

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

1.1 Durante il decorso esercizio hanno continuato ad evolversi — nel contesto delle problematiche generali interessanti la Presidenza — taluni profili riguardanti il funzionamento del Consiglio di gabinetto, l'attività dei Comitati interministeriali, l'effettiva operatività della conferenza Stato-regioni, il "sistema" dei ministri senza portafoglio, la specificazione del coordinamento in tema di affari giuridici e nelle materie tecnico-legislative, le risultanze finali dell'impegno di commissioni e comitati con compiti di studio, ricerca ed elaborazione istituzionale.

Nel contempo, nel 1986 e fino ai primi mesi del 1987, si è snodato il dibattito parlamentare sulla disciplina della attività di governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

1.2 Come appena detto, il provvedimento relativo alla "istituzione governo" ha avuto forte seguito nel Parlamento. In tal modo le tematiche di fondo, quali quelle del delicato rapporto tra momento della collegialità e guida monocratica, del nesso tra ruolo del Presidente del Consiglio (di cui sono stati precisati i poteri di indirizzo e coordinamento) ed ordinamento della Presidenza, di una maggiore, e più flessibile, articolazione delle strutture del Governo hanno vissuto, nell'ultimo triennio, "una lunga stagione" di vivaci dibattiti politico-culturali, con apporti provenienti anche dalla dottrina. Tutto ciò, dopo che era stato posto in luce (1) il "sapore rituale e quasi declamatorio" che rischiava di assumere la sottolineatura della perdurante inerzia legislativa nell'attuazione del dettato costituzionale che qui rileva.

Altre questioni di fondo si sono, altresì, affermate: basta richiamare, in proposito, i temi delle fonti normative, delle innovazioni da introdurre in un quadro da ispirare a una possibile delegificazione e — su altro versante — i temi della disciplina delle figure dei sottosegretari di Stato e dei commissari del Governo.

Le molte disfunzioni e l'insoddisfacente andamento dell'amministrazione statale, che la Corte rileva dal quotidiano confronto, nella sede del controllo, con l'azione amministrativa e di spesa, sembrerebbero deporre — peraltro — in favore della necessità di addivenire, sempre nell'ottica di una compiuta attuazione dell'articolo 95 della Costituzione, anche ad una normativa sulla organizzazione dei dicasteri.

Va infatti evidenziata, al riguardo, la sempre maggiore complessità di materie per loro natura diffuse e "disperse", contraddistinte da competenze ministeriali variegate, e che — per di più — realizzano i momenti decisionali in contesti disparati. Sussiste, invero, nell'assetto dei pubblici poteri una fitta rete di competenze intersettoriali, con possibili sovrapposizioni ed interferenze, che postulano un riferimento alla Presidenza del Consiglio ai fini del coordinamento e dell'unità di indirizzo politico e amministrativo: di qui la ipotesi di una contestualità, pur non imposta dalla Costituzione, tra disciplina delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri (taluni in condizioni di degrado ovvero di sopravvivenza routinaria) ed ordinamento della Presidenza.

(1) L'osservazione che segue è contenuta nella relazione illustrativa dell'originario disegno di legge governativo presentato il 16 luglio 1984 (atto Camera, IX legislatura, n. 1911).

1.3 Si è annunciato, in precedenza, che nella realtà di un quadro formalmente inalterato si sono registrati nel 1986 segnali — talora di segno contrapposto — ma tutti di una certa significatività.

È proseguita l'attività del Consiglio di gabinetto che, anticipando di fatto la disciplina legislativa già ipotizzata, continua a funzionare come organo di supporto del Presidente del Consiglio per i compiti di coordinamento, di guida e di indirizzo e per la preventiva elaborazione, non esaustiva, di atti normativi e di questioni da portare, poi, all'esame del Consiglio dei ministri.

1.4 Quanto ai Comitati interministeriali è stata già avvisata in passato l'esigenza, che permane, di adeguate soluzioni legislative idonee a risolvere nodi costituzionalmente rilevanti (ad esempio: rapporti tra CIPE, altri comitati previsti per legge e Consiglio dei ministri).

Emergono, soprattutto, l'attività e i concreti poteri del CIPE, considerati insieme ai compiti dei comitati di settore (CIPI, CIPES, CICS e costituendo CIPET); la riforma disegnata dal Governo prevede in proposito, in modo esplicito, l'emanazione di decreti delegati che dovrebbero innovare, profondamente, la materia. Appare, comunque, utile perseguire (come contemplato dal provvedimento sull'ordinamento della Presidenza) l'eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni di competenze ed attuare un coordinamento delle attività inerenti a settori omogenei di competenza, anche se ripartiti fra più ministeri.

1.5 Un profilo negativo proviene, indubbiamente, dalla inadeguatezza di una sperimentazione in via amministrativa intesa a supplire (mediante l'apposita conferenza Stato-regioni) alla carenza di un centro permanente di raccordo per la realizzazione del rapporto Stato-regioni: inadeguatezza denunciata chiaramente — durante il 1986 — dalla mancanza di riunioni, nonostante la teorica validità della struttura e delle competenze del modulo organizzativo prescelto. La Corte, quindi, può soltanto, al riguardo, riaffermare un suo precedente assunto: la necessità, cioè, di una non più rinviabile introduzione nell'ordinamento di un organo permanente di riferimento, con autorevole veste istituzionale, dove possano trovare composizione e coordinamento gli interessi confluenti nel rapporto in questione.

1.6 Quanto ai ministri senza portafoglio (2) va registrata, innanzitutto, l'"istituzionalizzazione" del ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie, attuata dalla legge 16 aprile 1987, n. 183, la quale ha dettato una disciplina organica in materia di coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e di adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari.

Ciò premesso, sembra di poter affermare che gli incarichi di ministro senza portafoglio dovrebbero fungere da strumenti di ausilio del Presidente del Consiglio per l'esercizio di funzioni delegate (soprattutto per assicurare una migliore iniziativa di propulsione e coordinamento ovvero per la cura specifica di comparti e settori particolari) senza costituire una misura preordinata alla successiva istituzione di un dicastero.

Su taluni ministri senza portafoglio occorrono brevi, ulteriori, notazioni.

Il ministro per il coordinamento della protezione civile ha continuato ad operare durante l'intero 1986, ed opera tuttora nell'anno 1987, nella triplice qualità di ministro senza portafoglio (al vertice del dipartimento istituito all'interno 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 della legge 14 maggio 1981 n. 219 (attività che contempla, anch'essa, il ricorso ai moduli delle gestioni fuori bilancio). La connessa, e conseguente, disorganicità della disciplina legislativa — ulteriormente accentuata dalle numerose deroghe normative in ordine a procedure amministrative e finanziarie — si ricollega ad un già rilevato stato di incertezza di funzioni e competenze nel settore, che anno dopo anno sembra acuirsi.

(2) Va constatata, al riguardo, la contingente scelta dell'accorpamento effettuata in occasione della formazione del Governo di cui ai decreti del Presidente della Repubblica in data 17 aprile 1987: ed infatti i ministri per gli affari esteri e per i lavori pubblici hanno assorbito — rispettivamente — gli incarichi del coordinamento delle politiche comunitarie e del coordinamento della protezione civile mentre un unico ministro senza portafoglio ha "cumulato" gli affari regionali e la funzione pubblica.

In termini più generali, e facendo sostanziale riferimento a quanto detto in altra parte della presente relazione (3), può dirsi dimostrato come nell'immediato, ed allo stato della legislazione, una politica organica di sviluppo della protezione civile non sia agevolmente attuabile in un clima di indeterminatezza di ruoli; si delinea infatti, al momento, una situazione nella quale un ministro senza portafoglio viene a correlarsi con il ministero dell'interno in contesti ed ambiti dove sussistono, tuttora, competenze ed attribuzioni non ridefinite.

Conclusivamente, ritiene la Corte, così richiamando più estese osservazioni sviluppate nella relazione sul rendiconto generale per l'esercizio 1984, che due aspetti vadano ancora sottolineati:

– l'attività straordinaria dovrebbe essere adeguatamente ridisciplinata dal legislatore con riguardo sia agli strumenti giuridici (il potere di ordinanza "in deroga" dovrebbe riconoscersi solo per circostanze eccezionali di necessità e di urgenza e dovrebbe essere esercitato con provvedimenti motivati e soggetti ad idonea pubblicità) che agli strumenti operativi, specificando le materie di intervento diretto e quelle di intervento indiretto.

– l'attività ordinaria dovrebbe essere ricondotta, anche sotto il profilo contabile, alla normativa comune, con deroghe da prevedere e da regolamentare analiticamente dal legislatore (attraverso l'adozione di un quadro legislativo di riferimento).

Quanto al ministro per la funzione pubblica si registra la persistenza di un processo espansivo; ciò nel generale ambito della programmazione della politica del lavoro nel settore pubblico. L'anno 1986, infatti, ha visto confluire sul ministro nuove competenze in materia di programma biennale di occupazione (avente riflessi anche nel contesto delle autonomie locali) e in materia di organizzazione del mercato del lavoro (legge 28 febbraio 1987, n. 56, articolo 16, punto 6).

Altro ministro senza portafoglio che qui rileva è quello per gli interventi straordinari nel mezzogiorno il quale provvede, su delega del Presidente del Consiglio dei ministri, a coordinare il complesso dell'azione pubblica nel Mezzogiorno.

Per l'importanza delle connesse funzioni basta richiamare gli articoli 1 (attribuzioni in materia di programmazione triennale ed annuale) e 2 della legge 1° marzo 1986, n. 64; in particolare qui si menziona la verifica in sede esecutiva della puntuale applicazione delle deliberazioni del CIPE e, in caso di inadempienze o ritardi delle amministrazioni pubbliche interessate, la proposta al Consiglio dei ministri per l'adozione di misure integrative o sostitutive.

Si ricordano, altresì, gli altri atti normativi che, di recente, hanno comunque influito su compiti ed attribuzioni di questo ministro senza portafoglio: decreto-legge 9 dicembre 1986, n.835, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1987, n. 19 (avvio dell'attività dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno); decreto del Presidente della Repubblica 19 gennaio 1987 n. 12 (ordinamento del dipartimento per il Mezzogiorno); decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 1987 n. 58 (riordinamento degli enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno).

1.7 Taluni segnali e fatti sintomatici di maggior rilievo, maturati nel 1986 e nei mesi decorsi del 1987, si riconnettono, per la loro obiettiva importanza, alla stessa previsione costituzionale dell'unità di indirizzo amministrativo e della promozione e coordinazione dell'attività dei ministri, da attuare mediante l'azione del Presidente del Consiglio dei ministri. Ha avuto affermazione in special modo il profilo afferente ad una specificazione del coordinamento in tema di affari giuridici e nelle materie tecnico-legislative, che si è concretizzato in un lungo percorso: dall'esercizio del potere di iniziativa legislativa alla pubblicazione e raccolta dei testi normativi in termini e in forme di maggiore razionalità e di migliore intelligibilità.

(3) Si richiama, in proposito, la parte II°, sezione II°, capitolo XIII (ministero dell'interno).

Tale ricordato aspetto emerge, con notevole evidenza, da una serie di importanti circolari, che verranno menzionate, per esteso, nel successivo paragrafo sull'attività istituzionale.

Nello stesso contesto si situa un disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio (Atto camera n. 4482, IX legislatura, del 24 febbraio 1987) con il quale viene affrontato il tema dei provvedimenti amministrativi da emanare con la forma del decreto del Presidente della Repubblica, nell'intento di razionalizzare la produzione di atti a firma del Capo dello Stato e di rendere possibile, in un vasto spettro di materie, l'adozione di provvedimenti con la veste del decreto del Presidente del Consiglio o del decreto ministeriale.

Nell'ambito dell'attività di razionalizzazione normativa, che nella Presidenza del Consiglio durante il quadriennio 1983-1986 di inedita stabilità governativa ha trovato il momento di coagulo e propulsione, vanno collocati, inoltre, altri notevoli provvedimenti (decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092, decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1986, n. 217 e decreto del Presidente della Repubblica 23 luglio 1986 n. 611) (4).

1.8 I segnali e fatti sintomatici, di cui dianzi si è fatto cenno, si sono anche annidati nella ulteriore accentuazione di una tendenza, che è tipica dell'anno trascorso, ma che era già emersa, in passato: quella di valorizzare gli apporti di commissioni, comitati ed organi collegiali diversi.

Gli apporti sono stati molteplici provenienti da numerose commissioni di studio, proposizione, elaborazione e ricerca; nell'allegato al presente capitolo se ne fornisce, per completezza informativa, il relativo elenco.

Deve essere segnalata, in particolare, la conclusione dei lavori di un organo collegiale che ha trovato sbocco nel disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (atto Camera, IX legislatura, n. 4504, del 9 marzo 1987) relativo a "nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi" (5). L'iniziativa è intesa a soddisfare due esigenze molto avvertite: quella della partecipazione dei cittadini all'azione amministrativa fin dalla fase della sua impostazione e quella dell'accesso dei cittadini medesimi agli atti dei pubblici poteri.

2. Aspetti finanziari

2.1 Considerazioni strutturali sullo stato di previsione.

Il consolidamento dell'autonomia di uno stato di previsione "proprio" della Presidenza — autonomia che è stata anche conseguente a precise osservazioni formulate in passato dalla Corte (6) — può essere oggetto, ormai, di definitiva constatazione. Il disegno strutturale, delineatosi nel quinquennio, comprende la Presidenza del Consiglio dei ministri in senso proprio ed i servizi dipendenti, gli uffici dei ministri senza portafoglio e le magistrature speciali.

(4) Con decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092 è stato approvato il "testo unico" delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana il cui regolamento di esecuzione è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1986 n. 217. Il decreto del Presidente della Repubblica 23 luglio 1986 n. 611 ha, invece, definito l'elenco dei decreti e degli atti da inserire nella raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 1, primo e quarto comma, della legge 11 dicembre 1984 n. 839. Oltre le leggi e i decreti aventi forza di legge saranno — così — inseriti e ripubblicati nella Raccolta ufficiale molti altri atti.

Dopo l'avvenuta individuazione dei decreti e degli altri atti da ripubblicare nella raccolta ufficiale, quest'ultima ha acquistato — dal gennaio 1987 — la nuova denominazione di "Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana": in proposito risulta già diramata la circolare della Presidenza n. 11.26/8143.2.2 del 17 novembre 1986.

(5) I lavori richiamati sono quelli della sotto-commissione di studio che ha operato nell'ambito della commissione per la delegificazione e per la semplificazione dei rapporti fra Stato e cittadini.

(6) Si fa rinvio a quanto posto in luce nella relazione sul rendiconto annuale del 1980 (vol. II°, capitolo 1, pagina 21), del 1981 (vol. II° capitolo I°, pagina 20, pagine 30 e 31) e del 1982 (vol. II°, parte I°, capitolo I°, pagina 15).

LEGISLATURA X — 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 (COMPRESI)				RESIDUI			
	MEZZAI		DEFINITIVE		MEZZAI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)		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	143	100	-	263	100	-	0	0	21	100	-	290	100	-	77	100	0	100		
1977	138	96	5,8-	326	116	14,2+	0	0	37	114	16,2+	320	110	18,1+	69	77	0	100		
1978	128	89	11,8-	436	164	32,4+	0	0	42	151	32,4+	494	138	24,8+	84	108	0	100		
1979	130	91	15,5+	418	148	3,8-	0	0	400	146	3,8-	253	88	27,5-	281	281	3	232		
1980	226	157	62,3+	632	233	51,2+	237	100	561	196	36,1+	586	197	39,8+	101	226	0	100		
1981	298	208	32,2+	868	317	41,8+	387	139	608	277	61,4+	683	228	37,4+	256	331	0	294		
1982	589	406	56,8+	728	267	18,7-	894	266	717	266	10,5-	888	298	28,2+	97	127	0	769		
1983	628	439	43,9+	2.069	777	182,8+	940	278	2.042	759	186,7+	1.988	682	182,8+	179	229	1	1.988		
1984	747	521	10,8+	1.747	617	15,1-	764	310	1.728	610	15,5-	1.728	603	9,8-	257	236	0	1.728		
1985	634	436	26,8+	3.142	1.189	24,1+	838	306	3.086	1.182	28,9+	3.086	1.214	181,1+	786	1.029	0	1.029		
1986	688	478	4,8-	3.821	1.278	15,3+	888	378	3.586	1.277	15,3+	4.241	1.432	18,9+	490	572	10	1.432		

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	197	100	-	122	100	-	0	0	122	100	-	100	100	-	19	100	2	100
1977	156	148	48,3+	156	129	28,3+	0	0	118	128	28,3+	106	103	63,2+	17	89	11	442
1978	282	236	88,7+	282	206	88,7+	0	0	282	206	88,7+	267	227	48,2+	21	112	9	400
1979	301	261	77,8+	322	264	78,8+	0	0	322	264	78,8+	316	291	28,1+	27	141	7	306
1980	365	342	13,7+	306	300	13,5+	300	100	306	300	13,5+	301	332	14,1+	29	165	8	200
1981	591	468	37,8+	461	378	28,1+	457	124	461	378	28,1+	461	415	25,2+	36	180	8	200
1982	488	438	6,5-	464	372	14-	466	118	464	372	14-	466	372	18,3-	81	420	89	2712
1983	643	527	28,8+	583	462	24,8+	582	182	583	462	24,8+	582	517	38,8+	89	454	61	2993
1984	814	574	9,2+	808	721	56,2+	809	282	808	721	56,2+	808	686	38,8+	29	164	12	585
1985	1.069	809	72,3+	1.064	872	72,8+	1.068	297	1.064	872	72,8+	1.113	1.026	18,9+	100	531	13	589
1986	1.287	1.084	18,7+	1.561	1.271	46,8+	1.578	467	1.561	1.271	46,8+	1.682	1.617	51,1+	168	574	33	1.641

(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 X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1981 - 1986

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

ELABORAZIONE DEL 25 GIU 1987

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1981	1.357.417	83,02	21,80		0,11	0,21	0,04	1.442.791	106,29	-112.656	-8,30	27.281	2,01
1982	1.182.752	89,16	89,16		0,55	0,10	0,24	1.159.573	98,04	1.828	0,15	21.351	1,81
1983	2.621.795				10,50	2,72	0,01	2.740.663	104,53	-212.715	-8,11	93.828	3,58
1984	2.626.308				92,51	45,28	6,65	3.793.265	144,43	-1.205.070	-45,88	38.093	1,45
1985	4.205.431				81,98	23,85	97,66	4.446.504	105,73	-283.872	-6,75	42.799	1,02
1986	5.172.002							4.740.568	91,66	424.480	8,21	6.953	0,13
TITOLO 1													
1981	696.552	75,60	32,44		0,03	0,00	0,00	983.234	109,67	-112.656	-12,57	25.974	2,90
1982	728.372	90,73	90,73		0,75	0,03	0,00	706.976	97,06	466	0,06	20.929	2,87
1983	2.058.415				10,70	3,41	0,00	2.182.435	106,03	-217.848	-10,58	93.828	4,56
1984	1.746.576				86,41	64,89	4,11	2.766.879	158,42	-1.058.398	-60,60	38.093	2,18
1985	3.141.651				76,12	30,95	88,27	3.363.697	107,07	-264.845	-8,43	42.799	1,36
1986	3.621.134							3.196.324	88,27	417.857	11,54	6.953	0,19
TITOLO 2													
1981	460.865	97,44	1,09		0,27	0,63	0,11	459.557	99,72	0	0,00	1.307	0,28
1982	454.380	86,63	86,63		0,23	0,20	0,63	452.597	99,61	1.362	0,30	421	0,09
1983	563.380				9,79	0,21	0,06	558.248	99,09	5.132	0,91	0	0,00
1984	879.732				98,65	6,34	11,68	1.028.406	116,67	-146.674	-16,67	0	0,00
1985	1.063.780				98,89	98,89	2,89	1.092.807	101,79	-19.027	-1,79	0	0,00
1986	1.550.868							1.544.244	99,57	6.623	0,43	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

A livello di rubriche, e limitatamente a quelle contraddistinte con i numeri 18, 19 e 35 (ricerca scientifica e tecnologica, interventi nel mezzogiorno e protezione civile) va ribadita — di nuovo — la questione delle connesse deleghe di spesa che sono attribuite ai ministri senza portafoglio. In proposito permane, infatti, la validità della osservazione che ai ministri destinatari di competenze direttamente conferite dal legislatore (i cosiddetti 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 specifiche.

Quanto al tema — da sempre oggetto di particolare attenzione — della previsione, con legge di bilancio, di spese non sorrette da norme sostanziali — va preso atto, in questa sede, di un qualche riscontro dato al referto specifico effettuato dalla Corte nel corso dell’anno 1984. Si segnala, comunque, in ordine alle quattro unità elementari di bilancio che qui rilevano (i capitoli 1106, 1182, 1189 e 1196) che gli ultimi tre capitoli sono stati soppressi.

Per le spese riservate in senso proprio (cap. 1106), che continuano a sussistere, il disegno di legge sull’ordinamento della presidenza contiene, al riguardo, una norma specifica (articolo 27, secondo comma, del testo proposto dalla I commissione permanente del Senato): “le spese riservate sono iscritte in apposito capitolo... e non sono soggette ai prescritti controlli”.

Ancora a livello di capitoli va effettuata, criticamente, la segnalazione di 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).

2.2 Profili della gestione e sintesi dei dati contabili

2.2.1 Talune difficoltà, in ambito gestorio, si sono verificate a seguito della legge 8 luglio 1986, n. 349 che ha istituito il ministero dell’ambiente.

Detta legge (articolo 19) per la copertura dell’onere finanziario ha previsto, tra l’altro, “l’utilizzo degli stanziamenti iscritti nella rubrica 38 (ufficio del ministro per l’ecologia) dello stato di previsione della presidenza del Consiglio dei ministri per l’anno finanziario 1986”. Nel corso degli ultimi cinque mesi del 1986, non essendo intervenute le variazioni di bilancio previste dal secondo comma dello stesso articolo 19 e non essendo stata istituita la competente ragioneria centrale (articolo 15), il ministro per l’ambiente ha iniziato a disporre spese impegnando direttamente la succitata rubrica 38; in proposito, nella sede del controllo, sono state formulate osservazioni.

L’amministrazione è rimasta praticamente inerte per tutta la seconda parte del 1986 e soltanto in data 31 dicembre 1986 è stato adottato il decreto legge n. 920 (convertito nella legge 16 febbraio 1987, n. 39).

Esaminata, comunque, la situazione gestoria complessiva relativa alla rubrica 38 può osservarsi che, nonostante l’emanazione del decreto legge n. 920, al 31 dicembre 1986 l’amministrazione aveva impegnato soltanto il 37,7 per cento degli stanziamenti della rubrica stessa, mentre i pagamenti, alla stessa data, superavano di poco il 4 per cento.

Dette cifre, da sole, sembrano sufficienti per dimostrare la rilevanza delle discrasie ricordate, discrasie che potevano essere, almeno in gran parte, evitate ove si fosse provveduto ad inserire nella legge istitutiva del Ministero dell’ambiente adeguate norme di carattere transitorio.

2.2.2 Appaiono, poi, suscettibili di approfondimento le vicende relative all’istituzione della speciale indennità a favore del personale della Presidenza del Consiglio, di cui si farà cenno più oltre.

In proposito occorre subito evidenziare che l’articolo 9 della legge 8 agosto 1985, n. 455 aveva valutato l’onere complessivo derivante dall’attuazione della legge medesima in 500 milioni per l’anno 1985 e in 700

milioni per ciascuno degli anni 1986 e 1987. Detta previsione avrebbe dovuto concernere, innanzitutto, la nuova indennità prevista dall'articolo 8 ma, verosimilmente, anche la spesa conseguente alla istituzione delle dotazioni organiche dei ruoli direttivo e di concetto nonchè agli inquadramenti previsti dagli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 della stessa legge.

A seguito di incertezze nella individuazione delle categorie di personale destinatario della nuova indennità, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri determinativo del compenso (articolo 8, primo comma) è intervenuto soltanto in data 11 giugno 1986 per cui nel corso del 1985, nella ritenuta impossibilità di disporre impegni, la prevista somma di 500 milioni non veniva neanche iscritta in bilancio; solo con decreto del ministro del tesoro del 27 maggio 1986 venivano istituiti i capitoli 1056 e 2919 con stanziamenti rispettivi di 484 e 216 milioni, e cioè per la complessiva somma di 700 milioni prevista dalla legge per il 1986.

Successivamente, a seguito di accertata incapienza, i succitati importi venivano incrementati, con legge di assestamento, rispettivamente di 3,1 miliardi e di 1,3 miliardi; la conseguente disponibilità complessiva di 5,2 miliardi al 31 dicembre 1986 è risultata — poi — interamente utilizzata.

Le vicende finora descritte sembrano deporre, ad una prima approssimazione, in favore di una sottostima della maggiore spesa recata dalla legge n. 455.

Peraltro, ai fini di una più completa disamina, va tenuto presente che la indennità di cui all'articolo 8 è sostitutiva del compenso incentivante e di altri emolumenti similari e che la stragrande maggioranza del personale in servizio presso la Presidenza del Consiglio appartiene ad altre amministrazioni dello Stato. Di conseguenza, per valutare l'effettiva maggiore spesa recata dalla legge n. 455, bisogna tener presenti non solo gli stanziamenti dei capitoli 1056 e 2919 ma anche le minori spese dei capitoli riguardanti il compenso incentivante ed indennità analoghe.

Nella sede istruttoria del controllo, soprattutto in una prima fase, la valutazione della maggiore spesa si è rivelata incerta anche perchè ai dipendenti la legge lascia la facoltà di opzione tra le vecchie e la nuova indennità.

2.2.3 Sussiste un progressivo incremento dell'attività gestoria dell'ufficio per il coordinamento della protezione civile; la parte maggiore di detta attività grava sul "Fondo per la protezione civile" previsto dall'articolo 2 della legge 10 luglio 1982, n. 428 le cui spese, soggette a controllo successivo (articolo 2 — secondo comma) possono essere anche disposte (articolo I della legge 12 novembre 1982, n. 829) "in deroga alle vigenti disposizioni, ivi comprese quelle di contabilità generale dello Stato".

La tendenza segnalata si basa sulla considerazione che per gli esercizi dal 1982 al 1985 si sono registrate disponibilità complessive per 2.280 miliardi mentre per il solo anno 1986 gli stanziamenti hanno raggiunto la cifra di 1.235 miliardi; gli impegni nell'esercizio decorso si sono — poi — attestati intorno agli 810 miliardi.

2.2.4 La sintesi dei dati contabili, riassuntiva della gestione, è la seguente: in termini globali l'anno 1986 ha fatto registrare l'assunzione di impegni per 3.584,6 miliardi di spesa corrente e 1.550,9 miliardi di spesa in conto capitale. I pagamenti in conto competenza sono ammontati a 4.740,6 miliardi, pari al 91,7 per cento della somma stanziata: del predetto dato complessivo dei pagamenti l'importo di 3.196,3 miliardi attiene al titolo I (pari al 61,8 per cento dello stanziamento di competenza) e quello di 1.544,2 miliardi concerne le spese in conto capitale (corrispondente percentualmente al 29,9 della intera somma di competenza).

Sul conto dei residui sono stati effettuati pagamenti per 1.182 miliardi (87,9 per cento dei residui complessivi al 1° gennaio 1986 ammontanti a 1.344,4 miliardi); i residui provenienti dalla competenza assommano a 394,9 miliardi, mentre quelli complessivi al 31 dicembre 1986 raggiungono l'importo di 547,9 miliardi. Al quadro appena accennato ineriscono anche i dati dei residui di stanziamento: 50,9 miliardi al 31 dicembre 1986: 22,5 miliardi sono quelli da competenza e 28,4 miliardi quelli provenienti da esercizi precedenti; la percentuale dei residui complessivi di stanziamento rispetto al totale è dell'9,3 per cento.

L'incidenza dei pagamenti complessivi (5.922,6 miliardi) sulla autorizzazione finale di cassa (6.195 miliardi) è del 95,6 per cento.

3. Gestioni fuori bilancio

3.1 Notazioni preliminari

Il numero, alquanto cospicuo, di gestioni fuori bilancio di notevole rilievo rende necessaria la menzione in nota di talune gestioni minori (7).

Da un punto di vista generale va premesso che l'anno 1986 fa registrare la istituzione di una nuova gestione, sulla quale si riferirà — in termini concreti — in sede di prossima relazione.

La gestione è contemplata dall'articolo 36 della legge 28 febbraio 1986 n. 41 (finanziaria 1986) e prevede una disponibilità di 2 miliardi per fare fronte alle esigenze eccezionali ed urgenti connesse all'unitaria attuazione del Regolamento CEE n. 2088/85 del Consiglio del 23 luglio 1985, comprese l'integrazione temporanea di esperti e di personale dell'ufficio competente nonché l'erogazione di contributi ad associazioni o consorzi, approvati o riconosciuti dal Presidente del Consiglio dei ministri, o, se nominato, dal ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie.

Il correlativo stanziamento affluisce ad apposito conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale, denominato "Conto speciale per i progetti integrati mediterranei".

In relazione al termine di cessazione delle gestioni di tipo transitorio, si è confermata, anche nel 1986, la tendenza alla proroga di tali termini, intervenuta (come specificato in seguito) per tutte le gestioni (cinque) istituite per la ricostruzione e la rinascita delle zone del Mezzogiorno colpite dal terremoto 1980-1981.

Sempre in termini generali va posta in luce l'incidenza degli oneri di funzionamento sulle singole gestioni, segnalando che per quattro gestioni (le due di cui al titolo VIII della legge 219 del 1981 nonché le due di cui agli articoli 21 e 32 della medesima legge) è espressamente previsto un limite massimo (peraltro molto elevato, attesa anche la continua lievitazione degli stanziamenti) di tali spese rispetto all'ammontare dei singoli fondi (5 per cento: vedi articolo 84 ter legge 219 del 1981, compreso nel titolo VIII della legge ed applicabile alle altre due gestioni per effetto del rinvio contenuto nell'articolo 9 del decreto legge 27 febbraio 1982, n.57, convertito nella legge 187 del 1982).

Quanto al personale impiegato per talune gestioni è da dire che accanto alla utilizzazione di personale statale o di altre pubbliche amministrazioni (per le gestioni del titolo VIII, "anche senza comando o distacco", articolo 84 ter legge 219 del 1981; per la gestione del Fondo per la protezione civile, mediante collocamento fuori ruolo: articolo 3 del decreto legge 12 novembre 1982, n. 829, convertito in legge 23 dicembre 1982, n.938 o mediante una chiamata diretta previa deliberazione del Consiglio dei ministri: articolo unico legge n. 180 del 10 maggio 1983) è prevista anche l'instaurazione di rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato.

Va anche precisato che il personale temporaneamente assunto dall'ufficio speciale presso il ministro per il Mezzogiorno è stato assorbito dall'agenzia per il Mezzogiorno (articolo 16 legge 1° marzo 1986, n. 64) e quello in servizio alla data del 31 marzo 1986 presso le gestioni del titolo VIII e degli articoli 21 e 32 della legge 210 del 1981, nonché presso il ministro per la protezione civile, sarà inquadrato nei ruoli della regione Campania, del comune di Napoli nonché in un ruolo speciale della Presidenza del Consiglio dei ministri (articolo 12 legge 20 ottobre 1986, n. 730).

(7) Le gestioni sono le seguenti:

a) Gestione dell'avvocatura generale e delle avvocature distrettuali dello Stato per la esazione di onorari e competenze in esecuzione di sentenze e loro ripartizione tra gli avvocati e procuratori dello Stato.

Sono stati dichiarati regolari i rendiconti relativi all'anno 1984; le entrate corrispondono esattamente alle uscite, ammontanti a 3,1 miliardi.

b) Gestione dell'avvocatura generale e delle avvocature distrettuali dello Stato per le spese di stampa anticipate da amministrazioni autonome ed enti pubblici e per la corresponsione di competenze a procuratori legali delegati.

Sono stati dichiarati regolari i rendiconti relativi all'anno 1984; le entrate ammontano a 11,5 milioni e coprono interamente le uscite di pari importo.

c) Credito a favore di artigiani e di imprese artigiane nel territorio di Trieste (decreto commissariale n. 17 del 30 settembre 1953).

La gestione ha registrato, per il 1984, entrate per 8,6 milioni e uscite per 8,4 milioni con giacenza di cassa di 0,9 milioni.

d) Credito alle medie e piccole imprese industriali, di cui all'ordine dell'ex governo militare alleato n. 80 del 17 maggio 1951.

Il rendiconto per il 1984, dichiarato regolare, ha evidenziato entrate per 92,9 milioni senza alcuna uscita, con una giacenza di cassa di 374,7 milioni.

3.2 Singole gestioni.

3.2.1 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 terremotate della Campania e della Basilicata).

Nel corso del 1986 è continuata, da parte dei Prefetti delle province colpite dal terremoto del novembre 1980, l'attività di definizione, ai sensi del combinato disposto degli articoli 1 legge n. 114 del 1983 e 13 bis legge n. 363 del 1984, degli atti ancora pendenti alla data di cessazione della gestione stralcio.

Per quanto concerne le operazioni conseguenti alla cessazione della Gestione stralcio ed, in particolare, l'attività di rendicontazione da parte dei quasi ottocento organismi delegati alla spesa, permane tuttora, quasi inalterata, la situazione esposta nella precedente relazione.

Per quel che attiene all'attività di controllo della Corte sono proseguiti, nel 1986, gli accertamenti diretti; è stato, infatti, effettuato un primo esame — avente carattere ricognitivo — di un carteggio di notevolissime dimensioni trasmesso, alla data di cessazione, dalla Gestione stralcio alla ragioneria regionale di Napoli.

Quasi del tutto ultimata risulta l'indagine condotta presso i delegati alla spesa e tendente ad accertare l'entità delle singole assegnazioni (distinte a seconda della provenienza) delle altre entrate, delle somme erogate e dei versamenti delle disponibilità residue al fondo di cui alla legge 23 dicembre 1982 n. 938.

3.2.2 Fondo gestito dal Sindaco di Napoli — Commissario straordinario (titolo VIII del decreto legge 19 marzo 1981, n. 75 convertito nella legge 14 maggio 1981, n. 219 e successive modificazioni ed integrazioni).

3.2.3 Fondo gestito dal Presidente della Giunta regionale della Campania — Commissario straordinario (la normativa è la stessa del Fondo di cui al n. 2).

Le due gestioni, finalizzate alla realizzazione di un ampio programma urbanistico nel comune di Napoli e nei comuni limitrofi, sono state finanziate con stanziamenti (la cui ripartizione è affidata al CIPE) a carico del bilancio dello Stato, che ammontano al 31 dicembre 1986 a 7.500 miliardi (legge n. 456 del 1981; legge n. 80 del 1984; legge n. 41 del 1986) (8). A detti importi vanno aggiunte le entrate provenienti da avocazione di opere (articolo 5 ter legge n. 456 del 1981) (9), da contributi FESR, da somme specificamente assegnate ("trasporti intermodali": legge n. 80 del 1984) e da canoni di locazione.

Al 31 dicembre 1986, pertanto, gli stanziamenti complessivi per le due gestioni ammontano, rispettivamente, a 5.232 miliardi e a 3.295 miliardi.

Nell'anno 1986, sono stati esaminati i rendiconti relativi agli esercizi 1982, 1983 e 1984 (10).

I rendiconti esaminati (elaborati in termini di competenza) evidenziano che, nel periodo dal 1981 (inizio delle gestioni) fino al 31 dicembre 1984, le entrate "riscosse" sono state, rispettivamente, di 646 miliardi e di 280 miliardi, mentre le spese "impegnate" e "pagate" sono state rispettivamente di 1.016 miliardi e 645 miliardi e di 681 miliardi e di 177 miliardi.

(8) La legge finanziaria per il 1987 ha stanziato ulteriori 3.500 miliardi.

(9) In virtù dell'art. 5 ter, legge 456, dianzi citata, i due Commissari di Napoli sono stati autorizzati a realizzare — acquisendo i relativi finanziamenti — opere pubbliche già approvate da parte degli enti pubblici.

(10) Detti rendiconti, tempestivamente trasmessi dagli organi gestori, hanno trovato difficoltà di esame da parte della ragioneria regionale dello Stato di Napoli, alla quale è stata delegata, con decreto ministeriale 30 dicembre 1982, la competenza senza correlativa assegnazione di personale. Il superamento delle carenze organizzative (rese più evidenti dalla particolare complessità dei rendiconti in argomento) si è realizzato solo alla fine del 1985 ed ha consentito un concreto ed articolato esame dei rendiconti solo nel 1986.

Detta situazione ha consigliato — per realizzare economie di tempo — il contemporaneo esame da parte del magistrato della Corte incaricato il quale ha così svolto — tempestivamente — la necessaria attività istruttoria.

L'esame dei predetti rendiconti ha confermato, sostanzialmente, quanto già rappresentato nella precedente relazione e cioè che i ritardi di realizzazione del programma sono dipendenti sia da talune difficoltà (intervenuta indisponibilità di aree; contenzioso in materia espropriativa; necessitate variazioni del programma) che da modalità operative (così la ripartizione dei progetti in "stralci funzionali") le quali, pur non contrastando con la normativa generale e speciale, hanno imposto ritardi nelle procedure.

Fino al 31 dicembre 1986 gli oneri di funzionamento (per l'acquisizione di strutture materiali e la provvista di personale, nonché per l'acquisizione di servizi) sono stati, rispettivamente, di 53 miliardi e di 32 miliardi (11).

Le due gestioni utilizzano personale di altre amministrazioni ed enti (anche part-time) nonché personale temporaneamente assunto: al 31 dicembre 1986, il personale dipendente da altri enti ammontava a 563 unità (di cui 113 dipendenti da amministrazioni statali) ed il personale con rapporto di lavoro a tempo determinato ammontava a 282 unità.

Al 31 dicembre 1986, lo stato di attuazione del programma registrava l'ultimazione, rispettivamente, di 7.908 e 5.712 alloggi (sui 13.643 e 7.704 previsti) con le relative opere di urbanizzazione nonché la realizzazione di varie opere di urbanizzazione secondaria (scuole, impianti sportivi, aree di verde attrezzato, ecc.)

3.2.4 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).

Nell'anno 1986, è stato esaminato dalla Sezione del controllo (adunanza dell'11 dicembre 1986) il rendiconto relativo agli esercizi 1982 e 1983, rappresentante il primo periodo di gestione del fondo, durante il quale molte spese furono effettuate utilizzando il potere di deroga legislativa riconosciuto al ministro incaricato; la Corte (deliberazione n. 1711) ha ritenuto insussistente il descritto potere in relazione alle operazioni di collaudo di beni mobili acquistati dal ministro e, per questo aspetto, non ha dichiarato regolare il rendiconto medesimo.

