano tecnico-economico-organizzativo ai fini della loro ristrutturazione che, nonostante l'elevato onere finanziario, non darebbe certezza sulla futura attività.

Gli ultimi otto impianti, ritenuti dal gruppo di esperti non validi sotto tutti i parametri di valutazione e quindi con prospettive indefinibili, si sono sostanzianti in un inutile impiego di risorse pubbliche (63).

Tra le autorizzazioni di spesa recate dall'articolo 18 della legge finanziaria va compreso, da ultimo, anche lo stanziamento di 40 miliardi previsto nel settimo comma per il concorso del 3,5 per cento nel pagamento degli interessi corrisposti nel 1985 agli istituti esercenti il credito agrario di miglioramento da parte delle imprese agricole mutuarie: l'intero importo (capitolo 7540) è stato impegnato.

Per quanto poi attiene all'intervento (derivante dal regolamento comunitario n.2969 del 1983) già previsto al capitolo 7541 nell'esercizio 1984, ai fini della corresponsione degli interessi per la conversione a medio termine dei prestiti di durata non superiore a 12 mesi contratti dalle imprese zootecniche, il ministero, come già accennato nel precedente paragrafo 3, ha stipulato con il Meliorconsorzio specifica convenzione per effetto della quale detto ente si è impegnato a esaminare la regolarità delle operazioni effettuate dai vari istituti di credito specializzati per la trasformazione dei prestiti in mutui, con onere parziale a carico dello stanziamento del capitolo 7541.

Per tali incombenze surrogatorie ed eccedenti le attuali capacità operative delle strutture ministeriali è corrisposto, in base alla convenzione, un compenso pari allo 0,80 per cento dell'ammontare dei contributi concessi. A detta aliquota va aggiunta una ulteriore percentuale del 10 per cento, ove il Meliorconsorzio stesso effettui agli operatori interessati anticipazioni sulle somme contributive; queste, infatti, non sono erogate se non dopo l'espletamento delle verifiche da parte dello stesso Meliorconsorzio, che potrebbe venire perciò a trovarsi in una obiettiva situazione di interesse ai ritardi nelle erogazioni.

Per l'assolvimento delle prestazioni dedotte in convenzione sono stati pagati nel 1985 a tale Istituto 28,3 miliardi, mentre restano da pagare ancora 62,2 miliardi (lo stanziamento complessivo per il biennio 1984-1985 è stato di 75 miliardi).

Nel decorso esercizio è stata data attuazione al regolamento comunitario n. 2202 del 17 luglio 1984 ed è stata costituita l'agenzia per lo svoglimento dei controlli nel quadro del regime di aiuto comunitario alla produzione dell'olio di oliva, denominata AGE-CONTROL, la quale ha assunto - come prescritto dall'articolo 18 nono comma della legge finanziaria n. 887 - la forma di "società per azioni con personalità di diritto pubblico".

(62) Tale gruppo era composto di un magistrato del Consiglio di Stato, del Ragioniere generale dello Stato, del Provveditore alle opere pubbliche per il Lazio, di un professore di economia aziendale, del Presidente del comitato valutazioni stime immobiliari della Banca d'Italia e di un professore ordinario di economia di mercato dei prodotti agricoli.

(63) La spesa complessiva sostenuta dal ministero (capitolo 1140) per l'indicato gruppo di esperti è stata di 300 milioni.

Il capitale sociale di 280 milioni è stato sottoscritto per 196 milioni dal ministero dell'agricoltura con onere a carico del capitolo 7370 istituito in applicazione del citato articolo 18 della legge n. 887, e per 84 milioni dalle tre maggiori confederazioni di categoria (28 milioni ciascuna) (64).

La scelta del legislatore italiano in favore del cennato modulo organizzatorio appare singolare, data l'assenza di imprenditorialità nell'attività svolta da detta agenzia-società per azioni, cui competono solo controlli diretti a verificare l'esistenza del diritto agli aiuti comunitari da parte dei richiedenti nonchè l'entità esatta degli aiuti richiesti.

Pur non potendosi poi sottovalutare, ai fini del controllo in materia di frodi a danno delle provvidenze comunitarie, l'apporto positivo che può derivare dal coinvolgimento delle associazioni di categoria, non possono essere tuttavia trascurati i rischi connessi ad una obiettiva situazione di "controllore - controllato" nella quale finisce per calarsi ciascuna delle indicate associazioni.

Non mancano poi profili di differenziato regime giuridico di detta agenzia, - rispetto alle generali regole contenute nel codice civile in materia di società, e di società con partecipazione dello Stato (articolo 2458 e seguenti) - come specialmente quello relativo alla esistenza di un bilancio di previsione, predisposto dagli organi societari e determinato dal ministro dell'agricoltura (65), anche se l'adozione di detto documento è prevista nella normativa comunitaria (66).

L'indicato modulo organizzativo si pone insomma, specialmente per l'assenza del carattere imprenditoriale di detta società, se non al di fuori, certamente al limite della compatibilità e della coerenza con il nostro sistema giuridico e costituirebbe del resto mezzo eccedente lo scopo, ove fosse stato prescelto al fine di sottrarre il funzionamento dell'agenzia a schemi rigidi e soprattutto ai limiti, in tema di trattamento giuridico ed economico del personale, propri degli enti pubblici non economici (67).

Per quanto attiene agli interventi del fondo investimenti occupazione, solo in data 19 dicembre 1985 il CIPAA ha effettuato il riparto tra le regioni dello stanziamento di 10 miliardi previsto nell'articolo 1, lettera h) della legge n. 110 del 1985, quale ulteriore apporto alle disponibilità finanziarie dell'articolo 12 della legge n. 308 del 1982(68), per l'erogazione di contributi diretti a incentivare le aziende agricole in materia di impianti per la produzione di energia termica, elettrica e meccanica da fonti rinnovabili.

Ai fini poi della selezione dei progetti presentati dal ministero, (a valere sui fondi FIO del 1985), all'esame del Nucleo di valutazione del ministero del bilancio l'amministrazione ha costituito un apposito gruppo di esperti, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 194 del 1984 (69), che ha esaminato 14 progetti, in materia di irrigazione, dell'importo complessivo di 460 miliardi, dei quali 11 sono stati ritenuti dal Nucleo proponibili al CIPE per il finanziamento di 310 miliardi.

Nell'ambito della riserva di 300 miliardi in favore di progetti in materia agricola, 5 tra quelli presentati dal ministero dell'agricoltura sono stati ammessi dal CIPE nella seduta del 6 febbraio 1986 per 117 miliardi.

In tema di finanziamenti FIO, meritano poi una riflessione i risultati emersi dall'attività posta in essere nel 1985 dal Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici del ministero del bilancio, al fine di accertare lo stato di realizzazione dei progetti ammessi ai benefici del FIO nel 1982 e nel 1983.

Per quanto attiene ai progetti presentati dal ministero dell'agricoltura - del valore complessivo, in termini di finanziamenti, di 55,9 miliardi (23,1 per il 1982 e 32,8 per il 1983) - è stato accertato che lo stato di realizzazione effettiva dei progetti, con riferimento ai pagamenti avvenuti, era del 50 per cento dell'indicato

(64) Trattasi della Confederazione nazionale coltivatori diretti, della Confederazione generale dell'agricoltura italiana e della Confederazione italiana coltivatori. Mentre le spese di costituzione dell'agenzia sono state affrontate dallo Stato italiano, quelle invece ben più ingenti, relative al funzionamento, sono a carico della CEE (che ha già stanziato 14 milioni di ECU).

(65) Nessuna deroga risulta approvata nello statuto alle attribuzioni ex lege degli organi della società in materia di bilancio consuntivo.

(66) Trattasi degli art. 2 e 3 del regolamento della commissione n. 27 del 4 gennaio 1985.

(67) Va tenuta presente al riguardo la disciplina dettata con la legge 12 agosto 1982 n. 576 in ordine al personale dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni private (che non svolge attività imprenditoriale): il relativo personale è assoggettato alle norme del contratto nazionale collettivo di lavoro applicabili al personale delle imprese assicuratrici (art. 20).

(68) A carico dello stanziamento del capitolo 7533 furono ripartiti tra le regioni 60 miliardi nel 1982 e 60 miliardi nel 1983. Solo talune regioni hanno inviato al ministero dell'agricoltura la relazione dettagliata sui contributi erogati, previsti nell'ultimo comma dell'art. 12 della citata legge n. 308.

(69) Nel decreto di costituzione di detto gruppo è prevista la corresponsione di un impegno in misura forfettaria onnicomprensiva suscettivo di acconto nella misura del 30 per cento.

importo. In qualche caso è stato rilevato che il ministero non ha effettuato alcun accertamento afferente a stati di avanzamento trasmessi dal Consorzio (70) oppure che le erogazioni del ministero all'ente concessionario procedono a rilento (71).

Dall'esame analitico dei 6 progetti (5 relativi al 1982), è emerso che il ministero si è avvalso sempre, tranne in un caso (72), del sistema della concessione per l'esecuzione delle opere, agli enti di sviluppo o di bonifica, i quali hanno fatto ricorso al sistema della licitazione privata e solo in un caso all'appalto-concorso.

6 - Gestione della soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali

a) considerazioni generali

Dopo oltre otto anni dalla emanazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e dalla soppressione dell'azienda di Stato per le foreste demaniali non è stata ancora emanata la legge prevista espressamente nell'articolo 83 del citato decreto del Presidente della Repubblica per la disciplina generale in materia di parchi nazionali e di riserve naturali dello Stato e per la ripartizione dei compiti tra Stato, regioni e comunità montane (73).

Tuttavia, in parziale coincidenza con taluni dei detti obiettivi, nel disegno di legge istitutivo del ministero per l'ambiente (atto Senato n. 1457) è previsto il trasferimento a tale ministero delle competenze esercitate da quello dell'agricoltura e delle foreste in materia di parchi nazionali e di individuazione delle zone d'importanza naturalistica nazionale e internazionale (articolo 5).

Resterebbero però a tale ultimo ministero le strutture operative e gli stanziamenti in materia di parchi ed altresì le attribuzioni relative ai beni indicati nell'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 1977 n.616 non trasferiti alle regioni (74).

È sempre attuale perciò l'esigenza che sia razionalizzato il settore della legislazione in esame, contraddistinta da evidenti incongruenze, che il provvedimento istitutivo del ministero dell'ambiente di certo non elimina e anzi aggrava.

Viene in rilievo al riguardo specialmente la normativa del già indicato articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616, con la quale sono stati esclusi dal trasferimento alle regioni taluni beni dell'azienda di Stato per le foreste demaniali, senza però che fosse indicato quale organo o organismo avrebbe provveduto all'amministrazione o alla gestione dei beni non trasferiti alle regioni, in luogo dell'azienda, soppressa con lo stesso articolo 68.

La soluzione che dopo un periodo d'incertezza fu prescelta sulla base di considerazioni giuridiche di principio e di opportunità (75), se ha evitato una paralisi nella cura di rilevanti beni e interessi pubblici, richiede tuttavia una testuale definizione legislativa e ciò anche in presenza della obiettiva anomalia costituita dalla permanenza di un bilancio annesso a quello del ministero dell'agricoltura, pur in assenza di un'azienda.

(70) È il caso del progetto per il completamento della sistemazione della traversa idraulica del Volturno (3,9 miliardi).

(71) Tale constatazione è stata effettuata in relazione al piano generale irriguo Umbria e Toscana, comprendente la diga Montedoglio, la Galleria di derivazione Sovara e la diga del Chiascio.

(72) Trattasi del progetto relativo alle aziende agro-zootecniche sperimentali e didattiche, le cui spese sono state realizzate "ad economia" dai vari uffici di amministrazione foreste demaniali. Al riguardo si fa rinvio alle considerazioni espresse nel successivo paragrafo 6.

(73) Decaduto per anticipata fine della legislatura il disegno di legge a tal fine presentato dal Governo nel 1980 (atto n. 711/S), la commissione agricoltura ha predisposto di recente un apposito testo unificato (Bollettino delle commissioni parlamentari del 29 gennaio 1986, pag. 36 e seguenti).

(74) Giova poi ricordare che in base all'articolo 71, comma primo lettera g) del d.P.R. n. 616, le funzioni in materia di reclutamento, addestramento e inquadramento del corpo forestale dello Stato sono rimaste allo Stato e quindi al Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Tuttavia sotto il profilo operativo le regioni si avvalgono del corpo, come stabilito nell'art. 11 u.c. del d.P.R. n. 11 del 1972.

(75) In assenza di un'espressa previsione normativa si ritenne che soggetto competente alla amministrazione e gestione dei beni non trasferiti alle regioni dovesse essere il ministro dell'agricoltura e delle foreste in ragione delle sue attribuzioni istituzionali e altresì in ragione della permanente attività di carattere tecnico resa necessaria dalla gestione di aree pubbliche boschive e naturalistiche, che solo l'apparato del corpo forestale dello Stato e della direzione generale dell'economia montana avrebbe potuto assicurare e non altro organo dello Stato (si pensi al demanio). Cfr. Sezione del controllo n.855 del 2 febbraio 1978.

Nell'attesa intanto della indicata integrazione legislativa la gestione della soppressa azienda ha continuato ad operare anche nel 1985 nel settore della forestazione conservativa e più propriamente naturalistica (76).

Le prospettive sul terreno operativo sono correlate al sollecito iter della legge pluriennale per l'attuazione di interventi programmati in agricoltura (atto n. 3573/C), nella quale tra le azioni a carattere orizzontale di competenza del ministero sono inclusi (articolo 4, secondo comma, lett. h) anche gli interventi nel settore forestale e delle aree protette e soprattutto è previsto lo stanziamento di 100 miliardi annui nel quinquennio 1986-1990 destinato al finanziamento delle azioni ministeriali nel campo della forestazione non solo produttiva e protettiva svolta dalla direzione generale dell'economia montana e delle foreste, ma anche conservativa (articolo 6).

Il piano forestale in corso di elaborazione stabilirà in particolare gli obiettivi programmatici cui dovrà tendere l'attività della gestione della soppressa azienda nel campo della forestazione conservativa e naturalistica (77).

È da sottolineare intanto che alla soppressa azienda è stato conferito con legge da due regioni (Calabria e Abruzzo) l'incarico della gestione dei beni forestali loro trasferiti ai sensi dell'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica n.616, mentre le altre regioni o hanno provveduto in ordine a tali beni a istituire apposite aziende regionali forestali (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna) ovvero ne hanno affidato la gestione a comunità montane, che prevalentemente si avvalgono degli uffici periferici della soppressa azienda.

b) Aspetti finanziari della gestione.

L'andamento complessivo della gestione finanziaria del decorso esercizio è stato influenzato notevolmente dalla riduzione dello stanziamento di competenza nella misura di 22,2 miliardi, attribuiti negli esercizi precedenti alla soppressa azienda per l'acquisto e l'espropriazione di terreni e fabbricati ai fini di una migliore gestione dei parchi nazionali e delle riserve naturali (capitolo 513).

Tali disponibilità previste in appositi stanziamenti nel 1983 e nel 1984 (rispettivamente, 5 miliardi e 22,2 miliardi) (78) ed impegnati negli indicati esercizi si sono esaurite nel 1985.

Le previsioni iniziali dell'entrata e della spesa sono state stabilite in 24 miliardi, dei quali 11,3 miliardi circa e 6,4 miliardi per le entrate e per le spese correnti; per le entrate e per le spese in conto capitale sono stati previsti, rispettivamente 12,8 miliardi e 17,7 miliardi.

In seguito a variazioni apportate dalla legge d'assestamento (1,5 miliardi circa) e da decreti del ministro del tesoro (6,9 miliardi) la previsione definitiva di competenza, in entrata e in uscita, è stata di 32,47 miliardi, con una riduzione del 31% rispetto al 1984 (47,3 miliardi).

L'indicato importo è stato ripartito tra il titolo I e il titolo II, per le entrate in 12 miliardi circa e 20,47 miliardi e, per le spese, in 7 miliardi e 25,4 miliardi circa.

La complessiva riduzione rispetto al 1984 di 14,5 miliardi, come innanzi indicata, ha riguardato le entrate e le spese in conto capitale.

La gestione del bilancio ha comportato, per le entrate, accertamenti pari a 27,7 miliardi, corrispondenti all'80 per cento della previsione, mentre nel 1984 gli accertamenti superarono le previsioni, sia pure dell'1,5 per cento.

Gli accertamenti delle entrate correnti sono stati di 11,5 miliardi, pari all'88 per cento della previsione (+ 11 per cento rispetto alla previsione nel 1984) e quelli relativi alle entrate in conto capitale di 19,16 miliardi, corrispondenti al 78,7 per cento (98,6 per cento nel 1984).

(76) Si rinvia al riguardo alla rassegna e alle considerazioni contenute nelle successive lettere b) e d).

(77) In materia forestale infatti le previsioni finanziarie contenute nell'indicato disegno di legge pluriennale non sono modulate su obiettivi prioritariamente programmati, a differenza di quelle relative al comparto agricolo, per il quale in data 1 agosto 1985 il CIPE ha approvato il relativo piano.

(78) Tali fondi sono stati quasi per intero utilizzati per l'esproprio nei confronti della Società Bonifica di Fogliano (Latina) di complessivi ettari 1568, dei quali 718 costituiti dai tre laghi di Caprolace, dei Monaci e di Fogliano (27 miliardi) localizzati nella zona del Circeo.

L'andamento degli impegni (31,8 miliardi), ha confermato sostanzialmente le percentuali, rispetto alla competenza, risultate nell'esercizio precedente (99,8 per cento).

Per quanto attiene alla gestione di cassa l'importo complessivo previsto è stato per le entrate di 37,6 miliardi e per le spese di 36,8 miliardi (nel 1984, rispettivamente, 53 miliardi e 50,5 miliardi).

A fronte degli indicati importi, i versamenti sono risultati di 27,6 miliardi, pari al 73,4 per cento dell'autorizzazione (nel 1984 erano stati 54,5 miliardi, e quindi superiori all'autorizzazione del 2,9 per cento).

L'aliquota dei pagamenti (28,9 miliardi) rispetto alla autorizzazione è stata del 78,5 per cento, mentre nel 1984 il tasso di utilizzazione era stato del 91,9 per cento.

La gestione dei residui, per quanto attiene all'entrata, è passata complessivamente da 8,7 miliardi a 9,2 miliardi.

L'importo iniziale di 8,7 miliardi si è ridotto nel corso dell'esercizio a 4,3 miliardi per effetto di versamenti in conto residui pari a 3,3 miliardi e alla eliminazione dalle scritture di 1,1 miliardi.

I residui passivi, sono passati da 14 miliardi a 16,9 miliardi circa, dei quali 14,3 miliardi relativi al 1985.

La consistenza iniziale, per effetto di 11,3 miliardi di pagamenti si è ridotta a 2,5 miliardi.

c) Organizzazione dei servizi e del personale.

La gestione della soppressa azienda, com'è noto, opera avvalendosi del personale del corpo forestale dello Stato e del personale operaio assunto con contratto di diritto privato.

Rispetto a tale ultimo personale nel 1985 è intervenuta la disciplina contenuta nella legge 5 aprile 1985, n. 124, ed è stato possibile perciò fronteggiare le esigenze relative all'esecuzione dei lavori condotti in amministrazione diretta per la conservazione e la protezione dei beni forestali rimasti allo Stato, dei parchi nazionali e delle riserve mediante l'assunzione di manodopera con contratto non solo a tempo determinato ma anche a tempo indeterminato disciplinato dalle norme del contratto collettivo nazionale di lavoro e da quelle sul collocamento (79).

Al 31 dicembre 1985 tale manodopera era costituita da 367 operai, dei quali n.203 (55 per cento) residenti in Toscana (80) e 77 nel mezzogiorno (26 in Calabria). Risulta utilizzata per il 73,4 per cento quindi la disponibilità massima di 500 unità prevista nell'articolo 1 quarto comma di tale legge e ciò anche per effetto della disposizione contenuta nel sesto comma dell'articolo 1, secondo la quale nel 1985 la spesa complessiva per la manodopera non avrebbe potuto superare quella sostenuta nel 1984 e cioè 9,5 miliardi.

Le indicate 367 unità non sono state assunte ex novo nel corso dell'esercizio; trattasi infatti di operai che utilizzati a tempo determinato nel 1984 per oltre 180 giornate lavorative, avevano titolo, in base al quinto comma dell'articolo 1 della legge, alla trasformazione a tempo indeterminato del loro rapporto.

La manodopera stagionale agricola assunta nel 1985 è stata utilizzata per complessive 150.000 giornate lavorative (2,5 miliardi che si sono aggiunti ai 7 miliardi spesi per gli operai con contratto a tempo indeterminato).

Non è stato ancora istituito il capitolo per far fronte agli oneri derivanti delle indicate assunzioni; questi pertanto continuano a gravare sui capitoli di stanziamento concernenti i lavori, ai quali essi sono funzionalmente collegati.

Neppure la disciplina previdenziale recata dall'articolo 2 della legge nei confronti del personale operaio ha potuto trovare iniziale applicazione nel decorso esercizio e ciò come asserito dall'amministrazione, a causa di incertezze non ancora risolte tra la gestione conservativa della soppressa azienda e il servizio contributi agricoli unificati in ordine a talune modalità procedurali relative alla corresponsione con cadenza trimestrale dei contributi unificati concernenti detto personale; tale onere è da imputare allo stanziamento di apposito capitolo, che, - va rilevato - finora non risulta ancora istituito dal ministero del tesoro.

(79) Nell'ultimo comma dell'art. 1 della legge n. 124 è stabilito infatti che gli operai assunti ai sensi della legge medesima non acquistano la qualifica di operai dello Stato.

(80) I lavori in amministrazione diretta sono stati svolti nei seguenti comuni ove sono localizzati beni gestiti dalla soppressa azienda: Cecina, Follonica, Lucca, Pieve Santo Stefano, Pistoia, Pratovecchio, Siena e Vallombrosa.