Sempre nell'esercizio 1986 sono stati esaminati i rendiconti relativi all'esercizio 1984 ed all'esercizio 1985.

Il rendiconto relativo all'esercizio 1984 è stato oggetto di rilievi istruttori riguardanti sia i procedimenti e le procedure seguiti che la legittimazione a svolgere taluni interventi; al riguardo sono state effettuate — in particolare — osservazioni in materia di contratti (forma di contrattazione, applicazione normativa antimafia, ecc.), in materia di conferimento di incarichi speciali ex articolo 380 testo unico n. 3 del 1957, nonché per la organizzazione della struttura operativa e per taluni contributi concessi.

Il rendiconto per l'esercizio 1985 è in corso di esame. La Corte ha seguito — altresì — attraverso l'esame dei provvedimenti emanati dal ministero incaricato ed acquisiti periodicamente, anche la gestione dell'esercizio 1986.

Per questa gestione, a livello normativo, assume rilievo la legge 28 ottobre 1986, n. 730, il cui articolo 13 prevede speciali modalità di rendicontazione contabile di spese effettuate a carico del fondo in esame. Quest'ultima norma, attraverso la prescrizione dell'obbligo (2° comma) di comunicare "gli atti costitutivi e modificativi di rapporti di cassa o di tesoreria" alla procura generale della Corte è intesa ad attivare, automaticamente, il sistema di cui all'articolo 45, 2° comma, lettera c del testo unico Corte dei conti.

3.2.5 Contabilità 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 da uno stanziamento iniziale di 1,5 miliardi cui si aggiungono altri 3 miliardi assegnati dal CIPE nell'anno 1984 (delibera del 25 ottobre 1984); termine di scadenza, dato il collegamento con gli altri interventi nelle zone terremotate, è il 31 dicembre 1987.

(11) Tali oneri non eccedono, come disposto dall'articolo 84 ter della legge 219 del 1981, il 5 per cento degli stanziamenti.

Il rendiconto 1982 è stato dichiarato regolare mentre per i rendiconti successivi (1983-1984 e 1985) sono in corso di esame le risposte dell'amministrazione ad iniziative istruttorie espletate dalla Corte.

3.2.6 Fondo gestito dal ministro per il coordinamento della protezione civile delegato all'attuazione degli interventi di cui all'articolo 21 della legge 14 maggio 1981, n. 219, modificato dall'articolo 9 del decreto-legge 27 febbraio 1982, n.57 convertito nella legge n. 187 del 1982.

3.2.7 Fondo gestito dal ministro per il coordinamento della protezione civile delegato all'attuazione degli interventi di cui all'articolo 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, modificato dall'articolo 9 del decreto-legge 27 febbraio 1982 n.57 convertito nella legge n. 187 del 1982.

Le due gestioni — destinate, nell'ambito della rinascita delle zone terremotate, rispettivamente alla concessione di contributi a favore delle imprese danneggiate e alla realizzazione di infrastrutture industriali nelle predette zone (nonchè alla concessione di contributi in favore di nuove iniziative industriali nelle zone medesime) — sono state prorogate al 31 dicembre 1987 (articolo 3 del decreto-legge 30 giugno 1986, n. 309 convertito nella legge 9 agosto 1986 n.472).

Nell'esame dei rendiconti per gli anni 1982 e 1983, la Corte ha formulato osservazioni su diversi interventi di spesa nonchè in ordine alla forma di rendicontazione. Di recente la Sezione del controllo ha dichiarato regolare il rendiconto 1982 della gestione ex articolo 32 ed ha definito, anche, la propedeutica questione circa la forma di rendicontazione (delibera 1710 dell'11 dicembre 1986).

La risoluzione di detta questione avrà riflessi sulla acquisizione dei rendiconti per gli esercizi successivi (per i quali sussistono — in atto — iniziative istruttorie della ragioneria centrale).

Lo stato di attuazione del programma di interventi relativi alla prima gestione registra, al 31 dicembre 1986, stanziamenti complessivi per 1.030 miliardi, impegni per 441 miliardi (corrispondenti a 1.063 miliardi di contributi provvisoriamente assentiti) e residue disponibilità di cassa per 370 miliardi.

Lo stato di attuazione del programma di interventi relativi alla seconda gestione registra, al 31 dicembre 1986, stanziamenti complessivi per 3.194 miliardi, impegni per 3.185 miliardi e residue disponibilità di cassa per 360 miliardi.

3.2.8 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).

Sono stati esaminati dalla Corte i rendiconti per gli esercizi 1982, 1983, 1984 e 1985, e, per tutti, sono state, espletate iniziative istruttorie in ordine ai criteri di concessione dei contributi.

Un dato che emerge dai rendiconti esaminati è quello della pluralità di finanziamenti a favore di un ristretto numero di imprese, il che induce a ritenere che le procedure applicate non abbiano consentito un più generalizzato accesso ai benefici e che, inoltre, fosse inadeguata la previsione di un limite di finanziamento "per operazioni" anzichè "per impresa".

I programmi prodotti dalle imprese hanno, in vari casi, presentato caratteri di scarsa analisi, che hanno determinato — in sede esecutiva — un ridimensionamento dell'intervento.

Gli impegni assunti fino al 31 dicembre 1986 (da ritenersi provvisori, attesa la loro natura di "limite massimo" di intervento) sono stati (283 miliardi circa) non molto lontani dall'entità degli stanziamenti (316 miliardi circa).

Va segnalato — da ultimo — che la recente legge sulla editoria (legge 25 febbraio 1987, n. 67) ha ricondotto (articolo 20, 5° comma) in bilancio gli interventi finanziari previsti per il futuro (cioè fino al 1990).

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

I rendiconti relativi agli esercizi 1983, 1984 e 1985 sono stati dichiarati regolari; non risulta ancora pervenuto il rendiconto per l'esercizio 1986.

4. Organizzazione dei servizi e personale

Nella perdurante carenza della legge di ordinamento i profili da segnalare rivelano un intreccio, di notevole significatività, tra gli aspetti organizzativi e la situazione del personale; e ciò in quanto non sussistono, nell'ambito della Presidenza, strutture amministrative di tipo tradizionale e, al contempo, gli addetti denotano provenienze burocratiche originarie molto diversificate.

L' intreccio si complica, anno dopo anno, perchè da un lato le particolari funzioni del Presidente del Consiglio e le attribuzioni del Consiglio dei ministri (che comportano l'approntamento di assetti organizzativi peculiari) non possono prescindere da una accentuata mobilità di personale e dall'altro si afferma, sempre più incisivamente, l'esigenza di poter far capo ad un "corpo" amministrativo stabile ed adeguato nel numero, al quale riferire apparati di tipo complesso (uffici e dipartimenti).

Altro profilo è collegato all'iter parlamentare del provvedimento sulla Presidenza: ed infatti durante l'esercizio decorso, forse perchè appariva ormai quasi certa ed imminente l'approvazione della legge sull'ordinamento, si è verificato un notevole rallentamento nel processo di adeguamento provvisorio delle strutture organizzative. Oltre al decreto del Presidente della Repubblica n. 12 del 1987, che ha disciplinato il dipartimento per il mezzogiorno, non risultano infatti adottati altri provvedimenti di rilievo.

Nè peraltro può dirsi che l'unico intervento legislativo finora maturato (con la legge 8 agosto 1985, n. 455, contenente disposizioni relative al personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri) abbia arrecato sul piano organizzativo apprezzabili innovazioni; detta nuova normativa, per contro, lungi dal rapportarsi ad una ridefinizione strutturale, appare finalizzata chiaramente al riconoscimento di benefici economici e di carriera al personale già in servizio presso la Presidenza.

Ciò premesso, due osservazioni scaturiscono, in materia organizzativa e di personale, dalla discussione presso la I^a commissione del Senato del disegno di legge di ordinamento (12).

La prima attiene alla importanza determinante delle attribuzioni del costituendo segretariato generale, il quale, a seguito della introduzione di idonee strutture, dovrebbe rendere possibile una diversa dimensione dell'ufficio di gabinetto; la seconda osservazione attiene ad una nuova scelta effettuata in sede parlamentare e cioè quella di non "imbrigliare in una precisa disposizione legislativa un minimo di istituzione di dipartimenti"; viene, quindi, privilegiato lo strumento flessibile dei semplici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri per provvedere a tutte le necessità organizzative.

Non nuova è l'esternazione della perplessità sul rapporto troppo sbilanciato tra personale proprio della Presidenza e personale di altre amministrazioni, perplessità che coinvolge sia il versante organizzativo-funzionale che quello della gestione e dell'amministrazione del personale in senso lato.

Ed invero non è difficile ipotizzare, in proposito, le inevitabili discrasie che un rilevante prelievo di personale può provocare nella organizzazione delle amministrazioni dello Stato, specie in relazione ai collocamenti fuori ruolo che, come è noto, rendono possibile un meccanismo moltiplicativo delle promozioni nelle qualifiche dei ruoli direttivi ad esaurimento e dirigenziali.

A livello concreto emerge, anche nel 1986, il fenomeno che la Corte in altra parte della presente relazione (parte II^o, sezione I^o, capitolo II^o "organizzazione della pubblica amministrazione") ha definito di "dipartimentalizzazione" della Presidenza. La serie di dipartimenti istituiti con "ordini di servizio" a partire dal 1981-1982, è stata ampiamente interessata sia da provvedimenti di riorganizzazione sia da provvedimenti che, con atto legislativo, ne hanno accresciuto la consistenza: ed infatti i decreti del Presidente del Consiglio 9 maggio 1985 e 10 gennaio 1986 hanno interessato, rispettivamente, il dipartimento per i rapporti con il Parlamento e il dipartimento per gli affari economici; la legge quadro sul pubblico impiego (articolo 27) ha creato, come è noto, il dipartimento per la funzione pubblica; la legge 1 marzo 1986, n. 64, ha istituito il dipartimento per il mezzogiorno. D'altra parte nel disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio, l'attuale direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica viene

(12) Si fa qui riferimento ad Atti parlamentari, IX^o legislatura, Senato della Repubblica, n. 1782-A, pagina 7.

sostituita da un dipartimento per l'informazione e per l'editoria e l'attuale ufficio del ministro per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica veniva nel testo, poi modificato, approvato dall'assemblea della Camera dei deputati, anch'esso trasformato in "dipartimento" della ricerca scientifica ed inserito fra i cinque dipartimenti che dovevano essere "in ogni caso" costituiti. Da ultimo la legge 16 aprile 1987, n. 183, ha costituito il dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie.

Quanto all'apparato-tipo della Presidenza del Consiglio in senso stretto (e cioè gli uffici di gabinetto) si è accresciuto di evidenza l'anacronismo di un sistema che utilizza, per l'espletamento di funzioni molteplici e complesse, un organo nato e disciplinato per fini particolari e limitati, privo di substrutture aventi rilevanza esterna; ed infatti ai dirigenti in servizio presso il gabinetto non possono essere attribuite le funzioni esterne previste dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e tutti i provvedimenti sono da adottare, di conseguenza, a firma del Presidente del Consiglio o, per sua delega, del sottosegretario di stato o del capo di gabinetto.

In proposito va detto che i moduli finora adottati (con la connessa, e non indifferente, tendenza espansiva dei contingenti di personale) stanno rivelando, anno dopo anno, la loro assoluta inadeguatezza; il che sottolinea l'indispensabilità e l'urgenza della legge ordinamentale. Va solo richiamato, al riguardo, che detti moduli si radicano sull'articolo 1 del decreto legislativo 10 luglio 1924, n. 1100 il quale 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 del Consiglio, e sull'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1958, n. 571 che, nella sostanza, non pone limiti, pur nell'ambito del contingente, alla facoltà di collocare fuori ruolo il personale inserito nel gabinetto.

Nella materia assume un rilievo, soprattutto, il sistema che si è venuto a creare con il provvedimento del 1958 per il gabinetto del Presidente del Consiglio in base al quale il numero dei fuori ruolo delle varie qualifiche può essere determinato in sede amministrativa.

La reale misura del problema è posta in luce dalla circostanza che, attualmente, il contingente del gabinetto del Presidente del Consiglio ha raggiunto il totale di 1.701 unità; nell'ambito del gabinetto sono da ricomprendere, però, strutture ed articolazioni amministrative di carattere interno, le quali assolvono ai compiti richiesti dalle peculiari attribuzioni della Presidenza.

Sull'argomento è poi da far presente, a titolo di esempio, che attualmente dal solo ministero dell'interno risultano collocati fuori ruolo nei contingenti ed uffici vari della Presidenza 133 dirigenti. Nella qualifica di prefetto, a fronte di una dotazione organica di 88 unità, risultano collocati fuori ruolo presso la Presidenza 54 prefetti; in detto numero peraltro sono ricompresi anche i prefetti nominati commissari di governo. È noto infatti che, in un primo tempo, le funzioni commissariali vennero assegnate, per la quasi totalità delle regioni a statuto ordinario, ai prefetti in sede. Dal 1985 in poi, invece, le funzioni stesse sono state attribuite ad un dirigente della carriera di prefettura diverso dal prefetto in sede, con conseguente collocamento fuori ruolo ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1972, n. 170.

Altro problema è insito nella provvista del personale degli uffici dei commissari di governo per le regioni a statuto ordinario e speciale che viene disposta in base a contingenti stabiliti per ciascun ufficio con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri per l'interno e per il tesoro.

Ed invero la permanenza delle funzioni affidate a detti uffici stride con il sistema della provvista realizzato esclusivamente con personale "di prestito", che non sembra del tutto appropriato anche perchè la provvisorietà nuoce — in genere — alla stabilità e funzionalità delle strutture.

Del tutto peculiare si rivela, poi, la norma contenuta nel primo comma dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 197, in base alla quale il personale in servizio presso gli uffici dei commissari "non viene collocato fuori ruolo ove conservi obblighi di servizio presso l'amministrazione di appartenenza": sicchè ne deriva una sorta di sostanziale, ma incongrua, assegnazione a "servizio parziale".

Anche per questo settore, comunque, l'esigenza di modificare il sistema è stata avvertita e recepita in sede di formulazione e discussione del disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza il quale, alla tabella "C", prevede una dotazione organica "ad hoc".

Altra non indifferente discrasia si avverte, sotto l'aspetto organizzativo, nelle commissioni di controllo sulle regioni a statuto ordinario (per le quali si fa, comunque, rinvio, alle più ampie considerazioni contenute nella parte terza, capitolo II, "Le regioni" della presente relazione).

La vigente normativa, infatti, non prevede per detti organi strutture amministrative di supporto per cui essi, per prassi ormai consolidata, fanno capo ai commissariati di governo i quali provvedono anche a fornire le attività di ausilio indispensabili (copia, archivio e segreteria).

Tale precaria situazione non può non essere esternata, specie ove si tenga conto che in base all'articolo 125 della costituzione le commissioni di controllo sono organi dello Stato per cui qualsiasi vincolo, sia pure di natura amministrativo-organizzativa, con organi del governo appare quanto meno inopportuno.

Due notazioni omologhe interessano il Consiglio di Stato e la Corte dei conti e, per la natura delle funzioni svolte dalle due istituzioni, afferiscono solo all'aspetto strumentale.

Con riguardo all'attività amministrativa del primo si segnala che a seguito dell'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1986, n. 28 approvativo del regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia, i procedimenti delle relative spese gravanti sulla rubrica 20 dello stato di previsione della Presidenza sono risultati più snelli e più conformi alle norme di contabilità.

Quanto alla Corte si richiamano le modifiche ed integrazioni apportate con decreto del Presidente della Repubblica 7 febbraio 1986, n. 55 al precedente decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1984, n. 471 concernente, anch'esso, l'approvazione del regolamento per i lavori, le provviste e i servizi da eseguirsi in economia da parte degli uffici centrali e regionali della Corte stessa, che hanno contribuito a snellire le procedure di spesa.

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

In ogni caso i limiti da tempo rilevati, nella articolazione organizzativa dei relativi uffici, risultano ancora più consistenti a seguito del continuo accrescimento di competenze in capo a dette branche amministrative e della disorganica proliferazione delle normative di settore.

Quanto al ministro per il coordinamento della protezione civile, episodicità e disorganicità continuano a caratterizzare, senza inversioni di tendenza, l'intervento in materia.

La legge 28 ottobre 1986, n. 730, nel dettare disposizioni in materia di calamità naturali, ha riconosciuto allo stesso ministro il potere di disporre a carico del fondo per la protezione civile consistenti contributi a favore di diverse regioni ed enti locali colpiti da calamità prevedendo, tra l'altro, la collaborazione con istituti pubblici di ricerca per la predisposizione delle necessarie misure in situazione di emergenza, in attesa di un'organica disciplina della materia relativa al controllo sugli impianti a grande rischio (13).

Per il settore della ricerca scientifica e tecnologica, un profilo organizzativo si individua nella attuazione della legge 441 dell'8 agosto 1985 nella quale, all'articolo 1, si 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: si è proceduto infatti, in quattro casi, alla adozione dei relativi atti.

Nel 1986 ha avuto seguito il programma Antartide, sotto la vigilanza e con il coordinamento, ai sensi della legge n. 284 del 10 giugno 1985, del ministro per la ricerca scientifica; in attuazione del programma esecutivo annuale 1986-88, sul capitolo 7503 sono stati disposti, in due successive tranches, pagamenti per 4 e 19 miliardi a favore dell'E.N.E.A., rispettivamente nei mesi di aprile e settembre 1986.

Quanto all'intervento nel mezzogiorno nel settore di competenza del relativo ministro senza portafoglio interessano, sul piano dell'organizzazione, due provvedimenti adottati in attuazione della legge n. 64 del

(13) Il decreto legge 26 gennaio 1987 n. 8 ha, altresì, attribuito al ministro l'ulteriore competenza di provvedere agli interventi urgenti nelle zone del territorio nazionale nelle quali è accertato incombente pericolo per la pubblica incolumità, dovuto a movimenti franosi in atto o a grave dissesto idrogeologico, anche per quanto concerne l'assistenza alla popolazione rimasta senza tetto. Lo stesso decreto legge, nel disporre inoltre consistenti integrazioni del fondo per la protezione civile, ha autorizzato il ministro a prestare, d'intesa con il ministro degli esteri, la cooperazione ritenuta più adeguata agli Stati esteri, colpiti da calamità o eventi straordinari di particolare gravità.

1° marzo 1986, e cioè il decreto del Presidente della Repubblica 19 gennaio 1987, n. 12 ed il decreto del Presidente della Repubblica 28 febbraio 1987 n. 58 (del quale ultimo, peraltro, si tratterà nel capitolo della presente relazione dedicato agli enti pubblici non territoriali: parte III° capitolo IV°). Con il primo provvedimento si è determinato l'ordinamento del dipartimento per il mezzogiorno.

Rinviando allo stesso testo del decreto del Presidente della Repubblica per il quadro delineato, ed i correlativi assetti operativi e funzionali, sul versante della organizzazione va enucleata la possibilità di utilizzazione da parte del dipartimento (per lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 3 della legge 64 del 1986 e di una serie di consistenti adempimenti connessi alla programmazione e attuazione degli interventi straordinari), delle strutture dell'agenzia per la promozione dello sviluppo nel mezzogiorno nonché, mediante apposite convenzioni, delle prestazioni di soggetti e organismi pubblici e privati.

Nell'ottica di una migliore efficienza organizzativa si colloca la previsione, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica in parola, di conferenze periodiche dei vertici dell'agenzia e degli enti di promozione per lo sviluppo del mezzogiorno da organizzarsi con cadenza quadrimestrale ad opera del dipartimento, secondo le indicazioni del ministro.

Per il ministro della funzione pubblica hanno una loro valenza organizzativa, da porre in luce, l'ulteriore prerogativa di predisporre un programma triennale di occupazione nel pubblico impiego, distinto per anno, che va a costituire linea di indirizzo anche per le autonomie locali in relazione a specifiche esigenze operative connesse con il loro particolare ordinamento.

Anche la legge 28 febbraio 1987 n. 56 (norme sulla organizzazione del mercato del lavoro) esige una struttura idonea ad emanare direttive; e ciò per le assunzioni dei lavoratori da adibire a mansioni per le quali non sia previsto titolo professionale e da inquadrare nei livelli per i quali è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo.

Ai sensi di tale ultima legge, infatti, il ministro è chiamato ad impartire direttive per la programmazione delle offerte di lavoro da parte della Pubblica Amministrazione in modo da rendere annuale la cadenza dei bandi.

In conclusione del tema "organizzazione dei servizi" sono da menzionare i lavori di due organi collegiali temporanei e della conferenza Stato-regioni.

L'impegno della sottocommissione di studio, costituente articolazione della commissione per la delegificazione e per la semplificazione dei rapporti tra stato e cittadini, è stato già posto in risalto, per la sua obiettiva rilevanza, nelle considerazioni generali del presente capitolo; qui si richiama, soltanto, lo schema di disegno di legge che ha costituito il frutto dei lavori.

Quanto alla commissione di indagine sul patrimonio immobiliare istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 ottobre 1985, essa, dopo il rapporto preliminare, ha predisposto altra relazione con la quale, sulla base dei dati rilevati ed elaborati dal ministero delle finanze, fornisce informazioni "sui beni del demanio dello Stato e di alcune aziende autonome statali"; detta relazione dopo aver precisato il significato attribuito ai termini "demanio" e "demanio pubblico" e riportato la classificazione dei beni esaminati, conclude con la esposizione dei risultati conseguiti nell'indagine.

La conferenza Stato-regioni, nonostante l'impulso organizzativo verificatosi a partire dal secondo semestre del 1984, nel corso del 1986 ha fatto registrare una ulteriore flessione della sua attività operativa. Ed infatti, durante l'anno, la segreteria della conferenza ha svolto solo attività di studio e di documentazione con riferimento, soprattutto, al continuo evolversi delle materie che interessano i rapporti Stato-regioni, mentre l'organo collegiale non ha tenuto nello stesso periodo alcuna riunione.

Quanto alle realizzazioni dell'osservatorio della spesa sanitaria, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 settembre 1985 presso la segreteria della conferenza, va detto che i componenti dell'osservatorio stesso si sono suddivisi in quattro gruppi di lavoro, coordinati da un comitato ristretto presieduto da un delegato del ministro per gli affari regionali; questo comitato, nella riunione del 4 giugno 1986, ha rilevato un quadro conoscitivo carente delle strutture attraverso le quali opera il servizio sanitario.

In materia di personale in senso proprio, e per quanto concerne la Presidenza come tale, va di nuovo richiamata la legge 8 agosto 1985 n. 455, la quale ha istituito le qualifiche funzionali e le relative dotazioni organiche dei ruoli direttivo e di concetto. Su questa legge la Corte, in sede di precedente relazione, aveva segnalato l'esistenza di "benefici economici e di carriera ben più consistenti di quelli riconosciuti in via generale agli altri impiegati statali".

Ciò stante, non poche sono state, finora, le difficoltà emerse in sede di applicazione della legge stessa.

Problemi non indifferenti sono infatti insiti nella individuazione dei destinatari della speciale indennità prevista dall'articolo 8, poichè la norma fa riferimento al "personale civile e militare comunque in servizio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri", e va situata nella vasta aggregazione di organismi esistenti presso la Presidenza del Consiglio e del variegato vincolo di rapporto organico che essi organismi hanno con la Presidenza medesima.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 giugno 1986, si è provveduto ad attribuire l'indennità ad alcune categorie in servizio presso la Presidenza escludendo — tra l'altro — il personale dei contingenti assegnati agli uffici di alcuni ministri senza portafoglio i quali, di regola, espletano funzioni delegate.

A seguito di attività istruttoria della Corte, espletata nella sede del controllo, la Presidenza ha precisato che la limitazione delle categorie destinatarie dell'indennità aveva carattere provvisorio dal momento che il decreto emanato riguardava capitoli di spesa già inseriti in rubriche concernenti esclusivamente le categorie individuate, mentre con successivi provvedimenti sarebbe stata disposta l'estensione al personale dei ministri senza portafoglio previa, naturalmente, l'istituzione dei relativi capitoli di spesa.

I preannunciati provvedimenti estensivi non sono stati peraltro finora emanati.

Sempre in ordine alla legge n. 455, ulteriori problematiche sussistono per l'applicazione degli articoli 2 e 3 della stessa legge n. 455 che prevedono l'inquadramento del personale di ruolo e non di ruolo nelle qualifiche funzionali.

I contrasti maggiori sono sorti allorchè la commissione di inquadramento prevista dall'articolo 7 ha inteso precisare, in via preliminare, se, ai sensi del primo comma dell'articolo 2 della legge, per i dipendenti di ruolo della Presidenza, in possesso dei prescritti requisiti, sia ammesso soltanto l'inquadramento alla qualifica immediatamente superiore a quella di appartenenza o se sia possibile lo "scivolamento" di più qualifiche. La commissione, constatata la complessità e delicatezza dei problemi sorti, in data 13 ottobre 1986 ha ritenuto di dover sollecitare l'acquisizione di un parere del Consiglio di Stato; il parere del predetto consesso, intervenuto in data 16 gennaio 1987, ha escluso la possibilità di "salti" di più qualifiche.

Sinora, comunque, dopo oltre venti mesi dall'entrata in vigore della legge n. 455, nessun provvedimento di inquadramento è pervenuto alla Corte, mentre, ai sensi del primo comma del già citato articolo 7, le operazioni di inquadramento avrebbero dovuto essere ultimate entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Quanto agli interventi legislativi che hanno immediate ripercussioni in materia di personale con specifico riferimento alla direzione generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica, si fa presente che la legge 25 febbraio 1987, n. 67 — concernente il rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria — contiene appunto alcune norme riguardanti il personale (14).

5. Attività istituzionale

Va menzionata, innanzitutto, l'emanazione delle circolari che hanno attuato, come detto nel primo paragrafo, la specificazione del coordinamento in tema di affari giuridici e nelle materie tecnico-legislative.

Si ricordano, qui, — dapprima — due circolari della Presidenza del Consiglio dei ministri, dirette agli uffici legislativi dei ministeri: la prima n. 1.1.26.10888.9.68 del 24 febbraio 1986, riporta una serie di "regole"

(14) Dette norme rideterminano la dotazione organica cumulativa delle qualifiche funzionali del personale con un aumento, nella misura del 10 per cento del numero del personale presente in ruolo, consentono la copertura dei posti comunque disponibili nelle singole qualifiche funzionali con l'assunzione immediata degli idonei dell'ultimo concorso espletato per ogni qualifica funzionale, prevedono l'aumento di due posti dirigenziali e modificano la composizione del consiglio di amministrazione.

e “raccomandazioni” per la redazione, la modificazione o l’integrazione degli atti normativi con allegato il testo “formulazione tecnica dei testi legislativi” elaborato dalle presidenze dei due rami del Parlamento e dalla stessa Presidenza del Consiglio; la seconda n. 8143/1.1.26.2.1. del 13 maggio 1986 contiene criteri orientativi per la redazione delle “note” agli atti normativi, destinate — secondo la legge n. 839 del 1984 — a facilitare la lettura e la comprensione delle disposizioni di nuova emanazione.

Un notevole apporto all’opera di razionalizzazione della legislazione si rinviene anche nella circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri 5 febbraio 1986 n. 1.1.2/17611/4.6, “criteri orientativi per la scelta tra delitti e contravvenzioni e per la formulazione delle fattispecie penali”, diretta anche essa agli uffici legislativi dei ministeri. Detta circolare costituisce — in particolare — il risultato di un’indagine condotta con l’ausilio della Commissione per lo studio della politica e della normativa sanzionatoria, costituita presso il Ministero di grazia e giustizia.

Altra circolare (n. 10.1.30650 del 30 settembre 1986) ha dettato disposizioni in ordine alla procedura per l’inoltro dei decreti governativi alla firma del Capo dello Stato; e ciò a seguito di una segnalazione della Presidenza della Repubblica che aveva fatto presente l’esistenza di una prassi che non sembrava conforme a quanto prescritto dalla Costituzione, nell’articolo 89, in tema di controfirma dei ministri proponenti ai fini della assunzione della corrispondente responsabilità istituzionale e politica.

Da ultimo va posta in luce, per la delicatezza e la complessività della materia trattata e per il seguito che la stessa ha avuto nella pubblica opinione e nelle diverse componenti della società civile, la circolare n. 06027/26 LLPP del 9 settembre 1986, sottoscritta dallo stesso presidente del Consiglio dei ministri ed indirizzata alle regioni, alle provincie autonome di Trento e Bolzano, alle provincie, ai comuni ed ai commissari di Governo; si tratta della “circolare esplicativa in materia di coordinamento delle norme sul recupero e la sanatoria di abusi edilizi e sulla tutela dell’ambiente dall’inquinamento”.

Premesso quanto sopra, in materia di attività istituzionale sono di tutta evidenza i limiti che, per la Presidenza del Consiglio, si frappongono per una individuazione concreta degli ambiti di intervento. La prevalenza della funzione di guida politica del governo travalica, e sicuramente offusca, molte attribuzioni di per sé rilevanti.

Ciò stante, si svolgono — qui di seguito — sintetiche notazioni su aspetti di attività settoriali, dove gran parte è riservata ai comparti dei ministri senza portafoglio (ma con qualche cenno alla direzione generale delle informazioni e proprietà letteraria e alla scuola superiore della pubblica amministrazione).

5.1 Settore della ricerca scientifica

Anche per l’anno 1986 si è proceduto, con decreto del ministro ai sensi dell’articolo 5 della legge n. 46 del 17 febbraio 1982, alla ripartizione delle disponibilità del fondo speciale per la ricerca applicata istituito dall’articolo 4 della legge n. 1089 del 25 ottobre 1968.

Quanto all’affidamento di ricerche su oggetti specifici con contratti di ricerca si rammenta che nel corso del 1986 sono stati emanati i decreti relativi a: ricerche afferenti il programma nazionale di ricerca per la chimica; ricerche afferenti il programma nazionale di ricerca per la siderurgia ed, infine, ricerche afferenti il programma nazionale in materia di edilizia.

Nel corso del 1986 sono stati — altresì — messi a punto due importanti programmi nazionali di ricerca in materia di oncologia e di farmaci, rispettivamente definiti con decreti dell’8 maggio 1986 e del 4 giugno 1986, ai quali ha fatto seguito la fase di attuazione.

Per quel che concerne, poi, il programma nazionale di ricerche in Antartide, attuato dall’ENEA ed autorizzato dalla legge 10 giugno 1985, n. 284, se ne segnala il proseguimento: dopo una prima fase di carattere più prettamente ricognitivo, hanno avuto realizzazione, nel corso del 1986, le strutture logistiche indispensabili per l’attuazione del programma stesso. Si menziona, inoltre, il funzionamento a regime del comitato consultivo interministeriale per l’Antartide e della commissione scientifica nazionale, istituiti, rispettivamente, ai sensi degli articoli 3 e 4 della citata legge 284 del 1985.

5.2 Funzione pubblica

Nel corso del 1986 la commissione per il controllo dei flussi di spesa con funzioni di osservatorio del pubblico impiego, istituita con il decreto ministeriale 10 luglio 1984 e successivamente resa permanente dalla legge 22 agosto 1985, n.444, ha svolto attività di supporto informativo e tecnico-scientifico per l'adozione di scelte e decisioni le più congrue possibile in ordine alla gestione del personale e alla spesa relativa alla retribuzione di tutto il settore pubblico.

Con apposita pubblicazione l'osservatorio ha dato diffusione alla prima indagine concernente i dati retributivi occupazionali del personale del settore pubblico riferiti all'anno 1984 e ha proceduto — altresì — a realizzare l'indagine volta all'acquisizione degli stessi dati riferiti all'anno 1985, ricevendo in questa occasione una migliore collaborazione da parte delle amministrazioni interpellate.

I risultati dell'analisi (a mezzo della quale sono stati anche raccolti i dati finanziari relativi alle retribuzioni corrisposte nel 1985) si presume potranno avere valida utilizzazione nella contrattazione collettiva per il pubblico impiego come — peraltro — già avvenuto per i dati relativi alla prima indagine che hanno costituito base di riferimento per la tornata contrattuale relativa al triennio 1985-1987.

La commissione, inoltre, nel dare attuazione all'articolo 10 della legge 22 agosto 1985 n. 444, nel corso del 1986 ha esaminato e valutato tutti i programmi di assunzione presentati dagli enti locali del mezzogiorno ai fini della successiva autorizzazione a bandire concorsi per l'assunzione di 5.000 unità complessive.

Qualche sviluppo ha anche avuto, nell'ottica del supporto alle relazioni sindacali cui l'osservatorio è chiamato ai sensi dell'articolo 2, comma secondo decreto del Presidente della Repubblica n. 13 del 1986, l'attività di studio e approfondimento relativa sia all'analisi dei profili professionali che al confronto tra le aree dell'impiego pubblico e quello privato.

Sempre nel corso del 1986 ha iniziato la propria attività l'osservatorio sulle pronunce giurisdizionali in materia di pubblico impiego il cui compito consiste, principalmente, nella rilevazione degli andamenti giurisprudenziali. Con periodiche circolari, ed a fini operativi, il dipartimento per la funzione pubblica ha invitato tutte le amministrazioni ad inviare alla Presidenza del Consiglio dei ministri i provvedimenti giurisdizionali riguardanti le posizioni giuridiche soggettive suscettibili di estensione a favore dei dipendenti che versino nella stessa situazione oggetto della pronuncia, provvedendo anche ad informare tempestivamente il dipartimento dell'insorgere delle controversie giudiziarie riguardanti questioni aventi riflessi di carattere generale.

L'attività "di direttiva" ha avuto — per l'anno 1986 — una sua consistenza essendosi esplicitata, tra l'altro, nella emanazione di numerose circolari (oltre una ventina) concernenti problematiche le più varie.

Il dipartimento per la funzione pubblica, d'intesa con la scuola superiore della Pubblica Amministrazione e a supporto dell'attività della commissione per il coordinamento normativo e funzionale dell'informatica nella Pubblica Amministrazione, ha inoltre continuato a portare avanti un programma di educazione informatica per il personale della Pubblica Amministrazione riservando la propria attenzione, particolarmente, al personale dirigente e a quello delle più elevate qualifiche funzionali. A tal fine sono stati organizzati numerosi incontri informativi sui temi dell'automazione e dell'informatica tra i direttori generali di tutte le amministrazioni, promuovendo altresì la partecipazione di personale di tutti i ministeri a corsi per l'introduzione all'informatica individuale e d'ufficio.

Da ultimo, si devono richiamare le competenze di ordine generale che il ministro per la funzione pubblica esercita in materia di personale.

Si segnala, in proposito, che per l'anno 1986 si sono verificate consistenti carenze in ordine all'applicazione degli articoli 11 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica 344 del 1983. In effetti, i progetti finalizzati di cui al citato articolo 12 hanno avuto, fino ad ora, limitata attuazione (n.12) avendo peraltro tutti ad oggetto lo smaltimento del lavoro arretrato; per quel che concerne, poi, i progetti per la sperimentazione della produttività, nel corso dell'anno risultano essersi attivate due sole amministrazioni. Deve ancora farsi presente che i provvedimenti, di cui agli articoli 11 e 12 già indicati, vengono adottati con ritardo sempre più accentuato: per la quasi totalità risultano infatti emessi nel corso della seconda metà dell'anno e sul finire dell'anno stesso.

Analogo ritardo si riscontra per i decreti autorizzativi di lavoro straordinario effettuato in alcune amministrazioni ai sensi di normative speciali. La Corte ha ammesso al visto gli atti pervenuti facendo peraltro rilevare l'assoluta necessità di provvedere per il futuro in tempo utile.

5.3 Informazioni, editoria e proprietà letteraria artistica e scientifica.

Nello scorso anno la competente direzione generale, in concomitanza con l'avvio di un piano di sviluppo dell'attività di comunicazione istituzionale e dell'informazione per l'estero e per il settore della stampa, ha attuato una articolata revisione del proprio organigramma, soprattutto con riferimento all'area del servizio informazioni.

In particolare sono state ristrutturare talune divisioni in modo da poter curare in maniera più specialistica gli aspetti tecnici, organizzativi e di supporto riguardanti l'attività di documentazione e informazione; vi è stata anche una rimodulazione in unità redazionali corrispondenti alle pubblicazioni periodiche e collane iscritte nel piano editoriale, che hanno costituito un rilevante rinnovamento ed ampliamento della testata "Vita Italiana".

Dal punto di vista quantitativo il piano di sviluppo editoriale ha fatto registrare l'edizione di circa 30 pubblicazioni.

Da ricordare, anche, l'istituzione di un osservatorio sulla pubblicità (con effetti applicativi poi determinati nel 1987, dalle incombenze previste dalla legge n. 67 sull'editoria) e un osservatorio sull'informatica che ha prodotto nel 1986 una significativa attività di studio del settore a livello nazionale ed europeo.

Infine, sempre in ordine alle problematiche della pubblicità, si menziona la circolare n. 1362/1 del 20 maggio 1986, con la quale sono state dettate "direttive di massima" sulle spese pubblicitarie effettuate dalle amministrazioni statali (articolo 13 della legge 5 agosto 1981, n. 416).

5.4 Scuola superiore della Pubblica Amministrazione

L'esame — anche sommario ed effettuato in un'ottica di prima approssimazione — del complesso dell'attività svolta durante l'anno decorso (15) denota, indubbiamente, il permanere di una fase di stallo.

A solo titolo di esempio si ricorda che non si è fin qui nominato il direttore della Scuola (quello in carica e in regime di prorogatio da circa due anni), nulla è stato fatto per adeguare il sistema di provvista dei docenti e del personale amministrativo, mentre sussistono carenze di sollecitazioni e di impulsi (anche organizzativi) chiaramente necessari per una rivitalizzazione, non occasionale, dell'Istituto.

(15) Attività (per numero di corsi e di allievi) svolta nel 1986:		
n. 11	corsi di formazione:	n. 228
n. 4	corsi di reclutamento:	n. 261
n. 5	sezioni di formazione dirigenziale:	n. 157
n. 42	seminari di informazione per dirigenti:	n. 1.064
n. 11	corsi di specializzazione:	n. 232
n. 66	corsi di aggiornamento (comprese le lingue straniere):	n. 1.074
n. 12	corsi per funzionari di enti locali:	n. 359
n. 3	corsi per funzionari stranieri di paesi in via di sviluppo:	n. 130
n. 179		
	Totale allievi	n. 3.505

Gli allievi dei corsi di formazione e di reclutamento (n.489) hanno anche partecipato all'attività di 25 sezioni di lingue straniere.

5.5 Settore dell'intervento straordinario nel mezzogiorno

In ordine ai soggetti dell'intervento va detto che alla gestione commissariale, cessata nel settembre 1986, è subentrata l'agenzia per la promozione dello sviluppo del mezzogiorno istituita ai sensi dell'articolo 4 della legge 64 del 1986, contenente la nuova disciplina organica dell'intervento straordinario. Con decreto del Presidente della Repubblica del 9 ottobre 1986 sono stati nominati il presidente ed i componenti del comitato proposto alla gestione dell'ente.

Si fa cenno, poi, all'attuazione della legge 28 febbraio 1986 n. 44 di conversione, con modifiche, del decreto legge 786 del 1985 concernente misure straordinarie per la promozione e lo sviluppo della imprenditorialità giovanile nel mezzogiorno.

Tale legge ha previsto la concedibilità di consistenti agevolazioni alle cooperative di produzione e lavoro, nonché alle società costituite prevalentemente da giovani tra i 18 e i 29 anni, le cui quote spettano in maggioranza ai medesimi, con sede e operanti nel mezzogiorno che si impegnino a realizzare progetti da essi predisposti, per la produzione di beni nei settori dell'agricoltura, industria e turismo nonché per la fornitura di servizi negli stessi settori e a favore delle imprese appartenenti a qualsiasi settore. L'ammissibilità dei progetti alle agevolazioni viene deliberata dal ministro per gli interventi straordinari il quale decide su proposta del comitato per lo sviluppo di nuova imprenditorialità giovanile, appositamente costituito presso l'ufficio del ministro medesimo.

Quanto all'effettivo stato di attuazione della legge in argomento si esplicitano i dati forniti dall'amministrazione, di cui alle tabelle allegate A, B, e C, relativi al numero di progetti pervenuti al 20 febbraio 1987 distinti per regioni di provenienza, settori di legge, soggetti presentanti.

Si aggiunge — in proposito — che degli ottanta progetti esaminati dal nucleo valutativo di cui all'articolo 1, punto 8 della legge in questione, e, quindi, passati al vaglio del comitato, dieci sono stati ritenuti meritevoli delle agevolazioni finanziarie previste dalla stessa legge, quarantaquattro sono stati respinti e per ventisei vi è stato un rinvio per l'acquisizione di ulteriori elementi necessari ai fini della pronuncia.

Allegato n. 1

*Elenco delle commissioni, comitati ed altri organi collegiali
operanti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.*

A) Organi esistenti al 1° gennaio 1986:

Commissione tecnico-scientifica a base interdisciplinare sui rischi che comportano misure di protezione civile e per l'espletamento di compiti di consulenza al ministro per il coordinamento della protezione civile (D.P.C.M. n. 1.283 dell'8 gennaio 1982).

Commissione presso l'ufficio del ministro per la funzione pubblica per l'identificazione dei profili professionali e lo svolgimento delle operazioni relative all'inquadramento nelle nuove qualifiche del personale dei ministeri degli impiegati civili e operai delle amministrazioni dello Stato destinatari del D.P.R. n. 268 dell'11 maggio 1976, ai sensi degli articoli 3 e 10 legge n. 312 dell'11 luglio 1980 (D.P.C.M. n. 3.712 del 4 novembre 1983; D.P.C.M. n. 1.282 del 20 marzo 1985).

Comitato di cui al secondo comma dell'articolo 82 della legge 5 agosto 1981, n. 416, incaricato di deliberare la concessione del contributo in conto interessi sui finanziamenti in favore delle imprese editrici di giornali, quotidiani e periodici, delle agenzie nazionali di stampa delle imprese stampatrici dei giornali quotidiani e periodici, delle imprese editrici di libri, delle imprese di distribuzione della stampa quotidiana e periodica (D.P.C.M. 18 giugno 1982).

Commissione con il compito di predisporre il regolamento di attuazione delle norme formulate dalla commissione paritetica ex articolo 7 n. 6, dell'accordo di modificazioni del Concordato lateranense con la Santa sede del 18 febbraio 1984, per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici (D.P.C.M. n. 3.203 dell'8 settembre 1984-D.P.C.M. 5 marzo 1986).

Commissione per i diritti umani, avente il compito di acquisire informazioni in ordine ai fatti che, in ogni parte del mondo, possono mettere a repentaglio i fondamentali diritti dell'uomo proclamati dall'assemblea delle nazioni unite del 10 dicembre 1948 e precisati negli accordi delle nazioni unite del 18 dicembre 1966; (D.P.C.M. n. 1.129 del 31 gennaio 1984-D.P.C.M. 220 del 18 dicembre 1986).

Commissione per la delegificazione e per la semplificazione dei rapporti fra Stato e cittadini (D.P.C.M. n. 185 del 3 dicembre 1983-D.P.C.M. 1.193 del 20 febbraio 1985).

Commissione per la modernizzazione delle istituzioni, avente il compito di studiare i problemi tecnico-giuridici connessi con le finalità di modernizzazione degli apparati istituzionali, indicate nel programma di governo, e di predisporre gli opportuni coordinamenti con gli studi effettuati dalla commissione bicamerale per le riforme istituzionali (D.P.C.M. n. 186 del 3 dicembre 1983, D.P.C.M. del 18 settembre 1984 n. 310, D.P.C.M. 1.272 del 20 febbraio 1986).

Comitato tecnico per la politica economica e sociale: strumento di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri per la costante verifica degli andamenti socio-economici ai fini dell'aggiornamento del programma di governo (D.P.C.M. n. 187 del 3 dicembre 1983; D.P.C.M. 773 dell'8 gennaio 1985; D.P.C.M. 1.754 del 10 aprile 1985).

Comitato nazionale per i problemi della popolazione; (D.P.C.M. n. 188 del 3 dicembre 1983; D.P.C.M. n.61 del 4 dicembre 1986).

Commissione centrale, presso l'ufficio del ministro per il coordinamento della protezione civile, per il coordinamento, la pianificazione e lo studio degli interventi di soccorso a mare, in caso di sinistro aereo, in prossimità degli aeroporti costieri (D.P.C.M. n. 1.998 del 3 maggio 1984-D.P.C.M. 3.926 del 19 aprile 1985).

Commissione di indagine sulla povertà (D.P.C.M. n. 1.239 del 31 gennaio 1984-D.P.C.M. 4.451 del 24 ottobre 1986).

Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna (D.P.C.M. n. 3.076 del 12 giugno 1984).

Commissione presso l'ufficio del ministro della funzione pubblica per il controllo dei flussi di spesa, con particolare riferimento al settore del pubblico impiego (la commissione ai sensi dell'articolo 12 della legge 22 agosto 1985 n. 444 ha assunto carattere permanente); (D.P.C.M. n. 3.498 del 10 luglio 1984).

Commissione per l'accertamento delle responsabilità disciplinari dei pubblici dipendenti civili e militari, per i quali risulti l'appartenenza alla loggia P.2 (D.P.C.M. 299 del 5 dicembre 1984).

Commissione con funzione di osservatorio della spesa sanitaria (D.P.C.M. 3.508 del 18 settembre 1985).

Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico. (D.P.C.M. 3.640 del 15 ottobre 1985; D.P.C.M. 1.237 dell'8 gennaio 1987); (15 ottobre 1987 termine lavori).

Commissione con il compito di proporre disposizioni per l'applicazione dell'accordo di modificazioni del concordato 18 febbraio 1984 nella parte relativa al matrimonio. (D.P.C.M. 3.207 del 2 agosto 1985-D.P.C.M. 1.236 dell'8 gennaio 1987); (termine lavori 31 luglio 1987).

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 e non esclusa la previsione di competenze decentrate (D.P.C.M. 2.772 del 6 giugno 1985-D.P.C.M. 3.364 del 24 dicembre 1986).

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. 1.919 del 9 aprile 1985).

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Commissione di studio con il compito di valutare le richieste delle confessioni religiose e di procedere ad ogni necessario adempimento in vista della predisposizione dei progetti di intesa di cui all'articolo 8 della costituzione (D.P.C.M. 1.550 del 28 marzo 1985; D.P.C.M. 1.235 dell'8 gennaio 1987); (termine lavori 31 luglio 1987).

Commissione di ausilio all'indirizzo, all'assistenza e al controllo delle attività finalizzate allo sviluppo del sistema informativo e degli strumenti di archiviazione della documentazione negli archivi della Presidenza del Consiglio (D.P.C.M. 774 del 18 gennaio 1985-D.P.C.M. 1.520 del 26 marzo 1986-D.P.C.M. 1.163 del 13 febbraio 1987).

Commissione prevista dall'articolo 6 della convenzione 18 febbraio 1982 tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'agenzia ASCA (D.P.C.M. 1.157 dell'8 febbraio 1985).

B) Organi di nuova istituzione

Comitato di coordinamento delle attività in materia di sicurezza nel settore industriale (D.P.C.M. 4.311 del 18 dicembre 1985).

Commissione per gli inquadramenti del personale della P.C.M. previsti dalla legge 8 agosto 1985 n. 455 (D.P.C.M. 473 del 4 gennaio 1986).

Comitato dei consulenti economici; (D.P.C.M. 475 dell'1 gennaio 1986; D.P.C.M. 1.238 del 23 gennaio 1987); (termine lavori 31 dicembre 1987).

Commissione nazionale scientifica per l'Antartide ex articolo 4 legge 10 giugno 1984 n. 284; (D.P.C.M. 1.517 del 27 gennaio 1986).

Comitato consultivo interministeriale per l'Antartide ex articolo 3 della legge 10 giugno 1985 n. 284 (D.P.C.M. 1.618 del 10 marzo 1986).

Commissione per la valutazione dell'impatto ambientale dei progetti di attraversamento appenninico autostrada tra Firenze e Bologna (D.P.C.M. 3.201 del 22 aprile 1986-D.P.C.M. 4.429 del 26 giugno 1986).

Commissione di indagine con il compito, tenuto conto degli attuali mezzi tecnici atti ad assicurare la riservatezza delle comunicazioni telefoniche e la legittimità delle intercettazioni, di procedere alla ricognizione della efficacia e del rispetto della vigente disciplina in materia e della eventuale formulazione di proposte integrative e modificative della stessa (D.P.C.M. 53 del 4 dicembre 1986).

Commissione per il coordinamento normativo e funzionale dell'informatica nell'amministrazione dello Stato e degli altri enti pubblici (D.P.C.M. 479 del 15 settembre 1986).

Commissione denominata "gruppo di lavoro per la valutazione delle modifiche allo statuto del consorzio obbligatorio per l'impianto, la gestione e lo sviluppo dell'area per la ricerca scientifica e tecnologica nella provincia di Trieste predisposte dall'ente ai sensi della legge 29 gennaio 1986 n. 26" (D.P.C.M. 872 del 22 dicembre 1986).

Tabella A

SITUAZIONE AL 20 FEBBRAIO 1987 - NUMERO PROGETTI PERVENUTI 847 Progetti presentati per Regioni di provenienza

REGIONI	N°	%
Abruzzo	125	14,76
Molise	31	3,66
Campania	240	28,33
Basilicata	37	4,37
Puglia	110	12,99
Calabria	76	8,97
Sicilia	126	14,87
Sardegna	27	3,19
Toscana	2	0,23
Lazio	63	7,44
Marche	10	1,18
TOTALE	847	100,00

In Comuni capoluoghi di Provincia n. 249

In altri Comuni n. 598

Totale n. 847

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella B

SITUAZIONE AL 20 FEBBRAIO 1987 - NUMERO PROGETTI PERVENUTI 847

Progetti presentati per settori di legge

SETTORI	N°	% su totale
PRODUZIONE		
1. Agricoltura	178	21,01
2. Industria e artigianato	394	46,52
SERVIZI		
3. Agricoltura	27	3,19
4. Industria	17	2,01
5. Turismo	26	3,07
6. Imprese	205	24,20
7. MISTE	86	10,15
TOTALE	847	100,00

Tabella C

SITUAZIONE AL 20 FEBBRAIO 1987 - NUMERO PROGETTI PERVENUTI 847

Soggetti che hanno predisposto e presentato i progetti

Società cooperative a responsabilità limitata (Scri)	n. 201
Società in nome collettivo (Snc)	n. 184
Società a responsabilità limitata (Srl)	n. 312
Società per azioni (Spa)	n. 6
Società in accomandita semplice (Sas)	n. 144
Totale	n. 847

PAGINA BIANCA

Capitolo II

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

Il 1986 è stato caratterizzato da taluni interventi legislativi connessi ad eventi verificatisi nella prima metà dell'anno dai quali è derivato un grave danno a taluni comparti dell'agricoltura italiana.

La vicenda del vino al metanolo in particolare, che ha determinato il forte calo delle esportazioni vinicole, è alla base della normativa, recata dal decreto-legge 18 giugno 1986, n.282, convertito, con modificazioni, nella legge n.462 del 7 agosto 1986, e diretta a dotare il ministero anche di apparati periferici — ancora in corso di costituzione — ai fini della prevenzione e della lotta alle sofisticazioni alimentari (1).

Misure di intervento sono state necessarie anche per fronteggiare, almeno in parte, i riflessi sull'agricoltura dell'incidente di Cernobyl, che ha costretto talune categorie di nostri produttori a distruggere interi raccolti.

Il 1986 è stato altresì l'anno della epidemia dell'afta epizootica, dovuta anche a carenze dei controlli sanitari sulle importazioni zootecniche, e pesante per la condizione di vari comparti è risultato il necessario abbattimento di migliaia di capi.

L'insieme di tali fattori rende perciò ragione del ricorso a misure amministrative e legislative, a realizzazione in parte urgente e in parte di medio periodo. Quale che ne sia stata l'incidenza, il bilancio economico del settore agricoltura 1986 si è chiuso con risultati, che, se certamente non sono di deciso segno positivo, tuttavia scandiscono sul piano produttivo un lieve recupero rispetto ai due anni precedenti.

Secondo infatti la relazione generale sulla situazione economica del Paese, l'indicato recupero produttivo del 1986, dopo un biennio piuttosto riflessivo, risulta originato da un aumento in termini reali della produzione lorda vendibile dell'1,6 per cento, da una crescita (2,2 per cento) dei prezzi all'origine al di sotto del tasso di aumento dei prezzi reali degli altri settori produttivi e, in sintesi, da un incremento reale dell'1,7 per cento del valore aggiunto.

Tale segnale di inversione di tendenza potrebbe consolidarsi nel corrente anno e nei successivi anche in dipendenza di due specifici eventi di segno positivo che hanno caratterizzato la seconda metà dell'anno.

Verso la fine dell'esercizio è stato ultimato l'iter dell'esame parlamentare del disegno di legge pluriennale per l'attuazione degli interventi programmati in agricoltura (legge 8 novembre 1986, n.752).

Nel quinquennio 1986-1990 sono perciò resi possibili interventi finanziari per 14.500 miliardi.

Anche se, com'è noto, tale stanziamento non risulterà interamente assorbito per azioni, settori ed enti presenti nel vero momento produttivo, è prevedibile tuttavia che la indicata decisione finanziaria, diretta ad ampliare l'aliquota degli interventi statali in campo economico destinata all'agricoltura, possa rallentare il calo dei complessivi investimenti produttivi in tale settore, tonificando in particolare il ricorso al credito agrario — che peraltro necessita di adeguamenti normativi da tempo avvertiti — e possa costituire fattore di freno alla tendenza verso la progressiva riduzione dell'occupazione garantita dal settore agricolo (2).

(1) Sulla situazione della esistente struttura § che è destinata a rimanere inadeguata finchè non saranno espletate le procedure dei concorsi speciali previsti dall'indicato decreto legge n. 282 — si veda l'analisi contenuta sulla precedente relazione, alla quale si fa rinvio.

(2) Va tenuto presente al riguardo quanto rilevato dall'Istituto nazionale di economia agraria in ordine alla discontinuità delle risorse destinate dallo Stato all'agricoltura e alla cronica alternanza di periodi di maggiore spesa con altri caratterizzati da riduzioni finanziarie. Quanto all'occupazione agricola, l'aliquota dell'11 per cento del totale degli occupati è superiore alla quota dell'agricoltura sul prodotto intero lordo (6 per cento).

La situazione dell'agricoltura italiana -, caratterizzata nel 1986 da un aumento della produzione, che si affianca a due sue tradizionali costanti e cioè il calo dell'occupazione e quello delle aree destinate alla produzione -, pone in rilievo l'esistenza di un processo di ristrutturazione del settore incentrato sull'incremento della produttività e ciò apre la prospettiva ad un aumento della sua competitività, resa del resto necessaria anche dal livello del sistema agricolo (in particolare) degli altri Paesi comunitari.

E a tale riguardo — in relazione all'altro evento positivo della seconda metà dell'anno — vengono in rilievo segnali di adeguamento della politica agricola comunitaria verso obiettivi più rispondenti alle esigenze della nostra agricoltura in tema di controllo della produzione e delle eccedenze, secondo gli specifici indirizzi contenuti nel piano agricolo nazionale. (3).

Le intese di fine anno potrebbero segnare l'inizio di una svolta nelle linee di intervento comunitario in agricoltura, che ha finora privilegiato criteri dirigistici e solo marginalmente è risultato aperto a politiche di incentivazione dello sviluppo delle strutture agricole, in conformità alle esigenze proprie del nostro sistema produttivo (4).

Le indicate complessive possibilità di miglioramento del settore agricolo si ricollegano essenzialmente al sollecito utilizzo delle risorse recate dalla citata legge n.752, in ordine alle quali è auspicabile che non si ripetano i noti sfasamenti temporali tra lo stanziamento dei fondi e la loro effettiva messa a disposizione degli operatori.

Gli adempimenti applicativi iniziali intanto sono intervenuti nel termine stabilito dalla legge e in particolare il riparto delle somme tra le regioni e tra i vari tipi di intervento ministeriale, che è stato effettuato dal CIPE mediante deliberazione del 17 dicembre 1986 (5).

Vanno peraltro sottolineate talune incongruenze, ricollegabili probabilmente all'urgenza connessa all'approssimarsi della fine dell'esercizio. Nell'articolo 2, della legge n.752, nel quale sono previste la soppressione del CIPAA e l'attribuzione delle relative funzioni al CIPE, è istituito quale organo istruttorio di tale comitato in materia di attuazione della programmazione economica un organismo ("comitato tecnico interministeriale"), del quale il CIPE stesso mediante apposita deliberazione deve curare la costituzione (6).

A tale adempimento il CIPE ha solo formalmente provveduto con la stessa indicata deliberazione del 17 dicembre 1986 (cfr. punto 5°), essendosi limitato a delegare il compito al ministero del bilancio e della programmazione economica.

A parte i rilevanti profili giuridici in tema di ordinamento delle competenze, va sottolineata la prevista assoluta discrezionalità di tale ministero in ordine alla composizione dell'indicata struttura tecnica, che la legge ha voluto a carattere interministeriale.

Nell'indicata deliberazione del 17 dicembre 1986 è presente poi anche qualche svista relativa alla formulazione del testo: vi si attesta infatti che detto comitato tecnico in data 4 dicembre 1986 e quindi prima della sua costituzione ha proceduto all'esame della proposta del ministero dell'agricoltura in ordine alla ripartizione dei fondi recati dalla legge n.752 (7) e ciò verosimilmente in relazione ad un funzionamento di fatto e già da tempo dell'organismo nell'ambito del CIPAA.

(3) Si veda in particolare il paragrafo n. 163 di detto piano.

(4) Per la garanzia dei prezzi (e rientrano in tale quadro per un verso indiscriminati aiuti alle produzioni eccedentarie e per altro verso la fissazione delle quote nazionali di produzione e l'applicazione di appositi super prelievi) la sezione "Garanzia" del FEOGA ha stanziato, fino al 1984, 35.000 miliardi, mentre la sezione "Orientamento" circa 10.000 miliardi per la realizzazione di impianti di trasformazione, di mercati e in genere per il miglioramento delle strutture.

(5) Cfr. G.U. n. 35 del 10 febbraio 1987.

(6) La previsione legislativa di tale organo tecnico costituisce adempimento dei paragrafi 318 e 319 del programma quadro del piano agricolo nazionale, approvato dal CIPAA il 1° agosto 1985, così come la soppressione del CIPAA.

(7) Cfr. terz'ultima premessa della deliberazione del 17 dicembre 1986. Non sembra poi che fosse necessario l'esame di dette proposte di riparto dei fondi da parte del comitato tecnico interministeriale, che, in base all'art. 2, secondo comma della legge, è organo istruttorio del CIPE per le determinazioni concernenti il programma quadro, i piani specifici di intervento e le direttive di coordinamento.

Nonostante tali carenze, la delibera del CIPE assume rilevanza, come già indicato, per la sua tempestività, che ha consentito entro l'anno la ripartizione tra le regioni degli ulteriori 380 miliardi relativi al 1986 (8) e l'articolazione del 795 miliardi di competenza del ministero destinati al sostegno delle dodici azioni a carattere orizzontale, previste dall'articolo 4 della legge, volte allo sviluppo dei fattori dell'agricoltura nazionale.

In tale sede il CIPE ha posto altresì specifiche determinazioni applicative degli interventi relativi alle singole dodici azioni a carattere orizzontale, in armonia con la disposizione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 4 della legge.

Non sempre peraltro siffatta corrispondenza è risultata presente, essendosi dette determinazioni applicative in qualche caso sostanziate in vere e proprie innovazioni normative, come a proposito degli interventi relativi alla meccanizzazione agricola, che saranno analizzati più ampiamente, anche sotto altri profili, nel successivo paragrafo 2.1, al quale si fa rinvio.

Non sembra del resto che la norma finale contenuta nel citato articolo 4 della legge abiliti il CIPE a funzioni normative dirette e d'altra parte — come precisato nel programma quadro del piano agricolo nazionale — le politiche nelle quali si inquadrano le azioni a carattere orizzontale “nel loro insieme tendono a configurare un programma di legislazione, un quadro ordinato di temi, che formeranno oggetto dell'iniziativa legislativa del Governo“ (cfr. paragrafo 168).

A tal riguardo va sottolineato che nessuna di tale iniziative era stata assunta dal Governo nella parte finale della precedente legislatura, fatta eccezione di quella relativa all'aumento delle dotazioni organiche del corpo forestale dello Stato (atto Camera n.4425), peraltro in misura solo parzialmente coincidente con la determinazione applicativa fissata dal CIPE (9).

Quanto ai criteri quantitativi seguiti dal CIPE in sede di ripartizione dei fondi di competenza ministeriale, oltre un quarto dello stanziamento è stato destinato al sostegno e allo sviluppo della cooperazione (200 miliardi).

Tale rilevante impegno finanziario dello Stato per il 1986 — e prevedibilmente per gli anni successivi — va anche ricondotto all'ulteriore misura d'intervento in favore della cooperazione, costituita, ai sensi dell'articolo 7 della legge n.752, dall'erogazione di mutui “particolarmente agevolati e a rimborso differito“ diretti a consentire la capitalizzazione delle cooperative.

Mentre si rinvia alle considerazioni che saranno espresse nel paragrafo 4 sullo scarso dinamismo degli interventi ministeriali in atto posti in essere con riguardo a tale settore, va rilevato che la cospicua entità delle risorse previste nell'intero bilancio del ministero in favore della cooperazione, — destinate ad essere incrementate per effetto della legge n.752 — dovrebbe suggerire una razionalizzazione del sostegno pubblico in favore di tale settore, al quale andrebbero destinati selettivi interventi per la sua ristrutturazione e non per la sopravvivenza generalizzata della fitta maglia cooperativistica e quindi anche degli organismi economicamente non risanabili.

Per altro verso un maggior rigore appare necessario al fine di eliminare dall'area del sostegno pubblico una eventuale componente meramente speculativa della cooperazione agricola.

A tal fine opportuna si sarebbe rivelata la fissazione nelle indicate determinazioni applicative di precisi criteri e parametri individuativi dei casi nei quali è da ritenere “continuativo“ e “normale“ — e quindi non incentivabile — il ricorso da parte di cooperative ad approvvigionamenti dal mercato di prodotti agricoli e zootecnici in quantità superiore alla metà di quella complessivamente trasformata. In assenza infatti di un tale completamento normativo rischia di rimanere elusa la ratio cui è ispirata la disposizione dell'articolo 7, comma 3° della legge n.752.

La ripartizione dei fondi operata con la deliberazione in esame del CIPE, sebbene importante, necessita di altri adempimenti di rilievo, senza i quali i già ricordati sfasamenti temporali emergeranno ancora.

(8) Cfr. allegato A e B di detta deliberazione. Altri 1040 miliardi erano stati stanziati con la legge finanziaria 28 febbraio 1986, n. 41.
(9) Si veda in proposito il successivo paragrafo 3 per altre considerazioni relative alla struttura di detto Corpo.

Sotto il profilo complessivo va rilevato che nessuno dei piani di settore sui quali si innestano le azioni verticali risulta ancora approvato, sicché è configurabile il rischio — in alternativa al paventato sfasamento temporale — dell'utilizzo delle risorse da parte delle regioni in modo dispersivo in quanto svincolato da precisi obiettivi di programmazione (10).

Quanto agli interventi di competenza del ministero, i ritardi operativi si connettono per un verso alla consistente aliquota dello stanziamento, previsto a tal fine della legge (5.000 miliardi nel quinquennio) e, per altro verso, alla condizione delle strutture, che da tempo necessitano di incisivi adeguamenti, mentre neppure nel 1986 possono essere registrati interventi legislativi in tal senso (11).

Sebbene alle attribuzioni in tema di programmazione la legge n.752 abbia finalizzato l'istituzione dell'indicato comitato tecnico interministeriale, nonché la ulteriore operatività del gruppo di supporto tecnico, istituito con l'articolo 14 della legge 4 giugno 1984, n.194, non sono tuttavia lievi i compiti di tradizionale intervento amministrativo, resi evidenti, quanto meno, dai cospicui stanziamenti della legge n.752 (12).

Quanto al piano forestale, ancora non risulta assunta dal CIPE alcuna determinazione in merito; il relativo schema, già definito, risulta infatti attualmente all'esame delle regioni, secondo notizie fornite dal ministero.

Il ritardo si ricollega agli adempimenti relativi all'ultimazione dell'inventario forestale nazionale, previsto a suo tempo dal precedente piano agricolo nazionale (13).

L'importanza della redazione di detto documento, completato ai primi mesi del 1987, va rapportata al carattere di novità del medesimo (trattasi del primo inventario del genere), che consentirà la elaborazione di un programma forestale contenente le indicazioni per una appropriata gestione delle risorse forestali e per il potenziamento delle medesime.

Al di là dello slogan dell'amministrazione — secondo la quale "l'Italia non è un paese povero di boschi, ma un paese ricco di boschi poveri" (14) -, le principali informazioni pervenute dall'inventario riguardano la ripartizione della superficie forestale in base al tipo di proprietà (15), alla tipologia dei vincoli (16), all'altitudine (17) e alla composizione del patrimonio forestale (18). È emersa altresì la quantificazione del danno derivante dalle piogge acide (19) e delle cave abbandonate nei boschi (6.000), nonché quella delle discariche nei boschi stessi (5.200), il che costituisce elemento di conoscenza utilizzabile sul piano della difesa complessiva dell'ambiente.

(10) Si ha tuttavia notizia che trovasi nella fase conclusiva la definizione dei piani specifici d'intervento florovivaistico, vitivinicolo, ovi-caprino, olivicolo, ortofrutticolo e zootecnico.

(11) Sullo stato delle strutture ministeriali si richiamano le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni nonché nel successivo paragrafo 3.

(12) Non piena consapevolezza delle effettive condizioni delle strutture dell'amministrazione potrebbe evincersi dall'intervento del ministro il 22 gennaio 1987 presso la commissione agricoltura della Camera.

(13) La realizzazione del documento effettuata dal Corpo forestale dello Stato e dai forestali delle regioni a statuto speciale ha comportato una spesa complessiva di quasi 3,5 miliardi (capitoli 4014, 4073 e 8227), pari a 400 lire per ettaro di superficie forestale.

(14) Tale affermazione si collega per un verso ai dati della superficie forestale totale, pari a 8.675.100 Ha (6,4 milioni secondo l'ISTAT) e per altro verso ai dati sulla produzione legnosa (3 metri cubi per HA), all'incremento della stessa, alle specie legnose e all'età del nostro patrimonio forestale.

(15) La proprietà delle foreste è privata per il 66 per cento, di comuni e province per il 25 per cento, dello Stato e delle regioni per il 7 per cento e di altri per il 2 per cento (anche tali percentuali non coincidono con quelle dell'ISTAT).

(16) Il vincolo idrogeologico assorbe l'89 per cento e gli altri vincoli il 5 per cento. Solo il 6 per cento delle foreste è estraneo a vincoli. Tali rilevazioni sono state però effettuate anteriormente alla emanazione della legge n. 431 del 1985, che ha sottoposto tutti i boschi a vincolo paesaggistico.

(17) L'altitudine non supera 500 metri per il 35 per cento; 1.000 metri per il 37 per cento, 1.500 metri per il 18 per cento e supera 1.500 metri per il 10 per cento.

(18) Le latifoglie coprono l'80 per cento, le conifere il 16 per cento; il 4 per cento spese miste. Gli alberi in Italia sono calcolati in 20 miliardi e 1534 i metri di bosco per abitante.

(19) Trattasi del più basso in Europa.

1.2 Aspetti finanziari della gestione

1.2.1 La legge pluriennale per l'attuazione degli interventi programmati in agricoltura ha esplicitato limitati effetti sul bilancio del ministero, inizialmente costituito da 1.208,7 miliardi per la competenza e 1.780,6 miliardi circa per l'autorizzazione di cassa.

La previsione definitiva di competenza (2.968,9 miliardi) registra un incremento, rispetto a quella originaria — in genere sottodimensionata — del 145,6 per cento (ma solo del 22,8 per cento rispetto a quella finale del 1985) (20), mentre molto più contenuto è risultato l'aumento rispetto alla dotazione iniziale dell'autorizzazione di cassa (48,2 per cento), assestatasi su 2.639,5 miliardi, importo che, a sua volta, è inferiore del 15 per cento rispetto al 1985.

La decisione si giustifica con la considerazione che l'entità della "cassa" in misura corrispondente alla "competenza", non sarebbe altrimenti risultata realistica (21) e avrebbe riprodotto, aggravandola, la situazione dell'esercizio precedente. Infatti nel 1985, nonostante la riduzione del 18 per cento rispetto al 1984 dell'autorizzazione di cassa, era emerso un tasso di utilizzo della medesima (61,2 per cento) inferiore rispetto a quello delle precedenti gestioni (75,5 per cento nel 1984) (22).

La legge n. 752 si è tradotta in una dilatazione della competenza (795 miliardi) e nell'aumento della struttura del bilancio di oltre 40 capitoli, dei quali 28 per spese d'investimento (23).

Un numero ancor maggior di capitoli di nuova istituzione (circa 60, dei quali solo 7 relativi a spese correnti), trae origine inoltre da altre fonti, tra le quali assumono rilievo la legge n.198 del 1985 per l'attuazione degli interventi del fondo di solidarietà nazionale a seguito di calamità atmosferiche e, limitatamente all'autorizzazione di cassa, la legge d'assestamento di bilancio.

La struttura del bilancio del ministero ha subito inoltre ulteriori mutamenti derivanti dalla normativa recata dal decreto legge 18 giugno 1986, n.282, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1986, n.462, in materia di sofisticazioni alimentari. Sono stati istituiti a tal riguardo 14 capitoli, dei quali solo due per spese d'investimento, collocati in una apposita nuova rubrica (rubrica IX° prevenzione e repressione delle frodi agro-alimentari).

Le spese stanziare nei capitoli di detta rubrica, (14,5 miliardi) peraltro, non rappresentano tutti gli oneri a carico del ministero per la prevenzione e la repressione delle frodi agro-alimentari.

Nella stessa rubrica IX° infatti non sono comprese le spese relative alle convenzioni per l'espletamento dei concorsi speciali alle qualifiche iniziali dell'ispettorato centrale repressione frodi, imputate invece al capitolo 1112 (rubrica I) (24).

(20) In tale esercizio l'incremento in corso d'esercizio degli stanziamenti di competenza fu del 55,4 per cento.

(21) Il decreto emanato dal ministro del tesoro per apportare le variazioni di bilancio, rese necessarie dalla legge 8 novembre 1986 n. 752, reca la data del 30 dicembre 1986.

(22) Si rinvia alle precisazioni contenute nella precedente relazione (vol. II, pag. 32) per la individuazione dei settori operativi e delle poste di bilancio maggiormente interessate a siffatto fenomeno.

(23) Trattasi dei capitoli 1267, 1541, 1580, 1581, 1592, 1593, 1594, 1595, 2083, 2084, 2085, 4013, 4073, 7100, 7226, 7227, 7240, 7241, 7263, 7280, 7281, 7282, 7283, 7286, 7411, 7463, 7464, 7465, 7467, 7718, 7719, 7911, 7962, 8264, 8265, 8266, 8276, 8277, 8600, 8601.

(24) Nell'art. 12, comma quinto del decreto-legge n. 282 è prevista la stipulazione di convenzioni con società a prevalente partecipazione statale, anche indiretta, relativamente all'acquisizione dei servizi specialistici e di automazione connessi all'espletamento di detti concorsi speciali.

LEGISLATURA X — 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			
	MEZZI		DEFINITE		MEZZI		DEFINITE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP. RES.)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STAZ. 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	177	100	-	100	0	-	0	100	100	100	100	149	100	100	100	100	100	100		
1977	149	114	14,3+	102	0	-	0	100	124	100	24,3+	157	105	106	87	114	13,3+	71,4-		
1978	162	117	11,8+	108	0	-	0	149	88	23,8-	23,8-	100	113	108	78	88	22,8-	28		
1979	158	108	10,4-	100	0	-	0	107	119	12,8+	23,8+	104	104	100	100	100	100	28		
1980	146	114	7,8+	100	201	11,8+	100	212	149	20,8+	20,8+	107	125	100	77	81	21,8-	0		
1981	100	149	26,4+	100	200	11,2	100	201	105	11,1+	11,1+	222	149	100	100	110	10,8-	0		
1982	224	104	23,8+	100	213	12,8+	100	200	177	7,4+	7,4+	200	172	100	89	107	0,8-	0		
1983	207	219	14,1+	100	206	12,1+	100	203	213	10,8+	10,8+	201	203	100	134	158	48,4+	0		
1984	316	258	80,8+	100	200	62,8+	100	146	300	68,8+	68,8+	400	220	100	172	203	28,3+	0		
1985	591	304	57,4+	100	517	44,4+	100	400	220	43,8+	43,8+	518	347	100	111	130	26,8-	0		
1986	300	200	28,4-	100	418	10,7-	100	446	253	10,2-	10,2-	304	245	100	100	52,3+	0			

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	471	100	-	100	0	-	0	0	0	-	-	0	0	100	100	100	100	100
1977	462	98	4,8-	102	0	-	0	0	96	16,3-	16,3-	728	96	100	1228	462	6,4-	26,4-
1978	314	67	31,8-	100	0	-	0	0	84	24,3-	24,3-	483	54	100	1176	292	4,3+	22,8+
1979	400	85	23,8+	100	0	-	0	0	82	1,8-	1,8-	605	71	100	1108	439	6,8-	21,8+
1980	518	110	27,4+	100	1277	11,8+	100	1271	74	10,3+	10,3+	740	80	100	1085	400	7,2-	7,8-
1981	400	77	13,8-	100	1100	8,8+	100	1200	125	67,8+	67,8+	1200	81	100	1447	400	22,4+	80,8+
1982	1.000	213	14,8+	100	978	10,8-	100	1.200	137	10,8+	10,8+	1.200	104	100	1.200	615	11,8-	23,8-
1983	524	111	52,8-	100	1.246	13,8+	100	1.752	177	23,8+	23,8+	807	104	100	2.002	776	15,8-	28,3+
1984	674	207	66,7+	100	1.221	12,8+	100	2.102	217	22,1+	22,1+	2.304	279	100	1.702	144	14,8-	0,8-
1985	840	178	13,8-	100	2.422	10,8-	100	1.719	177	10,2-	10,2-	1.201	102	100	2.040	107	10,1+	0,7-
1986				100	2.159	3,7+	100	2.082	253	42,7+	42,7+	1.878	100	100	2.708	228	26,4+	82,1+

(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

La istituzione della rubrica IX non ha inoltre comportato anche una iniziale ristrutturazione della rubrica III, sicchè in questa sono rimasti ancora iscritti vari capitoli relativi a spese collegate con la prevenzione e la repressione delle frodi alimentari (25).

Ciò comporta, almeno allo stato attuale, la scarsa rappresentatività della nuova rubrica in ordine all'intervento per la prevenzione e la repressione delle frodi agro-alimentari effettuato dal ministero.

Siffatte deficienze si aggiungono a quelle meno recenti ma più gravi concernenti il non completo rispetto dei fondamentali canoni classificatori della spesa.

Come ripetutamente osservato dalla Corte, non è rinvenibile nell'articolazione delle rubriche alcuna traccia delle profonde modifiche apportate da tempo dalla normativa delegata per il trasferimento di compiti dal ministero alle regioni, sicchè figurano nel bilancio ancora rubriche corrispondenti a direzioni generali soppresse (alimentazione, miglioramenti fondiari, bonifica).

D'altra parte il principio della suddivisione del bilancio in rubriche trova talune deroghe nella esistenza di capitoli ad oggetto promiscuo che ne determina l'utilizzazione da parte di più direzioni generali. Va ricordato in particolare il capitolo 7520 (26), gestito in parte dalla direzione generale della produzione agricola e in parte da quella dell'economia montana (27).

L'utilizzazione congiunta di altri capitoli è aggravata poi dall'emanazione dei provvedimenti di liquidazione delle spese da parte di una terza direzione generale, nella cui rubrica è allocato il capitolo. Trattasi delle spese previste per la concessione di contributi pertinenti alla realizzazione di ricerche e indagini "di carattere nazionale", ovvero di progetti pilota relativi anche allo sviluppo delle energie alternative (rispettivamente, capitolo 7051 e 7052).

1.2.2. Va poi rilevato che il bilancio, del ministero si presenta in gran parte come bilancio di trasferimento (44,4 per cento nel 1986 con 1.317 miliardi). Le destinazioni più rilevanti sono quelle alle regioni (943 miliardi), alla Cassa della piccola proprietà contadina (99,5 miliardi), agli enti di sviluppo (50 miliardi), alla soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali e agli enti-parco (36 miliardi).

Pur con tali avvertenze, la lettura del consuntivo 1986 consente di sottolineare taluni profili che lo diversificano da quello 1985, valutato criticamente sotto vari aspetti nella precedente relazione.