Per quanto attiene al corpo forestale del quale sono impiegati per i compiti di gestione dei beni non trasferiti alle regioni 900 unità nei 36 uffici periferici di amministrazione, il rimborso forfettario allo Stato degli assegni fissi corrisposti a dette unità è rimasto di 300 milioni, ai quali vanno aggiunte le somme recate dai capitoli della categoria I°, pari a 473,3 milioni per la competenza e a 580,8 milioni per la cassa, pagati nella misura del 67,6 per cento di tale autorizzazione (72,6 per cento nel 1984).

d) Attività istituzionale

d.1) Tra i compiti di conservazione del patrimonio dello Stato affidato alla gestione della soppressa azienda vengono prioritariamente in rilievo quelli connessi alla tutela e alla valorizzazione dei tre Parchi nazionali privi di personalità giuridica da essa amministrati.

Gli stanziamenti complessivi recati dai capitoli 134, 135 e 148, del titolo I° e 516, 517 e 518, del titolo II°, rispettivamente, per i parchi nazionali del Circeo, dello Stelvio e della Calabria, sono stati di 1,5 miliardi, a fronte di 3,1 miliardi previsti nel 1985, come riflesso della complessiva riduzione degli stanziamenti.

Su tali capitoli sono stati effettuati pagamenti per miliardi (nell'anno precedente per 2,4 miliardi).

Per quanto attiene al Parco del Circeo, (8.400 ettari), sono stati in particolare effettuati lavori di potenziamento del Centro visitatori dell'isola di Zannone, di allestimento dell'orto botanico, di censimento faunistico e di creazione di aree di sosta lungo i sentieri naturalistici. L'importo complessivo è stato di 530 milioni e le giornate lavorative (uomo) 3.520.

Anche nel Parco nazionale dello Stelvio (135.000 ettari) sono stati eseguiti lavori vari di ampliamento e potenziamento di infrastrutture (rete sentieristica, giardino botanico) o di realizzazione di nuove strutture per la ricettività, aree di sosta, centri per visitatori, sede staccata a Malè nonché attività istituzionali (indagini parassitariologiche sulla fauna, censimenti faunistici ecc.).

Gli importi erogati sono stati pari al 1,7 miliardi e per i lavori sono state necessarie 400 giornate lavorative uomo.

Opere di manutenzione varie e di realizzazione di infrastrutture sono state effettuate anche nel Parco nazionale della Calabria (15.345 ettari) (81); è stato altresì effettuato lo studio per la valutazione di impatto ambientale relativo ad opere idrauliche di 1° categoria ricadenti nel Parco stesso. L'importo finanziario complessivo erogato in relazione a detto Parco è stato di 590 milioni e le giornate lavorative uomo 6.200.

Gli interventi conservativi hanno riguardato anche le riserve naturali, che alla fine del 1985 erano 127 (82) con un'estensione di ettari 77.524; le giornate lavorative sono state 32.950 e il complessivo flusso finanziario di 5,2 miliardi (capitolo 519).

Nel corso dell'anno si è resa operante l'apposita regolamentazione ministeriale (83) in materia di attività consentita nelle riserve naturali istituite su demani comunali, diretta a salvaguardare i diritti e gli usi delle popolazioni residenti e altresì a promuovere una maggiore educazione al rispetto dell'ambiente.

d.2) Lo stanziamento recato dal capitolo 530 per l'esercizio di aziende pilota e dimostrative silvo-zootecniche a scopo sperimentale e scientifico è stato di 3,7 miliardi (3,5 miliardi circa nel 1984) ed i pagamenti complessivi di 3,45 miliardi (91,5 per cento dell'autorizzazione).

Collateralmente a detta attività svolta in complessi aziendali (estesi per 4178 ettari) in collaborazione con vari istituti universitari la gestione della soppressa azienda ha realizzato anche attività produttive a carattere zootecnico, che nel 1985 hanno procurato entrate per oltre 4 miliardi (capitolo 101) (84).

Le produzioni più significative sono connesse ad attività di allevamento faunistico di capi destinati al ripopolamento (85) e di allevamenti bovini, ovini, suini, ed equini (86).

(81) È in corso di registrazione un decreto emanato ai sensi dell'art. 5 della legge n. 503 del 1968 istitutiva del Parco ai fini dell'estensione del Parco medesimo.

(82) Nel prospetto contenuto nell'allegata tabella n. 3 le indicate riserve sono ripartite sotto il profilo della loro localizzazione regionale.

(83) Cfr. decreto ministeriale 15 dicembre 1984 (G.U. n. 74 del 27 marzo 1985).

(84) Le aziende pilota interessate sono localizzate nelle province di Belluno, Lucca, Siena, Perugia, Viterbo, L'Aquila, Pescara e Potenza.

(85) In particolare trattasi di fagiani (55.000), lepri (2.000), starni e pernici (25.000) nonché di cinghiali, daini e cervi.

(86) I capi bovini appartengono prevalentemente alla razza chianina e quelli equini alla razza murgese e aveglinese.

Nel decorso esercizio il Nucleo ispettivo del ministero del bilancio in sede di verifica dello stato di realizzazione dei progetti finanziati con le disponibilità del fondo investimenti occupazione relative al 1982 e al 1983 ha constatato (87) che sono state interamente realizzate le opere previste nel progetto concernente "interventi per le aziende agro-zootecniche sperimentali e didattiche", finanziato con i fondi FIO del 1982 per 4,1 miliardi.

L'indicato importo (capitolo 515 per gli anni 1982, 1983 e 1984), ripartito tra otto Uffici di amministrazione foreste demaniali (88) che hanno curato l'attuazione dei singoli programmi, ha consentito l'impiego di 21.080 giornate lavorative.

Dal rapporto del nucleo ispettivo redatto sulla base di quattro visite periodiche in loco (89) emerge la necessità di una integrazione finanziaria dei fondi assegnati, interamente spesi, e ciò al fine di consentire la completa utilizzazione delle opere realizzate (90).

d.3) Nel settore della ricerca il grave fenomeno delle "piogge acide" ha indotto alla stipulazione di una convenzione tra il ministero (gestione della soppressa azienda) e la CEE per l'attuazione di un programma di ideazione e realizzazione della rete di aree di osservazione dello stato sanitario delle foreste nelle regioni "Toscana e Calabria": il costo della ricerca è di 276 milioni (91).

È proseguita nel 1985 l'attività di redazione dei piani di gestione dei beni sull'azienda non trasferiti alle regioni.

Sono stati portati a compimento, a cura del personale in servizio presso la gestione della soppressa azienda, tre piani di gestione iniziati negli anni precedenti; uno riguarda la riserva "Duna Feniglia" (Grosseto), estesa 476 ettari, l'altro la riserva naturale orientata di Bosco Fontana (Mantova), estesa 233 ettari e il terzo quella di Guardine-Pradaccio (Parma), estesa ettari 289.

Sono ancora in corso di elaborazione e di redazione altri cinque piani di gestione, riguardanti 22.700 ettari (92); il completamento di detti piani entro il corrente anno, secondo valutazioni dell'amministrazione, farà ascendere la superficie delle riserve statali sottoposte a piani di gestione a 39.600 ettari, pari al 69 per cento della superficie totale.

Le spese per interventi di carattere sperimentale a carico del capitolo 539 hanno riguardato ricerche in materia zootecnica e in quella vegetale (93) e gli impegni sullo stanziamento di 1,15 miliardi sono risultati di 947 milioni; sono stati effettuati pagamenti per complessivi 299,5 milioni (dei quali 200 in conto competenze) pari al 18,8 per cento dell'autorizzazione di cassa.

d.4) Una certa attività di forestazione produttiva è stata posta in essere dalla gestione della soppressa azienda sui terreni agricoli e forestali da essa amministrati mediante la utilizzazione di 1 miliardo (capitolo 514), derivante dalle autorizzazioni di spesa recate dalla legge n. 194 del 1984. Tale stanziamento è diretto all'aumento della produzione legnosa forestale e alla più utile destinazione produttiva dei terreni agricoli e forestali marginali gestiti dalla ex-azienda.

d.5) La gestione di foreste e di beni agro-forestali di proprietà di altri enti (94) si è tradotta in entrate (capitolo 141) pari a 1,07 miliardi dei quali 800 milioni già versati entro l'anno, 211,7 milioni da versare e 61 milioni da riscuotere (nel 1984, rispettivamente, 1.090 milioni, 318 milioni e 51 milioni).

Tale gestione ha comportato impegni (sul capitolo 182) per 1.073 milioni, dei quali 786,7 milioni pagati.

(87) Cfr. Relazione presentata al CIPE nel gennaio 1986 pag. 28.

(88) Trattasi degli uffici di Lucca (432 milioni), Siena (320 milioni), Pieve S. Stefano (480 milioni), Follonica (800 milioni), Viterbo (380 milioni), L'Aquila (368 milioni), Potenza (1.010 milioni) e Pescara (460 milioni).

(89) Tali visite sono state svolte nei mesi di marzo, aprile e maggio 1985.

(90) "Il progetto ha suscitato l'attenzione del Nucleo ispettivo sia per la particolare competenza - non disgiunta da passione professionale - del personale preposto alla realizzazione delle opere, sia per le risultanze di interesse conseguite, sia infine per la modesta entità dei fondi occorrenti per il completamento di alcune opere di auspicabile finanziamento".

(91) Su tale importo la Comunità economica europea corrisponde un contributo del 50%.

(92) Le riserve naturali interessate sono quelle Bellunesi, del Cansiglio, del Circeo, di Isernia e delle Murge orientali.

(93) Le aree di studio sono state il miglioramento genetico di talune razze bovine pregiate, le colture tipiche tardive delle zone appenniniche, il riscaldamento delle serre con fluidi endogeni.

(94) Trattasi delle foreste di Tarvisio, appartenenti al fondo per il culto, e di patrimoni agro-silvo-pastorali dell'ENEL e del Comune di Campotosto (L'Aquila).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 1GESTIONE DELLA SOPPRESSA AZIENDA DI STATO DELLE FORESTE DEMANIALI
ESERCIZIO FINANZIARIO 1985 - RIEPILOGO DELL'ENTRATA

(in milioni di lire)

CLASSIFICAZIONE	GESTIONE DELLA COMPETENZA			GESTIONE DEI RESIDUI		RESIDUI DI CASSA
	PREVISIONE	ACCERTAMENTI	MAGGIORI O MINORI ENTRATE	AL 1° 1.1985	AL 31.12.1985	
TITOLO I	11.996	11.535	- 461	6.065	2.608	10.856
TITOLO II	20.475	19.165	- 1.310	2.650	1.839	16.714
TOTALI	32.471.	30.700	- 1.771	8.715	4.447	27.570

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.2

GESTIONE DELLA SOPPRESSA AZIENDA DI STATO DELLE FORESTE DEMANIALI
 ESERCIZIO FINANZIARIO 1985 - RIEPILOGO DELLA SPESA

(in milioni di lire)

CLASSIFICAZIONE	GESTIONE DELLA COMPETENZA		GESTIONE DEI RESIDUI		GESTIONE DI CASSA		
	stanziamenti	Impegni	Economie	al 1.1.1985	al 31.12.1985	AutORIZZAZIONI	Pagamenti
TITOLO I	7.080	6.451	629	1.497	401	8.154	6.599
TITOLO II	25.391	25.354	37	12.509	2.169	28.683	22.267
TOTALI	32.471	31.805	666	14.006	2.570	36.837	28.866

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Riserve Naturali gestite dall'ex A.S.F.D.