A differenza dello scorso anno, nel quale, solo il 61,2 per cento dell'utilizzazione di cassa risultò utilizzato, la percentuale del 1986 si è attestata sul 77,3 per cento circa, superando anche quella del 1984 (75,5 per cento).

L'ammontare dei pagamenti è risultato infatti di 2.040 miliardi, con un leggero incremento quindi (7,4 per cento) rispetto all'anno precedente (1.899 miliardi).

Quanto alla gestione dei residui, va rilevato che solo il 27,6 per cento (611,9 miliardi) di quelli risultati alla fine del 1985 è stato pagato, mentre sono stati eliminati dal bilancio 113,7 miliardi, 23 miliardi circa dei quali relativi alle spese correnti e 90,8 miliardi concernenti residui di stanziamento, non utilizzati entro il terzo esercizio successivo a quello della iscrizione in bilancio.

L'entità dei pagamenti in conto competenza (1.428 miliardi), è stata pari al 48 per cento dello stanziamento. Su tale dato ha influito l'aumento dello stanziamento di fine anno per effetto della legge n. 752, necessariamente priva della dotazione di cassa.

Nel complesso, la gestione dei residui è passata dagli iniziali 2.214,6 miliardi ai 2.958 miliardi di fine esercizio, con un incremento del 33,6 per cento. Va notato che tale percentuale è maggiore dell'aumento della spesa (29,5 per cento) verificatosi per effetto della ripetuta legge n. 752.

(25) Trattasi in particolare dei capitoli 2031, 2081, 2105, 2107, 2108, 2109 e 7300. Nel consuntivo 1986 figura l'annotazione che il capitolo 2081 "è destinato a 5050, 5052, 5053 e 5059", che sono i nuovi capitoli della rubrica IX. Tale annotazione non figura per gli altri indicati capitoli della rubrica III.

(26) Tale capitolo si riferisce agli interventi contributivi in favore delle strutture cooperative. Fino al 31 dicembre 1977 tale capitolo è stato gestito dalla soppressa direzione generale dei miglioramenti fondiari.

(27) Siffatta "cogestione" caratterizza anche talune spese di parte corrente, come quelle relative all'indennità per una sola volta in luogo di pensione e alle provvidenze a favore dei paraplegici per causa di servizio (capitolo 1092): le direzioni generali che amministrano il relativo stanziamento sono quella degli affari generali e quella dell'economia montana.

2. Gestioni fuori bilancio

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

Le valutazioni espresse nella precedente relazione sulla esigua incisività degli interventi effettuati con la disponibilità del fondo in esame sono ancora attuali.

Sulle motivazioni infatti di varia natura, che sono alla base della evoluzione dei comportamenti delle imprese in tema di meccanizzazione agricola, nessun elemento di novità è da registrare nel 1986.

È pervenuto alla Corte nel decorso esercizio il rendiconto relativo al 1985, che si è articolato in 211,15 miliardi per le entrate e in 188,2 miliardi per le uscite, con un saldo attivo di 22,9 miliardi.

Le prime, oltre che dai rientri dei prestiti e dei mutui in fase di ammortamento per 161,1 miliardi, sono costituite anche dal trasferimento di 50 miliardi dal capitolo 7584 del bilancio del ministero derivanti dall'autorizzazione di spesa dell'articolo 18 della legge finanziaria 22 dicembre 1984, n.887.

Le uscite si ricollegano ai versamenti a saldo di operazioni di prestiti e mutui poste in essere nei precedenti esercizi e specialmente alle erogazioni connesse a nuove concessioni per un ammontare complessivo di 129,4 miliardi.

In particolare i prestiti per l'acquisto di macchine agricole sono stati 7976 (127,6 miliardi) (28) e 121 i mutui (della durata massima decennale destinati all'acquisto di attrezzature mobili ed immobili per la realizzazione di reti di distribuzione idrica) per un importo di 2 miliardi circa (29).

La crisi del settore si riflette sui dati di sintesi della gestione del fondo in esame relativa agli ultimi tre esercizi, dai quali emerge un trend riflessivo sostanzialmente generalizzato in termini di importi complessivi, di numero di operazioni, nonché di tipologie di intervento (30).

Tale situazione rende ragione della cronica elevata consistenza delle giacenze; sicchè alla fine dell'esercizio 1985 queste si sono attestate su valori di poco inferiori all'entrate (204,75 miliardi).

2.1.1 Con la legge pluriennale per l'attuazione degli interventi programmati in agricoltura (legge n.752 dell'8 novembre 1986), il settore della meccanizzazione agricola ha ricevuto ulteriore considerazione legislativa, venendo incluso tra le azioni a carattere orizzontale di competenza del ministero e dallo stesso finanziate (articolo 4, secondo comma lettera c).

In sede di ripartizione dei fondi relativi al 1986 il CIPE mediante la deliberazione del 17 dicembre 1986 ha destinato al settore in esame 105 miliardi prevedendo un'articolazione degli interventi conforme alle finalità indicate nella legge, che considera incentivabili gli interventi per lo sviluppo della meccanizzazione innovativa, per la sperimentazione di macchine agricole (31) di alto contenuto tecnologico e quelli per la sostituzione del parco macchine esistente (32).

A tale ultimo riguardo un'osservazione si ritiene di dover fare in ordine a quanto stabilito dal CIPE nella predetta delibera. È stato quivi stabilito che "saranno accordati contributi a fondo perduto secondo meccanismi e priorità da disciplinare con determinazione ministeriale per l'acquisto di nuove macchine a fronte della certificata rottamazione di quelle caratterizzate da elevata obsolescenza tecnica ed economica".

(28) La graduatoria ha inizio con la Sicilia (1064 prestiti e 20,4 miliardi circa), cui seguono la Lombardia (781; 14,34 miliardi), la Puglia (812; 14,24 miliardi), la Sardegna (5050; 9,86 miliardi), e la Campania (556; 9,16 miliardi) e le altre regioni per valori inferiori.

(29) I mutuatari del Lazio sono stati 42 (596 milioni), quelli della Puglia 18 (400 milioni), quelli delle Marche 14 (244 milioni), quelli della provincia di Bolzano 21 (212 milioni). Seguono gli operatori delle altre regioni per importi decrescenti.

(30) Nel rendiconto concernente il 1983 le nuove operazioni furono 15.776 e 168, rispettivamente, per i prestiti e i mutui e i corrispondenti importi 172 miliardi e 2,4 miliardi; nel 1984 le operazioni 11.835 e 177 e gli importi complessivi 141,7 miliardi e 3 miliardi.

(31) Sull'auspicato apporto alla soluzione della crisi della meccanizzazione agricola, proveniente dalla sperimentazione di settore, finora rilevatosi esiguo, cfr. le considerazioni svolte nella precedente relazione (pagg. 36-37).

(32) A questi tre distinti tipi di intervento sono finalizzati; tre capitoli di nuova istituzione 7463 (2,5 miliardi), 7464 (2,5 miliardi) e 7465 (100 miliardi).

La notazione riguarda un profilo concernente la competenza. La legge prepone infatti tale organo alla ripartizione degli stanziamenti e non anche alla normazione relativa agli interventi nei vari comparti del settore agricolo (33).

Ad ogni modo con apposito decreto ministeriale del 3 marzo 1987 la indicata delibera del CIPE ha trovato attuazione (34).

In particolare con tale provvedimento è stata fissata dal ministro la specifica disciplina normativa degli interventi nel settore della meccanizzazione, consistenti in un contributo in conto capitale, come prescritto dal CIPE, o in alternativa da un contributo in conto canoni.

La osservazione di maggior rilievo ha riguardo alla circostanza che nello stesso decreto ministeriale è contenuta la delega delle funzioni amministrative alle regioni, unitamente al riparto dei cennati 105 miliardi tra le regioni, in materia di interventi in favore della meccanizzazione, unitamente al riparto dei cennati 105 miliardi tra le regioni stesse e le province autonome, diretti alla sostituzione del parco macchine e all'acquisto di macchine innovative. È stabilita altresì la riserva verso tale ultima destinazione dei due terzi della quota attribuita a ciascuna regione, ed è poi prescritto che 3 dei 105 miliardi sono utilizzati dal ministero stesso ai fini della realizzazione di programmi di sperimentazione da parte di organismi specializzati.

Al di là dei contenuti di merito del provvedimento, volto ad imprimere un diverso e più incisivo peso all'intervento pubblico nel settore della meccanizzazione agricola, la Corte non può non sottolineare l'assenza del fondamento legislativo, ai fini del conferimento della delega di funzioni amministrative statali alle regioni (35).

2.2 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 rendiconto relativo al 1985 trasmesso alla Corte risultano entrate per 100 miliardi e uscite per 138,7 miliardi, alle quali si è fatto fronte anche con le giacenze (pari alla fine dell'esercizio 1984 a 139 miliardi circa), risultate alla fine del 1985, 100,3 miliardi circa.

Le entrate sono derivate dal trasferimento di pari importo dello stanziamento dal capitolo 7579 autorizzato con l'articolo 18, comma 3 della legge finanziaria per il 1985.

Le uscite rappresentano i trasferimenti alla "RIBS S.p.A." corrispondenti alla quota a carico del fondo stesso (95 per cento) degli aumenti di capitale della società (138.700 azioni di 1 milione ciascuna), deliberati nel corso dell'anno (36).

Dalla documentazione allegata al rendiconto emerge che l'attuazione da parte della RIBS del piano di ristrutturazione del settore bieticolo-saccarifero è proseguita anche nel 1986 sotto forma di interventi finanziari sia per la partecipazione al capitale che per la concessione di finanziamenti alle sette società

(33) Non sembra infatti pertinente al riguardo la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 4 per la quale il CIPE non solo effettua la ripartizione dei fondi, ma adotta anche le relative determinazioni applicative "sulla base o di disposizioni di legge o di programmi di attuazione rientranti nell'ambito delle predette azioni" indicate nel 2° e 3° comma dell'art. 4 medesimo. In materia di meccanizzazione agricola la disciplina esistente è solo infatti quella relativa al fondo di rotazione in esame, che si articola appunto in mutui agevolati e non in contributi a fondo perduto. Nessun programma poi di attuazione della meccanizzazione è stato ancora elaborato.

(34) Cfr. G.U. n. 66 del 20 marzo 1987.

(35) D'altra parte non sussisterebbero neppure i requisiti specifici, oltre che di sostanza, anche di forma previsti dall'articolo 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382 nell'ipotesi che si intenda attribuire alle prescrizioni ministeriali valore e natura di direttive di coordinamento regionale; queste infatti sono riservate al Presidente del Consiglio dei ministri o al CIPE, previa delibera del Consiglio stesso.

(36) Il restante 5 per cento del capitale appartiene all'EFIM, che ha sottoscritto le residue azioni concernenti l'indicato aumento di capitale.

indicata dal CIPE in sede di approvazione di appositi piani operativi di intervento aziendale (37). Le erogazioni effettuate nel 1985 e nel 1986, in relazione ai due differenti tipi di interventi, ammontano ad un importo complessivo di 113,3 miliardi circa, a fronte di 334,5 miliardi approvati dal CIPE.

Va però rilevato che non sono stati ancora presentati al CIPE i programmi di risanamento delle altre imprese saccarifere, specialmente meridionali, previsti nel piano generale di settore approvato dal CIPE il 7 marzo 1984 (38), anche se nell'aprile 1986 fosse stata preannunciata come prossima la ristrutturazione degli stabilimenti localizzati nella parte continentale del mezzogiorno (39).

2.3 Cessate gestioni relative all'importazione di prodotti agricoli e alimentari

Mentre per quanto attiene alle origini e alle vicende di tali gestioni si fa anche quest'anno rinvio al referito in corso d'esercizio reso al Senato nel 1985 in ordine al problema delle regolazioni debitorie previste nei documenti di bilancio relativi al 1985 (40), si precisa che di recente la Corte si è nuovamente pronunciata su uno dei profili di tali gestioni (41).

Trattasi in particolare della "gestione cereali esteri", che si articola in 2499 rendiconti, dei quali trasmessi dal ministero alla Corte solo una parte (n. 1232 fino al 31 dicembre 1985).

Nell'esame di alcuni rendiconti, come già riferito nelle precedenti relazioni, erano emerse difficoltà relative all'interconnessione contabile di vari rendiconti, ai fini della compensazione dei conti attivi e passivi.

È stato ritenuto che la mancata definizione di precedenti conti, interdipendenti con altri già presentati, non costituisca ostacolo sul piano giuridico ad un'autonoma dichiarazione di regolarità, e che l'esame dell'apposito "conto transitorio" nel quale affluirono a suo tempo le attività di alcune gestioni di importazione cerealicola — donde furono prelevate somme occorrenti a pareggiare i saldi negativi di altre analoghe gestioni — consentirà quella valutazione globale delle risultanze finali dalla quale potrà emergere l'esatta definizione dei rapporti finanziari tra Stato e federconsorzi (42).

L'altro problema ancora in corso d'esame attiene al rendiconto unico relativo alla gestione alimentari di importazione autorizzata con legge, della quale si è fatto cenno anche nella precedente relazione in ordine alla rilevante entità della documentazione (43).

L'istruttoria del controllo non si è ancora conclusa perchè i primi chiarimenti forniti dall'amministrazione non sono valsi a definire vari punti controversi in ordine alla regolarità del conto (44), sicchè si è in attesa di ulteriori elementi di valutazione.

(37) I piani riguardanti gli stabilimenti di Ostellato (FE) — CO.PRO.A. — di Minerbio (BO) — CO.PRO.B — e di Castiglion fiorentino (FI) furono approvati l'11 ottobre 1984; il 30 maggio 1985 i piani relativi agli stabilimenti di Iesi e di Fermo (società SADAM), di Celano (AQ) e di Strongoli (CZ) — NUSAN S.p.A. — nonché di Villasar (CA) — SADAM S.p.A. —, il 13 febbraio 1986 in fine quello relativo agli impianti saccarifere dell'ex gruppo veneto — I.S.I. S.p.A.

(38) In tale sede è stata stabilita la soppressione di 3.000 ettari della estensione bieticola, all'uopo articolata in dieci aree non superiori a 271.000 ettari, ciò che comporta la graduale soppressione di dodici stabilimenti industriali.

(39) Cfr. Resoconto dei lavori delle commissioni riunite XI e XII della Camera del 15 aprile 1986.

(40) Cfr. vol. V pagg. 109-137 della relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1984.

(41) Sezione del controllo n.1736 del 5 marzo 1987.

(42) Dopo la indicata pronuncia sono stati esaminati e dichiarati regolari n. 228 rendiconti concernenti le prime campagne (1952-53; 1053-54; 1954-55).

(43) Il "gruppo di lavoro finalizzato", costituito da 22 revisori, i quali hanno proceduto all'esame della documentazione in loco (1 milione di atti che occupa un intero stabile sito in Roma in via della Conciliazione e 5 chilometri di scaffali), nel corso del 1986 ha impiegato 8.500 ore nell'esame dei relativi atti.

(44) Trattasi dei criteri con i quali sono stati quantificati e poste a carico della gestione le spese di amministrazione, della mancata documentazione analitica, (sostituita con prospetti riepilogativi), dell'omessa documentazione relativa ai listini prezzi vigenti all'epoca delle vendite, dell'omessa denuncia all'autorità di polizia relativa a saccheggi e furti di prodotti, le cui somme sono state messe a carico della gestione, così come lo sono state quelle relative a cessioni di prodotti, sebbene siano irregolari le relative dichiarazioni di consegna degli atti.

Come già chiarito nelle precedenti relazioni, i rendiconti relativi alle gestioni di ammasso obbligatorio dei prodotti agricoli, svolti dai consorzi agrari in ordine alle campagne del 1944-45 al 1961-62, sono stati tutti approvati dal ministero e da tempo dichiarati regolari dalla Corte. In considerazione dell'onere che continua a lievitare per effetto degli interessi passivi che maturano sui relativi crediti dei consorzi nei confronti dello Stato, risulta ormai indilazionabile la definizione legislativa del ripianamento di detti disavanzi. Nella precedente legislatura il Governo aveva proposto al riguardo il disegno di legge atto Camera n.2315, presentato verso la fine del 1984, del quale è necessaria la rappresentazione (45).

2.4 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).

L'ente nazionale risi cura entrambe le gestioni che sono sottoposte alla disciplina della legge n.1041 del 1971 per espressa disposizione contenuta nel suindicato decreto del Presidente della Repubblica n. 853).

Per quanto attiene agli aiuti alimentari, l'ente, in qualità di organismo di intervento nazionale nel settore del riso, acquista nel mercato comunitario le quantità indicate dalla CEE e invia le medesime a titolo di aiuto ai paesi che la CEE stessa stabilisce.

Dal rendiconto delle due gestioni relative al 1985 risultano entrate, provenienti da anticipazioni del ministero del tesoro, per 30,8 miliardi circa e uscite per 34,94 miliardi, rese possibili grazie all'avanzo di esercizio dell'anno precedente di 4,4 miliardi circa.

Le giacenze alla fine del 1985 sono risultate di 296,5 milioni. L'onere sostenuto per la liquidazione degli aiuti alimentari è stato di 26,5 miliardi circa, relativi all'acquisto — previ bandi di gara — di 32.310 tonnellate di riso (46), inviate ad oltre trenta paesi.

La gestione relativa all'aiuto comunitario alla produzione di sementi di base e di sementi certificate di riso (decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1980) ha riguardato la concessione di incentivi per 8,37 miliardi — previo espletamento dei controlli per la verifica della corrispondenza della documentazione richiesta — concernenti quintali 427.553 (14,6 Ecu per ogni quintale di semente certificata).

Il livello quantitativo della indicata certificazione realizzata nel 1985 è il massimo tra quelli verificatisi nel sessennio di operatività dell'incentivo comunitario in esame.

2.5 Fondo di rotazione per l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola e apposita Sezione speciale dei fondi di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice (articoli 7 e 46 della legge 9 maggio 1975, n.153)

Le due gestioni traggono origine dalla legge n.153 del 1975 attuative delle direttive comunitarie socio-strutturali del 1972.

Quanto alla prima, anche nel rendiconto del 1985 non figura alcun movimento sia in entrata sia in uscita; il documento contabile consta infatti della sola posta relativa alle giacenze di cassa, dello stesso ammontare degli anni precedenti (81,6 miliardi circa).

Detta gestione, diretta a favorire, ai sensi dell'apposita disciplina comunitaria del 1972, un'adeguata mobilità della proprietà dei terreni e quindi il miglioramento delle strutture produttive, avrebbe dovuto sostanzarsi nella erogazione di una indennità a favore degli imprenditori agricoli con età compresa tra i 55 e i 65 anni. È prevista come condizione la cessazione dell'attività per effetto della vendita del terreno e dell'affitto per almeno quindici anni e l'altra gestione è finalizzata proprio agli aiuti in favore degli acquirenti di detti terreni (47).

(45) In tale disegno di legge era stato previsto uno stanziamento di 2.515,5 miliardi per il finanziamento di tutte indistintamente le gestioni compresi gli oneri maturati alla data del 31 dicembre 1984. Secondo dati forniti dall'amministrazione detto importo si è accresciuto di 270 miliardi, in dipendenza dagli oneri maturati nel 1985 e nel 1986, raggiungendo perciò il livello di 2.621 miliardi.

(46) Sul piano tecnico il controllo qualitativo e quantitativo della regolare esecuzione delle operazioni è stato affidato a ditte ufficialmente abilitate, sulle quali l'Ente ha effettuato ispezioni per garantire uniformità di giudizio nelle operazioni di controllo.

(47) Anche il rendiconto 1985 di tale gestione è costituito dalle sole giacenze di cassa di 23 miliardi, non essendo registrato alcun movimento attivo o passivo.

Nella precedente relazione è stato posto in rilievo l'inoperatività di detti fondi, alimentati sostanzialmente con risorse comunitarie, che in pratica sono rimaste inutilizzate. Quali che ne siano state le cause, il mutato orientamento comunitario in tema di politiche strutturali, espresso nel regolamento CEE n. 797 del 1985, è alla base della soppressione delle gestioni in esame, sancita dall'articolo 10 della legge n. 752 del 1986, e del trasferimento delle residue disponibilità alla Cassa per la formazione della proprietà contadina.

L'attuazione della nuova disciplina comunitaria in tema di politiche strutturali, affidata interamente alle regioni e alle province autonome, è stata disciplinata dal decreto ministeriale del 12 settembre 1985 (48) e da appositi provvedimenti normativi di attuazione emanati dalle regioni, tranne le regioni Molise e Campania e la provincia autonoma di Bolzano.

Sulle diverse discipline regionali, fatta eccezione per il Friuli, la Sicilia, e per la provincia di Trento, gli organi comunitari hanno formulato talune osservazioni, che sono in corso di recepimento mediante adattamenti dei testi normativi originari.

Quanto al finanziamento della spesa regionale, il CIPE, mediante la già indicata deliberazione del 17 dicembre 1986 ha dato attuazione all'art. 5 della legge n. 752 e, in sede di riparto tra le regioni, le province autonome e il ministero dei 450 miliardi stanziati per il 1986 per il finanziamento degli interventi strutturali in genere, ha destinato a quelli socio-strutturali, previsti dal citato regolamento comunitario n. 797 del 1985, 124 miliardi, ripartendoli tra le regioni e le due province autonome.

2.6 Spese di giudizio dei commissariati per gli usi civici (Legge 16 giugno 1927, n. 1766).

Nel 1986 sono pervenuti alla Corte 11 rendiconti relativi al 1985 trasmessi dai commissariati agli usi civici esistenti (n.13); 10 sono stati dichiarati regolari e per uno non si è ancora conclusa l'istruttoria del controllo.

Le entrate complessive derivanti dai depositi giudiziari sono risultate 171,4 milioni, le spese (per citazioni, sentenze, notifiche, ordinanze, liquidazioni peritali, missioni ecc.) 10,27 milioni e perciò le giacenze (745,4 milioni all'inizio dell'anno) sono ammontate a 906,6 milioni.

L'andamento complessivo conferma le risultanze degli altri anni e cioè la crescente lievitazione delle giacenze, passate da 7,3 milioni del 1971 (oltre il sestuplo dell'entrata di competenza) all'indicato importo relativo al 1985 e perciò la consistente eccedenza complessiva delle entrate sulle spese di esercizio.

In alcuni rendiconti (relativi ai commissariati per gli usi civici di Milano, Napoli e Potenza) già da vari anni non figurano nè entrate nè uscite, ma solo il fondo di cassa (pari, rispettivamente, a milioni 27,4, 66 e 44 circa).

Le indicate giacenze sono espressione di una carenza di attività da parte dei commissariati per gli usi civici, per effetto del trasferimento alle regioni di tutte le funzioni amministrative (art. 65,5 comma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) (49) e dei relativi uffici amministrativi cui non si è accompagnata una adeguata dotazione di personale e di mezzi strumentali (50).

Anche di tali esigenze organizzative si era dato carico il disegno di legge recante "principi fondamentali in materia di beni e di diritti di uso civico e riorganizzazione dei commissariati agli usi civici" (Atto Camera n. 3444), presentato dal governo nella ottava legislatura (peraltro non riproposto nella successiva) (51).

(48) Cfr. G.U. n. 223 del 21 settembre 1985 e i successivi decreti modificativi e integrativi 26 settembre 1985 (G.U. n. 231) e 26 marzo 1986 (G.U. n. 80).

(49) La circostanza che nella materia degli usi civici l'esercizio delle funzioni amministrative è strettamente collegato a quello delle funzioni giurisdizionali aveva suggerito di mantenere unitaria fino al 1977 in capo ai commissari la competenza mista (giurisdizionale-amministrativa) nella stessa materia.

(50) Vedansi gli atti del I convegno nazionale relativo al tema "Terre collettive ed usi civici tra Stato e regioni", organizzato dalla Regione Lazio e svoltosi a Fiuggi nell'ottobre del 1985 ed in particolare la comunicazione scritta del Commissario per gli usi civici della Basilicata.

(51) In tale progetto erano stati previsti la istituzione di un ruolo organico del personale di segreteria composto da 100 unità e l'obbligo del ministero dell'agricoltura di assicurare il regolare funzionamento degli uffici commissariali mediante la fornitura di locali, mezzi e attrezzature idonee (articolo 13 sesto comma).

È emersa poi l'esigenza di una precisa normativa quadro, che valga a delimitare chiaramente le competenze dello Stato e delle regioni nella materia in esame, contraddistinta come già accennato, da connessioni amministrative e giurisdizionali.

Tale disciplina inoltre costituirebbe orientamento e guida nei confronti della attività regionale nella prospettiva di una concreta destinazione a fini esclusivamente pubblici di beni appartenenti alle collettività locali, che un insufficiente quadro legislativo di riferimento potrebbe seriamente pregiudicare.

Si rendono necessarie, in sostanza, chiare norme-quadro intese ad adeguare l'assetto legislativo che risale al 1927 all'evoluzione dello sviluppo economico-sociale del Paese mediante talune disposizioni fondamentali.

Si tratta cioè di tener conto delle nuove forme di utilizzazione dei beni pubblici e di fissare precisi limiti per l'esercizio eccezionale da parte delle regioni — giustificato motivi pubblico interesse — in ordine all'autorizzazione alle alienazioni di beni collettivi da parte degli enti locali.

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

Al fondo affluiscono versamenti per conto del personale, già appartenente ai soppressi uffici dell'alimentazione e provvisto di fondo di previdenza, nonché gli interessi sui BOT nei quali sono investite dette somme.

A tali unità di personale sono corrisposti trattamenti integrativi previdenziali all'atto della cessazione dal rapporto.

L'ultimo rendiconto pervenuto ha riguardato la gestione 1984, come già indicato nella precedente relazione (94,4 milioni le entrate, 72,7 milioni le uscite e 748,4 milioni le giacenze).

2.8 Fondi di rotazione soppressi

Si richiamano le precisazioni formulate nella precedente relazione (52) in ordine ad una ridotta attività di rendicontazione che ancora sussiste in relazione a fondi di rotazione soppressi con l'articolo 110 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n.616 e trasferiti al fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, istituito con l'articolo 9 della legge n.281 del 1970.

Per quanto attiene al soppresso fondo per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice anche nel rendiconto 1985 figurano, come uscite, somme (464,5 milioni) versate direttamente al capitolo 3347 del conto entrate del tesoro. Trattasi di importi a suo tempo riservati ad operazioni già assentite prima del 1° gennaio 1978 dagli istituti di credito mediante formale deliberazione dei rispettivi organi statutari, alle quali tuttavia non è poi seguita la stipulazione dei relativi contratti di mutuo.

Con le somme affluite nel 1985 all'indicato capitolo dell'entrata, in base ai pagamenti per capitale ed interessi effettuati nell'anno dai mutuatari agli istituti di credito e da questi versati al capitolo 3347, l'ammontare complessivo delle risorse trasferite dal soppresso fondo di rotazione per lo sviluppo della proprietà diretto-coltivatrice al fondo di sviluppo regionale è stato di 20,79 miliardi.

In tale importo è compresa anche la somma di 222,5 milioni che gli istituti di credito hanno dovuto corrispondere come interessi passivi nel 1985 per i ritardi con i quali essi hanno provveduto al versamento in entrata delle somme riscosse dai mutuatari. Ciò per effetto della legge 29 maggio 1985, n.237, che ha così adeguato l'onere (commisurato al tasso ufficiale di sconto) di siffatti versamenti ritardati, — equivalenti a sostanziali finanziamenti a breve termine — prima costituito dall'interesse del 5 per cento.

Quanto al soppresso fondo di rotazione della zootecnia, la peculiarità del relativo rendiconto si ricollega alla presenza in tale documento contabile di un fondo di cassa.

(52) Cfr. Vol. II, pag. 41. .

Il relativo importo, passato nel 1985 da 4,95 miliardi a 4,65 miliardi, non è stato versato al fondo di sviluppo regionale ai sensi dell'art. 110, secondo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, perchè destinato alla graduale restituzione del prestito ERP, a suo tempo utilizzato, in applicazione della legge n. 777 del 1957, per la dotazione finanziaria del fondo in esame.

Tra le uscite infatti figura l'importo del pagamento della rata 1985 di detto prestito ERP (299,6 milioni).

3. Organizzazione dei servizi e del personale

Nel 1986 il fatto organizzativo più rilevante del ministero è costituito dalla istituzione dell'ispettorato centrale repressione frodi per effetto dell'articolo 10 del decreto-legge n. 282, più volte citato.

In sede di iniziale applicazione del provvedimento, sono stati determinati con decreto del 12 agosto 1986 (53) le sedi e le circoscrizioni territoriali degli uffici periferici dello ispettorato centrale.

Detti uffici sono 22 e la loro localizzazione e competenza territoriale sostanzialmente coincidono con quelle degli istituti universitari e sperimentali con i quali, ai sensi della previgente disciplina, il ministero aveva stipulato le convenzioni relative alla vigilanza per la repressione delle frodi (54).

Le unità assegnate a ciascun ufficio sono quelle già in servizio presso il corrispondente istituto universitario o sperimentale e la definitiva determinazione delle singole piante organiche è stata effettuata ai sensi dell'articolo 11, comma terzo del decreto-legge, con decreto ministeriale del 23 ottobre 1986 (55).

A ciascun ufficio sono stati attribuiti i beni mobili registrati, le attrezzature e le apparecchiature già a suo tempo acquistate dall'istituto universitario o sperimentale con i fondi del ministero.

La situazione finora è mutata solo nominalmente, dato che il contingente impiegato dal ministero per la repressione delle frodi (n. 360) sotto il profilo quantitativo non ha registrato ancora alcuna modifica.

Sono ancora in fase di espletamento infatti i primi concorsi (n. 500 posti circa) indetti per la copertura dei posti disponibili nelle diverse qualifiche iniziali delle carriere dell'ispettorato, in dipendenza dell'incremento di 780 unità dei relativi organici.

Al riguardo va segnalato che sono state attivate ai sensi dell'articolo 12, comma quinto del decreto-legge n. 282 due convenzioni (56) con una società a prevalente partecipazione statale, (57), per l'acquisizione dei servizi specialistici e di automazione connessi all'espletamento di detti concorsi speciali.

Una convenzione si riferisce all'espletamento di otto concorsi per 286 posti delle qualifiche sesta, quinta e quarta. In rapporto al corrispettivo della convenzione stessa fissato in 1,1 miliardi (58), risulta un costo per ciascun posto di 3.8 milioni.

(53) Cfr. G.U. 6 settembre 1986, n.207.

(54) Le rispettive sedi sono Torino, Asti, Milano, S.Michele all'Adige, Conegliano Veneto, Genova, Modena, Bologna, Firenze, Pisa, Perugia, Ancona, Pescara, Roma, Portici (Napoli), Pontecagnano (Salerno), Bari, Lecce, Cosenza, Catania, Palermo, Cagliari.

(55) In particolare sono ripartite 898 unità in ragione di 81 dipendenti all'Ispettorato centrale e 817 ai 22 uffici periferici; le piante organiche più consistenti riguardano gli uffici di Palermo (n.47), Bologna (n.46), Roma (n.45) e Catania (n.43). Il decreto è stato pubblicato nella G.U. 137 del 15 giugno 1987.

(56) Sui profili concernenti la imputazione del relativo onere si rinvia alle precisazioni contenute nel precedente paragrafo 1.2.

(57) Trattasi dell'Agrisiel SpA, società di informatica per l'agricoltura, costituita dalla Finsiel, su direttiva dell'IRI, che ha sottoscritto il 55 per cento del capitale e, il resto è stato sottoscritto dalla Coldiretti, dalla Confagricoltura e dalla Confcoltivatori.

(58) Detto corrispettivo deriva, oltre che dall'importo di 506 milioni (remunerativo delle prestazioni del personale della società direttamente impiegato per l'espletamento dell'incarico e dell'utile della società stessa), dall'importo di 593 milioni, rappresentativo del rimborso delle forniture e dei servizi, ragguagliato alla previsione complessiva di 50.000 candidati. Se i bandi fossero stati indetti tempestivamente e non il 10 dicembre 1986, alla data della convenzione si sarebbe potuto tenere conto del numero delle domande presentate, (che è stato complessivamente di 36.694 per gli indicati otto concorsi) e ne sarebbe derivato un risparmio di 157,8 milioni.

Sulla base del corrispettivo (415 milioni) previsto nell'altra convenzione, relativa a 9 concorsi delle carriere direttive, per complessivi 244 posti, il costo pro assunto risulta invece di 1,7 milioni e siffatta notevole differenza di costo denota un certo sfasamento nell'analisi del rapporto costi-ricavi, del quale non è agevole rinvenire il fondamento, trattandosi di due procedure concorsuali sostanzialmente simili.

A parte l'idoneità della procedura speciale in esame ai fini di una selezione accettabile di personale che dovrà essere utilizzato in indagini di laboratorio (59), si rileva che in termini di durata dell'espletamento dei concorsi non si è ancora resa manifesta la utilità del ricorso previsto nel decreto-legge alla indicata procedura concorsuale, mutuata da una normativa introdotta ai fini del potenziamento dei servizi dell'amministrazione finanziaria (60), non essendo stato ultimato ancora alcun concorso.

La disciplina recata dal decreto-legge n. 282 ha trovato attuazione anche in tema di individuazione dei laboratori specializzati per materia nelle analisi di revisione (articolo 11, comma secondo); trattasi di 16 laboratori annessi ad istituti sperimentali agrari che sostanzialmente coprono tutti i settori merceologici, anche se sotto il profilo territoriale la loro individuazione è stata possibile soltanto nell'ambito di istituti sperimentali localizzati nel centro-nord.

Con rinvio alle considerazioni espresse nel paragrafo quarto sulle convenzioni promozionali relative al consumo del vino stipulate dal ministero ai sensi dell'articolo 14, comma 2 del citato decreto-legge n. 282, mette conto ora rilevare che solo in data 14 aprile 1987 sono stati indetti quattro concorsi per complessivi 100 posti nei ruoli della sperimentazione agraria, incrementati con lo stesso decreto-legge n. 282 per far fronte assieme all'ispettorato ai compiti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari.

Permangono per detti istituti le problematiche analizzate nella precedente relazione. Alle considerazioni e valutazioni propositive, anche in chiave normativa, ivi espresse si fa pertanto rinvio.

Le critiche formulate in tale sede sono state condivise anche a livello governativo (61), in quanto è stata riconosciuta la esigenza di una revisione e razionalizzazione degli istituti sperimentali, nonché di un maggior coordinamento degli istituti stessi e il mondo produttivo.

L'adeguamento strutturale dell'organizzazione statale della ricerca e della sperimentazione in agricoltura però è resa ancor più urgente dagli impegni operativi derivanti dalla legge n. 752 del 1986 che prevede lo stanziamento di risorse già per lo stesso anno 1986 quantificate dal CIPE in 40 miliardi.

In particolare i programmi finalizzati e coordinati di ricerca e di sperimentazione agraria da effettuare secondo gli obiettivi fissati dal CIPE (62) non sembra possano realizzarsi adeguatamente al di fuori di un quadro di razionalizzazione della esistente struttura ministeriale della ricerca, che non necessita soltanto di adeguamento e potenziamento degli apparati tecnico-scientifici (63).

3.2 Per quanto concerne il ministero si richiama il disegno di legge governativo diretto all'adeguamento delle strutture (atto Camera n.2745), il cui esame, interrotto il 20 dicembre 1985, era ripreso soltanto il 22 gennaio 1987.

Tuttavia, le funzioni di programmazione di settore, di gestione della politica agricola comunitaria, di indirizio e coordinamento postolano una struttura ministeriale idonea a tali compiti, che presentano aspetti di novità in rapporto a quelli svolti dalle tradizionali strutture burocratiche in tema di interventi amministrativi nel settore primario.

(59) Nelle convenzioni è previsto altresì il ricorso da parte della società a consulenze specialistiche di esperti professionisti per la "progettazione dei quiz".

(60) Su tale procedura si rinvia alle considerazioni critiche formulate dalla Corte nelle precedenti relazioni sull'attività del ministero delle finanze.

(61) Cfr. Resoconto stenografico delle Commissioni parlamentari della Camera, pag.65.

(62) I 30 miliardi del cap.7240 dovranno essere utilizzati prioritariamente, tra l'altro, per la messa a punto di nuove varietà e tecnologie di produzione che riducano l'impiego di mezzi chimici e l'impatto negativo sull'ambiente, nonché per l'orientamento della produzione verso la nuova domanda di mercato, inclusa quella per l'utilizzazione non alimentare ed energetica dei prodotti agricoli.

(63) A tal fine con il capitolo 7241 sono stati stanziati 4,5 miliardi.

A tale adeguamento non suppliscono certo misure provvisorie e parzialmente surrogatorie, quali quelle volte alla utilizzazione di organismi di incerta configurazione, anche giuridica, previste da una recente normativa. L'art. 10 della legge n. 752 ha infatti assicurato operatività e mezzi finanziari ulteriori al "gruppo di supporto tecnico", istituito con l'articolo 14 della legge 4 giugno 1984, n. 194 "per la collaborazione alla determinazione e all'attuazione della politica agricola nazionale, anche in relazione alla politica agricola comunitaria, e con particolare riferimento alla redazione e attuazione del piano agricolo nazionale" (64).

In particolare, le attribuzioni di detto gruppo — che opera alle dirette dipendenze del ministero — consistono nello svolgimento di compiti di indagine, studio, consulenza, istruttoria e predisposizione di elaborati e lavori preparatori.

La precisazione contenuta nella legge, che cioè non oltre la metà dei componenti di detto gruppo può essere estranea alla pubblica amministrazione porterebbe ad escludere che la finalità principale della norma istitutiva sia stata quella di assicurare alla struttura ministeriale l'apporto di esperienze e di specializzazioni esterne all'apparato statale e indurrebbe a individuare invece come obiettivo preminente quello del coinvolgimento di professionalità esistenti nell'ambito delle strutture pubbliche, ma carenti nel ministero, in funzione collaborativa del ministro con riguardo agli indicati settori della politica agricola nazionale, comunitaria e programmatoria di settore (65).

In siffatto contesto va comunque ribadita la esigenza che da una misura di ripiego, per natura a carattere provvisorio, si passi alla adozione di strumenti ordinari e istituzionali preposti all'attuazione degli indirizzi di politica agraria interna e comunitaria o del coordinamento dei vari centri decisionali di spesa.

D'altra parte nel settore agricolo non difettano del tutto strutture pubbliche, sia ministeriali che esterne, sussidiarie nei confronti della istituzionale autorità politica, specialmente nei settori economico e tecnico-agrario (consiglio superiore dell'agricoltura e delle foreste, INEA, ITPA ecc.) (66).

Quanto a quest'ultimo non è stato ancora emanato il decreto del Presidente della Repubblica costitutivo del nuovo ente pubblico economico, ai sensi dell'articolo 12, comma sesto della legge finanziaria per il 1986, derivante dalla fusione dello stesso ITPA e dell'IRVAM, anche se è già stato predisposto il relativo schema.

Secondo informazioni rese dal governo al Parlamento (67) con tale decreto presidenziale verranno affidati al nuovo ente — denominato ISMEA (istituto per studi, ricerche, informazioni sul mercato agricolo) — compiti di studio, indagini, rilevazioni economiche e ricerche attinenti alla produzione e al mercato dei

(64) L'operatività è stata assicurata per un ulteriore triennio e l'onere è stato stabilito in 6 miliardi (cap. 1140). Il gruppo è costituito, secondo l'art. 14 di detta legge n. 184, di 40 unità, che sono funzionari dell'amministrazione dello Stato e di enti pubblici; ovvero persone estranee all'amministrazione dello Stato scelte tra esperti delle materie economiche, agrarie, statistiche, organizzative e informatiche, giuridiche, amministrative, tecniche e di pubbliche relazioni. Il trattamento economico, stabilito ai sensi di legge dal ministro dell'agricoltura e da quello del tesoro, è stato fissato di recente in 1,7 milioni al mese per componente, senza distinzione tra estranei e appartenenti alla pubblica amministrazione.

(65) Dei 36 membri appartenenti alla Pubblica Amministrazione, 12 sono dirigenti del ministero. Figurano poi 11 docenti universitari, 5 magistrati del Consiglio di Stato, 6 dirigenti di vari ministeri, due magistrati ordinari, oltre ai quattro estranei.

I compensi mensili sono stati fissati indipendentemente da alcun parametro obiettivo (numero minimo di partecipazioni a riunioni, numero di ore di prestazioni ecc.).

(66) Tale collegio — che opera in regime di prorogatio dal luglio 1986, onde se ne segnala la necessità della rinnovazione — nel corso dell'anno ha emesso 539 pareri, in gran parte (500 circa) previsti dalla legge in materia di riconoscimento della qualifica di costituente di varietà. Dopo una vacanza di circa 6 mesi, detto consiglio è stato integrato del presidente ed è auspicabile che in sede politica siano valutate adeguatamente le potenzialità professionali di tale consiglio ai fini delle necessarie acquisizioni collaborative nei vari comparti della programmazione, dell'economia e della tecnica in agricoltura.

(67) Confronta la risposta del sottosegretario al ministero dell'agricoltura e delle foreste a specifica interrogazione parlamentare (n. 5-02421 Camera) del 14 gennaio 1987 (Bollettino commissioni parlamentari XI commissione, pagine 70-71). Il Consiglio di Stato ha già espresso il parere.

prodotti agro-alimentari e i dati raccolti dall'ISMEA saranno utilizzati dal ministero "negli ambiti di attuazione del sistema informativo agricolo nazionale e del piano agricoli nazionale". D'altra parte il CIPE ha già stabilito nella indicata deliberazione del 17 dicembre 1986 che il costituendo ente effettuerà "analisi previsionali ed econometriche" (68).

3.3 Nei primi mesi del 1987 era stata sciolta la riserva contenuta nella relazione al cennato disegno di legge per l'adeguamento del ministero (atto Camera n. 2.745) relativa ad una iniziativa legislativa, finalizzata al riordinamento e alle precisazioni dei compiti del corpo forestale dello Stato (69). L'apposito disegno di legge, (atto Camera del 9 febbraio 1987 n.4.425), benchè limitato all'adeguamento della struttura di detto corpo, costituiva tuttavia una parziale ma necessaria misura legislativa che nella presente legislatura dovrebbe essere riproposta, atteso l'aumento dei compiti di detto organismo, non più limitati alle note tradizionali funzioni (70).

Nuove attribuzioni impegnano infatti le strutture del corpo forestale, come in particolare quelle relative alla prevenzione e alla lotta agli incendi boschivi (legge 1° marzo 1975 n.47) (71), ai controlli funzionali e di qualità del materiale di propagazione forestale (legge 22 maggio 1973, n. 269), alla vigilanza per la prevenzione e la repressione delle frodi agroalimentari ai sensi dell'indicato decreto-legge n. 282 del 1986 e alla tutela del patrimonio naturalistico nazionale in applicazione della recente legge istitutiva del ministero dell'ambiente (72).

A tal ultimo riguardo va ricordato che ai sensi dell'articolo 8 della legge 18 luglio 1986, n. 349, il ministero dell'ambiente si avvale dei servizi tecnici dello Stato previa intesa con i ministri competenti (comma primo) e, in particolare, del corpo forestale dello Stato per la tutela del patrimonio naturalistico nazionale (ultimo comma). Nel quadro di tale disciplina è stato definito il 24 aprile 1986 un apposito protocollo d'intesa tra le due amministrazioni.

Non si sono ancora concluse le procedure relative all'immissione, ai sensi dell'articolo 9 della legge 22 agosto 1985, n. 444, nel corpo forestale delle 900 unità di personale già collocato in cassa integrazione nelle regioni Piemonte, Lombardia e Liguria e sono ugualmente in fase di espletamento gli altri 7 concorsi indetti dal ministero per complessivi 111 posti nei vari ruoli ai sensi della stessa legge n. 444.

Va poi registrato che con il decreto-legge 27 ottobre 1986, n. 701, convertito con modificazioni nella legge 23 dicembre 1986, n. 898, sono state dettate le necessarie disposizioni legislative dirette a disciplinare l'Age-control, società per azioni, costituita per lo svolgimento dei controlli sulla corresponsione degli aiuti comunitari alla produzione dell'olio di oliva (73).

(68) Con il nuovo cap. 7239 sono stati stanziati 5 miliardi quale "contributo straordinario all'ente derivante dalla fusione dell'IRVAM e dell'ITPA".

(69) Anche la recente deliberazione del CIPE del 17 dicembre 1986 ha previsto "il potenziamento del Corpo forestale dello Stato, relativamente sia al suo organico sia al livello di professionalità, al fine di un migliore svolgimento dei compiti di istituto e di quelli inerenti alla collaborazione con le regioni".

(70) Trattasi della tutela e promozione in materia di boschi e foreste e di vincolo idrogeologico e dei compiti di sistemazione idraulico-forestale. L'unicità della struttura di detto corpo, salvaguardata in sede di normazione delegata per il completamento dell'attuazione dell'ordinamento regionale (d.P.R. n. 616 del 1977), ha comportato la prosecuzione di detti compiti, da parte del Corpo stesso, nel quadro di apposite convenzioni stipulate dal ministro con le regioni e perfino in base a specifiche leggi emanate da talune regioni.

(71) È sempre attuale l'esigenza che tale normativa sia riaccordata con quella contenuta nel d.P.R. n. 616 del 1977, intervenuta poco dopo.

(72) L'incremento previsto è di 1800 unità che si aggiungerebbero alle 5.000 in servizio presso le 1093 stazioni forestali operanti (115 sono state eliminate per carenza di personale) con un'attribuzione teorica di 1.200 ettari di bosco che ciascuna unità dovrebbe sorvegliare.

(73) La base normativa di detta società era costituita infatti solo dall'art. 18, comma 9 della legge finanziaria 1985 che l'aveva istituita (oltre che dalla disciplina regolamentare comunitaria, che necessitava però di integrazioni sotto vari profili, non escluso quello penale).

La disposizione dell'articolo 1, quarto comma, riserva la partecipazione all'Age-Control a soggetti pubblici, venendo tale nuova disciplina a raccordarsi con specifici rilievi formulati dalla Corte nella precedente relazione (74) in ordine all'originario diverso assetto, previsto nell'atto costitutivo di detta società, della quale facevano parte, sebbene senza posizione di controllo, le associazioni di categoria e cioè gli stessi produttori olivicoli soggetti al controllo (75).

4. Attività istituzionale

La legge pluriennale di spesa n. 752 ha recato stanziamenti per il 1986 pari a 795 miliardi da utilizzare per il finanziamento delle azioni a carattere orizzontale promosse dal ministero ai sensi dell'articolo 4 della legge stessa.

Peraltro, la circostanza, già accennata, per la quale il ritardo nella conclusione dell'iter parlamentare di tale normativa ha suggerito la introduzione di modifiche nel bilancio del ministero soltanto in ordine alla competenza, ma non anche all'autorizzazione di cassa, non consente una rassegna analitica dei primi risultati applicativi con riguardo alle singole dodici azioni a carattere orizzontale indicate nei commi secondo e terzo dell'articolo 4 della legge n. 752.

Gli interventi effettuati dal ministero nel 1986 nel settore agricolo forestale, a valere sulle disponibilità recate da varie precedenti fonti autorizzative di spesa, si ricollegano solo in esigua misura alla legge finanziaria n. 41 del 1986.

A parte i trasferimenti alle regioni e ad altri organismi contemplati nei primi tre commi dell'articolo 12 di detta legge (76), va sottolineato che si sono manifestati di scarso interesse presso le categorie produttive gli aiuti contributivi previsti nel comma quarto a favore degli organismi cooperativi che per effetto di provvedimenti comunitari restrittivi, avessero dovuto sospendere o ridurre l'attività di trasformazione.

Lo stanziamento di 27 miliardi recato dal capitolo 7542 è stato infatti impegnato soltanto in ragione di 5,5 miliardi mediante un unico provvedimento di concessione emanato in favore di una società cooperativa operante nel settore del pomodoro.

Quanto alla disposizione prevista nel comma quinto dello stesso articolo 12 per la concessione di un concorso triennale (1986-1988) nel pagamento degli interessi sui mutui di miglioramento fondiario erogati negli anni dal 1981 al 1984, nessun impegno è stato assunto a carico dello stanziamento di 100 miliardi del capitolo 7543, sebbene con la disposizione recata dallo stesso comma quinto il concorso statale sia stato fissato nella misura del 6 per cento.

L'agevolazione era stata nel 1985 del 3,5 per cento, come stabilito dall'articolo 18, comma settimo della relativa legge finanziaria limitatamente al concorso concesso nell'anno medesimo per i mutui erogati nel periodo 1981-1984, con onere a carico dello stanziamento di 40 miliardi (capitolo 7540).

Alla fine del secondo esercizio su tale importo sono risultati pagamenti per 19,8 miliardi circa, relativi a n. 16 operazioni di agevolazione, mentre è passato a residui di stanziamento il restante importo di 20,2 miliardi (77).

(74) Cfr. vol. II, pag. 51-52.

(75) Tali associazioni sono state perciò sostituite con l'INEA e l'AIMA e a tal riguardo si richiama l'assicurazione del ministro formulata nel corso dei lavori parlamentari (cfr. resoconto sommario dell'assemblea del Senato della seduta in data 26 novembre 1986, pag. 6) in ordine alla derivazione pubblica (e non di categoria) del componente del consiglio di amministrazione dell'AIMA che sarà designato come azionista dell'AGE-CONTROL.

(76) Trattasi di 1040 miliardi destinati alle regioni, di 20 miliardi al fondo interbancario di garanzia e di 18 miliardi al fondo bieticolo-saccarifero.

(77) Nel sesto comma dell'art. 12 della legge finanziaria n. 41 è stata prevista la fusione in un nuovo ente dell'IRVAM e dell'ITPA e a tal fine si fa rinvio alle considerazioni formulate nel precedente paragrafo 3°.

Quanto agli interventi a valere sulle disponibilità del capitolo 7541 per la corresponsione del concorso dello Stato sui prestiti contratti da imprese zootecniche in dipendenza della loro conversione a medio termine, sono stati pagati nel 1986 circa 4 miliardi al Meliorconsorzio.

Secondo quanto precisato nella precedente relazione, l'indicato istituto esamina, in base ad apposita convenzione stipulata con il ministero, la regolarità delle operazioni di trasformazione dei prestiti in mutui compiuta dai vari istituti di credito ed effettua anticipazioni agli operatori interessati sulle somme loro spettanti a titolo di contributo in conto interessi.

Nel decorso esercizio sono stati effettuati i primi pagamenti a carico del capitolo 7539, istituito ai sensi dell'articolo 6 della legge 4 giugno 1984, n. 194 per la concessione del concorso nel pagamento degli interessi relativi ai mutui contratti per il consolidamento e lo sviluppo dei consorzi nazionali di cooperative agricole e delle stesse cooperative agricole a rilevanza nazionale.

La finalità del consolidamento è risultata preminente.

Ad essa si è provveduto mediante interventi sulle esposizioni debitarie alle quali è stato finalizzato il 67 per cento (n. 132) dei nulla-osta complessivamente (n. 197) impartiti agli istituti di credito per la concessione dei mutui. A tali operazioni ha corrisposto un ammontare dei medesimi pari all'89,8 per cento (222,9 miliardi circa) del totale (248,2 miliardi circa) (78).

Gli indicati provvedimenti hanno comportato impegni sullo stanziamento del capitolo 7539 per 15,6 miliardi a titolo di contributo in conto interessi, dei quali 1,4 miliardi pagati nel 1986.

A fronte perciò di disponibilità complessive pari a 60 miliardi (20 miliardi per ciascuno dei tre anni 1984, 1985 e 1986) i residui di stanziamento a fine esercizio sono risultati di 44,3 miliardi, ciò che denota per un verso un'azione amministrativa non ancora entrata a regime e per altro verso probabilmente una previsione di spesa superdimensionata (79).

Quanto al requisito concernente la "rilevanza nazionale" delle cooperative destinatarie dell'intervento, va fatto cenno della precisazione contenuta nella apposita circolare emanata dal ministero (80), secondo la quale le cooperative sono individuabili come tali "per la consistenza della base sociale e/o per la diffusione territoriale, nonché per l'ampiezza della commercializzazione dei prodotti agricoli (a base interregionale, nazionale o estera)".

Tali criteri, peraltro, risultano del tutto insufficienti, non essendo stati forniti precisi parametri autolimitativi — e rilevanti in sede di controllo degli atti di agevolazione — in ordine alla consistenza dei requisiti.

In difetto di criteri ben definiti, non presenti nella legge, nella normazione ministeriale e neppure nelle determinazioni applicative dettate dal CIPE con la deliberazione del 17 dicembre 1986, gli interventi in esame possono favorire anche cooperative di rilevanza non nazionale e pertanto possono sostanzarsi in una operatività dello Stato in ambiti propriamente regionali, circostanza questa tanto più negativa quanto meno scarsamente efficace si rivela la gestione ministeriale dei relativi fondi.

È il caso delle misure agevolative finanziabili con lo stanziamento del capitolo 7520, che si ricollega ai quattro obiettivi fissati con l'articolo 5 della legge n. 403 del 1977 in materia di cooperazione.(81).

(78) Va sottolineato che in termini sia di domande, sia di nulla-osta, nonché in termini di obiettivi (risanamento e sviluppo) è rilevante la presenza degli enti consortili della regione Emilia-Romagna, che hanno presentato il 44 per cento delle domande, hanno ottenuto il 36,6 per cento dei nulla-osta, cui corrisponde il 52 per cento dei mutui agevolati. Seguono, a distanza, il Veneto e la Lombardia, rispettivamente, con l'8,8 per cento e l'8,7 per cento dell'ammontare dei mutui e poi le altre regioni.

(79) I 194 nulla-osta corrispondono infatti al 69 per cento delle richieste di contributi in conto interessi pervenute al ministero. La misura di detto contributo è del 10 per cento dell'importo mutuato.

(80) Cfr. circolare n. 136 del 2 aprile 1985 — Gabinetto del ministro — n. 22.270.

(81) Trattasi del potenziamento delle strutture cooperative "di rilevanza nazionale", degli interventi per promuovere la produzione integrata di prodotti agricoli, zootecnici ed ittici, da parte di cooperative e consorzi "a rilevanza nazionale", dell'attuazione di organici programmi per la formazione e l'aggiornamento dei quadri dirigenti di cooperative agricole e degli interventi relativi alle spese di gestione delle cooperative.

Già nella precedente relazione furono analizzati i limiti della gestione dei fondi stanziati a tal fine e reiterate ne sono le valutazioni concernenti il 1986 non tanto perchè la massa dei residui di stanziamento (285,3 miliardi) copre oltre l'82,55 per cento dell'ammontare totale dei residui, aumentati da 192,8 miliardi a 341 miliardi, quanto specialmente perchè alla fine del 1986 sono passati ad economia di spesa 9,8 miliardi non impegnati entro il terzo esercizio successivo a quello della loro iscrizione in bilancio.

L'impennata dei residui di stanziamento si ricollega certamente alle disponibilità recate a fine esercizio dalla legge n. 752 del 1986; peraltro proprio la cronica incapacità di spesa, resa manifesta dalla gestione degli stanziamenti del capitolo 7520, avrebbe dovuto indurre ad una ripartizione dei fondi, mediante la deliberazione del 19 dicembre 1986, più mirata ad una conseguente accorta assegnazione di risorse. Invece, ai già cospicui residui di stanziamento che in precedenza s'erano accumulati sull'indicato capitolo si sono aggiunti ulteriori 200 miliardi, che in assoluto costituiscono l'importo maggiore fra quelli destinati a ciascuna delle azioni a carattere orizzontale previste nell'articolo 4 della citata legge n. 752 e superano il 25 per cento dell'intero stanziamento per il 1986 ai sensi di tale legge.

D'altra parte numerosi e a vario titolo sono gli interventi del ministero destinati alla cooperazione, tra i quali vanno ricordati anche quelli realizzati in applicazione dell'articolo 12 della legge 1° agosto 1981, n. 423 (capitolo 7526) per assicurare il concorso negli interessi sui mutui integrativi contratti da cooperative agricole e loro consorzi di rilevanza nazionale per l'acquisizione di impianti di conservazione, lavorazione e trasformazione dei prodotti.

Anche peraltro la gestione di tale capitolo registra una prolungata inutilizzazione di fondi e la conseguente eliminazione (7,7 miliardi) di residui di stanziamento.

Altro settore, sebbene di diverse dimensioni — nel quale, mentre è assunto come discrimine il generico carattere "nazionale", privo di parametri utilizzabili anche nella sede del controllo, per altro verso è scarso il dinamismo nella gestione dei fondi — è quello dell'espletamento, (incentivato da appositi contributi), di indagini, studi e ricerche di carattere nazionale, (capitolo 1260); in ordine a tali interventi la perenzione di una consistente aliquota dei residui è infatti ormai fisiologica (3,1 miliardi nel 1986; 3,9 miliardi nel 1985) e le stesse risultanze emergono relativamente al capitolo 1589 (contributi per l'attuazione di programmi finalizzati e coordinati di carattere nazionale in materia di allevamenti e coltivazioni): 5,4 miliardi dei 12 miliardi di residui sono stati eliminati dal bilancio (2,6 nel 1985).

Risulta utilizzato con due convenzioni lo stanziamento di 50 miliardi per l'informazione in materia di consumo del vino, (capitolo 2036), istituito per effetto dell'articolo 14, secondo comma del decreto-legge n. 282 del 1986 sulla prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari.

Una convenzione è stata stipulata con l'ente interprofessionale nazionale per la valorizzazione del vino (82) e l'altra con l'ICE.

Sono state affidate a detti enti la redazione di progetti finalizzati che saranno approvati dal ministro dell'agricoltura, previo esame di apposita commissione ministeriale, e conterranno la specificazione delle iniziative da attuare e dei relativi tempi e costi.

Solo in data 29 luglio 1986 è stata individuata dal ministero la società a prevalente partecipazione statale, cui affidare, ai sensi dell'articolo 15 della legge 4 giugno 1984, n. 194, la realizzazione dell'impianto di un sistema informativo agricolo nazionale (SIAN), ai fini dell'esercizio delle competenze statali in materia di indirizzo e coordinamento delle attività agricole. Trattasi dell'Agrisiel — società per azioni di informatica

(82) Tale ente è stato costituito, ai sensi dell'art. 36 del codice civile, dalla Federcantine, dalla associazione generale cooperative italiane, dalla confederazione nazionale coltivatori diretti, dalla confederazione italiana coltivatori, dalla confederazione generale dell'agricoltura italiana, dalla Unione italiana vini e dalla federazione italiana produttori, industriali ed esportatori di vini.

per l'agricoltura — del gruppo IRI-FINSIEL (83), costituita il 18 aprile 1986, con la quale il ministero ha stipulato anche le convenzioni per l'espletamento di concorsi speciali previsti nel decreto-legge n. 282 del 1986 sulla repressione delle frodi alimentari, come si è già visto nel paragrafo 3.

Nell'ambito della indicata convenzione, entro il 29 luglio 1986 sono già state stipulate specifiche convenzioni esecutive, una (950 milioni circa) relativa alla individuazione dei principali servizi e realizzazioni a carattere locale nel campo dell'informatica in agricoltura rivolti agli utenti pubblici e privati (84), e l'altra (1,86 miliardi) per il trattamento delle dichiarazioni di varia natura rese dai produttori (85).

L'utilità della prosecuzione di interventi diretti al potenziamento del sistema informativo agricolo nazionale è stata riconosciuta dalla legge n. 752 (articolo 4) e a tal fine al SIAN è affluita una parte dello stanziamento di 25 miliardi, destinata dal CIPE, mediante la indicata deliberazione del 19 dicembre 1986, allo sviluppo dell'informazione in agricoltura.

Merita di essere sottolineata, tra le determinazioni applicative stabilite dal CIPE stesso, quella relativa ai nuovi compiti in materia di automazione delle procedure per la gestione degli stanziamenti previsti dalla legge n. 752 e d'integrazione nel SIAN stesso del sistema informativo dell'ispettorato centrale per la prevenzione e la repressione delle frodi.

Non tutte peraltro le determinazioni applicative della legge n. 752, formulate dal CIPE, risultano finalizzate al raggiungimento di obiettivi accettabili in relazione al fondamento normativo degli interventi previsti; perplessità suscita al riguardo la inclusione tra le azioni di competenza del ministero di quella — non inquadrabile in alcun modo nell'articolo 4 della legge n. 752 — relativa al programma di interventi diretti a favorire il completamento di alcuni impianti di interesse pubblico per la raccolta, conservazione, lavorazione, trasformazione e vendita di prodotti agricoli, ai sensi dell'articolo 10 della legge 27 ottobre 1966, n. 910.

Necessitano pertanto, al di là dello stanziamento di otto miliardi per il 1986 recato dal capitolo 7411 (86), appositi fondi, previsti da specifica normativa, con i quali provvedere alla realizzazione degli interventi aggiuntivi segnalati dall'apposito gruppo di esperti (87) in ordine a taluni dei 36 impianti che necessitano di una parziale riconversione produttiva (n. 2) ovvero di opere di completamento o di adeguamento funzionale.

Il ministero dal canto suo è impegnato nella definizione dei complessi procedimenti amministrativi concernenti la iscrizione dei cennati impianti di interesse pubblico nel patrimonio indisponibile ed altresì nell'affidamento in gestione dei medesimi agli organismi cooperativistici (88).

(83) L'IRI, la Coldiretti, la Confagricoltura e la Confcoltivatori ne sono azionisti. Alla costituzione di detta Società per azioni la FINSIEL è pervenuta in base ad una convenzione stipulata con il ministero avente per oggetto la predisposizione di uno studio organico di fattibilità per la realizzazione di un sistema informativo agricolo nazionale. L'onere di 805,6 miliardi è stato imputato sullo stanziamento previsto dall'indicato art. 15 della legge n. 194 in ragione di 2 miliardi per ciascun anno dal 1984 al 1986, integrato di 8 miliardi per il 1985 dalla legge finanziaria relativa a detto anno (capitolo 7003).

(84) La convenzione riguarda anche la definizione delle caratteristiche tecniche della rete agro-meteorologica nazionale nonché la definizione dell'ambiente tecnico-organizzativo per l'automazione degli istituti di ricerca e sperimentazione agraria, secondo criteri omogenei.

(85) Trattasi delle dichiarazioni: di raccolta delle uve e di produzione vitivinicola 1986-1987, di giacenze di vino e prodotti vinicoli 1984-1985 e 1985-1986, di acquisto di cereali nella campagna 1986-1987. La convenzione riguarda anche la rilevazione dei dati inerenti alla produzione di agrumi e pomodori.

(86) Sfuggono i motivi per i quali detto capitolo risulta appostato nella rubrica III (miglioramenti fondiari), mentre quello analogo (7220), istituito nel 1985 per effetto dell'art. 18 terzo comma della legge finanziaria n. 887, fu allocato nella rubrica II (agricoltura).

(87) Si richiama in proposito la sintesi riprodotta nella precedente relazione (cfr. pag. 50-51 del vol. II) delle conclusive segnalazioni rivolte all'amministrazione da detto gruppo di esperti ai fini della normalizzazione del funzionamento di detti impianti.

(88) Per 8 dei 34 impianti realizzati sono in corso di definizione le procedure di affidamento gestionale.

Peraltro, la prospettiva di rilevanti interventi finanziari connessi alla obsolescenza delle strutture immobiliari e impiantistiche degli stabilimenti dovrebbe indurre l'amministrazione ad intensificare, secondo anche i suggerimenti dell'indicato gruppo di esperti, le iniziative dirette alla cessione agli organismi gestori degli impianti ultimati ed entrati in produzione.

Quanto agli interventi del ministero nel settore dell'irrigazione e della bonifica, vanno segnalati i criteri riduttivi previsti nell'articolo 4 della legge n. 752, che limitano l'azione dell'amministrazione alle opere in corso di esecuzione, purchè dirette al completamento degli impianti di provvista dell'acqua ovvero al loro completamento funzionale (89).

I ritardi infatti nell'attuazione degli interventi della categoria non trasferiti alle regioni in materia di bonifica e irrigazione sono notevoli e anche nel 1986 — nonostante qualche miglioramento rispetto all'esercizio precedente in relazione alla diminuita massa dei residui — quasi 7 miliardi dei residui di stanziamento sono passati ad economia (15,8 miliardi nel 1985) (90).

In tema di concessione di opere pubbliche di bonifica, è stato definitivamente superato il dissenso insorto con il ministero sotto il profilo della determinazione delle aliquote per spese generali da rimborsare ai concessionari e dell'applicabilità agli stessi della revisione prezzi nella misura relativa ai lavori principali.

Con circolare del 1° luglio 1985 infatti il ministero ha fissati specifici criteri più aderenti alla realtà (di quelli in precedenza applicati), che hanno comportato un minor onere a carico dello Stato (91).

5. Gestione della soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali

5.1 Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

Non ancora definita risulta, com'è noto, la disciplina della gestione della soppressa Azienda di Stato delle foreste demaniali, a distanza di dieci anni dalla soppressione della stessa per effetto dell'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Permane l'esigenza di una razionalizzazione della legislazione in materia di parchi nazionali e di riserve naturali (92).

Il riordino normativo è reso ancor più necessario dalla disciplina prevista nella legge 8 luglio 1986, n. 349 istitutiva del ministero dell'ambiente.

Con l'articolo 5 della legge n. 349 sono state trasferite al nuovo ministero le competenze esercitate da quello dell'agricoltura e foreste, in materia di parchi nazionali e di zone di particolare importanza naturalistica, ma nessuna precisazione è contenuta in ordine alle strutture operative (corpo forestale dello Stato) e ai mezzi finanziari.

Le strutture operative, quindi, restano incardinate nel ministero dell'agricoltura e delle foreste, ma il ministro per l'ambiente può avvalersene per la tutela del patrimonio naturalistico (articolo 8 della legge n. 349) e i mezzi finanziari continuano ad essere stanziati nell'apposito bilancio della soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali, annesso al bilancio del ministero dell'agricoltura e delle foreste.

(89) In sede di ripartizione dei fondi relativi al 1986 i 100 miliardi destinati all'irrigazione sono stati vincolati al completamento delle opere in ragione di 85 miliardi (capitolo 7718) e all'adeguamento funzionale in ragione di 15 miliardi (capitolo 7719).

(90) Ritardi vengono rilevati anche dal Nucleo ispettivo del Ministero del Bilancio in sede di relazione sullo stato di realizzazione dei progetti FIO 1984 di competenza del ministero dell'agricoltura (cfr. pag. 34-35).

(91) In tale sede è stato stabilito che il rimborso delle spese generali sostenute dai concessionari di opere pubbliche di bonifica è forfettizzato e altresì in modo decrescente per classi di importo, e in particolare, dal 16 per cento se l'importo dei lavori non supera 5 miliardi, al 13 per cento se tale importo supera 20 miliardi.

Tali aliquote, ma nella misura del 50 per cento, sono riconosciute anche in ordine alla revisione prezzi relativa alle stesse spese generali.

(92) Neppure nella passata legislatura hanno completato l'iter le varie iniziative dirette all'approvazione della legge in materia di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni relativamente ai parchi nazionali e alle riserve naturali.

In tale situazione, che pone problemi di coordinamento, una soluzione durevole non può certo essere conseguita mediante appositi protocolli di intesa, naturalmente di portata limitata, che hanno carattere di precarietà e insufficienza.

Così è a dirsi del recente protocollo di intesa, firmato dai due ministri interessati il 24 aprile 1987, diretto a "individuare concordemente i limiti delle competenze esercitate da ciascuno dei due ministri nell'ambito di settori di attività di comune interesse".

Quanto alla gestione relativa al 1986, a fronte di una dotazione iniziale, in entrata e in uscita, di 13,6 miliardi, il bilancio si è incrementato in corso d'esercizio di 160 milioni mediante le leggi di variazione e di 27 miliardi mediante decreti del ministro del tesoro.

Ciò ha consentito alla gestione di disporre per il 1986 di un bilancio definitivo di competenza, in termini previsionali, di 40,8 miliardi circa.

L'indicato importo è stato ripartito tra il titolo I e il titolo II, per le entrate, in 12,25 miliardi e 28,5 miliardi e, per le uscite in 7,27 miliardi e 33,5 miliardi.

Gli accertamenti (41,4 miliardi) hanno superato la previsione e vi hanno influito quelli del titolo I (14 miliardi); gli accertamenti del titolo II sono stati 27,36 miliardi.

I residui attivi, che all'inizio erano 10,8 miliardi (dei quali 5 miliardi del titolo I), si sono ridotti a 7,6 miliardi circa (dei quali 4,3 miliardi i residui in conto capitale).

L'importo delle riscossioni è stato di 19,79 miliardi, cui vanno aggiunti 2,2 miliardi ancora da versare.

Quanto alla spesa, risulta quasi per intero impegnato lo stanziamento di competenza ed i residui iniziali (16,9 miliardi) si sono ridotti del 65,2 per cento. Si sono peraltro aggiunti 24,2 miliardi di nuova formazione derivanti dalle assegnazioni di fine esercizio a carico della legge n. 752 del 1986.

A fronte di autorizzazione di cassa per 32 miliardi, i pagamenti sono stati di 27 miliardi, dei quali 19,68 miliardi per spese in conto capitale.

5.2 Organizzazione dei servizi e del personale

La struttura organizzativa, articolata anche in 36 uffici periferici, ha continuato ad avvalersi del personale dei ruoli tecnici del corpo forestale dello Stato (n. 900 unità) e degli operai assunti con contratto di diritto privato ai sensi della legge 12 aprile 1962 n. 205 e 5 aprile 1985 n. 124.

Sono stati mantenuti i livelli occupazionali del precedente anno per un ammontare che si colloca sulle 150 mila giornate lavorative e dei 10 miliardi complessivi 7,5 miliardi sono stati spesi per il personale con contratto a tempo indeterminato e 2,5 miliardi per il personale con contratto a tempo determinato ed impiegato per le necessità stagionali e le attività saltuarie.

Il 27 per cento circa dei 1.507 operai è stato utilizzato per lavori eseguiti nella regione Toscana, il 12 per cento in Calabria e percentuali minori si riferiscono alla manodopera utilizzata nelle altre regioni.

5.3 Attività istituzionale

Il patrimonio affidato alla gestione della soppressa Azienda di Stato per le foreste demaniali ammontava nel 1986 a 140.000 ettari, dei quali 92.304 sono costituiti dalle aree ricadenti nei parchi nazionali e nelle riserve naturali e quasi 43.000 ettari dai beni agro-silvo-pastorali di proprietà dell'ENEL e dal fondo per il culto, affidati in gestione.

La gestione di tali ultimi beni per conto terzi ha comportato pagamenti per 1,3 miliardi ed entrate per 1,6 miliardi.

Alle attività destinate a scopi scientifici sperimentali e didattici di interesse nazionale, ai sensi dell'articolo 68 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, sono state destinate disponibilità complessive per competenza e residui pari a 22 miliardi.

I pagamenti, risultati pari a 5,14 miliardi, corrispondenti al 63,6 per cento dell'autorizzazione di cassa, e gran parte della competenza hanno riguardato prevalentemente l'esercizio di progetti immediatamente eseguibili relativi alle aziende agro-zootecniche sperimentali e alle aziende per la produzione legnosa.

Nel 1986 sono stati portati a termine taluni piani di gestione naturalistica (come quello relativo alla riserva naturale del Consiglio) ed è proseguita la redazione di altri concernenti 22.700 ettari.

Quanto alle attribuzioni più rilevanti e cioè la gestione dei parchi nazionali e delle riserve naturali sono stati utilizzati 16,5 miliardi della competenza e 8,9 miliardi dei residui (15,7 miliardi i pagamenti).

Gli stanziamenti più cospicui hanno riguardato la spesa per la tutela e la valorizzazione dei parchi nazionali in via di costituzione e delle riserve naturali (4,1 miliardi e 4 miliardi in conto residui), nonché la spesa per l'acquisto e l'espropriazione di terreni e fabbricati per una migliore gestione dei parchi e delle riserve (7,9 miliardi e 3,7 miliardi in conto residui).

I pagamenti sono stati effettuati prevalentemente mediante ordini di accreditamento, sicché la Corte ha effettuato un controllo successivo sulla base di rendiconti gradualmente presentati.

L'attività gestionale ha riguardato anche la manutenzione straordinaria e la ristrutturazione di caserme, fabbricati di servizio e opifici. Gli impegni sono stati 1,2 miliardi.

Capitolo III

MINISTERO DELL'AMBIENTE

L'istituzione del ministero dell'ambiente con legge n. 349 dell'8 luglio 1986 è la risposta ad un lungo e complesso dibattito culturale dal quale è emersa la necessità di tutelare il bene ambiente inteso come bene comune della collettività e di costituire un centro stabile e unitario di decisione, indirizzo, coordinamento nella materia.

Le funzioni della prevenzione, nel senso della rimozione delle situazioni di rischio e pericolo, della conservazione e della reintegrazione dell'ambiente alterato continuano ad essere svolte oltre che dallo Stato a mezzo dei suoi organi (ministeri della marina mercantile, della sanità, dell'agricoltura e foreste, dell'industria commercio e artigianato, dei beni culturali e ambientali, lavori pubblici) anche dalle regioni, dalle province autonome (1) e dai comuni come conseguenza dell'assetto instaurato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 24 luglio 1977.

Le attribuzioni del ministero a contenuto generale assorbono quelle già proprie dei Comitati interministeriali per la tutela delle acque dall'inquinamento (Legge n. 319 del 10 maggio 1976 articoli 2 e 3) e per l'attuazione delle direttive CEE relative allo smaltimento di rifiuti tossici e nocivi (articolo 5 decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 10 settembre 1982), e si estendono alla cura e allo sviluppo dei rapporti di cooperazione internazionale, alla promozione dell'adempimento di convenzioni internazionali, delle direttive e dei regolamenti comunitari concernenti l'ambiente e il patrimonio naturale.

Nei confronti delle regioni l'attività di indirizzo è rafforzata da poteri di intervento sostitutivo (articolo 7, comma settimo della citata legge n. 349 del 1986), di diffida (articolo 8, comma terzo), di statuizione di termini ad adempiere (articolo 9, comma terzo) al fine di promuovere una effettiva attuazione della normativa di settore (2).

Per lo svolgimento dei compiti istituzionali propri, il ministero dell'ambiente si colloca al centro di una complessità di rapporti con organi ed enti diversi utilizzando strumenti ben individuati dalla legge, la cui idoneità funzionale sarà da verificare in sede applicativa: proposte; intese con altri ministri; atti di concerto; iniziative per l'adozione dei provvedimenti per i quali è stabilito il concerto; partecipazione del ministro a comitati interministeriali nonché a commissioni che trattino materie attinenti all'ambiente; stipula di convenzioni; partecipazione unitamente alle amministrazioni regionali ai procedimenti per la predisposizione di piani e programmi di disinquinamento. Una così dettagliata regolamentazione delle forme e dei moduli operativi è stata evidentemente dettata dalla necessità di introdurre il nuovo organo nell'ambito di un assetto organizzativo preesistente.

Se coerente con le attribuzioni generali del ministero risulta, sotto il profilo organizzativo, la mancata previsione di articolazioni decentrate, qualche perplessità sulla esperibilità effettiva delle competenze affidate al ministero suscita la norma di cui all'articolo 8 della legge secondo la quale per l'esercizio delle sue funzioni il ministro si avvale dei servizi tecnici dello Stato previa intesa con i ministri competenti, di quelli delle unità sanitarie locali previa intesa con la regione, della collaborazione di istituti superiori e istituti universitari sulla base di apposite convenzioni.

(1) Si segnala che è pendente presso la Corte Costituzionale un ricorso (n. 23 depositato il 13 agosto 1986) della Provincia autonoma di Bolzano sulla legittimità costituzionale degli articoli 5, 6, 7, 12 primo comma, lett. c), 13 e 18 quarto e quinto comma della legge n. 349 del 1986 istitutiva del ministero.

(2) In proposito cfr. nella presente relazione la parte relativa alle regioni ad autonomia ordinaria; il paragrafo relativo ai nuovi provvedimenti legislativi in tema di organizzazione dei pubblici poteri; la relazione sulla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Mal si concilia con le attribuzioni del ministero a contenuto generale, inerenti alla programmazione, all'indirizzo e al coordinamento degli interventi in materia di ambiente, il previsto affidamento di compiti specifici di natura gestoria relativi alla difesa del suolo e alla conservazione di parchi e riserve naturali che involgono operazioni anche di natura tecnica.

Con riferimento alle funzioni connesse alla protezione del suolo, la legge n. 349 ha trasferito al ministero dell'ambiente l'intero servizio geologico del ministero dell'industria, commercio e artigianato demandando ad un decreto del Presidente del consiglio dei ministri (emanato in data 15 gennaio 1987) le modalità del passaggio di attribuzioni, beni e personale da un'amministrazione all'altra (articolo 2 legge citata) (3).

Al contrario, per le pur complesse competenze in materia di parchi e riserve naturali (articolo 5, comma secondo legge citata), già svolte dal ministero dell'agricoltura e foreste, non si è ritenuto di adottare una soluzione analoga con conseguenti difficoltà sul piano operativo per il cui superamento è stato definito in data 24 aprile 1987 un protocollo di intesa tra il ministero dell'ambiente e quello dell'agricoltura e foreste a contenuto ricognitivo delle attribuzioni nella materia di che trattasi e regolatore dei rapporti tra le due amministrazioni in ordine all'utilizzazione del corpo forestale dello Stato.