Regione	Proprietà ex A.S.F.D.		Proprietà di Altri		Totali	
	N.	Superficie	N.	Superficie	N.	Superficie
Veneto	19	21.738			19	21.738
Friuli V.G.			2	399	2	399
Piemonte	2	3.383			2	3.383
Lombardia	1	233			1	233
Liguria	1	16			1	16
Emilia R.	11	6.253	6	1.474	17	7.727
Toscana	24	7.382	1	1.039	25	8.421
Sardegna			1	1.575	1	1.575
Lazio	5	3.260	2	210	7	3.470
Puglia	10	3.332	5	5.270	15	8.602
Abruzzo	6	3.081	6	9.668	12	12.749
Molise	2	638	1	552	3	1.190
Campania	3	1.728			3	1.728
Basilicata	7	920			7	920
Calabria	12	5.373			12	5.373
	103	57.337	24	20.187	127	77.524

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO INCENDI 1984-1985

REGIONI	N. INCENDI		SUP. BOSCATO		SUP. NON BOSCATO		TOTALE	
	1984	1985	1984	1985	1984	1985	1984	1985
VALLE D'AOSTA	45	30	126	95	93	35	219	130
PIEMONTE	373	385	1.543	2.149	1.075	1.326	2.618	3.475
LIGURIA	1.359	1.628	7.169	6.711	6.138	4.703	13.307	11.414
LOMBARDIA	358	178	3.132	981	2.106	1.304	5.238	2.285
TRENTINO A.A.	85	86	373	122	114	118	487	240
FRIULI-VEN.G.	242	168	1.852	288	1.553	271	3.405	559
VENETO	127	110	1.039	629	308	131	1.347	760
EMILIA ROMAG.	90	151	322	445	156	283	478	728
TOSCANA	537	1.195	2.208	5.523	875	5.515	3.083	11.041
MARCHE	54	225	106	1.478	105	999	211	2.477
UMBRIA	69	421	262	2.026	213	1.374	475	3.400
LAZIO	262	1.168	649	8.152	1.299	9.666	1.948	17.818
MOLISE	26	185	32	865	393	1.652	425	2.517
ABRUZZO	29	273	102	1.448	567	3.220	669	4.668
CAMPANIA	681	3.151	835	13.773	2.135	11.867	2.970	25.640
BASILICATA	230	757	517	3.487	1.226	4.391	1.743	7.878
PUGLIA	396	811	1.166	4.689	4.420	8.818	5.586	13.507
CALABRIA	1.118	2.394	4.822	11.130	3.984	7.657	8.806	18.787
SICILIA	248	247	3.276	2.127	1.743	1.632	5.019	3.759
SARDEGNA	2.153	4.923	1.546	8.826	15.692	46.224	17.238	55.050
TOTALI	8.482	18.486	31.077	74.947	44.195	111.186	75.272	186.133

Capitolo III

AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO

1 - Considerazioni generali ed aspetti contabili e finanziari della gestione

a) Considerazioni generali

La definizione degli assetti normativi del disegno di ristrutturazione dell'Azienda attuata con l'approvazione, agli inizi dell'anno dello statuto-regolamento, previsto dall'articolo 3 della legge di riordinamento 14 agosto 1982, n.610 (1), ed una flessione rispetto all'esercizio precedente del volume complessivo di spesa sono gli elementi di rilievo che emergono in sede di valutazione consuntiva dell'attività dell'AIMA per il 1985.

Quanto alla riduzione del livello di spesa è significativo rilevare che essa ha riguardato soltanto le erogazioni comunitarie in ragione di talune politiche restrittive poste in essere dalla Comunità per contenere il pesante deficit di bilancio.

Con l'approvazione, con decreto del Presidente della Repubblica n. 30 del 14 febbraio 1985, dello statuto-regolamento è stato completato il processo di ristrutturazione dell'Azienda nell'ambito del quale particolare rilievo assume, accanto al potenziamento organizzativo, il nuovo assetto contabile la cui operatività è subordinata all'approvazione del bilancio annuale di previsione dello Stato. Essendo stato promulgato lo statuto-regolamento ad esercizio 1985 inoltrato, la entrata in vigore di tale nuovo assetto è stata differita al 1986 (2), sicchè nel 1985 si è continuato ad operare secondo il precedente regime contabile.

Talune vicende, delle quali si dirà in seguito in ordine alle contestazioni comunitarie sui conti nazionali, hanno confermato i dubbi manifestati nelle precedenti relazioni (3) sulla idoneità delle scelte organizzative contenute nella legge di riforma, in materia di controllo di effettività, sulle attività sovvenzionate (4).

Vanno, di contro, segnalati il notevole ambito e l'ampia portata del controllo sull'attività dell'ente riservato alla Corte dei conti; a questa competerà infatti, a far tempo dal 1986, di riferire al Parlamento - come specificato dall'articolo 10 dello statuto-regolamento - "sul controllo della gestione", demandato all'ufficio speciale, appositamente costituito dal Presidente della Corte medesima (5), nonché "sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dall'Azienda".

È evidente che le risultanze di un tale controllo potranno costituire uno dei mezzi a disposizione del Parlamento per verificare l'idoneità delle scelte operate, nell'intento di porre l'AIMA in condizione di

(1) La legge 14 agosto 1982, n.610 ha disposto il riordinamento dell'A.I.M.A. - come riferito in precedenti relazioni ed in particolare in quella per il 1982 - subordinando l'operatività della riforma alla emanazione di uno statuto-regolamento che si sarebbe dovuto approvare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa.

(2) Si veda l'art.43 del D.P.R. 14 febbraio 1985, n.30.

(3) Si veda in particolare la relazione per l'anno 1984, Vol. II/1, capitolo III, pagg 193 e 194.

(4) L'organizzazione del sistema dei controlli compete allo Stato membro che deve accertare, così come dispone l'art. 8 del Regolamento CEE n. 729/70 del 21 aprile 1970, che le "operazioni del fondo siano reali e regolari".

(5) L'ufficio è stato costituito con ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 396 del 27 novembre 1985.

assolvere adeguatamente ai compiti che le sono affidati di attuazione della politica comunitaria di mercato, di corresponsione degli aiuti ai produttori e di regolazione del mercato.

b) Aspetti contabili e finanziari della gestione

Il profilo in esame offre lo spunto per rilevare che il nuovo regime contabile che andrà in vigore nel 1986 ha, in larga misura, tenuto conto delle collaudate e positive esperienze tratte dalla vecchia normativa di gestione, salvaguardandone significativi aspetti.

Quest'ultima, com'è noto, dopo la riforma introdotta con la legge 31 marzo 1971, n. 144, aveva istituito presso l'Azienda un'apposita "gestione finanziaria" da condurre secondo le regole del bilancio di cassa. Essa era alimentata dai finanziamenti comunitari, erogati a carico delle "risorse proprie" della Comunità, sulla base di richieste mensili di anticipo avanzate dagli Stati membri, e dai fondi nazionali, tratti dall'apposito stanziamento del capitolo 4532 del Tesoro.

Su tale "gestione finanziaria" andavano a gravare tutte le spese relative ad interventi di mercato, tanto comunitari quanto nazionali, che, tuttavia, venivano tenute distinte a mezzo di contabilità separate. Per gli oneri, poi, di funzionamento dell'Azienda, non comprensivi di quelli relativi al personale, essendo l'A.I.M.A. sprovvista di propri ruoli, si provvedeva con un bilancio "annesso" a quello dello stato di previsione della spesa del ministero dell'agricoltura e delle foreste sul quale era iscritto il relativo stanziamento.

La legge di riordinamento n.610 del 1982 ha operato sul piano contabile una distinzione netta tra la gestione relativa alla attuazione degli interventi comunitari e quella relativa agli interventi nazionali.

Per i primi ha praticamente lasciato in vigore la "gestione finanziaria", stabilendo che per gli interventi disposti dalla CEE, l'A.I.M.A. tenga separata contabilità "basata sul principio del bilancio di cassa in armonia con la normativa comunitaria" (terzo comma articolo 10). E tale scelta del legislatore appare indubbiamente appropriata in quanto l'A.I.M.A., in tale attività gestionale - che è divenuta ormai prevalente -, si configura quale braccio operativo della Comunità e come tale non può che essere sottoposta alle regole contabili comunitarie.

Per l'esecuzione degli interventi di mercato nazionali e per le spese di funzionamento, l'Azienda è stata, invece, dotata di un bilancio annuale di previsione, che viene presentato al Parlamento in appendice allo stato di previsione della spesa del ministero dell'agricoltura e delle foreste, "da redigere in conformità alle norme di contabilità generale dello Stato". Tale scelta appare formalmente coerente, in considerazione del nuovo ruolo istituzionale riconosciuto dalla legge di riordinamento all'A.I.M.A. di struttura pubblica a competenza generale ed aperta per l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi della politica agricola alimentare nazionale determinati dal CIPAA. Va, tuttavia, ribadita la preoccupazione, manifestata nelle relazioni precedenti, sulla rigidità delle regole del bilancio di previsione rispetto alle esigenze degli interventi di mercato, la cui attuazione, più che da ragionate previsioni, dipende, in larga misura, da fattori congiunturali e climatici. Il carattere di imprevedibilità, quindi, delle ragioni che giustificano le misure di intervento e l'assoluta necessità che le stesse siano tempestivamente adottate ed attuate ai fini della loro riuscita induce a nutrire qualche dubbio circa la idoneità del nuovo sistema contabile - che modifica quello precedente che si basava sul principio del bilancio di cassa anche per gli interventi nazionali - a conseguire in tutte le circostanze nel modo più appropriato gli obiettivi di sostegno del mercato agricolo.

Delle cennate preoccupazioni sembra, peraltro, rinvenirsi traccia nella previsione stessa, di cui all'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 30 del 1985 ed all'articolo 10 della legge n. 610 del 1982 di un "fondo di riserva" per le nuove o maggiori esigenze, dotazione che consente, invero, di porre in parte rimedio a taluni degli ipotizzati inconvenienti.

Passando all'analisi dei dati del consuntivo 85, si rileva che la somma complessivamente erogata nell'anno a carico della "gestione finanziaria" è stata di lire 5.613 miliardi di cui lire 4.011 miliardi afferenti a fondi comunitari e lire 1.602 miliardi a carico di fondi nazionali: mentre per l'intervento comunitario si è registrato un decremento del 12,75 per cento rispetto al livello di spesa raggiunto nel 1984, per quello nazionale si è avuto, invece, un incremento del 10,05 per cento.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Si riportano i dati riassuntivi della spesa complessiva erogata a carico della "gestione finanziaria" dalla sua istituzione, (legge n.144 del 1971) allo scopo di evidenziare l'andamento complessivo:

1972	L.	323.405.129.569	erogazioni	complessive
1973	L.	348.686.118.150	"	"
1974	L.	307.695.004.630	"	"
1975	L.	448.328.829.717	"	"
1976	L.	671.148.484.180	"	"
1977	L.	749.324.346.541	"	"
1978	L.	1.028.878.938.996	"	"
1979	L.	1.479.580.342.656	"	"
1980	L.	2.401.912.641.283	"	"
1981	L.	2.733.912.568.551	"	"
1982	L.	3.584.168.167.993	"	"
1983	L.	4.174.667.454.116	"	"
1984	L.	6.053.116.769.593	"	"
1985	L.	5.613.691.690.698	"	"

Va precisato che nella "gestione finanziaria" confluiscono anche fondi nazionali per far fronte alle "spese connesse" con quelle comunitarie che restano a carico dello Stato membro e per finanziare interventi esclusivamente nazionali.

L'importo dei finanziamenti nazionali sul totale delle somme erogate sopra indicate risulta dal seguente prospetto:

		a carico fondi propri della Comunità	a carico fondi Stato italiano
1972	L.	247.713.497.796	75.691.631.733
1973	L.	320.430.275.022	28.245.843.128
1974	L.	251.169.424.846	56.525.579.781
1975	L.	388.680.665.298	59.648.164.419

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

		a carico fondi propri della Comunità	a carico fondi Stato italiano
1976	L.	343.369.271.426	127.779.212.754
1977	L.	627.751.040.106	121.573.306.435
1978	L.	577.224.210.266	451.654.728.730
1979	L.	1.188.857.275.411	290.723.067.245
1980	L.	1.658.920.705.468	742.991.935.815
1981	L.	2.023.882.354.895	710.030.233.656
1982	L.	2.656.572.525.233	910.984.361.710
1983	L.	3.056.870.919.501	1.117.796.534.615
1984	L.	4.596.834.268.870	1.456.282.500.723
1985	L.	4.011.022.742.328	1.602.668.948.370

Il consuntivo di esercizio del bilancio di funzionamento indica spese per 24 miliardi, 259 milioni in conto competenze e 5 miliardi, 333 milioni in conto residui, (+ 1 miliardo, 936 milioni rispetto al 1984): 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, assorbe gran parte della disponibilità complessiva.

La tabella n. 1 evidenzia la spesa sostenuta a tale titolo dall'Azienda negli ultimi anni, sui capitoli relativi alle anzidette attività di controllo.

c) Bilancio comunitario: liquidazione dei conti

La fase della liquidazione dei conti è quella in cui si determinano definitivamente gli oneri a carico del FEAOG -Garanzia nell'ambito degli interventi dallo stesso finanziati in un determinato esercizio (6).

Ad essa si procede con la decisione definitiva della Commissione CEE sull'ammontare esatto delle spese effettuate dagli Stati membri nel quadro degli interventi finanziati dal Fondo.

Come riferito nella precedente relazione, tale controllo viene esercitato a consuntivo sui rendiconti annuali di spesa presentati dagli Stati membri a fronte delle somme poste a loro disposizione, sotto forma di anticipi, dalla Commissione.

In questa sede vengono accertate la regolarità e correttezza delle varie operazioni di pagamento ed il relativo onere viene definitivamente accollato al bilancio comunitario (7).

La decisione di approvazione interviene ancora oggi con un certo ritardo sia pure meno rilevante che in passato. Le cause sono legate in particolare alla difficoltà delle verifiche ed anche ai tempi di trasmissione dei riepiloghi di spesa da parte degli Stati membri.

(6) Sui meccanismi di funzionamento si veda quanto riferito alle pagine seguenti, paragrafo 3.

(7) Il regolamento CEE 1273/72 stabilisce che la decisione sui conti "comporta la determinazione dell'ammontare delle spese effettuate in ciascuno Stato membro durante l'anno in questione, riconosciute a carico del FEAOG Sezione Garanzia".

Nel 1985 sono stati approvati i conti relativi al 1980 e al 1981 (8).

Rispetto ad un consuntivo di spesa dichiarato dall'Italia, a titolo comunitario, rispettivamente di miliardi 2.018,4 per il 1980 e miliardi 2.584,4 per il 1981, le rettifiche negative (cioè il rifiuto di spesa che quindi viene lasciata a carico dello Stato membro) sono ammontate a miliardi 35,9 e miliardi 43,1.

Prima di menzionare i punti più significativi delle indicate decisioni, va premesso che la Commissione, al fine di ridurre i tempi di approvazione dei rendiconti, ha introdotto nelle decisioni stesse un istituto sin qui sconosciuto alla regolamentazione comunitaria, e cioè quello della "riserva" in ordine alle partite di spesa contestate o dubbie.

Tale riserva può essere negativa o positiva; la "riserva negativa" riguarda spese che vengono "provvisoriamente" rifiutate in quanto per situazioni analoghe pende ricorso innanzi alla Corte di Giustizia e se ne attende l'esito o è stata ritenuta necessaria una integrazione documentale o sono state disposte istruttorie supplementari. La "riserva positiva" ammette la spesa, sempre in via provvisoria, ma quest'ultima può essere rifiutata, come la prima essere accettata, nella decisione relativa alla liquidazione dei conti successiva qualora emergano, dalle integrazioni istruttorie, elementi di non conformità della spesa alla normativa comunitaria.

Per quanto riguarda l'esercizio 1980, occorre precisare che sull'ammontare delle spese non riconosciute, miliardi 3,2 non costituiscono esborsi effettivi, trattandosi di correzioni contabili e che per miliardi 17,9 il rifiuto è accompagnato da una riserva negativa che verrà sciolta sulla base delle integrazioni documentali richieste allo Stato membro (9). Inoltre, per miliardi 4,1 è stato presentato ricorso alla Corte di Giustizia; sicchè, a titolo esercizio 1980, l'importo delle spese definitivamente rifiutate è di miliardi 10,8.

Tra le partite di spesa rifiutate merita di essere segnalata quella di miliardi 3,2 relativa alla vendita del burro a prezzo ridotto (regolamenti CEE n. 1.785 del 1979 e n. 1.687 del 1976), questione posta già in sede di liquidazione dei conti 1978 e 1979 e che aveva portato al rifiuto di imputazione al bilancio comunitario della spesa complessiva di miliardi 3,2 dopo le rettifiche apportate.

Secondo la Commissione alla concessione dell'"aiuto" si sarebbe dovuto procedere, in base alla normativa comunitaria, dopo l'accertamento dell'avvenuta esecuzione del controllo degli effettivi prezzi di vendita.

L'AIMA aveva, invece, condizionato i pagamenti al mero versamento da parte dei richiedenti l'aiuto di una cauzione il cui svincolo veniva autorizzato, dopo un anno dal pagamento, in mancanza di segnalazioni di irregolarità da parte del servizio repressione frodi.

Una detrazione di miliardi 2,2 è stata apportata nel settore dell'aiuto al consumo dell'olio di oliva a causa dei controlli "del tutto insufficienti su talune imprese beneficiarie dell'aiuto".

Nel settore dell'ammasso privato delle carni suine è da registrare il rifiuto della spesa di miliardi 5,8, non essendo stato rispettato il periodo di magazzinaggio.

Infine, a causa "della totale mancanza di un valido controllo delle operazioni" di ritiro di prodotti ittici effettuate da una Associazione di produttori, la Commissione ha rifiutato la spesa di miliardi 2,7 corrisposta dall'Associazione stessa, a titolo di compensazione comunitaria (10). Su tale rifiuto l'Italia si è appellata alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

Per quanto concerne i conti del 1981, sul totale delle detrazioni pari a miliardi 43,1, quelle che non comportano conseguenze finanziarie, trattandosi di regolazioni contabili, ammontano a miliardi 9.

Le spese rifiutate con "riserva" ammontano a miliardi 18, mentre 8 miliardi hanno formato oggetto di ricorso alla Corte di Giustizia, sicchè il rifiuto definitivo concerne spese per miliardi 7,9 (11).

Sulle poste più significative delle spese rifiutate sono da segnalare miliardi 6,8 nel settore aiuto al consumo olio, miliardi 3,8 nel settore magazzinaggio privato carne suina e miliardi 2,8 nel comparto ittico in base alle stesse motivazioni di esclusione adottate per le analoghe spese dell'esercizio 1980 innanzi riportate.

(8) Le decisioni della Commissione sono le nn. 459 e 460 del 28 agosto 1985 (G.U.CEE/L n.267 del 9 ottobre 1985).

(9) Di detta somma miliardi 14,5 non interessano l'A.I.M.A., trattandosi di restituzioni alle esportazioni di competenza dell'Amministrazione finanziaria.

(10) La questione è connessa al procedimento penale in corso nei confronti dei membri della Commissione di controllo dei ritiri dei prodotti della pesca e del legale rappresentante dell'organizzazione dei produttori, per frode aggravata ai danni dell'A.I.M.A.

(11) Di questi, tuttavia, una somma di 2,8 miliardi relativa all'aiuto al consumo dell'olio di oliva, verrà proposta per l'ammissione al finanziamento comunitario nei conti 1982, avendo accettato la Commissione una documentazione integrativa trasmessa dall'Italia.

Come è agevole dedurre dall'indicazione delle varie cause di rifiuto delle spese, queste sono essenzialmente da attribuire a carenze delle attività di controllo, ripetutamente segnalate anche dalla Corte dei conti da alcuni anni, ed alle quali non sembra porre sufficiente rimedio la legge di riforma, con i moduli organizzativi previsti. Siffatto problema dei controlli appare di estrema rilevanza nell'ambito dell'organismo di intervento, in quanto principio base della legislazione comunitaria in materia di organizzazioni comuni di mercato è l'attribuzione allo Stato membro della piena responsabilità della organizzazione e dei risultati del controllo: il che spiega le ragioni per le quali vengono accollate allo Stato membro le conseguenze finanziarie imputabili alle inefficienze della rete di controllo medesima.

L'esigenza di un deciso rafforzamento dell'apparato di controllo si pone, peraltro, ad avviso della Corte, anche al fine di rendere rigoroso e tempestivo nella fase istruttoria l'accertamento del "fatto generatore del diritto" all'erogazione comunitaria o nazionale, sì da scoraggiare quelle iniziative fraudolente delle quali sovente si ha notizia, che proprio nella carenza di adeguati controlli trovano terreno propizio, e che costano molto di più, in termini di immagine, al nostro Paese dei suindicati rifiuti di spesa.

Pertanto, andrebbe riconsiderato, ai fini di un opportuno intervento normativo, il problema dei controlli di effettività sulle attività sovvenzionate. A questo proposito si richiamano le considerazioni già svolte nelle precedenti relazioni per il 1982 (Vol. II/1, pagg. 101 e 102) e per il 1984 (Vol. II/1, pagg. 193 e 194).