Una notazione a parte va fatta sulla disciplina del danno ambientale e connessa competenza giurisdizionale.

La Corte, nell'esercizio della sua funzione giurisdizionale, ha avuto occasione fin dagli anni settanta di porre attenzione alle complesse problematiche della tutela ambientale e di emettere pronunce nei confronti di soggetti che avevano causato danno all'ambiente (4).

La Corte ha pertanto dato il suo contributo giurisprudenziale alla definizione della nozione di danno ambientale.

Partendo dalla considerazione che il bene ambiente, non limitabile alla categoria dei beni meramente materiali e patrimoniali, viene tutelato oggettivamente e non in ragione di un rapporto esclusivo con un soggetto determinato, la Corte è venuta nel corso degli anni a definire il danno ambientale come la lesione di interessi generali propri della massa indifferenziata dei consociati e, quindi, come turbativa di beni destinati ad uso diretto della collettività. Il danno all'ambiente costituisce lesione di interessi generali di natura pubblica, non esclusivamente finanziari e patrimoniali benchè suscettibili di valutazione economica, che lo Stato sulla base di norme di diritto pubblico ha l'obbligo, nei confronti della collettività, di tutelare.

Secondo tali indirizzi si sono mosse per un decennio le pronunce giurisdizionali della Corte in materia di danno all'ambiente.

L'intervenuta legge istitutiva del ministero ha disposto (articolo 18) che qualunque fatto doloso o colposo in violazione di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che arrechi danno all'ambiente obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato, e che la giurisdizione è affidata al giudice ordinario. L'azione di risarcimento è promossa dallo Stato o dagli enti territoriali sui quali incidono i beni oggetto del fatto lesivo.

Da notare che la stessa norma attribuisce alle associazioni di protezione ambientale (individuate dal ministro dell'ambiente ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 349 sulla base dei criteri non rigorosamente obiettivi delle "finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonchè della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna") la facoltà di ricorrere al giudice amministrativo per l'annullamento dei vari provvedimenti riconoscendo, quindi, come portatrici di un interesse diffuso alla salvaguardia dell'ambiente soltanto le associazioni individuate dal ministro.

(3) Con legge n. 59 del 3 marzo 1987 è stato stabilito che alla riorganizzazione del Servizio geologico si provveda con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, attribuendo al servizio autonomia funzionale e scientifica. Il D.P.C.M., emanato in data 15 gennaio 1987, aumenta i ruoli organici del ministero stabilendo che i provvedimenti relativi ai concorsi per la copertura dei posti già banditi dal ministero dell'industria, commercio e artigianato saranno emessi dal ministro dell'ambiente.

(4) Tra le numerose decisioni si richiamano in particolare le seguenti: Sezione I n. 39 del 1973, n. 108 del 1975, n. 61 del 1979, n. 86 del 1980; Sezione II n. 119 del 1981; Sezioni riunite n. 378 del 1984; Sezione giurisdizionale regione Sicilia n. 1423 del 1985 e n. 1455 del 1986.

Si rileva inoltre che i poteri di prevenzione del danno da parte del ministro non sono stati dalla legge precisamente definiti. Unica disposizione è quella del terzo comma dell'articolo 8 in ordine alla diffida ad adempiere entro un congruo termine da rivolgere agli enti territoriali in caso di mancata attuazione o inosservanza di norme di legge a tutela dell'ambiente.

La lacuna della legge è stata colmata dalla successiva legge n. 59 del 3 marzo 1987 che all'articolo 8 ha dato facoltà al ministro di emettere ordinanze urgenti per la tutela dell'ambiente ogni volta che si verificano situazioni di grave pericolo di danno ambientale e non sia possibile provvedere altrimenti.

Circa l'attribuzione della giurisdizione in materia di danno ambientale al giudice ordinario, rilevanti sono apparse le perplessità in ordine al rispetto del dettato costituzionale, che la Corte ha evidenziato nelle recenti ordinanze di rimessione della questione alla Corte costituzionale (5).

In ordine alla applicazione della legge n. 349 nei primi sei mesi dalla sua emanazione si ritiene di formulare preliminarmente delle considerazioni generali.

Come è noto, la legge è intervenuta in corso di esercizio ed il nuovo ministero è venuto a sostituire da una parte l'ufficio del ministro senza portafoglio per l'ecologia, dall'altra ha assorbito alcune competenze già attribuite ad altri ministeri, subentrando in tutta una serie di attività già avviate. Tale circostanza, comportando la necessità di procedere ad una ricognizione delle attività stesse e ad una loro riconsiderazione alla luce degli obiettivi previsti dalla legge, ha ovviamente avuto la naturale conseguenza di rallentare l'azione del nuovo organo.

Ma talune difficoltà operative sono derivate dal contenuto di alcune disposizioni della legge istitutiva.

Infatti è stato stabilito (articolo 19) che si provvedesse all'onere derivante dall'applicazione della legge con gli stanziamenti iscritti nella rubrica 38 (già destinata al funzionamento del soppresso ufficio del ministro senza portafoglio per l'ecologia) della Presidenza del consiglio dei ministri oltre a prevedere un incremento dei fondi ivi assegnati, ma non sono state disciplinate dalla stessa legge le procedure di impegno dei fondi stessi da parte del ministro dell'ambiente né quelle per l'impegno degli stanziamenti già iscritti negli stati di previsione di altri ministeri con riferimento alle funzioni trasferite al nuovo organo. Ciò ha determinato una pausa nell'attività ed una limitata utilizzazione delle somme già stanziate.

È il caso ad esempio delle competenze già attribuite al comitato interministeriale di cui all'articolo 3 legge 319 del 10 maggio 1976, ed ai relativi stanziamenti iscritti nello stato di previsione del ministero della sanità ai sensi dell'articolo 10 decreto legge n. 667 del 1985, convertito con legge n. 7 del 1986, per il concorso straordinario dello Stato nella misura massima del 90% delle spese sostenute dalle regioni per i programmi di intervento connessi al contenimento dei fenomeni di eutrofizzazione.

Gli stanziamenti da utilizzare nel 1986 sono rimasti iscritti sul capitolo 2073 del bilancio dell'amministrazione della sanità. A fine esercizio, sulla base di un decreto di ammissione ai finanziamenti emesso dal ministro dell'ambiente, in data 28 novembre 1986, il ministro della sanità ha impegnato parte degli stanziamenti previsti. Per regolare l'allocatione di tali somme e consentirne la totale utilizzazione da parte del ministro dell'ambiente anche oltre l'esercizio finanziario 1986 è stato necessario emanare la disposizione di cui all'articolo 14 della legge n. 59 del 3 marzo del 1987.

Per quanto riguarda la costituzione, conservazione e protezione di parchi e riserve naturali, si è accennato come abbiano continuato a rimanere presso il ministero dell'agricoltura e foreste le strutture e i beni relativi a funzioni ormai trasferite al nuovo ministero. Occorre qui rilevare la perdurante carenza di una disciplina in ordine alla gestione dei parchi nazionali dello Stelvio, del Circeo e della Calabria che ha continuato ad essere svolta direttamente dal ministero dell'agricoltura e delle foreste pur dopo la soppressione dell'azienda per le foreste demaniali avvenuta fin dal 1977 con decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (6).

(5) La Corte dei conti, con ordinanza delle Sezioni riunite n. 830 del 1 ottobre 1986 e con ordinanza della 2° sezione giurisdizionale ordinaria n. 28 del 1° aprile 1987 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge 349.

(6) Cfr., Sezione del controllo n. 855 del 2 febbraio 1978 e da ultimo Relazione al Parlamento per l'esercizio finanziario 1985 Vol. II, parte II, sezione II pag. 53.

Il trasferimento di funzioni ad un ministero di nuova istituzione sarebbe stata opportuna occasione per una riconsiderazione del problema.

Del resto, che il trasferimento di competenze non sia stato tenuto presente in tutte le sue implicazioni, risulta anche dalla osservazione che nello stato di previsione del ministero dell'ambiente per l'esercizio 1987 non sono stati istituiti capitoli di spesa relativi ai contributi di parte corrente da versare ai due enti-parco dell'Abruzzo e del Gran Paradiso; vi figurano solo stanziamenti per interventi straordinari in conto capitale sul capitolo 7102 (titolo II, categoria XII). I contributi di che trattasi continuano a trovare copertura sui capitoli 4155 e 4156 dello stato di previsione del ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Nessuna disciplina in proposito si rinviene nella citata legge n. 59 del 1987 che peraltro, sebbene sotto diverso profilo, prende in considerazione proprio i parchi e le riserve naturali nell'articolo 7, primo comma.

Particolari difficoltà si sono poi riscontrate in sede di attuazione della norma contenuta nell'articolo 19 della legge istitutiva del ministero, secondo la quale, si ricorda, si doveva provvedere all'onere derivante dalla legge stessa mediante l'utilizzo degli stanziamenti iscritti nella rubrica 38 dello stato di previsione della Presidenza del consiglio dei ministri.

L'entrata in vigore della legge in corso di esercizio, la carenza di una specifica previsione normativa sulle procedure relative all'impegno di fondi iscritti sullo stato di previsione di altra struttura amministrativa (Presidenza del Consiglio dei ministri), la mancata tempestiva entrata in funzione dell'ufficio di ragioneria centrale previsto dell'articolo 15 della legge n. 349 hanno determinato la conseguenza che alla chiusura dell'esercizio nessun impegno e nessun pagamento disposto dal nuovo ministro a valere sulla predetta rubrica ha potuto concludere il suo iter procedimentale.

Si è reso pertanto necessario, con il decreto legge di sanatoria n. 920 del 30 dicembre 1986 convertito con legge n. 39 del 16 febbraio 1987, autorizzare il ministro dell'ambiente ad impegnare i fondi iscritti per il 1986 sulla rubrica 38 anche nel corso del 1987.

Nel limitato arco di tempo dalla sua istituzione e con le problematiche sopra evidenziate, il ministero ha provveduto ad alcuni atti sia a contenuto organizzatorio che istituzionale.

Sono stati emanati dal ministro e registrati dalla Corte i seguenti provvedimenti: istituzione del nucleo operativo ecologico dell'arma dei carabinieri; composizione del consiglio nazionale per l'ambiente per il triennio 1986-1989; nomina dei dirigenti; nomina dei componenti del comitato scientifico di cui all'articolo 11 della legge; ammissione ai finanziamenti di cui all'articolo 10 della citata legge n. 7 del 1986; istituzione di una commissione di studio sugli interessi ambientali connessi all'attraversamento stradale dell'Appennino tra Firenze e Bologna; statuizione delle modalità per la presentazione delle domande di accesso ai fondi per l'educazione ambientale; fissazione dei criteri per i finanziamenti in relazione all'eutrofizzazione delle acque marine e sui limiti alle emissioni nell'atmosfera da impianti termoelettrici a vapore; istituzione di alcune riserve naturali marine di concerto con il ministro della marina mercantile.

Non è stato invece presentato nel termine il disegno di legge relativo all'attuazione delle direttive comunitarie in materia di impatto ambientale di cui al primo comma dell'articolo 6 della legge 349 e non è stato adottato il regolamento sulle attribuzioni dei servizi e relative piante organiche (articolo 10, secondo comma) della citata legge.

Si segnala infine che in data 15 gennaio 1987 è stato emanato il decreto del Presidente del consiglio dei ministri che disciplina il passaggio di funzioni, beni e personale del servizio geologico (art. 17 legge n. 349 del 1986) e che con legge n. 59 del 3 marzo 1987 si è provveduto ad ulteriori modifiche della legge n. 349 introducendo norme agevolative per la copertura dei posti di organico e per le assunzioni di personale che dovrebbero consentire un più agevole funzionamento del nuovo organo.

Capitolo IV

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

Nel 1986 sono da registrare, per il ministero, l'accresciuta quantità di risorse ad esso destinate e una maggiore vivacità degli interventi e dell'azione complessiva dell'amministrazione.

Gli stanziamenti definitivi sono ammontati infatti a 1.295,7 miliardi contro i 941,1 miliardi del 1985, con un incremento del 36,3 per cento. In questo ultimo anno l'incremento rispetto al 1984 (768,8 miliardi) era stato del 22,4 per cento. Il dato è di rilievo e significativo della crescita di attenzione al settore, anche se continua ad essere bassa la percentuale di incidenza di tale stanziamento sulla dotazione globale di spesa dello Stato (2,8 per cento).

Per quanto riguarda gli interventi, attenzione particolare meritano quelli attuati sulla base di nuove filosofie progettuali. Ci si riferisce al recupero e alla valorizzazione dei beni culturali finanziati con stanziamenti F.I.O. e ai progetti finanziati in base all'articolo 15 della legge finanziaria 1986 ("giacimenti culturali").

Dai primi si rileva che è proseguita l'attuazione degli interventi iniziati negli scorsi anni, fra cui, per il notevole impegno economico emergono il progetto Pompei e il progetto ex Palazzo Massimo, e che sono stati contemporaneamente avviati gli altri progetti la cui normativa è stata approvata nell'anno, cioè i progetti Mura Urbane di Lucca e Certosa di Padula. Per questo settore si rinvia alla tabella n.1 allegata, in cui sono riportati tutti i dati relativi ai progetti in corso.

L'attuazione dei progetti di cui al citato articolo 15 della legge finanziaria 1986, che ha autorizzato la spesa di 600 miliardi, ripartiti nel biennio 1986-87, per i giacimenti culturali (tecnicamente "per iniziative destinate a valorizzare il patrimonio dei beni culturali nazionali attraverso l'utilizzazione di tecnologie avanzate e la creazione di occupazione aggiuntiva"), ha richiesto un complesso procedimento giunto a conclusione solo nella seconda metà di gennaio dell'anno in corso con la stipula delle convenzioni con i soggetti concessionari. Il 21 marzo 1986 il ministro ha emanato, di concerto con il ministro del lavoro, il decreto istitutivo della commissione per la realizzazione delle finalità del suddetto articolo 15 della legge finanziaria; con decreto del 27 marzo successivo emanato d'intesa con il ministro del lavoro, ha poi definito, su proposta della commissione indicata, il programma di interventi e il procedimento per la partecipazione, nonché per l'esame e il controllo dei progetti; dei 651 progetti presentati ne sono stati giudicati ammissibili dalla commissione, e inviati al C.I.P.E., 391; il C.I.P.E., con deliberazione del 7 agosto 1986, ha approvato il finanziamento di 39 progetti.

In merito alla restante azione del ministero, si rammenta che l'applicazione a pieno regime della legge n. 332 del 1985 (1) ha conseguito risultati positivi nel settore degli istituti di antichità e di arte, visitati nell'1986 da più di 23 milioni di persone con un introito per l'erario di 32,8 miliardi (4,7 miliardi in più rispetto all'85); tale maggiore introito è stato destinato a lavori di allestimento, manutenzione ed adeguamento degli impianti di sicurezza dei musei statali. Non è stata invece attuata la prevista apertura nei giorni festivi degli istituti archivistici (2).

(1) Come già chiarito nella Relazione 1985 (pag. 83), tale legge oltre a prevedere l'aumento delle tasse d'ingresso in musei, istituti archivistici etc., nonché la apertura degli stessi anche nei giorni festivi, introduce un sistema nuovo di autofinanziamento sia per gli interventi diretti all'adeguamento strutturale e funzionale, sia per gli acquisti di immobili.

(2) Ciò è da ricollegare alla precaria situazione organica in cui tali istituti versano; peraltro la generalizzata apertura festiva degli archivi di Stato causerebbe un notevole incremento delle spese di funzionamento per tali istituti, i cui stanziamenti di bilancio sono già insufficienti.

Nel settore della tutela dell'ambiente, intesa, per la competenza del ministero, come tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, la definitiva chiarificazione operata sulle leggi n. 47 e n. 431 del 1985 dalla Corte costituzionale (3) mediante il riconoscimento della legittimità dei poteri dello Stato in materia, ha consentito al ministero, come si vedrà più avanti, l'avvio dell'attività di imposizione dei vincoli previsti.

Negativa si è mantenuta invece la situazione degli archivi di Stato, cui pure è affidata la preziosa funzione di raccolta e conservazione della memoria storica del Paese. È sufficiente in proposito citare alcuni dati relativi al restauro: a) ad una richiesta degli istituti di 5 miliardi è corrisposto uno stanziamento di bilancio di 2,2 miliardi, utilizzati per restaurare pergamene, mappe, sigilli, carte etc. conservati in vari Istituti, compreso l'Archivio di Stato di Firenze, "il cui materiale, alluvionato nell'ormai lontano 1966" — si legge nella relazione 1986 del ministro al Parlamento — con questo ritmo di intervento sarà recuperato nell'arco di qualche secolo"; b) 310 milioni sono stati destinati al restauro del materiale statale danneggiato dai terremoti del 1980 e 1981; c) 203 milioni sono stati utilizzati per il restauro di documenti di archivi privati dichiarati di notevole interesse storico; d) 299 milioni infine ricevuta sono stati destinati alla soprintendenza archivistica per il Friuli Venezia Giulia per il ripristino del patrimonio archivistico delle zone terremotate della Regione. A questi dati, la cui, esiguità non può certo consentire interventi programmati e di respiro adeguato, è sufficiente aggiungere quello dello stanziamento per la ricerca scientifica, che nel 1986 è stato, per il settore archivistico, di 25 milioni (cap. 8251), da destinare a "esterni" (enti, associazioni etc.) per l'attuazione di "specifici programmi di ricerca".

A fronte di questi dati sulla gestione dell'attività dell'amministrazione si è posta nel 1986 una produzione legislativa diversificata e comunque relativa a momenti particolari. Non si sono cioè fatti passi avanti nell'esame dei disegni di legge governativi di riforma complessiva, che sono stati presentati al Parlamento nell'estate del 1984 (4). Il contesto istituzionale del ministero resta perciò ancora caratterizzato dagli originari connotati burocratici e da un tasso elevato di disorganicità (5). Non ha completato l'iter parlamentare neppure il disegno di legge relativo alle sponsorizzazioni ("partecipazione dei privati alle iniziative culturali", atto Camera 2539, assegnato alla Commissione pubblica istruzione il 19 marzo 1985), che pure recepiva un importante messaggio del sociale e tentava di adeguare il settore alle esigenze di mobilità della promozione e della tutela.

(3) Dei ricorsi proposti da diverse Regioni nei confronti della legge 431 del 1985, con la quale era stato convertito il d.l. n. 312 del 1985 ("Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale"), ha già fatto cenno la Relazione 1985 (vol. II pag. 92). Con la sentenza 151 del 1986 la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le relative questioni di legittimità costituzionale, riconoscendo legittimi i poteri attribuiti nel settore dalla suddetta legge allo Stato. I ricorsi poi proposti da alcune regioni per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare con cui il Ministro dei beni culturali aveva dato attuazione alla stessa legge, sono stati dichiarati inammissibili (salvo uno, della regione Lombardia, per il quale la Corte ha affermato che la competenza a individuare aree coperte dai vincoli di inedificabilità dopo l'entrata in vigore della Legge 431 del 1985 spetta in via esclusiva alla Regione) con la sentenza 153 del 1986.

I ricorsi infine, proposti da alcune regioni per conflitti di attribuzione sorti a seguito di una circolare emanata dallo stesso Ministro per l'attuazione della legge n. 47 del 1985 recante "Norme in materia di controllo dell'attività edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive" (ricorsi nei quali, fra l'altro si contestava al Ministro per i beni culturali la competenza a rilasciare il parere sulla concessione, o autorizzazione edilizia in sanatoria relativamente a costruzioni eseguite su aree vincolate), sono stati anch'essi dichiarati inammissibili con la sentenza 152 del 1986.

(4) Si tratta del disegno di legge, recante "Nuove norme di tutela e valorizzazione dei beni culturali" (A.C. 1974), presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 30 luglio 1984: l'ultimo atto noto è la presentazione della Relazione per l'esame da parte dell'Aula, avvenuta il 18 aprile 1985; e del d.d.l. "Riorganizzazione del Ministero per i beni culturali e ambientali" (A.C. 2022), presentato alla Camera l'8 agosto 1984 (in data 10 luglio 1985 era stato completato un testo unificato da parte di un apposito comitato ristretto costituito nell'ambito della Commissione P.I.).

La Corte ha illustrato le note più salienti di queste riforme nella Relazione del 1985, vol. II, pp. 81-82.

(5) Si richiamano al riguardo le considerazioni svolte dalla Corte nelle relazioni precedenti. (Cfr. in particolare, Relazione 1985, vol. II p. 81.)

Dal complesso della normativa varata nell'anno (6) emerge la legge 8 luglio 1986 n. 349 "Istituzione del ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale", che ponendo solo una serie di momenti di concerto e di intesa tra il nuovo dicastero e i beni culturali, non ha introdotto alcuna modifica nella struttura e nelle funzioni di quest'ultimo. Ed è da segnalare che non sono da escludere nel concreto problemi di coordinamento, dal momento che il discrimine fra ambiente come "patrimonio naturale nazionale" e beni ambientali in senso "culturale" potrebbe non essere sempre molto chiaro.

Di più diretta rilevanza ai fini dell'attività dell'amministrazione è poi il già citato articolo 15 della legge 28 febbraio 1986 n. 41 (legge finanziaria), riguardante i giacimenti culturali. Nata da una intuizione di notevole interesse, anche perchè risponde a nuove tipologie di programmazione della spesa, la norma, della cui attuazione si parlerà più avanti, ha due finalità, delle quali solo una (la valorizzazione dei beni culturali) riguarda direttamente il ministero in esame, mentre l'altra (la creazione di occupazione aggiuntiva) riguarda il ministero del lavoro.

Nell'ambito della decretazione d'urgenza merita considerazione il decreto legge 11 marzo 1987 n. 76 "Interventi urgenti di adeguamento strutturale e funzionale di immobili destinati a musei, archivi e biblioteche". Suggesto dalla esigenza di anticipare almeno una piccola, ma importante, parte della generale riforma del sistema di tutela e valorizzazione, il provvedimento consentiva di utilizzare, nel corso del 1987, 250 miliardi per l'adeguamento strutturale e funzionale degli immobili statali destinati a musei archivi e biblioteche e delle aree archeologiche, per il restauro degli edifici di interesse artistico e storico e del patrimonio archivistico e librario, nonché per l'acquisto di beni di interesse storico e artistico anche mediante esproprio o esercizio della prelazione. Gli interventi sarebbero stati operati sulla base di un programma predisposto dal ministro per i beni culturali e ambientali d'intesa con il ministro dei lavori pubblici e su parere del consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali.

Il decreto, entrato in vigore il 13 marzo, non è stato convertito nei termini. L'importanza della iniziativa ha però indotto il governo ad approvare un nuovo testo di decreto legge (decreto legge 8 maggio 1987 n. 180), in cui lo stanziamento è stato portato a 350 miliardi, è stata soppressa l'intesa del ministro dei lavori pubblici e si è aggiunta alle finalità del testo precedente quella della partecipazione del ministero — mediante iniziative proprie e contributi al comune di Spoleto (con uno stanziamento specifico di 2,5 miliardi) — alle attività connesse con il XXX anniversario del Festival dei due mondi.

Ancora in tema di decreti legge sintomatica delle difficoltà che incontra l'ampliamento dei poteri di questo ministero è infine la vicenda del decreto legge 9 dicembre 1986 n. 832 ("misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione"). Con l'articolo 4 di tale provvedimento era stata prevista dal Governo l'attribuzione al ministro dei beni culturali e ambientali del potere di dichiarare mediante proprio decreto, di concerto con il ministro dei lavori pubblici, l'interesse culturale di intere aree comprese nei centri storici delle città e di determinare, di concerto con il ministro dell'industria, gli indirizzi e i criteri per l'individuazione delle attività commerciali e artigianali compatibili con le esigenze di tutela delle aree stesse; i comuni avrebbero poi adottato le deliberazioni necessarie per l'attuazione di tali indirizzi, comunicandole al ministro, che entro trenta giorni dalla ricezione, avrebbe

(6) D.L. 12 febbraio 1986, n. 24 "Interventi urgenti per la manutenzione e salvaguardia del territorio nonché del patrimonio artistico e monumentale della città di Palermo" (conv. nella legge con l. 9 aprile 1986, n.96);

— L. 5 giugno 1986, n.253, "Norme per la concessione di contributi finanziari a carico dello Stato per gli archivi privati di notevole interesse storico, nonché per gli archivi appartenenti ad enti ecclesiastici e ad istituti o associazioni di culto";

— L. 8 luglio 1986, n. 349 "Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale";

— L. 11 luglio 1986, n. 390 "Disciplina delle concessioni e delle locazioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato in favore di enti o istituti culturali, degli enti pubblici territoriali, delle unità sanitarie locali, di ordini religiosi e degli enti ecclesiastici";

— D.L. 30 agosto 1986, n.536 "Misure urgenti per la realizzazione del programma connesso alla celebrazione di Firenze quale città europea della cultura per l'anno 1986" (conv. nella legge 25 ottobre 1986, n.707);

— L. 1 dicembre 1986, n.879 "Disposizioni per il completamento della ricostruzione delle zone del Friuli Venezia Giulia colpite dal terremoto del 1976 e delle zone della regione Marche colpite da calamità.

potuto annullarli per difformità dagli indirizzi stessi. Nella legge di conversione (legge 6 febbraio 1987, n. 15) la normativa recata dall'articolo 4 di detto decreto-legge è praticamente scomparsa. È stato infatti attribuito direttamente ai comuni un generico potere di tutela dell'ambiente culturale nel proprio territorio e con l'articolo 4 bis, introdotto dalla citata legge n. 15, è stato attribuito al ministro dei beni culturali e ambientali il potere di emanare decreti di tutela degli studi d'artista e in particolare del valore storico dei loro "contenuti in opere, documenti, cimeli e simili". I decreti, che prescrivono la inamovibilità di tali studi, servono al limitato fine di impedire provvedimenti di rilascio degli stessi.

1.2 Aspetti finanziari della gestione

Gli stanziamenti per il 1986, inizialmente previsti in 1.046 miliardi (di cui 610,8 per spese correnti e 435,1 per spese in conto capitale), hanno subito per effetto delle variazioni intervenute in corso d'esercizio un aumento di 233,4 miliardi (116,6 per la parte corrente e 116,9 per le spese in conto capitale), il che ha portato il totale delle assegnazioni definitive in bilancio, come già s'è accennato, a 1.295,7 miliardi, con un incremento, rispetto all'anno 1985 (941,1 miliardi), del 36,3 per cento. L'incremento è quantitativamente notevole rispetto all'anno precedente, in cui s'era registrato una percentuale in aumento del 22,4 per cento in confronto al 1984 (quando era stato del solo 5,8 per cento rispetto al 1983). Appare poi più equilibrato il rapporto tra gli stanziamenti di parte corrente (728,4 miliardi) e quelli in conto capitale (567,3 miliardi), mentre questi ultimi sono aumentati di circa il 96 per cento rispetto al 1985, nel quale anno erano aumentati rispetto al 1984 del 22,4 per cento.

Sugli stanziamenti definitivi sono stati assunti impegni per 1263,4 miliardi (696,2 miliardi sulla parte corrente; 567,2 miliardi sulla parte in conto capitale), pari ad una somma assai vicina al totale degli stanziamenti stessi (99 per cento).

Per quanto concerne le categorie in cui si articola la parte corrente, gli impegni assunti per il personale (categoria II e III) sono ammontati a 508,1 miliardi (455,8 nel 1985), che rappresentano il 39,2 per cento delle assegnazioni globali, con un calo rispetto all'anno precedente (tale rapporto percentuale era stato del 50,6 per cento).

Sono diminuiti rispetto al 1985, gli impegni per i trasferimenti (categoria V e XII): 108,1 miliardi (nel 1985: 110,6 miliardi; nel 1984: 99,9 miliardi). Dei 108,1 miliardi, 53,1 miliardi hanno riguardato trasferimenti di parte corrente e 55 miliardi trasferimenti in conto capitale (rispettivamente 49,9 e 60,7 nel 1985).

Gli impegni per acquisto di beni e servizi (categoria IV) sono ammontati a 134,3 miliardi, pari al 18,4 per cento delle assegnazioni di parte corrente, con un non indifferente aumento rispetto al 1985 (113,3 miliardi).

Secondo la classificazione funzionale, gli impegni sono stati distribuiti nelle sezioni VI (istruzione e cultura) e VIII (azioni e interventi nel campo sociale). La prima, nella quale sono comprese gli oneri generali dell'amministrazione e le spese per il funzionamento dei tre uffici centrali, ha assorbito ancora una volta quasi l'intero stanziamento di spesa del ministero, circa 1.263,3 miliardi. Nella sezione VIII rientrano gli 84 milioni destinati all'Ente nazionale di previdenza e assistenza di pittori e scultori e autori drammatici (cap. 2122).

L'importo complessivo dei pagamenti sulla competenza 1986 è pari a 650,4 miliardi.

Il saldo totale dei residui è di 990,5 miliardi (dei quali 613 di nuova formazione), con un aumento sensibile rispetto alla già alta cifra del 1985 (584,6 miliardi). Pur se occorre considerare che l'utilizzo dei 300 miliardi, stanziati nel 1986 per i giacimenti culturali, ha richiesto, come s'è detto, l'espletamento di una procedura complessa e che solo nel gennaio 1987 si sono cominciate a stipulare le convenzioni con i concessionari, questo dato sui residui sembra confermare quanto già la Corte ha osservato nella relazione 1985 sulle carenze inerenti alla capacità di spesa dell'amministrazione (divaricazione eccessiva fra impegni assunti e pagamenti effettuati, lento smaltimento dei residui degli esercizi precedenti).

Circa infine i sistemi di pagamento adottati, la tendenza ad una utilizzazione del ricorso agli ordini di accreditamento maggiore rispetto a quella delle erogazioni con mandati diretti, già presente nel 1985 (gli ordini di accreditamento rappresentavano il 72,5 per cento dell'importo globale dei titoli di spesa emessi), si è confermata nel 1986 (80 per cento dei titoli si spesa emessi).

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI BENI CULTURALI

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

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				IMPEGNI (COMP-RES)				RESIDUI				
	MEDIANI		DEFINITIVE		MEDIANI		DEFINITIVE		IMPEGNI		COMP-RES		IMPEGNI		COMP-RES		IMPEGNI		COMP-RES		
	Importo	(1) Indice	(2) %	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	87	100	-	113	129	23,2+	0	0	112	100	-	162	100	-	48	100	-	3	100	-	100,0-
1977	124	128	23,2+	146	129	23,2+	0	0	144	129	23,2+	125	123	23,2+	64	137	27,3+	6	0	0	0
1978	147	163	18,1+	242	214	67,8+	0	0	248	215	68,7+	161	148	28,9+	128	248	33,1+	12	200	200	0,0-
1979	104	119	24,7+	253	224	4,8+	0	0	261	224	4,8+	203	200	34,2+	142	269	31,1+	6	177	177	0,0-
1980	203	219	18,4+	290	236	18,3+	489	489	297	269	18,3+	274	269	34,8+	194	413	18,2-	3	0	0	0,0-
1981	282	271	28,6+	382	321	21,8+	628	187	381	323	21,5+	388	383	34,8+	122	388	25,4-	2	48	48	44,8-
1982	318	338	21,7+	421	373	18,2+	688	172	419	376	18,9+	414	408	12,4+	198	274	11,1-	2	47	47	2,8-
1983	358	371	12,6+	561	501	2,8+	688	137	588	482	21,4+	588	482	20,7+	177	348	20,2-	1	38	38	26,2-
1984	491	415	11,8+	648	488	8,3-	688	182	648	488	8,3-	678	578	16,7+	123	311	8,8-	1	27	27	24,8-
1985	488	587	22,1+	658	708	18,2+	688	178	628	584	12,9+	683	583	2,4+	128	318	2,5+	1	23	23	11,8-
1986	611	623	26,4+	728	648	18,8+	688	287	688	622	12,4+	671	688	13,2+	183	387	21,4+	1	38	38	64,3+

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	6	100	-	2	100	18,8+	0	0	2	100	-	3	100	-	7	100	-	5	100	-	100,0-
1977	5	100	8,3+	4	208	67,4-	0	0	4	208	18,2+	2	84	21,5+	6	123	23,5+	7	100	100	0,0+
1978	1	13	97,4-	1	27	88,0-	0	0	1	27	67,8+	2	81	18,8-	0	0	0,0-	2	0	0	0,0-
1979	78	1710	18,3+	81	3769	26,3+	0	0	81	3769	26,3+	88	2822	32,2+	61	723	108,1+	6	148	148	28,2+
1980	94	2851	16,3+	119	1883	11,3+	108	108	118	1887	32,2+	71	2887	71,8+	88	1288	78,7+	38	847	847	28,1+
1981	128	2888	48,8+	226	226	4,8+	184	141	226	226	11,3+	122	2887	28,1+	282	2888	108,1+	118	2294	2294	16,4-
1982	178	3888	28,8+	267	887	8,8+	184	184	267	267	5,1+	141	6885	18,7+	287	4485	82,7+	83	1884	1884	38,8-
1983	115	2838	48,8+	178	178	23,8-	218	218	178	178	22,2+	223	6883	4,8-	282	4228	4,8-	87	1217	1217	38,8-
1984	188	3888	48,8+	222	222	22,2+	387	387	222	222	22,2+	224	6882	4,8+	328	4888	3,8+	82	1888	1888	18,8-
1985	218	4778	28,4+	282	282	21,8+	488	488	282	282	21,8+	187	6794	18,8-	488	6881	42,8+	184	3888	3888	18,8-
1986	428	8642	68,8+	587	587	18,8+	624	624	587	587	18,8+	278	6778	41,2+	627	627	82,7+	486	486	486	18,8+

(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 X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI BENI CULTURALI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1981 - 1986

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

ELABORAZIONE DEL 25 GIU 1987

	Stanziamto di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1981	597.459	55,36	25,13		2,25	0,44	0,33	589.746	95,36	16.888	2,83	10.825	1,81
1982	667.696		56,26		13,89	2,73	1,06	682.650	102,24	-24.826	-3,72	9.872	1,48
1983	726.522				28,86	6,73	5,78	759.121	104,49	-41.251	-5,68	8.652	1,19
1984	781.100				63,33	18,84	10,47	723.648	92,64	36.719	4,70	20.734	2,65
1985	941.080					60,75	16,36	725.663	77,11	176.045	18,71	39.372	4,18
1986	1.296.736						50,19	650.373	50,19	644.008	49,70	1.354	0,10
TITOLO 1													
1981	362.055	74,54	16,67		0,13	0,00	0,00	339.351	93,45	16.194	4,47	7.520	2,09
1982	420.724		81,36		2,64	0,06	0,03	411.451	97,80	28	0,01	9.245	2,20
1983	551.263				22,01	1,93	0,18	566.877	102,83	-24.257	-4,40	8.643	1,57
1984	549.363				81,16	10,73	2,53	518.704	94,42	94,42	1,81	20.730	3,77
1985	658.891					79,34	8,87	591.232	88,21	38.291	5,81	39.368	5,97
1986	728.414						80,45	586.009	80,45	141.051	19,36	1.354	0,19
TITOLO 2													
1981	235.405	25,88	38,13		5,51	1,11	0,85	231.395	98,30	704	0,30	3.305	1,40
1982	246.971		13,50		33,05	7,29	2,82	271.199	109,81	-24.855	-10,06	627	0,25
1983	175.259				50,42	21,85	23,38	182.245	103,99	-16.984	-9,70	9	0,00
1984	231.737				21,08	38,07	29,29	204.943	88,44	26.790	11,56	4	0,00
1985	282.189					17,35	33,83	144.431	51,16	137.754	48,82	3	0,00
1986	567.321						11,35	64.364	11,35	502.957	88,65	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

2. Gestioni speciali e gestioni fuori bilancio

Ai quattro Istituti centrali per il restauro, per la patologia del libro, per il catalogo unico delle biblioteche, per il catalogo e la documentazione sono stati assegnati, nel 1986, 3,6 miliardi (rispettivamente 1,2 miliardi, 700 milioni, 600 milioni, 1,1 miliardi). Nel 1985 le assegnazioni complessive erano state di 2,4 miliardi.

Alla Biblioteca nazionale di Roma, assimilata per il regime gestorio e amministrativo) agli istituti centrali, sono stati destinati 2 miliardi (1,5 nel 1985).

La presentazione dei rendiconti è completa fino al 1984 solo per l'Istituto centrale del catalogo e documentazione e per l'Istituto centrale del restauro. Per gli altri, ivi compresa la biblioteca nazionale di Roma, si è fermata al 1983.

Per le gestioni fuori bilancio ancora esistenti (7), alla cui esigua consistenza si accompagna una discutibile utilità sul piano funzionale, la Corte ritiene di dover ribadire l'esigenza di una globale revisione delle stesse.

3. Organizzazione dei servizi e del personale

Non essendo stato approvato nella decorsa legislatura, come s'è detto, il disegno di legge di riforma organica, si è utilizzato nel 1986 lo strumento amministrativo per avviare, nei limiti da esso consentiti, un tentativo di dare maggiore efficacia e tempestività alla delicata azione del ministero. Sono così stati creati, al centro, nuovi servizi (8). Di rilievo è stata la istituzione, presso l'Ufficio centrale per i beni ambientali, archeologici, artistici e storici, del Servizio tecnico per la tutela ambientale e del Servizio tecnico per l'archeologia sommersa. Il primo, istituito il 29 ottobre 1986, ha compiti di pianificazione paesistica o urbanistico-territoriale, con riguardo specifico agli elementi e valori paesistici, nonchè di esame degli elaborati predisposti dalle regioni; con il secondo, istituito con ordine di servizio 30 dicembre 1986, si è inteso assicurare un programma organico di interventi per la tutela e il recupero del patrimonio archeologico sommerso, che costituisce indubbiamente una parte di notevole importanza del patrimonio archeologico nazionale.

Per la periferia, l'amministrazione ha elaborato alcuni progetti intesi a rendere quanto più possibile diffusa nel territorio la propria presenza, cosa quanto mai necessaria a seguito della espansione della sua spesa di intervento e della nuova normativa sull'ambiente. Vi è così ora un progetto di riforma dell'Istituto centrale per il restauro (con annessa scuola organizzata per ordini e gradi, e sezioni di ricerca e laboratori presso alcune sovrintendenze) e un progetto di riforma dell'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, in cui si prevede la istituzione di centri di coordinamento catalografico ed informativo a base regionale e interregionale.

Si è tuttavia ancora al livello progettuale, per cui i problemi derivanti dalla non completa periferizzazione dei servizi permangono incidendo negativamente sulla efficienza dell'intervento globale cui l'amministrazione è chiamata. Così, ad esempio, la mancanza di organi periferici (sovrintendenza ai beni librari) nella struttura organizzativa dell'ufficio per i beni librari e istituti culturali, conseguente alla mancanza di una disciplina legislativa di un nuovo disegno delle competenze dopo l'avvenuta delega alle

(7) Cassa soccorso in favore del personale di custodia. -Indennità verifiche fuori ufficio per esportazione oggetti di antichità e d'arte. -Indennità per missioni eseguite per ragioni d'ufficio a richiesta di privati. -Gestioni speciali previste dalla L. 30 marzo 1965 n.340 ("Canone riprese fotografiche" e "Fotografie c/terzi"). -Gestione di introiti derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso alla galleria d'Arte moderna di Firenze.

(8) Ufficio collaudi. Servizio per la congruità dei prezzi. Centro nazionale per la didattica nei Musei. Centro di coordinamento per l'archeologia subacquea. Commissione nazionale per le mostre in Italia e all'estero. Servizio ricognitivo degli interventi di restauro. Servizio coordinamento per la cartografia nazionale. Centro studi per le metodologie di ricerca e di intervento e le tecnologie più avanzate. Centro studi per la Museografia. Centro laboratori progetti di restauro architettonico.

Regioni e il trasferimento alle stesse delle soprintendenze bibliografiche (decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1972), ha generato una situazione in cui ha davvero scarso contenuto la funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato, che cerca di svolgere una generica azione di promozione di iniziative cui le regioni partecipano su base puramente volontaristica.

È proseguito il processo di informatizzazione dei servizi. Nel settembre 1985 è stato installato, presso la Direzione generale del personale un elaboratore centrale. Nel 1986 si è ampliato il numero dei terminali collegati con l'elaboratore centrale. Il funzionamento dell'elaboratore è affidato a personale dell'amministrazione assistito da dipendenti della società noleggiante (9).

Per quanto concerne il personale, permane, anche se ridotta, rispetto al 1985 (22.725-16.199), la sproporzione fra dotazione organica (22.725) e personale in servizio (17.983), cui però vanno aggiunti i soprannumerari (7268), la cui massima parte trae origine dall'articolo 3 della legge n. 138 del 1984. V'è poi da segnalare l'esistenza di carenze significative nei ruoli più qualificati, in particolare nel settore del restauro, il che è in massima parte da collegare alle deficienze nella istruzione professionale mirata; così come particolarmente avvertito, perchè ancora non soddisfatto, il bisogno di professionalità nuove, attualmente non previste (specie nel settore dell'informatica).

La situazione funzionale degli Istituti periferici dell'Italia centro-settentrionale continua ad essere caratterizzata da carenze notevoli di personale amministrativo.

Si è concluso nel 1986 il concorso a 170 posti di custode e guardia notturna, bandito nel 1985 per far fronte alle drammatiche carenze nel personale di custodia dei musei. L'espletamento su base regionale di tale concorso ha consentito una conduzione decentrata e più agile e in più ha assicurato il reclutamento in buona parte di residenti nelle regioni interessate. L'applicazione della legge n. 44 del 1975 ha inoltre reso possibile all'amministrazione la nomina di ben 1718 idonei che si sono così aggiunti ai 170 vincitori.

4. Attività istituzionale

Come negli esercizi precedenti, anche nel 1986 gli interventi di restauro sui beni monumentali, archeologici, storici, artistici ed archivistici sono stati effettuati prevalentemente in economia (mediante cottimi fiduciari). I dati relativi a tali interventi sono riportati nell'allegata tabella n. 2 con riferimento ai capitoli di spesa interessati e alle rispettive leggi sostanziali (colonna 1), al numero dei decreti assoggettati al controllo e ai relativi importi, distinti in colonne diverse a seconda che si riferiscano a spese per lavori di restauro impegnate nel corso dell'esercizio (colonna 2) o a quelle effettivamente finanziate con ordini di accreditamento (colonna 3). Nella stessa tabella sono indicati gli importi dei lavori finanziati senza adozione di decreto ministeriale di approvazione del progetto in quanto di importo inferiore al limite di 30 milioni (colonna 4), secondo quanto previsto dalla legge n. 44 del 1975 (che fissava tale limite a 15 milioni, elevato poi a 30 dalla legge n. 596 del 1982). Per quanto concerne le acquisizioni di beni, operate attraverso atti ablatori (espropriazioni, esercizio del diritto di prelazione) o moduli negoziali, si segnala che, nel settore archeologico, sono stati emanati decreti per l'esercizio del diritto di prelazione e per acquisti diretti per un totale di 631,5 milioni. Mentre, nel settore storico-artistico i provvedimenti per acquisti a seguito di trattativa privata hanno comportato una spesa di 2,3 miliardi, mentre sono stati emanati decreti per esercizio del diritto di prelazione e di acquisto all'esportazione per un totale di 165 milioni.

(9) Un P.C. Macintosh (512K) con due stampanti collegate in serie per la stesura di rapporti, tabelle consuntive e grafici con impaginazione e composizione automatizzata è utilizzato dall'Ufficio studi (presso la D.G. del personale).

Nel settore archivistico, sono stati conclusi 26 contratti di acquisto per un importo complessivo di 470,6 milioni (fra gli acquisti più significativi, gli archivi privati Colonna di Paliano, Serristori, Contarini, Dominici e Pasqualigo); sono poi state effettuate 13 donazioni di documenti, sono state stipulate 21 convenzioni di deposito volontario ed è stato emanato un decreto ministeriale per il deposito coatto dell'archivio privato Altieri presso l'archivio di Stato di Roma, motivato dalle ripetute violazioni degli obblighi di legge da parte dei proprietari; è stata inoltre iniziata ed è in corso la procedura per l'espropriazione di una quota dell'archivio privato Montalto di Fragnito, fonte rilevante per la storia del Regno delle due Sicilie (10).

Nell'ambito dell'attività di promozione della cultura che si svolge attraverso trasferimenti (categoria V), valgono ancora le considerazioni già fatte per il 1985 dalla Corte riguardo ai contributi ex capitoli 1605 e 1606, per il settore degli istituti culturali (11). Per il settore archeologico, artistico e storico, le spese più significative, sempre ai fini promozionali, sono ancora rappresentate dai contributi alla Biennale di Venezia (5 miliardi, capitolo 2117), alla Triennale di Milano (3 miliardi, capitolo 2118), alla Quadriennale di Roma (2 miliardi, capitolo 2119), all'associazione "Italia nostra" (500 milioni, capitolo 2129).

Si segnala poi che con la legge 5 giugno del 1986 n. 253 è stata prevista la concessione di contributi per la conservazione, inventariazione e valorizzazione di archivi privati dichiarati di notevole interesse storico, nonché di archivi ecclesiastici. La spesa relativa ha gravato sul capitolo 3104, di nuova istituzione (12).

In ordine al capitolo 7551 "contributi in conto interessi sui finanziamenti in favore dell'editoria libraria per opere di elevato valore culturale", lo stanziamento previsto per il 1986 è stato di 4 miliardi. La commissione competente (articolo 25 della legge n. 416 del 1981) ha esaminato 25 domande, formulando pareri su 80 progetti editoriali. I finanziamenti ammessi all'agevolazione statale, con i relativi destinatari nel corso del 1986, sono riportati nell'allegata tabella 3.

Nell'ambito infine della particolare competenza di intervento e controllo affidati allo Stato dalle leggi n. 47 e n.431 del 1985 in tema di tutela ambientale, l'attività del ministero per la individuazione di zone di rilevante interesse paesaggistico ha comportato l'adozione dei seguenti provvedimenti: a) decreto ministeriale 1 agosto del 1985, relativo alla sottoposizione a vincolo di numerosi comprensori della regione Puglia; b) ricognizione tra il febbraio e l'aprile del 1986, ai sensi dell'articolo 1 lettera m) della legge n. 431 del 1985, di cinque zone di interesse archeologico site nel territorio del comune di Roma (13); c) decreto ministeriale 31 luglio del 1986, relativo alla dichiarazione di notevole interesse pubblico, ai sensi della legge 29 giugno 1939 n. 1497, di una zona del comune di S. Quirico d'Orcia (Siena).

(10) Il ricorso alla procedura di esproprio si è reso necessario per garantire l'integrità dell'archivio, minacciata dal rifiuto di alienare allo Stato la propria quota, espresso da uno dei comproprietari.

(11) Nella relazione 1985, (vol. II, pag. 91) la Corte si soffermò su un sistema di erogazioni, oscillante tra obbligatorietà troppo rigida e discrezionalità, con rischi di assistenzialismo, auspicandone la revisione.

(12) Su tale capitolo sono stati, nel 1986, concessi i seguenti contributi: Archivi parrocchiali Diocesi di Pordenone, milioni 225.908.640; Archivio Capitolare di Udine, milioni 88.059.860; Provincia Romana Frati predicatori, milioni 19.820.440; Archivio "Casa secolare delle zitelle" di Udine, milioni 19.200.000; Archivi diocesani di Savona e Noli, milioni 16.724.000; Archivio Storico "Cucirini Cantoni Coats" Spa, milioni 10.000.000; Archivio privato Secco Suardo, milioni 3.000.000; Chiesa Arcipretale Matrice S. Maria Maggiore di Corigliano Calabro, milioni 1.944.640.

(13) Valle dei Casali (D.M. 22 febbraio 1986); Parco Appia Antica, Parco di Veio, Parco di Corcolle (D.M. 24 febbraio 1986); Parco Gabii (D.M. 2.4.1986).

TABELLA 1

PROGETTI FIO FINALIZZATI AL RECUPERO E ALLA VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

A) *Prospetti 1983.*1) *Pompei (in concessione Soc. Infrasad S.p.A.)*

Assegnazione Delibere CIPE 22-12-1983	L.	35.000.000.000
Affidamento in concessione con atto n. 67 dell'8-6-1984	»	29.440.000.000
Opere in amministrazione diretta	»	5.560.000.000

A tutto il 31-12-1986 della disponibilità di competenza di L. 22.995.399.000 è stata impegnata la somma di L. 14.449.000.000, mentre è stata mantenuta in Bilancio la somma di L. 8.546.399.000 non impegnata in quanto per il progetto esiste una variante al parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Competenza - CAP 8015 - anno 1984 - resti 1983	L.	14.000.000.000
— I tranche mutuo BEI anno 1985	»	3.997.970.000
— II tranche mutuo BEI anno 1986	»	4.997.439.000

TOTALE COMPETENZA . . . L. 22.995.399.000

— Impegni		
— D.M. 8-6-1984 nell'ambito della concessione	»	12.470.000.000
— Impegni per opere in Amministrazione diretta	»	1.530.000.000
— Impegni per opere in Amministrazione diretta su I tranche	»	449.000.000

TOTALE IMPEGNI . . . L. 14.449.000.000

Pagamenti effettuati mediante ordini di accreditamento a favore della Soprintendenza Archeologica di Pompei nell'anno 1986

— V acconto nell'ambito del D.M. 8-6-1984 di L. 12.470.000.000	L.	5.780.000.000
— Ordini di accreditamento per opere in Amministrazione diretta	»	780.166.370

2) *Palazzo Massimo (in concessione Consorzio BONIM)*

assegnazione Delibere CIPE 22-12-1983	L.	43.100.000.000
affidamento in concessione con atto n. 66 del 10-5-1984	»	40.825.000.000
Al 31-12-1986 è risultata impegnata tutta la disponibilità di competenza nell'ambito dell'atto di concessione.	»	36.331.100.000

Competenza - Capitolo 8015

D.M. 10-5-1984	»	17.240.000.000
D.M. 4-4-1986	»	19.091.100.000

Pagamenti effettuati mediante ordini di accreditamento a favore della Soprintendenza Archeologica di Roma nell'anno 1986:

1) a saldo impegno di L. 17.240.000.000	L.	8.106.400.000
2) l'acconto su impegno di L. 19.091.100.000	»	3.632.960.000

Progetti FIO 1985

- Restauro Rocca Alborno di Spoleto
- Infrastrutture museali napoletano
- Patrimonio archeologico di Ostia
- Matera cultura

I citati progetti sono stati affidati in concessione alla Società Bonifica S.p.A. del gruppo IRI - ITALSTAT con atto rep. n. 82 del 15-7-1986 per l'importo totale dell'assegnazione stabilita con delibera CIPE del 6-2-1986 di L. 76.568.380.000.

Nell'anno 1986 è stato assunto solo l'impegno limitatamente alla disponibilità di l'assegnazione iscritta al Cap. 8021 per l'importo di L. 38.934.000.000.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: TABELLA 1

B) Progetti conclusi o ancora in corso nell'anno 1986.

DENOMINAZIONE	Finanziamenti CIPE	Assegnazioni disponibili		100	Impegni assunti al 31-12-1986		Somme accreditate al 31-12-1986	
		Importo	%		Importo	%	Importo	%
1) Progetti di cui alla delibera CIPE 12-11-1982 e 12-6-1984								
1) AREA Centro Piemontese	5.007.000.000	5.007.000.000	100%	12%	5.007.000.000	100%	4.916.000.000	98%
2) AREA Centro Lombarda	5.350.000.000	5.350.000.000	100%	100%	5.350.000.000	100%	4.467.000.000	83%
3) Città e necropoli di Etruria	8.110.000.000	8.110.000.000	100%	100%	7.810.000.000	96%	7.453.000.000	95%
4) Progetto Venezia	7.479.000.000	7.479.000.000	100%	100%	7.265.000.000	97%	7.265.000.000	100%
5) Civiltà delle Ville Venete	2.720.000.000	2.720.000.000	100%	100%	2.402.000.000	88%	2.193.000.000	91%
6) Lazzaretto di Verona	550.000.000	550.000.000	100%	100%	400.000.000	72%	400.000.000	100%
7) Certosa di Paradigna	1.300.000.000	1.300.000.000	100%	100%	1.300.000.000	100%	1.260.000.000	96%
8) Ferrara e gli Estensi	950.000.000	950.000.000	100%	100%	950.000.000	100%	650.000.000	68%
9) Museo Ceramiche Faenza	400.000.000	400.000.000	100%	100%	400.000.000	100%	275.000.000	68%
10) Modelli e sistemi Museali	7.305.000.000	7.305.000.000	100%	100%	7.305.000.000	100%	6.704.000.000	91%
11) Centri di Restauro	2.450.000.000	2.450.000.000	100%	100%	2.450.000.000	100%	2.290.000.000	93%
12) Fortezza Cardinale Alborno	2.530.000.000	2.530.000.000	100%	100%	2.530.000.000	100%	2.260.000.000	89%
13) Civiltà Toscana	5.047.000.000	5.047.000.000	100%	100%	5.047.000.000	100%	4.671.000.000	92%
14) Patrimonio Architettonico	4.698.000.000	4.698.000.000	100%	100%	4.397.000.000	93%	4.349.000.000	100%
2) Progetti finalizzati di cui alla delibera CIPE 12-11-1982; 12-6-1984; 22-2-1985								
1) Teatri Storici delle Marche	11.800.000.000	7.800.000.000	60%	60%	2.698.000.000	34%	1.350.000.000	50%
2) Castelli della Lunigiana	14.605.000.000	9.485.000.000	60%	60%	7.289.000.000	76%	6.884.000.000	94%
3) Teatri Storici del Veneto	13.017.000.000	8.937.000.000	70%	70%	7.340.000.000	82%	6.766.000.000	92%
3) Progetti finalizzati di cui alla delibera CIPE 22-2-1985 e 6-2-1986								
1) Residenze e collezioni Sabaude	15.500.000.000	8.534.000.000	60%	60%	6.674.000.000	78%	5.355.000.000	80%
4) Progetti finalizzati di cui alla delibera CIPE 22-2-1985								
1) Interventi per la fruizione Poli fondamentali Museali	40.700.000.000	24.420.000.000	60%	60%	22.580.000.000	92%	20.550.000.000	91%
5) Progetti finalizzati di cui alla delibera CIPE 6-2-1985								
1) Mura Urbane di Lucca	10.000.000.000	3.592.000.000	40%	40%	3.592.000.000	100%	718.600.000	20%
2) Certosa di Padula	10.000.000.000	3.953.000.000	40%	40%	3.953.000.000	100%	1.185.000.000	30%

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2 — INTERVENTI DI RESTAURO

Capitoli di bilancio (1)	Spese per lavori restauro impegnate		Lavori di restauro effettivamente finanziati con ordini di accreditamento (3)	Lavori di restauro finanziati ai sensi della legge 44/75 e leggi speciali (4)
	N. decreti	Importo (2)		
2035	223	27.688.741.235	23.223.106.550	8.889.357.225
2036 (legge 418/85 V cent. scoperta America Colombo)	5	1.700.000.000	1.700.000.000	—
2102	118	9.814.138.345	4.464.485.680	6.732.351.300
7501 (legge 14-5-81/219 terr. Napoli CIPE 28-11-85)	—	—	—	46.224.862.500
8005	394	71.497.232.045	40.031.565.000	5.425.741.810
8006 (legge 462/85 Urbino)	3	770.000.000	220.000.000	—
8007 (legge 363/84 Fondi pr. Civ.)	—	—	—	1.215.000.000
8006 (leggi 546/77, 526/82 Friuli)	4	1.375.350.000	1.375.350.000	390.000.000
8009 (legge 116/80 terr. Umbria)	—	—	—	120.000.000
8012 (legge 92/81 Roma)	81	21.706.198.590	7.695.359.590	23.400.000
8013 (legge 404/81 Pompei)	5	780.000.000	846.539.315	—
8014 (legge 526/82 FIO)	38	12.803.236.650	9.851.131.730	—
8015 (FIO Palazzo Massimo Pompei)	3	332.833.630	332.833.630	—
8016 (legge 229/84 FIO)	16	3.095.592.500	1.775.592.500	12.224.900
8019 (legge 332/85 prevenz. incendi musei ecc.)	11	2.305.785.180	2.305.785.180	361.964.990
8020 (legge 363/84 terr. 84 Abruzzo, Molise, Lazio Campania)	7	1.496.800.700	1.496.800.700	14.183.706.845
8021 (legge 667/84 FIO CIPE 6-2-86)	42	30.045.934.925	6.399.036.000	14.183.706.845
8100	233	29.046.361.430	20.501.270.845	54.864.000
8101 (leggi 546/77, 526/82 Friuli)	13	4.661.146.715	2.374.962.810	583.796.520
8102 (legge 363/84 Perugia Fondi prot. civile)	—	—	—	13.002.191.800
8201 (legge 887/84 FIO Archivio Stato Torino)	4	4.045.982.485	3.696.000.000	80.867.000
8202 (legge 219/81 CIPE 25-10-84 terr. Napoli)	1	159.820.000	159.820.000	—
8203 (legge 332/85 prev. incendi archivi)	5	354.283.740	226.783.740	200.000.000
	1.206	223.659.448.150	128.476.443.270	112.342.336.065

RIEPILOGO: Totale decreti: 1.206
 Totale lavori di restauro (col. 2 + col. 4) L. 336.001.784.215
 Esaminati inoltre n. 282 decreti relativi a perizie di variante per L. 77.650.838.330

S. Michele 15 6.562.104.000 5.482.860.225
 8.005 15 6.562.104.000 5.482.860.225

TABELLA 3

FINANZIAMENTI CONCESSI NEL CORSO DEL 1986 PER L'EDITORIA

CURCIO	L. 2.584.100.000
BIBLIOPOLIS	» 300.000.000
COSTA E NOLAN	» 500.000.000
ELECTA	» 1.000.000.000
GRUPPO EDITORIALE FABBRI - BOMPIANI-SONZOGNO-ETAS	» 488.000.000
GUIDA EDITORI	» 700.000.000
MURSIA EDITORE	» 475.000.000
SARDINI	» 140.000.000
S.E.I.	» 1.850.000.000
BONECHI	» 500.000.000
	<hr/>
TOTALE	L. 8.537.100.000

Capitolo V

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

1. Considerazioni generali e profili istituzionali

La situazione che caratterizza l'attività ministeriale si riconnette — storicamente — a fasi alterne: una prima contraddistinta da un forte impegno verso la programmazione economica generale, ed una seconda incentrata sulla costruzione di una rete di programmi settoriali. In entrambe le fasi — peraltro — si sono evidenziati, in passato, strutture organizzative ed un insieme di uffici ed organi funzionalmente inadeguati.

Ciò premesso, è ora da dire che nell'ambito dell'assetto istituzionale del governo dell'economia — dove in atto si colloca, con posizione autonoma, il ministero del bilancio — sono emerse nel corso del 1986 talune specificazioni, già in precedenza delineatesi. Fin dal 1985 comunque un'autorevole iniziativa (1) aveva denunciato, inequivocabilmente, duplicazioni di competenze e pluralità di sedi conoscitive e di controllo in materia di finanza pubblica; nello stesso anno, inoltre, la legge 8 agosto 1985, n. 439 (di riordinamento dell'ISPE) aveva assunto quanto meno valore sintomatico del superamento di una fase di stallo.

Le funzioni di programmazione globale tendono, sempre più, a concentrarsi nel momento della programmazione della finanza pubblica: sullo stesso momento si fondano, così, sia la costruzione di un quadro di riferimento, al quale ancorare le scelte di medio periodo, sia la verifica delle connesse compatibilità macroeconomiche.

D'altro canto non ha avuto alcuna reale incidenza, anche nel dibattito politico e parlamentare, il confronto sulle "linee" ("Linee programmatiche per lo sviluppo del reddito e dell'occupazione nel quinquennio 1986-1990") elaborate dal ministro del bilancio nell'aprile del 1986 (2). Cruciale — per contro — è apparso il ruolo del documento di programmazione economica finanziaria, conseguente alle "mozioni" delle competenti commissioni della Camera e del Senato, approvate nelle sedute del 10 e dell'11 giugno 1986.

Le programmazioni di settore sembrano aver avuto una certa ripresa nel recente periodo. Ed infatti, a fronte della soppressione, con la legge 8 novembre 1986, n. 576, del CIPAA che operava dal 1977 ed il conseguente, contestuale, trasferimento delle funzioni di programmazione in materia di politica agricola, agro-alimentare e forestale, al CIPE, sono venuti in luce il CICS, comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo istituito con legge 26 febbraio 1987, n. 49, ed il CIPET (costituendo) per il settore dei trasporti.

Ma non si delinea, al contempo, un ruolo effettivo di coordinamento e propulsione del ministero del bilancio, da raccordare efficacemente con l'attività del CIPE.

(1) Trattasi di una lettera del Presidente della Repubblica, dell'agosto del 1985, indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri con carattere di messaggio informale in occasione della promulgazione delle leggi sul riordinamento della Ragioneria generale dello Stato e della Direzione generale del tesoro.

(2) Il documento contiene una premessa, cui fanno seguito l'enunciazione degli obiettivi generali e lo schema di sviluppo; indi vengono affrontate le parti sul mercato del lavoro, sulla politica industriale e sullo sviluppo di taluni settori infrastrutturali chiave; nel documento in questione viene affermato, tra l'altro, che solo quando le "linee programmatiche" proposte "saranno state recepite sarà opportuno passare all'enunciazione di indirizzi più particolari, anche se sempre a livello macro, per dare conto degli obiettivi e delle politiche intermedie, che nel quadro generale dovranno trovare posto e compatibilità". Si rivela poi, secondo il testo predisposto dal ministro del bilancio, "particolarmente significativa in quella fase la verifica della coerenza dei programmi settoriali, alcuni dei quali già formulati od abbozzati, con il programma generale, che potrà dar luogo ad un processo d'interazione tra i primi ed il secondo, specie se quest'ultimo dovrà essere adattato parzialmente per diverse finalità o per il mutamento delle condizioni di contorno".

Il modello di programmazione mediante valutazione si sta rivelando in ascesa; il suo consolidamento è dimostrato, in particolare, dalla legge 17 dicembre 1986 n. 878 (“Disciplina del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici e disposizioni relative al ministero del bilancio e della programmazione economica”). Insieme vengono in evidenza le vicende del fondo investimenti ed occupazione -FIO - (la cui operatività denota andamenti altalenanti) ed il diffondersi delle tipologie di istruttoria tecnica mediante valutazione; su di esse si innesta, come “momento di chiusura”, l’attività del Nucleo ispettivo, anch’esso ridisciplinato dalla legge n. 878, caratterizzata dalle verifiche concernenti l’attuazione dei programmi di investimento.

Continua in tal modo ad affermarsi con forza quel ruolo di guida che da qualche tempo il ministero ha dichiarato di voler assumere nella razionalizzazione degli investimenti pubblici (qualificata “guida strategica”), insieme al quale vengono a situarsi nuove, e non secondarie, attribuzioni in materia di finanza locale.

Va osservato, da ultimo, che l’attuale struttura del governo (3), seppure legata ad una situazione politica generale con connotati del tutto peculiari, fa registrare contingentemente “l’unione personale” in un solo titolare politico dei ministeri del tesoro e del bilancio.

1.1 Una prima, ulteriore, considerazione scaturisce dall’avvenuto ripensamento nelle sedi parlamentari della legge n. 468 del 1978 e delle regole e dei meccanismi istituzionali che presiedono alla formazione delle decisioni di finanza pubblica. Discussioni e dibattiti, maturati nel 1986, hanno quindi investito di riflesso — ma non marginalmente — le attribuzioni del ministero.

La correlata esigenza di una revisione profonda della impostazione e delle procedure di esame della legge finanziaria e di bilancio è stata espressa in modo assai diffuso in occasione di una audizione parlamentare (4). In sostanza il punto di vista davvero significativo palesato dall’amministrazione si è incentrato, essenzialmente, nella valorizzazione dell’aspetto economico e di programmazione rispetto a quello meramente finanziario.

Sembra percepibile, altresì, una aspirazione a rivalutare il piano economico generale a medio termine, per il quale è stata anche ipotizzata l’attribuzione di una rilevanza giuridico-formale.

Del discorso di fondo si avverte larga eco nella già citata risoluzione adottata, in data 11 giugno 1986, dalla competente commissione del Senato (5), dove viene dapprima posto testualmente in evidenza che va assunta come presupposto qualificante di una corretta manovra di bilancio, soprattutto in una prospettiva complessiva di riforma delle procedure contabili, la verifica annuale dei risultati della gestione e dell’andamento della stessa nei suoi momenti significativi; e ciò, si legge poi nella risoluzione, “in termini tanto di verifica a consuntivo, quanto di valutazione della proficuità ed economicità degli interventi in rapporto alle prospettive programmatiche e al quadro macroeconomico nazionale”.

La valutazione di cui sopra si qualifica -invero -come linea decisiva per più appropriate attribuzioni del ministero.

1.2 È ancora da porre l’accento sulla delicatezza delle interrelazioni tra i comitati interministeriali, ai quali il ministero del bilancio fornisce i servizi di segreteria e supporto tecnico, e le competenze istituzionali di altri ministeri, nonché sulla importanza che dal CIPE provengono, in modo incisivo, indirizzi inerenti all’attività dei comitati di programmazione settoriale.

(3) Con D.P.R. del 17 aprile 1987 (pubblicato nella G.U. n. 94 del 23 aprile 1987) il ministro del tesoro è stato nominato “ad interim” ministro del bilancio e della programmazione economica.

(4) Audizione, in data 19 marzo 1986, del ministro del bilancio e della programmazione economica, del segretario generale della programmazione economica e del capo dell’ufficio legislativo del ministero davanti alla Commissione V (Bilancio e programmazione, Partecipazioni statali) della Camera dei deputati, nell’ambito dei lavori svolti dal “Comitato di indagine conoscitiva sui problemi connessi alla riforma delle norme sulla contabilità generale dello Stato” (legge n. 468 del 1978).

(5) Senato della Repubblica, IX legislatura, documento LXXI, n. 3, contenente la risoluzione della V Commissione permanente (programmazione economica, bilancio, partecipazioni statali) approvata l’11 giugno 1986, ai sensi dell’art. 50, comma secondo, del regolamento.

In proposito va soltanto ribadita l'urgenza di una soluzione legislativa che sciolga problemi costituzionalmente rilevanti (ad esempio: rapporti tra CIPE ed altri comitati a livello ministri e consiglio dei ministri), anche se segnali di superamento della descritta situazione erano venuti dal testo unificato sulla disciplina dell'attività di governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In tale ambito si colloca, altresì, l'ipotesi delle previste norme di delega per il riordinamento dei comitati dei ministri e dei comitati interministeriali contemplati da leggi; e ciò in quel quadro già definito di "razionalizzazione degli organi dell'esecutivo e di circolarità complessiva della funzione di governo".

1.3 Altro profilo generale attiene ai cosiddetti "progetti pronti" ovvero progetti immediatamente eseguibili e alla politica di rilancio del FIO. Va subito però confermato il venir meno del cosiddetto FIO in versione "macro", quello cioè a carattere indifferenziato concepito, nelle originarie intenzioni, come volano, guida, e limite ad un tempo, di tutta la politica degli investimenti pubblici, da realizzare attraverso l'attuazione di interventi programmati nel medio termine ma di ampio respiro: ciò stante il tema del FIO come tale (e in una delimitata configurazione) è circoscritto ormai nella prosecuzione della scelta più riduttiva che privilegia i "progetti", già dianzi citati.

In proposito la Corte non può non cogliere il forte rilievo che a questo tema è stato dato nella relazione previsionale e programmatica per l'anno 1987; nel documento governativo in particolare si fa, tra l'altro, riferimento sia ad un "generale successo" dei progetti in termini di realizzazioni, sia ad una attività di selezione (principalmente svolta dal Nucleo di valutazione) che ha posto in luce fenomeni ancora estesi di immaturità del parco progetti, ma anche, complessivamente, la progressione, nel tempo, dell'area delle domande caratterizzate da significativi ed attendibili rendimenti sotto il profilo economico e sociale (6).

Quanto alla legge 17 dicembre 1986, n. 878, (che ridisciplina preesistenti materie) è solo da dire al momento che il punto saliente della legge medesima si rinviene nella specificazione dei compiti del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici. Questo, sorto con compiti di istruttoria tecnica di piani e progetti di investimento pubblico e funzioni di previa valutazione nei confronti del CIPE e del Consiglio dei ministri, vede ora allargare i suoi compiti anche alla diffusione delle tecniche e delle procedure di valutazione, sulla base di metodologie di analisi costi-benefici, di piani e progetti di investimenti nell'ambito delle amministrazioni centrali dello Stato, delle amministrazioni regionali e delle province autonome.

Oltre a tale attività a valenza, per così dire, "didascalica", è prevista altresì la possibilità, ad iniziativa dei singoli ministri, che al Nucleo sia affidata anche l'istruttoria e la valutazione tecnico-economica dei piani e progetti di investimenti pubblici di competenza delle singole amministrazioni statali.

Potrebbe così attuarsi, in prosieguo di tempo, un opportuno disegno di riqualificazione della finanza pubblica attraverso un vaglio della spesa in conto capitale, mettendo a disposizione dell'autorità politica uno strumento di intervento nelle attività economiche generali e di settore, che dovrebbe realizzare, in ultima analisi, l'obiettivo di introdurre nella pubblica amministrazione moderne tecniche di gestione della spesa.

Per il Nucleo ispettivo è da porre fin d'ora in debito risalto, ad avviso della Corte, la disposizione in cui si contempla che l'omissione da parte delle varie amministrazioni di informazioni richieste dagli ispettori e qualsiasi azione od omissione volta ad ostacolare o influenzare l'espletamento dei compiti istituzionali degli ispettori stessi, possono comportare la revoca dei finanziamenti. Di particolare rilievo appare anche la prevista collaborazione della Guardia di finanza di cui possono avvalersi gli ispettori.

(6) Nella relazione previsionale e programmatica sono contenuti, in termini quantitativi, i seguenti dati:

a) i progetti considerati suscettibili ai fini delle verifiche di ammissibilità e di valutazione costi-benefici, sono passati dal 30 per cento circa nel 1983, al 41 per cento nel 1984 ed al 58 per cento nel 1985 (in termini di valore sul totale delle domande). Secondo il documento governativo, inoltre, "il processo analitico di valutazione svolto dal Nucleo mostra in sostanza che si dispone di estesi parchi di progetti che ai requisiti della immediata eseguibilità associano quello della validità intrinseca per la collettività".

b) in base ai rapporti del Nucleo ispettivo lo scarto tra il programmato nel calendario di lavori di progetto e l'effettivamente realizzato al momento del rilevamento si colloca tra il 12-13 per cento per i progetti relativi al FIO 1982 e tra il 6 e l'8 per cento per quelli relativi al FIO 1983 e 1984.

1.4 Altra problematica è strettamente correlata al ruolo del ministero nell'ambito di uno specifico profilo del coordinamento e della impostazione programmatica della finanza pubblica: quella del rapporto con la finanza locale, oggetto di speciale attenzione durante il 1986.

È stata infatti prevista la comunicazione anche al ministero del bilancio e della programmazione economica delle certificazioni necessarie per la erogazione ai comuni e alle province della quarta rata dei contributi ordinari (articolo 4, comma 6, del decreto legge 1 luglio 1986, n. 318, convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488); sulla base di dette certificazioni è attribuita al ministero la potestà di effettuare verifiche sullo stato di attuazione delle spese di investimento con riferimento agli enti tenuti a redigere il bilancio pluriennale, ed alle relative aziende autonome e speciali (articolo 6, comma sesto, del decreto-legge citato). Oltre a ciò, è stata attribuita, altresì, all'amministrazione dai provvedimenti d'urgenza per la finanza locale (dapprima dal decreto legge 2 marzo 1987, n. 55 decaduto ed, ora, dal decreto legge 2 maggio 1987 n. 167) la funzione di concerto con il Tesoro e l'Interno, nella emanazione dei decreti che fissano le modalità di certificazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo dei comuni, delle province e delle comunità montane (7).

Quanto fin qui ricordato dovrebbe rafforzare, in prospettiva, gli interventi di coordinamento della finanza pubblica — da attuare nello spirito dell'articolo 119 della carta costituzionale — che comunque non possono prescindere da una più incisiva fase di impostazione programmatica.

1.5 Conclusivamente, è anche da rilevare che non risulta sciolto, e forse si è ancora più infittito, il nodo dei rapporti tra ministero del bilancio e ministero del tesoro, che comunque si incentra nella perdurante inattuazione dell'articolo 95 della Costituzione (della quale l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, non ancora peraltro realizzato, costituisce primo ed essenziale ma non unico oggetto); per altro verso i discorsi su di un possibile "ministero dell'economia" dove coagulare l'effettivo coordinamento dei due versanti (entrata e spesa) della finanza pubblica rimangono nel novero delle mere ipotesi.

2. Aspetti finanziari

2.1 Considerazioni di ordine strutturale.

Nei capitoli 7081 e 7082, definiti "fondi" nello stato di previsione (fondo per il finanziamento per i programmi regionali di sviluppo e fondo sanitario nazionale, quota investimenti), si realizza l'allocazione di cospicue risorse finanziarie: determinante si rivela, in proposito, la funzione del CIPE che con le sue delibere rende effettiva la "decisione" di riparto.

In ordine al FIO va qui ancora constatato il già rilevato abbandono di una visione in versione macro, tipica della originaria concezione; ed invero la legge finanziaria 1987 si limita a raggruppare gli interventi di ampio respiro (propri della spesa finalizzata all'investimento) nella tabella C che contempla, come il passato, le diverse voci da includere nel fondo speciale di conto capitale.

La stessa legge, peraltro, effettua una riconferma del cosiddetto "piccolo FIO" (ormai, comunque, unico) cioè di quello destinato al finanziamento dei "progetti pronti" ovvero dei progetti immediatamente eseguibili: in tal senso si esprime l'articolo 5 della legge medesima che situa questi finanziamenti nel capo IV e cioè tra gli interventi in favore del territorio per calamità naturali e in materia di opere pubbliche.

Una ulteriore notazione di profilo strutturale attiene al livello elementare in senso proprio e concerne ancora il capitolo 7081, che è il più importante capitolo del titolo II per l'entità della dotazione; più volte la

(7) I relativi decreti sono stati emanati in data 3 aprile 1987 e sono stati pubblicati sul Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 93 del 22 aprile 1987.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
 (IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						PAGAMENTI (COMP.+RIS.)						RESIDUI					
	MEDIANI			DESCRITTIVE			MEDIANI			DESCRITTIVE			IMPRESI			PAGAMENTI			AL 31 DICEMBRE			STAMZ. 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) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %
1976	7	100	-	7	100	-	0	-	-	0	100	-	0	100	-	0	100	-	0	100	-	4	100	-
1977	7	94	93-	7	106	54+	0	-	-	7	110	83+	0	107	83+	0	109	83+	0	109	81+	6	112	223+
1978	7	93	88-	7	108	31+	0	-	-	7	110	81-	0	102	43-	0	109	123+	0	109	123+	6	117	123+
1979	7	94	84+	8	123	127+	0	-	-	8	126	133+	0	112	104+	0	111	88-	0	111	88-	4	98	203-
1980	8	111	181+	11	168	284+	0	100	-	12	180	137+	0	158	201+	0	120	201+	0	120	201+	2	94	484-
1981	8	128	143+	16	228	314+	12	125	67+	11	98	43+	0	108	83+	0	120	210	0	120	210	2	97	212-
1982	11	165	208+	15	278	344+	12	126	102+	14	128	102+	0	132	204	0	122	221	0	122	221	2	28	1000-
1983	13	181	173+	13	283	113+	14	168	102+	16	163	82-	0	208	227	0	122	221	0	122	221	2	23	143+
1984	13	182	87+	22	329	82+	14	188	111+	22	178	24-	0	18	316	0	122	221	0	122	221	3	58	881+
1985	15	208	87+	21	374	43+	16	176	42+	22	178	74+	0	18	316	0	122	221	0	122	221	3	58	881+
1986	21	301	44+	22	328	75+	21	288	42+	23	182	74+	0	21	304	0	122	221	0	122	221	2	46	1000-

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	312	100	-	63	100	-	0	-	-	0	100	-	0	100	-	0	100	-	0	100	-	0	100	-
1977	429	138	243+	63	102	123+	0	-	-	0	100	822+	0	629	629	0	100	102	0	100	102	15	15	-
1978	706	229	821+	1048	467	123+	0	-	-	1048	467	123+	0	1048	467	0	100	102	0	100	102	15	15	-
1979	1281	408	773+	1282	464	87-	0	-	-	1282	464	87-	0	1282	464	0	100	102	0	100	102	15	15	-
1980	1248	391	383+	2285	628	883+	0	100	-	2285	628	883+	0	1248	391	0	100	102	0	100	102	15	15	-
1981	2458	788	713+	5371	1165	853+	2285	72	234+	5371	1165	853+	0	2458	788	0	100	102	0	100	102	15	15	-
1982	4411	1413	812+	5197	1148	33-	2310	123	713+	5197	1148	33-	0	4411	1413	0	100	102	0	100	102	15	15	-
1983	5580	1782	283+	5813	1282	113+	7878	410	122+	5813	1282	113+	0	5580	1782	0	100	102	0	100	102	15	15	-
1984	6778	1928	23+	6288	1282	83+	6182	338	113-	6778	1928	23+	0	6778	1928	0	100	102	0	100	102	15	15	-
1985	7181	2204	243+	7284	1652	115+	6288	483	482+	7181	2204	243+	0	7181	2204	0	100	102	0	100	102	15	15	-
1986	8118	2822	143+	8091	1786	133+	8114	426	81-	8091	1786	133+	0	8118	2822	0	100	102	0	100	102	15	15	-

(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

Corte, in passato, si era espressa per una esigenza di disaggregazione degli stanziamenti, motivata tra l'altro, soprattutto per il comparto agricolo, dalla opportunità di disporre di una analisi più dettagliata della spesa. In proposito si deve ora osservare che il rilievo circa l'eterogeneo assemblaggio per settori si è alquanto mitigato nell'esercizio 1986 (8).