Ad ulteriore conferma dell'importanza della problematica dei controlli appare opportuno ricordare che nella prima stesura della relazione conclusiva sui conti 80/81, la Commissione aveva ritenuto di escludere dal finanziamento comunitario tutti gli aiuti al consumo dell'olio di oliva erogati in detti esercizi, in ragione di miliardi 71,9 per il 1980 e miliardi 114,6 per il 1981, in quanto non risultavano espletati nel termine dei 150 giorni previsti dal Regolamento CEE 3089/78 i controlli sulle imprese di confezionamento che avevano chiesto l'aiuto.

Vero è che l'Italia, in tale occasione, ha sostanzialmente eccepito che nei casi-costituenti la quasi totalità - in cui le imprese chiedevano il pagamento anticipato dell'aiuto su cauzione, il termine dei 150 giorni andava riferito a tale pagamento e non ai controlli; ma è pur vero che la Commissione, anche se non ha insistito nei casi di specie sul rifiuto di spesa, non ha modificato il proprio assunto, per cui viene a gravare sul settore una gravissima incognita in quanto, ove la Commissione stessa non dovesse recedere da tale atteggiamento, l'Italia si vedrebbe esposta a sostenere oneri ingenti in relazione all'ammontare degli aiuti corrisposti negli esercizi successivi (12).

Nè allo stato delle cose la situazione sembra suscettibile di miglioramento, atteso che il controllo sulle imprese, in mancanza di valide alternative, resta, fin dal momento dell'istituzione della misura di sostegno, affidato al servizio repressioni frodi, alle prese con noti problemi di ristrutturazione e di potenziamento, e ad un nucleo di funzionari del ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Merita poi di essere sottolineata un'altra problematica che emerge da talune riserve espresse sui conti 80/81 e che trascende l'ambito dell'Azienda, investendo istanze di coordinamento a livello politico.

Dette riserve si basano sul principio, confermato da una recente sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (sentenza 27 marzo 1984 n. 109/82), che le misure nazionali autonome devono essere in sintonia con il carattere e gli obiettivi della politica agricola comune; in mancanza di tale rapporto di sintonia, le spese dichiarate dagli stessi membri a titolo comunitario, incompatibili con le misure nazionali, non possono fruire del finanziamento comunitario.

Questo si sarebbe verificato in Sicilia nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli - per il quale il Regolamento (CEE) n. 516/77 istituisce un regime comunitario completo - in quanto la Regione siciliana, con le leggi regionali n. 83/80 e 97/81, ha previsto la concessione di un aiuto a favore dei produttori di pomodoro. Tale aiuto nazionale è stato ritenuto incompatibile con la citata regolamentazione comunitaria, in quanto a detta della Commissione CEE "aggiunto abusivamente alla corrispondente misura comunitaria, ha falsato il mercato siciliano".

(12) Tali aiuti sono ammontati a miliardi 202,8 nel 1982, 283,7 nel 1983, 315,5 nel 1984 e 228,5 nel 1985.

La descritta vicenda è analoga a quella prodotta dalla legge 18 agosto 1978, n.506 che, disponendo l'aumento da L.40.000 a L. 80.000 per ettanidro del diritto erariale sull'alcol, aveva, secondo la Commissione CEE, alterato le condizioni di mercato sulle quali era stato fissato il livello dell'aiuto comunitario alla distillazione e giustificato, così, nella decisione dei conti relativi al 1978 e 1979, il rifiuto delle spese sostenute a titolo di distillazione comunitaria.

Appare, quindi, evidente la esigenza di iniziative politiche che garantiscano nelle aree coperte dalla riserva comunitaria i necessari raccordi idonei ad evitare di scaricare sul bilancio nazionale oneri a sostanziale titolo sanzionatorio.

2 - Organizzazione dei servizi e del personale

a) Organizzazione dei servizi

Come si è avuto modo di notare, nel corso del 1985 è stato emanato lo statuto - regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 14 febbraio 1985, n.30 - che ha determinato compiutamente, così come previsto dalla legge n.610 del 1982, la struttura organizzativa dell'Azienda e le attribuzioni dei compiti degli organi e degli uffici, disciplinando, altresì, le funzioni del direttore generale e degli altri dirigenti.

Sono, quindi, operanti tutti gli organi ed uffici normativamente previsti, e cioè: il Presidente - che è il ministro per l'agricoltura e foreste -, il Consiglio di Amministrazione - che nell'attuale composizione è stato costituito con decreto del Presidente della Repubblica del 2 marzo 1983 -, il Collegio dei revisori dei conti - che, sebbene costituito con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 1983, ha potuto cominciare ad operare solo dalla data di approvazione del bilancio di previsione per il 1986, avendo fino a tale momento l'articolo 18 della legge n.610 del 1982 lasciato in vigore il vecchio modulo di controllo - ed il direttore generale, nominato con decreto del Presidente della Repubblica del 13 dicembre 1985.

Con lo statuto-regolamento si è data attuazione anche all'articolo 11 della legge 610, consentendosi l'entrata in funzione degli uffici interni di controllo, e cioè dell'ufficio di ragioneria, per il controllo preventivo interno di legittimità e regolarità delle spese e la vigilanza sulla riscossione delle entrate, e dell'ufficio ispettivo per la vigilanza sulle attività da chiunque svolte per conto dell'Azienda, sulle gestioni tenute dagli enti assuntori dei servizi dell'Azienda medesima, nonché sulle operazioni e gli adempimenti eseguiti o da eseguire nei confronti dell'AIMA in connessione ai compiti demandate.

Si è del pari regolamentata l'iscrizione all'Albo degli assuntori, adempimento normativamente richiesto e al tempo stesso di indispensabile ausilio per l'utilizzazione da parte dell'Azienda di tali importanti strumenti operativi - come ricordato nelle precedenti relazioni - cui vengono affidate, secondo quanto previsto dall'articolo 8 della legge n. 610, con apposite convenzioni, le operazioni di ammasso per gli interventi comunitari e nazionali.

Va, infine, menzionato per il particolare rilievo che assume nell'organizzazione dell'Azienda, il Comitato consultivo nazionale - istituito dalla ripetuta legge di riforma con l'articolo 5 - al fine di assicurare la partecipazione all'attività dell'AIMA delle categorie interessate e delle loro organizzazioni.

Esso ha il compito di esprimere pareri sui programmi annuali e pluriennali, nonché sulla relazione annuale di attività dell'A.I.M.A.; sui disciplinari dei contratti di assuntoria e sulle condizioni generali di contratto per l'espletamento dei compiti istituzionali dell'Azienda e su tutte le questioni sulle quali il Consiglio di Amministrazione dell'A.I.M.A. ed il CIPAA intendano interpellarlo.

Per la iscrizione delle imprese nell'albo degli assuntori il parere del Comitato è obbligatorio.

Il Comitato, che è formato da 24 membri in rappresentanza di tutte le associazioni agricole interessate, è stato nominato con decreto del ministro dell'agricoltura e delle foreste in data 30 maggio 1983.

Va aggiunto, poi, come già in precedenza ricordato, che ai sensi dell'articolo 11 della citata legge, n. 610, il Presidente della Corte dei conti, con ordinanza n. 396 del 27 novembre 1985, ha istituito l'ufficio speciale deputato al controllo sulla gestione dell'Azienda, da esercitarsi nell'ambito della Sezione di Controllo sugli

enti sovvenzionati dallo Stato con le modalità previste dagli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 21 marzo 1958, n.259. Detto ufficio predispone gli elementi per il referto della Corte al Parlamento sul controllo di gestione, nonché sulla efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dall'Azienda; assicura, altresì, l'assistenza e la collaborazione richieste dalla Corte dei conti delle Comunità europee, in merito alla gestione dei fondi comunitari di pertinenza dell'Azienda.

b) Personale

La legge n. 610 del 1982 di riordinamento dell'AIMA - come si è avuto modo di notare nelle precedenti relazioni - ha dotato l'Azienda, che ne era sprovvista, di un proprio organico, nel quale, per effetto delle disposizioni transitorie, ha diritto di transitare tutto il personale delle altre amministrazioni statali e dell'ufficio di ragioneria presso l'A.I.M.A. in servizio presso l'Azienda alla data del 30 giugno 1981 (13).

Al 31 dicembre 1985 il personale inquadrato ammontava a 67 unità, compreso il Direttore generale(14).

Restano da inquadrare 185 unità che nei termini previsti dalla legge di riordino hanno esercitato il diritto di opzione.

Oltre le 185 unità che sono da inquadrare continuano a prestare servizio presso l'Azienda n.18 unità non optanti in forza dell'articolo 13 della citata legge n.610. L'Azienda si avvale inoltre di 6 unità comandate. La tabella n.2 evidenzia la situazione del personale alla data del 31 dicembre 1985 ripartito per Amministrazione di provenienza.

Appare rilevante il ritardo che si registra nella definizione delle operazioni di inquadramento; esso va considerato come elemento ostativo nel processo di potenziamento dell'Azienda. Oltre ad impedire, infatti, la indizione di concorsi pubblici per coprire le consistenti vacanze di organico, crea una situazione di precarietà che incide negativamente sulla governabilità della struttura. Completa il quadro una accentuata mobilitazione sindacale che nella delineata situazione di incertezza trova alimento raggiungendo, com'è avvenuto nel corso dell'anno, punte di particolare tensione. Conseguenza di tale situazione è l'aggravamento delle condizioni di funzionalità dell'organismo di intervento proprio in ragione di una legge di potenziamento.

Non va sottaciuto al riguardo che la stessa previsione normativa (15) di moduli decisionali che implicano forme partecipative finisce talvolta per determinare ripercussioni sulla speditezza delle operazioni di inquadramento.

3) Profili di attività istituzionale

La ripetuta legge n.610 del 1982 di riordinamento dell'A.I.M.A. ha configurato la medesima come struttura operativa, a competenza generale ed aperta, per l'attuazione degli interventi sul mercato agricolo-alimentare, sia di quelli nazionali nell'ambito della programmazione annuale deliberata dal CIPAA, sia di quelli comunitari, come organismo di intervento dello Stato italiano, nel quadro della politica agricola comunitaria.

(13) La legge n.610, ha previsto, altresì, la 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 conclusosi nel 1984 con la nomina in prova dei 49 vincitori.

(14) Il personale finora inquadrato è composto da un dirigente superiore, 14 primi dirigenti, 3 direttori di revisione r.e., un impiegato della VII qualifica funzionale, 10 della VI qualifica 35 della quarta e 2 della seconda.

(15) L'art.17 della legge 14 agosto 1982, n.610, ha previsto la istituzione di una Commissione paritetica aziendale formata da quattro dirigenti in rappresentanza dell'A.I.M.A. e quattro dipendenti dell'Azienda designati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative, con il compito di identificare i concreti profili professionali.

Il Consiglio di amministrazione ha ritenuto che in base alla formulazione letterale del citato art. 17 andava riconosciuta a detta Commissione la competenza deliberativa in ordine alla identificazione dei profili professionali ed alle operazioni di inquadramento.

Va, però, a tal riguardo notato che, in relazione alle regole delle organizzazioni comuni di mercato che vincolano tutti gli Stati membri, per effetto della loro adesione al trattato istitutivo della Comunità, le politiche nazionali autonome hanno poche possibilità di esprimersi (16). Conseguentemente, considerando che quasi tutti i settori agricoli hanno una organizzazione comune di mercato, può dirsi che le azioni di sostegno nazionali hanno carattere complementare e residuale. Sicchè di gran lunga prevalenti sono le attività che l'Azienda svolge come organismo di intervento.

Sulle azioni nazionali complementari, appare interessante notare che da qualche anno, in concomitanza con l'accentuarsi della crisi finanziaria delle Comunità (17) lo Stato italiano tende a sostituirsi alla Comunità nel finanziare misure di sostegno che la Comunità stessa abbandona totalmente o parzialmente.

Relativamente a tali interventi, che sono consentiti dalla normativa comunitaria, merita di essere segnalato che gli stessi vengono sovente disposti, in forma meramente sostitutiva, senza le preventive necessarie verifica e valutazione del permanere delle condizioni a suo tempo poste a fondamento della introduzione della misura di sostegno nell'ambito CEE, nè delle ragioni che hanno indotto, a livello comunitario, alla riduzione o alla soppressione della medesima.

Nell'ambito delle esistenti organizzazioni comuni di mercato, l'A.I.M.A. come organismo designato dello Stato membro, cura la esecuzione degli interventi diretti alla regolarizzazione del mercato interno.

Le tipologie degli interventi comunitari sono riconducibili a quattro forme principali.

Quella prevalente, sotto il profilo quantitativo, e che riguarda il 76% circa dei prodotti, è basata sul criterio del prezzo di sostegno che garantisce ai produttori lo smaltimento dei prodotti ed il loro prezzo. I meccanismi operativi sono costituiti da: ammassi pubblici, aiuti allo stoccaggio privato, aiuti alla distillazione, premi per la trasformazione industriale o ritiri di prodotti ortofrutticoli.

La seconda forma, che riguarda il 21 per cento circa delle produzioni, non interessa l'A.I.M.A. in quanto si traduce in una protezione dalle importazioni a basso prezzo dal resto del mondo di prodotti del tipo di quelli protetti.

Vi è poi una forma di aiuto complementare, che copre il 2,5 per cento della produzione, per quei prodotti per i quali la Comunità è generalmente deficitaria; tale aiuto è diretto a favorire il consumo dei prodotti contenendone il prezzo non a scapito del reddito dei produttori.

Vi è in fine una forma di aiuto forfettario per ettaro e per quantità che copre uno 0,5 per cento della produzione.

Al fine di offrire una visione riassuntiva della spesa erogata si riportano di seguito i dati relativi ai vari settori di intervento ed alle specifiche misure utilizzate, divisi a seconda della imputazione della spesa sul bilancio comunitario e sui fondi nazionali.

(16) I principi sui quali si fondano le organizzazioni di mercato, istituite dalla politica agricola comune, sono generalmente ritenuti quelli della unicità del mercato europeo (libertà di scambi, armonizzazione della disciplina normativa ed amministrativa), della preferenza comunitaria (dazi doganali, prelievi) e della solidarietà finanziaria (bilancio comunitario).

(17) Riflettono bene le difficoltà finanziarie della Comunità le decisioni del Consiglio delle Comunità Europee in data 23 aprile e 7 maggio 1985 relative a versamenti di contributi supplementari al bilancio della Comunità per l'anno 1985 sotto forma di anticipi non rimborsabili e all'aumento delle risorse proprie della Comunità. In attuazione di tali decisioni il decreto-legge 30 dicembre 1985 n. 784, convertito nella legge 28 febbraio 1986, n. 43 ha autorizzato la spesa di lire 750 miliardi per il 1985, lire 1.520 miliardi per il 1986 e 1.620 per il 1987. Anche per finanziare il bilancio rettificativo e suppletivo dell'esercizio 1984, fu, con la legge 26 marzo 1985 n. 116, in attuazione di un'analoga decisione comunitaria, autorizzato il versamento di 216 miliardi.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A) - <u>A carico dei fondi della Comunità</u>		
	millardi	variazioni % rispetto all'84
integrazione prezzo grano duro	288,9	+ 29,20
aiuti nel settore del latte e dei prodotti derivati	218,4	+ 54,67
integrazione prezzo olio d'oliva	493,3	- 43,47
aiuto al consumo olio d'oliva	228,5	- 27,60
spese per l'istituzione di uno schedario olivicolo nazionale	19,4	- 15,29
aiuti alla produzione di semi oleosi	258,2	+ 146,84
aiuti nel settore ortofrutticolo	1.007,9	- 23,74
aiuti nel settore della pesca	2,6	+ 160,00
aiuti all'ammasso privato di carni suine e bovine	14,7	- 13,02
premi ai produttori di carni ovine	7,2	+ 928,57
premi per le nascite vitelli	79,3	- 9,48
premi per il mantenimento delle vacche nutrici	19,1	+ 13,69
premi nel settore del tabacco	512,4	+ 5,56
premi all'ammasso privato di vini da tavole e di mosti	199,4	- 6,26
aiuti alla distillazione vini da tavola	451,2	- 34,06
aiuti per l'acquisto di prodotti ricavati dalla distillazione vi- ni da tavola - quota partecipa- zione FEAOG	24,1	+ 338,18
aiuti per l'acquisto di prodotti ricavati da prestazioni viniche - quota partecipazione FEAOG	31,4	- 18,23
quota parte del prezzo di acqui- sto pari all'aiuto comunitario (art. 41) - (distillazione obbli- gatoria) (*)	66,2	----

(*) Misure di intervento di nuova istituzione (Regg. CEE 337/79 del 5 febbraio 1979, 147/85 e 148/85 del 18 gennaio 1985).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	milliardi	variazion. % rispetto all'84
aiuti alla produzione di fibre tessili	0,7	----
aiuti alla produzione di foraggi, mangini e sementi	29,4	+ 84,90
restituzione all'esportazione di forniture in dono per aiuti ali- mentari	41,4	+ 140,69
indennità di compensazione fissa campagna cereali	5,6	+ 115,38
	-----	-----
	3.999,3	- 12,83
 B) <u>A carico di fondi comunitari per aiuti alimentari</u>		
aiuti alimentari comunitari ai paesi in via di sviluppo	11,7	+ 27,17
 C) <u>A carico di fondi nazionali</u>		
aiuti alimentari nazionali ai paesi in via di sviluppo	89,4	+ 126,32
prestazioni viniche obbligatorie ed acquisto dell'alcole derivato	264,7	- 15,84
aiuti all'ammasso privato vini da tavola e di mosti	23,2	----
acquisto nazionale alcole da frut- ta, patate e vinaccia (**)	2	----
ammasso pubblico formaggio pecori- no romano	0,8	- 99,96
spese connesse alle attività del Comitato tecnico amministrativo per lo schedario oleicolo italiano	0,5	- 16,67
commercializzazione dello zucchero	0,5	- 98,60
commercializzazione dell'alcole	39,6	- 27,34
commercializzazione dei cereali	329,8	+ 107,55
commercializzazione dell'olio di oliva	94,4	- 67,31
commercializzazione tabacco in colli	5,7	- 50,00

(**) Legge n. 610 del 14 febbraio 1982 - Delibera del CIPAA
dell'11 ottobre 1984.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	miliardi	variazioni % rispetto all'84
commercializzazione prodotti caseari e loro derivati	3,5	- 25,54
commercializzazione delle carni bovine	567,9	+ 49,09
premi speciali per il mantenimento vacche nutrici	31,8	+ 13,97
differenza prezzo per acquisto grano estero	0,5	----
premio supplementare nascita vitelli	3,8	----
contributo a sostegno delle pesche nettarine ritirate dall'Associazione produttori (*)	4,6	----
aiuto speciale ai tabacchicoltori colpiti dal sisma del 1980	26,8	----
spese per l'automazione dei servizi aziendali (**)	7,5	----
spese per il pagamento dell'IVA	105,6	- 11,56
	-----	-----
	1.602,6	+ 10,05
TOTALE GENERALE	5.613,6	- 7,27

(*) Legge n. 610 del 14 febbraio 1982 - Delibera CIPAA del 1 agosto 1985.

(**) Stanziamento autorizzato con legge 22 dicembre 1984 numero 887 (legge finanziaria) e trasferito sul bilancio di funzionamento (Cap. 145 dell'entrata).

La evidenziazione grafica, di cui alla tabella 3 degli aggregati complessivi di spesa dei settori di un intervento, raffrontata, in termini percentuali, a quelli del 1984, mostra che gli incrementi più significativi si sono verificati nel settore dei cereali (dal 6,63% all'11,66%) e in quello delle carni (dal 6,58% al 10,50%): che quasi tutti gli altri settori non presentano significative variazioni ad eccezione di quello delle materie grasse che registra una flessione (dal 24,78% al 14,89%).

Si riportano, infine, nelle unite tabelle nn. 4 e 5 i pagamenti effettuati nel corso del 1985 distinti per campagne di riferimento, nelle quali cioè si è maturato il diritto all'aiuto.

Dall'esame delle stesse emerge, come di consueto, che un rilevante importo degli aiuti erogati nel corso dell'esercizio si riferisce a campagne di parecchi anni antecedenti.

È di tutta evidenza l'esigenza di eliminare le cause di tali ritardi che riducono o addirittura vanificano l'efficacia ed utilità degli interventi.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

CAP	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	TOTALI
103	48.252.785	142.035.460	175.312.595	250.693.749	341.113.570	475.122.570	457.901.130	1.890.431.859
133	1.358.357.360	2.371.206.945	286.016.430	1.280.614.820	2.649.598.665	3.536.277.955	5.918.200.765	17.400.272.940
134	41.951.395	—	839.117.015	—	—	—	973.140.646	1.854.209.056
135	283.092.755	325.273.245	607.667.300	644.892.615	1.321.832.305	921.359.735	304.354.090	4.408.472.045
136	4.371.609.230	8.981.054.150	6.235.098.020	7.294.363.121	8.388.989.535	12.275.030.670	8.268.426.440	55.814.571.166
137	14.407.865	16.758.685	17.359.475	33.349.650	74.895.765	40.578.030	18.010.890	215.360.360
138	1.792.990	723.050	1.351.615	2.255.810	16.299.980	22.868.310	58.187.880	103.479.635
139	2.173.911.500	2.980.159.600	2.581.146.500	5.375.076.100	4.521.722.100	4.680.093.600	2.736.350.500	25.048.459.900
140	131.571.115	340.393.735	604.107.755	989.527.995	469.762.875	252.737.575	374.795.395	3.162.896.445
141	757.757.045	858.863.140	784.971.065	1.014.393.135	1.171.284.800	2.404.037.365	1.637.521.490	8.628.828.040
	9.182.704.040	16.016.468.010	12.132.147.770	16.885.166.995	18.955.499.595	24.608.105.810	20.746.889.226	118.526.981.446

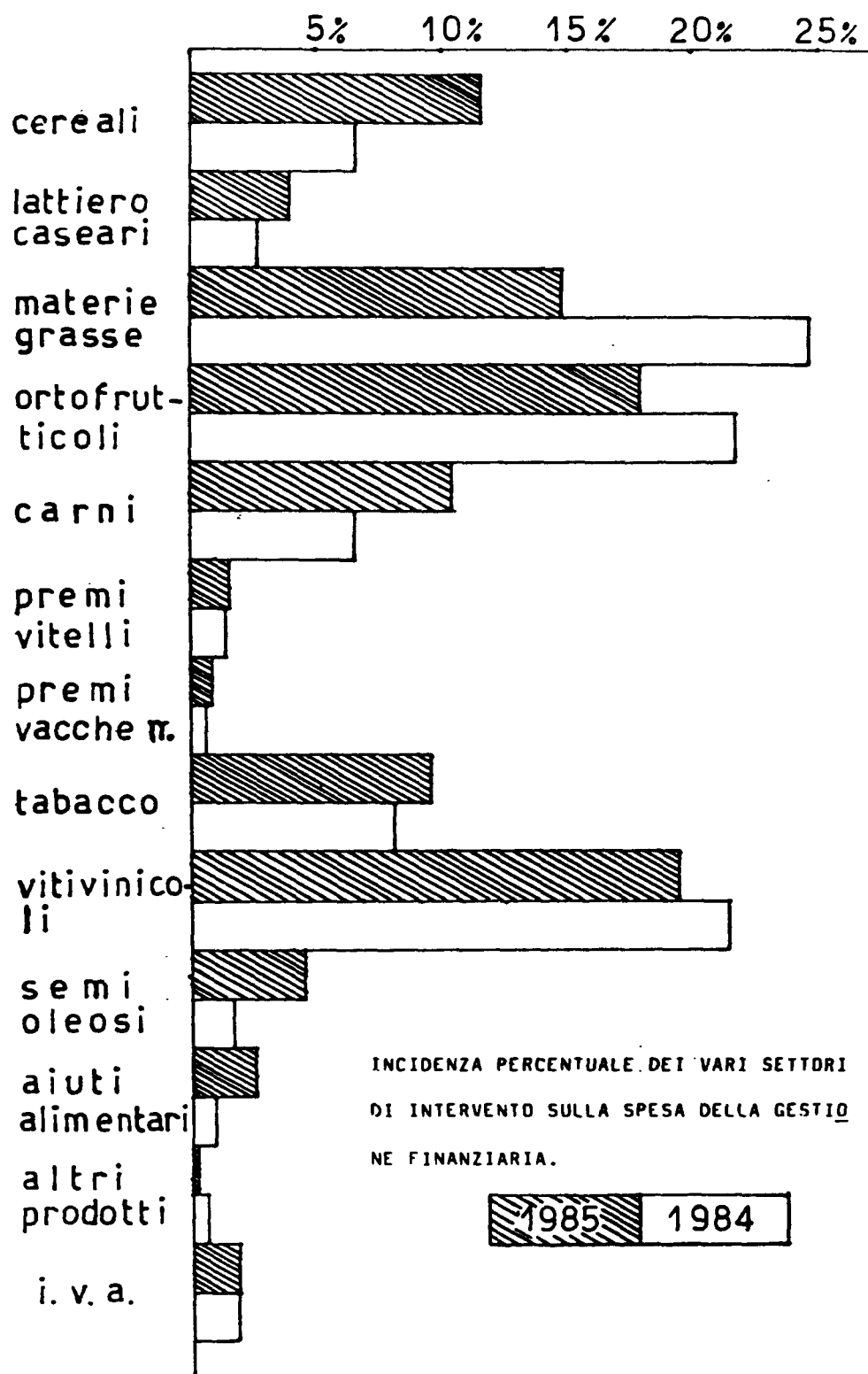
LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2

SITUAZIONE PERSONALE IN FORZA AL 31/12/1985

QUALIFICA	M.A.F.		C.F.S.		RAGIONERIA		MONOPOLI	ENTI MAF		Personale comandato ai sensi D.P.R. 727/74
	optante	non optante	optante	non optante	optante	non optante		optante	non optante	
Primo Dirigente	==	==	==	==	==	1	==	==	==	1
Ispettore Generale r.e.	==	==	==	==	==	==	==	==	==	==
VIII qual. funz.	4	1	==	==	1	==	7	==	==	==
VII " "	30	2	6	1	3	1	42	==	3	1
VI " "	22	2	1	==	==	==	8	1	==	3
V " "	5	2	4	1	1	1	4	==	==	1
IV " "	6	==	==	==	4	==	12	==	==	==
III " "	11	1	==	1	==	==	2	==	==	==
II " "	9	==	==	1	2	==	==	==	==	==
TOTALI	87	8	11	4	11	3	75	1	3	6

TABELLA 3



LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

A CARICO

PAGAMENTI DELL'ANNO CAMPAGNE	76 76/77 e precedenti	77 77/78	78 78/79	79 79/80	80 80/81
Integrazione prezzo grano duro	3.381.865	2.701.895	7.766.085	13.035.385	7.877.050
Aiuti nel settore del latte e dei prodotti derivati	—	—	—	1.839.245	24.811.455
Aiuti alla produzione olio d'oliva	84.453.110	63.465.130	431.384.305	4.473.407.825	25.715.200.070
Aiuti al consumo olio d'oliva	—	—	—	—	—
Spese istituzione olivicoltura nazionale	—	—	—	—	—
Aiuti alla produzione semi oleosi	—	—	—	—	—
Aiuti nel settore ortofrutticolo	—	—	—	—	182.572.660
Aiuti nel settore della pesca	—	—	—	—	—
Aiuti ammasso privato carni suine e bovine	—	—	—	—	—
Premi ai produttori di carni ovine	—	—	—	—	—
Premi per la nascita dei vitelli	261.015	35.530	—	—	61.413.725
Premi per il mantenimento vacche nutrici	—	—	—	—	—
Premi nel settore del tabacco	—	—	—	—	1.010.664.918
Aiuti ammasso privato vini tav. e misti	—	—	—	10.228.080	3.576.644.760
Aiuti alla distillazione vini da tavola	—	—	—	—	—
Aiuti acquisto prodotti ricavati dalla distillazione vini tavola - quota partecip. FE406	—	—	—	—	—
Aiuti per acquisto prodotti ricavati da prestaz. viniche - quota partecip. FE406	—	—	—	—	—
Quota parte del prezzo di acquisto pari all'aiuto comunitario (art. 41) (distillazione obbligatoria)	—	—	—	—	—
Aiuti alla produzione di fibre tessili	—	—	—	—	—
Aiuto alla produzione di foraggi, mangimi e sementi	—	—	—	—	—
Restituzione all'esportazione di forniture in dono per aiuti alimentari	—	—	—	—	—
Indennità compensazione cereali	5.965.500	—	—	—	—
TOTALI . . .	94.061.490	66.202.565	439.150.330	4.498.510.535	30.579.190.638

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

COMUNITÀ

81 81/82	82 82/83	83 83/84	84 84/85	85 85/86	TOTALI
4.900.750	11.246.665	22.627.820	206.194.964.445	82.677.351.385	288.945.853.285
593.246.210	5.070.770.880	12.732.110.220	184.439.465.585	15.556.798.405	218.419.042.000
83.070.265.560	393.289.420	142.764.775.810	236.283.779.810	—	493.280.021.040
—	226.982.995	28.719.463.740	43.790.978.760	85.774.601.950	228.512.027.445
—	—	—	—	19.445.166.445	19.445.166.445
—	—	23.872.060	54.518.823.035	203.669.368.970	258.212.064.065
1.148.719.690	1.194.963.990	17.824.228.810	823.247.951.415	164.274.228.520	1.007.873.471.185
—	—	31.169.750	242.738.115	2.343.687.610	2.617.595.475
—	—	3.249.801.420	11.474.708.191	—	14.724.509.611
—	—	186.374.865	7.048.801.330	—	7.235.176.195
2.055.002.485	21.409.828.190	53.214.810.984	2.606.145.320	—	79.347.497.199
392.640	—	17.319.015	19.034.715.200	—	19.052.427.455
4.340.085.193	5.619.943.505	41.601.775.538	401.838.245.339	57.965.893.860	512.376.608.353
20.181.809.495	6.603.196.940	15.673.038.210	131.388.151.530	21.839.036.165	199.372.105.180
83.600	277.517.300	217.497.713.575	233.380.778.240	—	451.156.085.715
—	—	94.626.885	23.999.563.450	—	24.084.190.335
—	—	133.654.290	31.266.533.525	—	31.400.187.815
—	—	—	66.207.145.210	—	66.207.145.210
—	2.107.895	—	738.729.900	—	740.837.795
—	—	235.418.845	14.979.664.055	14.142.289.590	29.357.372.490
—	—	—	—	41.434.534.700	41.434.534.700
—	—	258.618.095	5.280.177.765	—	5.544.761.360
111.395.508.573	40.809.847.780	534.281.200.032	2.567.962.060.820	709.222.957.600	3.999.348.690.350

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 5

A CARICO STATO ITALIANO

PAGAMENTI DELL'ANNO (CAMPAGNE)	66/77	69/70	76/79	80/81	81/82	83/84	84/85	85 85/86	TOTALI
Aiuti alimentari nazionali ai Paesi in via di sviluppo						12 656 061 760	63 084 869 020	13 665 437 790	89 486 368 570
Oneri acquisto e stoccaggio alcool derivato distillazione					687 337 415	79 000 430	63 858 249 670	200 107 585 445	264 732 172 940
Aiuti al magazzino privato vini da tavola e mosti di uve L. 184/84								23 195 163 990	23 195 163 990
Acquisto nazionale alcool da frutta, patate e vinacce - del 1000								2 038 917 150	2 038 917 150
Ammasso pubblico formaggio pecorino romano produzione 1983								808 777 500	808 777 500
Spese commesse attività comit. tecnico amministrativo viticolo italiano								460 957 380	460 957 380
Differenze prezzo per acquisto di grano estero		342 505	490 000 000						490 000 000
Integrazione prezzo olio di oliva									342 505
Indennizzi ai detentori di oli prodotti prima della camp. 66/67	6 473 770								6 473 770
Premi supplementari per il mantenimento delle vacche nutrice				2 755 445	192 640	89 947 575	31 724 528 000		31 817 623 660
Premio supplementare alla nascita dei vitelli								3 808 981 585	3 808 981 585
Contributi a sostegno delle pesche nettarine nris da ass. prodotti								4 538 701 850	4 538 701 850
Aiuto speciale ai tabacchicoltori colpiti dal visma del mod. 1980								26 802 292 390	26 802 292 390
Spese per l'autom. servizi aziendali								7 500 000 000	7 500 000 000
Spese per il pagamento dell'IVA								105 610 452 745	105 610 452 745
TOTALI . . .	6 473 770	342 505	490 000 000	2 755 445	687 730 055	12 825 009 765	158 667 646 690	388 537 274 825	561 217 230 055