Nell'ambito degli aspetti finanziari alcuni cenni vanno riservati all'unica gestione fuori bilancio a suo tempo incardinata presso il ministero del bilancio, la quale peraltro versa in una situazione di sostanziale inattività, pur verificandosi tuttora meri accantonamenti sul relativo conto corrente di tesoreria (9). Trattasi del "Fondo per l'attuazione dei programmi di assistenza tecnica e di produttività", in ordine al quale l'articolo 3 della legge 13 maggio 1961, n. 427 ha disposto la corresponsione di un contributo annuo di 100 milioni da effettuarsi mediante prelevamento della corrispondente somma dalla quota di interessi sui finanziamenti concessi a valere sulle disponibilità del "Fondo di rotazione" istituito all'articolo 6 della legge 31 luglio 1954, n. 626. Detto contributo, assegnato dapprima al Comitato nazionale della produttività e, dopo la soppressione di questo, all'Istituto nazionale per l'incremento della produttività, non è stato più erogato dal 1982, nè si è provveduto alla ricostituzione dell'organo di gestione. È comunque da sottolineare in proposito che è stato all'esame del Parlamento, durante la nona legislatura, il disegno di legge (atto Senato n. 747) di iniziativa governativa, con il quale viene tra l'altro disposta la soppressione del Fondo in questione.

2.2 Dati contabili e di gestione

In termini globali, gli impegni assunti sul titolo I assommano a 20,5 miliardi, mentre quelli per spese in conto capitale (impegni lordi) si sintetizzano nell'importo di miliardi 8.001,5 (rispettivamente, nell'esercizio 1985, 19,1 miliardi e 7033,5 miliardi); i pagamenti complessivi sono stati di miliardi 5.464,7 di cui 20,9 miliardi afferenti al titolo I e 5.443,8 miliardi relativi al titolo II.

Sul conto dei residui sono stati effettuati pagamenti per 1.903,1 miliardi (65 per cento dei residui complessivi al 1° gennaio 1986, ammontati a 2.929,2 miliardi); i residui provenienti dalla competenza assommano a 4.460,4 miliardi (4.458,5 per il comparto delle spese di investimento e 1,9 per la parte di spese correnti) mentre quelli complessivi al 31 dicembre 1986 raggiungono l'importo di 5.378,5 miliardi. Al quadro appena accennato ineriscono i dati dei residui di stanziamento: 2.802,6 miliardi di cui 2.713,9 afferiscono a quelli di competenza e 88,6 miliardi a quelli provenienti da esercizi precedenti; la percentuale dei residui complessivi di stanziamento rispetto al totale è del 52,1 per cento.

In termini di autorizzazioni definitive di cassa è da rilevare che tra il 1985 ed il 1986 si è registrata una diminuzione percentuale del 5,5 (con un originario importo di 9.995 miliardi disceso a 9.451 miliardi) al quale ha fatto riscontro un forte decremento dei pagamenti complessivi (che si sono attestati su 5.464,6 miliardi; -15,9 per cento rispetto all'esercizio precedente).

In termini generali, sui profili gestionali, va detto che le spese di parte corrente attengono ad un ordinario svolgimento di attribuzioni connesse alla amministrazione del personale, di non grande entità, e ad una modesta attività per l'acquisizione di beni e servizi.

In ordine, invece, al titolo II va condotta una analisi, articolata capitolo per capitolo, nel tentativo di delineare aspetti significativi; e ciò anche perchè i diversi capitoli rispecchiano una parte cospicua dell'attività istituzionale del ministero.

(8) Va ricordato, in proposito, che talune leggi di intervento le cui risorse in passato erano allocate nel Fondo regionale di sviluppo, sono venute, per così dire, ad esaurirsi. Si tratta in particolare: dei trasferimenti relativi ai fondi di edilizia scolastica, stanziati in bilancio fino all'esercizio 1985, impegnati nel corso del medesimo esercizio e pagati nei primi mesi del 1986; delle spese di gestione delle comunità montane (spese correnti), che fino all'anno 1985 hanno interessato il Fondo, ma che dal 1986 vengono ricomprese nell'ambito delle attribuzioni del ministero dell'interno; dei finanziamenti nel settore agricolo, recati dalle leggi n. 153 del 1975, n. 352 del 1976 e n. 403 del 1977, che permangono nel quadro dell'attività gestoria di conto capitale del ministero del bilancio e della programmazione economica, ma soltanto per la parte attinente ai limiti di impegno.

(9) Le ultime risultanze prospettano una disponibilità di 497,3 milioni, giacente sul c/c di tesoreria n. 227/72343.

Sul capitolo 7081 (il maggiore per dotazione finanziaria insieme al capitolo 7500) sono stati assunti impegni, sulla competenza, per 1973,4 miliardi, ai quali hanno corrisposto, ed il dato va segnalato, pagamenti per un importo corrispondente. Sono invece aumentati i residui di stanziamento (213,6 miliardi) da competenza con un forte scostamento del dato omologo dell'anno 1985 (10,2 miliardi).

La quota indistinta 1986 del Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, pari a 864 miliardi complessivi, è stata impegnata e pagata in corso di esercizio (con criteri analoghi agli anni decorsi).

Per il settore dell'agricoltura procede lo stato di attuazione delle leggi di intervento; la situazione, nella sua complessità, può essere riguardata con segno non negativo.

Sempre con riferimento al capitolo 7081 il comparto della edilizia scolastica ha interessato il capitolo medesimo solo per quel che attiene i pagamenti in conto residui, essendo venuta a scadenza, ormai, la relativa legge sostanziale di intervento (la 412 del 1975); la parte più cospicua dei pagamenti disposti a tale riguardo concerne i trasferimenti a favore delle regioni meridionali per il completamento delle opere rientranti nei programmi di edilizia scolastica a suo tempo approvati.

Sempre sul capitolo 7081, e sui relativi trasferimenti alle regioni ad autonomia ordinaria, alle regioni a statuto speciale e alle due province autonome di Trento e Bolzano, si segnalano i dati dei pagamenti sulla competenza e complessivi, riprodotti nel prospetto 1, allegato in calce al presente capitolo.

In ordine al capitolo 7082 ("Fondo sanitario nazionale" parte di conto capitale) va subito posto in luce che il CIPE ha deliberato assegnazioni per 1.492,5 miliardi su 1.610 miliardi dello stanziamento complessivo. È, altresì, da segnalare la circostanza che l'amministrazione, nell'esercizio decorso, non ha proceduto ai correlativi pagamenti per motivi attinenti ai tempi di predisposizione dei programmi regionali (articolo 17 della legge finanziaria 1985); pertanto i pagamenti, effettuati nel corso del 1986, riguardano soltanto i residui di provenienza 1985.

Sullo stesso capitolo 7082 i residui complessivi ammontano a 1.981,2 miliardi, dei quali 117,5 sono residui di stanziamento da competenza e 1.863,7 costituiscono residui propri (da disarticolare quanto a 1.492,5 miliardi, già citati, come provenienti da competenza e quanto a 371,2 miliardi come afferenti agli esercizi 1982-1985).

Le risultanze di gestione del capitolo 7085 sono pienamente confermate di quelle del precedente esercizio. Sul citato capitolo (interventi urgenti nei bacini a carattere regionale) gli impegni effettivi hanno riguardato l'intero stanziamento di competenza (175 miliardi); agli impegni hanno fatto seguito i pagamenti, in favore delle regioni e delle province, per pari importo.

Per quel che attiene al fondo investimenti ed occupazione, FIO, i capitoli interessati sono stati il 7090, 7504, 7505, 7506 ed il 7507.

Ciò premesso, un dato gestionale di un certo interesse è desumibile dal capitolo 7090 dove si è verificata l'integrale utilizzazione della disponibilità di cassa; su questo capitolo infatti sono stati pagati, a fronte di una autorizzazione per 1.451,1 miliardi, in conto competenza 131,8 miliardi e in conto residui 1.319,2 miliardi a favore della Cassa Depositi e Prestiti, la quale a sua volta provvede alla successiva erogazione a favore dei beneficiari; in proposito si precisa che i beneficiari sono le regioni in quanto il capitolo, di che trattasi, attiene soltanto a finanziamenti di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico di competenza regionale; il capitolo stesso è alimentato infatti con afflussi provenienti dai capitoli 7504, 7505 e 7506 i quali, per loro naturale struttura, contengono somme da ripartire tra le amministrazioni statali centrali e le amministrazioni regionali (con conseguenti, rispettivi, "storni" con decreti di variazione del ministro del tesoro verso gli stati di previsione di altri ministeri o con altre variazioni, e poi conseguenti versamenti, alla cassa depositi e prestiti).

I capitoli 7504, 7505, 7506 e 7507 sono caratterizzati con progressiva scansione temporale dall'anno di teorica allocazione dei progetti FIO (il 7504 si riferisce al 1983, il 7505 al 1984, il 7506 al 1985 ed, infine, il 7507 al 1986). Per il FIO 1983, che ha costituito oggetto del capitolo 7504, non vi sono state erogazioni, nel corso dell'esercizio 1986, in quanto alla data del 31 dicembre 1985, si era già provveduto allo smaltimento integrale dei residui pregressi.

Nell'esercizio 1986, a seguito dei provvedimenti di variazione del ministero del tesoro, sono affluiti al corrispondente capitolo 7090 del ministero del bilancio, i rientri BEI del FIO 1983, concernenti cofinanziamenti di progetti regionali "pronti" per i seguenti importi: 78,6 miliardi in termini di competenza e 130,6 miliardi in termini di cassa.

Il FIO 1984 si è, invece, attestato sul capitolo 7505, sul quale, alla data del 31 dicembre 1985, risultavano residui per 544,4 miliardi; a seguito dei provvedimenti di variazione di bilancio del ministero del tesoro (a favore, come precisato in precedenza, dei vari capitoli delle competenti amministrazioni centrali interessate per i progetti statali, nonché a favore del già citato capitolo 7090 per i progetti regionali) al 31 dicembre 1986 le risultanze così si sintetizzano: residui di stanziamento ancora esistenti per 68,3 miliardi ed economie ammontanti a 58,3 miliardi.

Il capitolo 7506 ha riguardato il FIO 1985 ed ha denotato una situazione contraddistinta — in origine — dalla esistenza di 1.490 miliardi a titolo di residui di stanziamento, essendo mancata da parte del CIPE l'assunzione della necessaria determinazione in proposito. Nel 1986, a seguito della intervenuta delibera CIPE, il ministero del tesoro ha provveduto alle necessarie variazioni di bilancio e, al termine dell'esercizio, risultavano residui di stanziamento per soli 32 milioni (peraltro con una cassa non utilizzata per il rilevante importo di 152 miliardi).

Sul capitolo 7090, avente la già illustrata peculiare natura di "bacino di confluenza", sono pervenute dal detto capitolo 7506 risorse pari a 978 miliardi, sia in termini di competenza che di cassa per progetti regionali, che sono state trasferite "in toto" alla Cassa depositi e prestiti (per le ulteriori erogazioni alle regioni realizzatrici dei progetti).

Da ultimo va annotato che il FIO 1986 ha costituito oggetto dell'apposito capitolo 7507, con una dotazione complessiva di competenza di 1.532,4 miliardi. In proposito è solo da porre in luce che tale intero importo ha costituito residuo di stanziamento al 31 dicembre 1986, non essendo intervenuta, a tale data, la relativa deliberazione del CIPE.

Conclusivamente la Corte ritiene di sottolineare, in argomento, l'esigenza di una tempestiva adozione della decisione collegiale a livello di ministri: solo così importi rilevanti non costituiranno per l'intero residui di stanziamento, a causa appunto della non intervenuta deliberazione del CIPE, presupposto per poter addivenire in questa materia alla assunzione di "impegni effettivi" o propri.

Le risultanze del capitolo 7500 (fondo a favore delle popolazioni e dei territori colpiti dagli eventi simili della Campania e della Basilicata) evidenziano nel dettaglio che:

- gli impegni effettivi di competenza sono stati pari a 1.514,5 miliardi;
- i residui di stanziamento hanno raggiunto, complessivamente, l'ammontare di 70,4 miliardi;
- i pagamenti sono stati complessivamente di 1.412,2 miliardi, di cui 1.262,6 miliardi gravanti sulla competenza e 149,5 miliardi a valere sui residui propri accertati alla fine dell'esercizio 1985.

Sussiste, in proposito, un andamento gestionale non trascurabile, anche se si deve sottolineare un aumento dei residui di stanziamento provenienti dalla competenza (50,4 miliardi nel 1986 a fronte dei soli 4 del 1985).

I risultati di gestione del capitolo 7089 (legge 18 aprile 1984, n. 80, che ha rifinanziato la legge proterremotati n. 219 del 1981) rivelano un processo involutivo rispetto al precedente esercizio; ed invero a fronte di uno stanziamento e di una autorizzazione per 450 miliardi non sono stati assunti impegni né effettuati pagamenti (con conseguente, integrale, formazione di residui di stanziamento).

Due ultime annotazioni attengono a capitoli di nuova istituzione (il 7086 e il 7087).

Per quanto concerne il capitolo 7086 (concorso nel pagamento interessi sui mutui di miglioramento fondiario e per consolidamento passività delle imprese agricole), va rilevato che per la somma di 250

miliardi, finalizzata agli interventi di cui all'articolo 3 della legge organica n. 752 del 1986, stanziata in bilancio per l'esercizio 1986, non è stato assunto alcun impegno in quanto le previste deliberazioni CIPE sono intervenute solo all'inizio del 1987; l'importo ha quindi costituito residuo di stanziamento alla data del 31 dicembre 1986.

Anche per il capitolo 7087 (somme da assegnare alle regioni per il finanziamento degli interventi nel campo della forestazione) vale la osservazione già svolta per il capitolo 7086; pertanto anche qui l'importo iscritto in bilancio pari a 100 miliardi, per gli interventi di cui all'articolo 6 della legge n. 752 del 1986, ha parimenti costituito residuo di stanziamento.

3. Organizzazione dei servizi e personale

Anche nel contesto organizzativo dispiega una sua propria rilevanza la già citata legge 17 dicembre 1986, n. 878, che non ha dunque avuto esclusiva funzione di riordino dei due Nuclei (di valutazione ed ispettivo) ma ha anche assolto al compito, più generale, di attuare una "mini riforma" del ministero.

Viene così ripristinato presso il ministero del bilancio e della programmazione economica un servizio centrale degli affari generali e del personale, che inizialmente previsto dell'articolo 5 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, come "direzione per gli affari generali", che si affiancava alla segreteria della programmazione ed alla direzione generale per l'attuazione della programmazione economica, fu poi soppresso in sede di riordino del ministero, operato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 505.

Tale riordino tralasciò, peraltro, di individuare gli uffici del ministero cui dovevano competere importanti funzioni istituzionali quale la vigilanza su alcuni enti, determinando una serie di incertezze ed improprie attribuzioni di competenze.

Ciò premesso, è da dire che l'istituzione del nuovo "servizio centrale degli affari generali e del personale" concerne esclusivamente una più appropriata attribuzione di competenze nell'ambito ministeriale, senza comportare aumenti di organico: è infatti prevista la soppressione della divisione XIV della Segreteria generale della programmazione, che si occupava dei servizi di documentazione e della biblioteca, ora di competenza del suddetto Servizio centrale e, nella tabella relativa al personale della carriera dirigenziale, lo spostamento di un posto di "consigliere ministeriale" a quello di "direttore di servizio centrale".

La stessa legge n. 878 prevede, altresì, un incremento delle dotazioni organiche ritenute occorrenti per far fronte alle necessità operative derivanti dalle disposizioni introdotte dalla legge medesima (10). È contemplato inoltre, nell'intento di alleggerire l'onere derivante dalla prevista utilizzazione di personale comandato nelle more dell'espletamento di concorsi per l'immissione del nuovo personale, che anche per il personale proveniente da enti pubblici, compresi quelli economici, le spese per le retribuzioni rimangano a carico delle amministrazioni o enti di provenienza.

In ordine al personale dirigenziale, concludendo in tal modo i cenni sulla legge n. 878, avente riflessi sull'assetto generale del ministero, va segnalato che la sua consistenza organica non subisce variazioni; va però rilevato che il quinto comma dell'articolo 9 della stessa legge n. 878, concernente il Nucleo ispettivo, prevede che i posti di primo dirigente del ministero che si renderanno disponibili nel relativo ruolo a seguito dei collocamenti fuori ruolo determinati da nomine nell'ambito del Nucleo ispettivo stesso, siano conferiti con la procedura del concorso speciale per esami di cui all'articolo 2 della legge 10 luglio 1984, n. 301, recante norme di accesso alla dirigenza statale.

(10) Le dotazioni organiche del personale non dirigente sono state aumentate complessivamente di 107 unità, così ripartite tra le qualifiche funzionali:

34 unità	VII qualifica funzionale
33 unità	VI qualifica funzionale
28 unità	IV qualifica funzionale
12 unità	II qualifica funzionale

Su di un piano più propriamente operativo non può non essere posta in luce la tempestività con cui sono state dettate le disposizioni regolamentari (relative ad organizzazione, procedure e funzionamento) del Nucleo di valutazione e del Nucleo ispettivo: per il primo con decreto ministeriale 18 febbraio 1987, n. 90 e per il secondo con decreto ministeriale 25 febbraio 1987 n. 103. Sul Nucleo di valutazione si deve ricordare che esso risulta ordinato in una direzione e in otto settori (11).

È poi da osservare che il regolamento in questione sembra configurare, salva la verifica da condurre sulla esperienza concreta, un rapporto non del tutto equilibrato tra segretario generale della programmazione e direttore del Nucleo; ed infatti il segretario generale, oltre a definire le linee generali dei programmi di attività del Nucleo, indicando le priorità dei diversi adempimenti, ed assegnare al Nucleo i piani e i progetti di investimento dello Stato e degli altri enti pubblici e loro aziende sui quali condurre l'istruttoria tecnica e la valutazione, sottopone al ministro i provvedimenti da adottare nei confronti dei membri del Nucleo a carico dei quali siano emerse gravi carenze nell'adempimento dei propri doveri di ufficio.

Va altresì detto che il segretario generale della programmazione (o, in sua assenza, il direttore del Nucleo) presiede il comitato di coordinamento composto dallo stesso direttore del Nucleo e dai capi settore.

Quanto finora esposto va valutato, peraltro, nell'ambito di una rigorosa verifica del grado di coerenza del dettato regolamentare con il principio dell'autonomia tecnica del Nucleo e della responsabilità collegiale dei suoi membri, atteso il carattere di organismo con alto tasso di imparzialità da riconoscere al Nucleo stesso, connaturale alle funzioni affidategli dalla legge.

Quanto al Nucleo ispettivo esso, in forza della disciplina regolamentare, risulta ordinato nei seguenti gruppi operativi:

- 1° gruppo : verifiche dell'attuazione dei programmi di investimento riguardanti progetti immediatamente eseguibili;
- 2° gruppo: verifiche dell'attuazione dei programmi di investimento delle amministrazioni dello Stato, delle aziende autonome e degli enti pubblici istituzionali.
- 3° gruppo: verifiche dell'attuazione dei programmi di investimento degli enti pubblici territoriali e loro aziende, nonché degli enti cui lo Stato o altri enti pubblici contribuiscono in via ordinaria;

Comunque, ad avviso della Corte, potrebbero sussistere problemi di fattibilità scaturenti dalla mole dei compiti.

Alla direzione del Nucleo è preposto uno dei componenti del Nucleo stesso, scelto fra quelli con qualifica di dirigente generale, appartenente ai ruoli del ministero del bilancio e della programmazione economica.

Va poi posto in evidenza che nell'espletamento dei propri compiti, gli ispettori acquisiscono le necessarie informazioni dalle amministrazioni e dagli enti interessati, che sono tenuti a fornirle. Essi, inoltre, previa autorizzazione del ministro, possono accedere negli uffici e nei luoghi di esecuzione delle opere al fine di constatarne lo stato di realizzazione e di effettuare ogni altra rilevazione utile per la verifica dell'attuazione dei programmi e dei progetti.

Si ricorda, altresì, l'avvenuta ricostituzione, per il triennio 1987-1989, del Consiglio tecnico-scientifico della programmazione economica, disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 gennaio 1987 e previa designazione del CIPE intervenuta in data 18 dicembre 1986. Detta ricostituzione di

(11) I settori sono i seguenti:

- attività direttamente produttive e infrastrutture relative;
- aree metropolitane e recupero centri urbani;
- beni culturali; artistici e turismo;
- sanità ed edilizia ospedaliera;
- ricerca scientifica, università, scuola;
- risanamento, protezione e sviluppo ambientale e difesa del suolo;
- sistemi informativi e trattamento dati;
- bilanci finanziari, problemi istituzionali e organizzativi.

un organo collegiale di alta consulenza si rivela significativa in quanto al medesimo organo è stato demandato, con la più volte citata legge n. 878 del 1986, il compito di esprimere un parere favorevole obbligatorio sui candidati alla nomina a componente del Nucleo di valutazione. In proposito si è registrato, e la Corte ritiene di doverlo sottolineare, un particolare interesse in sede parlamentare⁽¹²⁾, allorchè il ministro ha riconosciuto la necessità di porre termine, in tempo breve, ad uno stato di “prorogatio” e di restituire al Consiglio “piena validità ed autorevolezza”.

Ancora sul piano della organizzazione dei servizi si menziona la Commissione istituita (con decreto del ministro del 20 gennaio 1986) con il compito di elaborare le linee di uno schema di provvedimento concernente il riordinamento del ministero, la ristrutturazione dei suoi organi e la ridefinizione delle sue funzioni; tra l'altro la motivazione del provvedimento costitutivo dell'organo collegiale fa espresso riferimento alla “individuazione di un moderno e dinamico disegno organizzativo” e alla “migliore utilizzazione delle strutture esistenti”.

Per quanto poi attiene alla organizzazione ed al funzionamento del CIPE e degli altri comitati operanti nel suo ambito (CIPI e CIPES) sono state adottate, nell'esercizio della funzione delegata di presidenza da parte del ministro del bilancio, iniziative dirette a potenziare e migliorare i servizi.

In particolare — facendo qui testuale riferimento a documenti predisposti dall'amministrazione — è stata definita una metodologia di istruttoria collegiale che rende possibile, affare per affare, la costituzione di gruppi di lavoro interministeriali ad hoc, coordinati dal ministero del bilancio; l'attività di tali gruppi si conclude con la predisposizione di bozze di deliberazioni da sottoporre ai ministri nelle riunioni di Comitato.

Nei casi di attribuzione con carattere di ripetitività, e soprattutto per il CIPI, i gruppi di lavoro si sono evoluti in comitati istruttori permanenti.

Per l'esame delle pratiche della Cassa integrazione straordinaria, la legge finanziaria 1986 (legge n. 41 del 1986) ha espressamente istituito un comitato tecnico interministeriale, a livello di funzionari, che deve procedere all'istruttoria delle singole proposte trasmesse dal ministero del lavoro: si è così pervenuti al riconoscimento legislativo di una situazione di fatto, dal momento che il comitato tecnico stesso operava da anni presso il ministero del bilancio.

Sempre sul piano organizzativo sono da segnalare le esigenze di disamina permanente della congiuntura economica, correlate al contesto politico-istituzionale nel quale matura il momento decisionale della politica economica. A tale scopo, secondo specifici elementi di informazione tratti da documenti della amministrazione, che menziona, tra l'altro, precedenti esperienze informali, è stato istituito presso il ministero del bilancio il comitato permanente per la congiuntura, presieduto dal ministro del bilancio e composto da dirigenti dei ministeri economici (Tesoro, Finanze, Lavoro, oltre lo stesso Bilancio) e enti pubblici (Banca d'Italia, UIC, ISCO, ISTAT, ISPE), oltre che di esperti esterni, con il compito di fornire al ministero valutazioni aggiornate sugli sviluppi congiunturali, al fine delle determinazioni di politica economica. I lavori del comitato trovano, poi, periodicamente la loro espressione nel rapporto congiunturale elaborato dallo stesso ministero.

Da menzionare è l'attività svolta dal gruppo di lavoro costituito con decreto ministeriale del 15 settembre 1986, per la promozione dell'utilizzo delle risorse informatiche esistenti e per l'organizzazione di un sistema informativo interno. A tale gruppo è stato conferito il compito, nell'esercizio dei poteri consultivi attribuiti, di valutare gli interventi di progettazione del nuovo sistema informativo e le modifiche dell'apparato in atto e di formulare osservazioni e proposte in relazione alle esigenze del ministero ai fini della promozione di processi formativi, dell'allargamento delle professionalità nelle tecnologie informatiche, della riorganizzazione delle procedure e dell'ottimizzazione del lavoro.

Il “gruppo” ha prodotto, in data 5 marzo 1987, una relazione finale, acquisita dalla Corte. Il disegno proposto per la struttura del sistema informativo consiste, essenzialmente, in una base informatica periferica o dipartimentale (sottosistema informativo di base) integrato con un sottosistema centrale.

(12) Audizione presso la Commissione V della Camera dei deputati, ai sensi dell'art. 143, secondo comma, del regolamento, del ministro del bilancio e della programmazione economica (Bollettino Commissioni n. 722, del 17 dicembre 1986).

Una specifica notazione va sviluppata, anche ai fini di un ripensamento a livello legislativo, in ordine agli strumenti (contratti di diritto privato, incarichi di studio, comandi da enti e convenzioni con enti e società) con i quali vengono reperiti apporti esterni agli apparati tradizionali, per i quali si conferma la tendenza ad una generale stagnazione della utilizzazione. Al riguardo la Corte ritiene indispensabile reiterare la sua consolidata osservazione: e cioè che permane, aggravata dal trascorrere degli anni, l'esigenza di verificare se detti moduli organizzativi istituiti in passato con abbondanza dal legislatore conservino o meno, al momento, una loro validità effettiva, che sarebbe comunque da vagliare con urgenza ai fini della persistenza dei moduli stessi per l'avvenire. Ciò soprattutto se si analizzano, in maniera approfondita, i nuovi strumenti operativi (Nucleo di valutazione e Nucleo ispettivo) nel quadro di un confronto finalizzato all'accertamento, a livello concreto, della rispondenza operativa dei precedenti modelli.

In relazione ai contratti di diritto privato per collaborazioni altamente specializzate, è da notare che nel 1986 non vi sono state nuove collaborazioni (si registrano solo cinque proroghe di contratti già scaduti).

Un lieve aumento rispetto all'anno precedente si è avvertito relativamente all'utilizzazione di personale appartenente ad enti pubblici, attraverso l'istituto del comando disciplinato dall'articolo 5 del decreto legge 25 luglio 1973, n. 428, convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 497 (i comandi hanno riguardato complessivamente venticinque unità di cui venti si trovavano già in posizione di comando nell'anno precedente).

Al riguardo si è dispiegata nella sede del controllo una attività istruttoria della Corte diretta all'acquisizione di dettagliati elementi in ordine alla qualificazione professionale del personale comandato dovendosi ritenere preclusa la possibilità, per l'amministrazione, di poter acquisire ausili soltanto generici interessanti i livelli strumentali ed esecutivi dell'assetto degli uffici e servizi.

Nel 1986 sono stati emanati soltanto quattro provvedimenti concernenti il conferimento di incarichi di studio ai sensi dell'articolo 14 della legge 27 febbraio 1967, n. 48, e dell'articolo 4 del decreto legge 24 luglio 1973, n. 428. Anche qui, va segnalata la persistenza di attività istruttoria in ordine ai presupposti soggettivi ed obiettivi che legittimano l'adozione degli atti. In particolare la Corte, dopo aver ribadita la necessità di limitare il ricorso ad incarichi di studio ad effettive esigenze le quali non possono essere soddisfatte attraverso gli apparati istituzionali, ha rilevato la mancanza di elementi idonei a dimostrare sia la "notoria competenza" dei soggetti incaricati, sia l'esistenza di casi "eccezionali" da studiare.

Va rilevata, infine, la complessità, e la conseguente vastità di compiti, delle attribuzioni demandate alla direzione generale dell'attuazione della programmazione economica in materia di finanza di trasferimento alle regioni e alle province autonome; alla moltiplicazione dei compiti richiesti per l'effettiva operatività del travaso di cospicue risorse finanziarie (moltiplicazione che è stata rilevata nella fase del controllo preventivo di legittimità dei decreti di impegno e degli ordinativi di pagamento) fa riscontro peraltro, con conseguenze sul piano funzionale, una realtà burocratica alquanto esile (una sola divisione con scarso personale) che depone per la necessità in tempi brevi di una ridefinizione strutturale del sistema.

In materia di personale è subito da dire che sono stati emanati i provvedimenti relativi alla nomina dei membri del Nucleo di valutazione e del Nucleo ispettivo secondo la nuova disciplina recata, recentemente, dalla legge 17 dicembre 1986, n. 878.

In ordine al personale della dirigenza, al 31 dicembre del 1986 l'organico ed i posti occupati così si possono riassumere:

	Organico	Occupati	Fuori ruolo
Dirigente generale	7	5	8
Dirigente superiore	9	9	1
Primo dirigente	27	19	2

Va altresì, contestualmente, posto in luce che la situazione dei dirigenti generali si è vistosamente modificata a seguito della nomina a detta qualifica, disposta con decreto del Presidente della Repubblica del 6 marzo 1987, di dieci dirigenti generali. Attualmente quindi, su un organico di 7 posti, 23 unità rivestono la qualifica di dirigente generale (7 occupano posti di organico e 16 sono in posizione di fuori ruolo). La descritta situazione è, senza dubbio, caratterizzata da anomalia che è peraltro da correlare alla peculiare natura delle funzioni ministeriali (due dirigenti generali sono incardinati nel Nucleo di valutazione e cinque nel Nucleo ispettivo).

4. Attività istituzionale

Il discorso su taluni profili di attività istituzionale può prendere le mosse dalla elaborazione e redazione di essenziali documenti economici, di specifica competenza della segreteria generale della programmazione economica; detti compiti, peraltro, non possono prescindere, per loro stessa natura, dai momenti di studio e di ricerca nei quali confluiscono i contributi dei due enti strumentalmente connessi all'attività del ministero e cioè l'ISCO e, soprattutto, l'ISPE che risulta potenziato dalla disciplina introdotta dalla legge 8 agosto 1985, n. 439; ed invero all'ISPE è stato assicurato un più spiccato grado di autonomia tecnico-scientifica ed una maggiore efficienza organizzativa, garantita, ora, anche dall'avvenuta nomina del nuovo presidente e dalla costituzione del comitato amministrativo.

Quanto a quelle che potrebbero definirsi le concertazioni tecnico-istituzionali con la ragioneria generale dello Stato in sede di impostazione della manovra di bilancio a partire dal 1986 (e nel più ampio contesto delle iniziative assunte dal Parlamento per una riconsiderazione complessiva della legge n. 468), è stata avviata con la predetta ragioneria, secondo notizie fornite dall'amministrazione, una particolare e più intensa collaborazione; trattasi però, come è ben noto, di un ambito nel quale risulta incerta la linea di demarcazione tra i due ministeri.

Sempre al fine di non esternare un quadro immotivatamente incompleto dell'attività istituzionale vanno menzionate, in maniera espressa, la partecipazione alle sedi collegiali OCSE e CEE, la preparazione di incontri promossi dal Governo con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, le consultazioni a livello internazionale.

In particolare si ricorda che il ministro del bilancio è delegato ai rapporti con l'OCSE e, in tale ambito, coordina la presenza italiana presso tale organizzazione. Nel comitato di politica economica e, soprattutto, in occasione delle riunioni del consiglio a livello dei ministri, il ministero del bilancio, indirizzandosi in particolare alle economie più forti, ha sostenuto la necessità di una migliore cooperazione internazionale ai fini di un più rapido sviluppo e di una maggiore occupazione; e ciò sulla base di politiche globali e di bilancio da caratterizzare con un impegno specifico per investimenti pubblici nell'area infrastrutturale.

Sul piano dell'attività è poi da porre in debita evidenza, ma con autonoma menzione e prescindendo dalle ordinarie attribuzioni, l'elaborazione in sede CIPE, con l'essenziale contributo di tutte le componenti ministeriali interessate, delle direttive per l'applicazione della normativa per il finanziamento di interventi pubblici di rilevante interesse economico immediatamente eseguibili e dei conseguenti atti applicativi. La relativa deliberazione, dell'8 maggio del 1986, (13) costituisce invero un documento non di routine perchè concretizza, con ponderose e puntuali elaborazioni, la reale portata di taluni significativi interventi in materia di opere pubbliche delineati nell'articolo 14 della legge 28 febbraio del 1986 n.41 (finanziaria 1986).

Al riguardo sono state predisposte dagli uffici ministeriali, e deliberate dal CIPE, la scheda progettuale avente natura di scheda-tipo, la nota informativa per la presentazione delle istanze di finanziamento e per la compilazione delle schede progettuali, la scheda progettuale relativa agli interventi per lo smaltimento dei rifiuti, la scheda progettuale relativa agli interventi per il disinquinamento delle acque.

Nel contesto dei rapporti con la maggiore "utenza istituzionale" del ministero (cioè le regioni) la direzione generale dell'attuazione svolge anche attività di segreteria delle commissioni interregionali.

Le due commissioni in questione (commissione consultiva interregionale ex articolo 9 della legge 48 del 1967 e commissione interregionale ex articolo 13 della legge 281 del 1970) hanno svolto, nel decorso esercizio 1986, la loro attività nell'arco di 12 sedute (delle quali soltanto 7 valide), attraverso il supporto del comitato tecnico delle stesse commissioni interregionali, presieduto dal sottosegretario di Stato e costituito dai rappresentanti tecnici delle regioni e province autonome di Trento e Bolzano, nonchè dai funzionari delle varie amministrazioni competenti per settore.

(13) Pubblicata nel supplemento ordinario alla G.U. n. 152 del 3 luglio 1986.

La lieve tendenza, già rilevata nel 1985, ad una partecipazione regionale più assidua che in passato alle riunioni delle commissioni, risulta confermata pure nell'esercizio 1986. Va comunque osservato al riguardo che sussistono fenomeni di "disaffezione" e forse di una certa "saturazione" in mancanza di una effettiva sede, definitiva ed autorevole, dove sciogliere il nodo dei rapporti Stato-regioni, che comunque nella "conferenza" contemplata dal disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dovrebbe trovare idonea soluzione.

In ordine alla attività dei due Nuclei è da porre in luce che l'attività del Nucleo di valutazione è stata negativamente condizionata dalla norma contenuta nel quarto comma dell'articolo 14 della legge finanziaria 1986, la quale -appunto -ha subordinato la istruttoria dei progetti alla entrata in vigore della nuova disciplina legislativa dello stesso Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici che è intervenuta, peraltro, solo con la legge 878 del dicembre 1986.

Per quel che afferisce invece al Nucleo ispettivo, da una documentazione inviata dall'amministrazione (concernente l'attività svolta fino al 30 giugno 1986) risulta che tale attività si è estrinsecata nelle visite ispettive relative ad opere statali e regionali finanziate sul FIO 1984, le quali hanno avuto riguardo sia alla consegna dei lavori, con contestuale apertura dei cantieri, sia allo stato di realizzazione dei progetti finanziati. Secondo quanto segnalato dalla stessa amministrazione, pur nella positività complessiva dell'azione svolta, sono emersi taluni limiti (quali l'esistenza di eterogenee caratteristiche degli interventi che rende difficoltoso un procedimento standardizzato di valutazione, la non facile discriminazione di quote-parti finanziate dal FIO, la complessità acquisitiva per l'utilizzazione di dati aggiornati).

Facendo rinvio per le visite ispettive effettuate presso le amministrazioni regionali, limitatamente a progetti interessanti il settore idrogeologico, al Capitolo II (Le regioni) contenuto nella parte III, coordinamento della finanza pubblica, della presente relazione, si ritiene utile menzionare (14) le visite ispettive effettuate presso le amministrazioni statali, nel periodo compreso tra il 1 gennaio ed il 30 giugno 1986, le quali, come già detto, hanno avuto ad oggetto sia la consegna dei lavori, con connessa apertura dei cantieri, sia l'effettiva realizzazione dei progetti finanziati a carico del FIO.

Le verifiche si sono articolate in prime visite e seconde e terze visite periodiche (rispettivamente per la constatazione dell'avvenuta attuazione degli adempimenti di consegna dei lavori e per il grado di realizzazione dei progetti finanziati).

Progetti statali:

la 1° visita ha riguardato 3 progetti del ministero dei lavori pubblici (e, quindi, finora, complessivi 33 progetti su 34, tenuto conto delle visite effettuate nel 1985) per cui resta da effettuare la verifica iniziale solo per un progetto del ministero dei lavori pubblici;

la 2° visita periodica ha riguardato 21 progetti (e, quindi, finora, complessivi 30 progetti su 34, tenuto conto delle visite effettuate nel 1985) (15).

(14) Si fa, in proposito, riferimento al documento redatto dal ministero del bilancio e della programmazione economica — Nucleo ispettivo: "Fondo investimenti ed occupazione FIO 1984" — stato di realizzazione dei progetti (situazione al 30 giugno 1986), Parte I, pag. 8, Roma, settembre 1986.

(15) La seconda tornata delle verifiche si è riferita ai seguenti progetti:

- 1 del ministero dell'agricoltura e delle foreste;
- 5 del ministero per i beni culturali ed ambientali;
- 7 del ministero dei lavori pubblici;
- 1 della Presidenza del Consiglio — ufficio del ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno;
- 1 della Presidenza del Consiglio — ufficio del ministro per il coordinamento della protezione civile;
- 2 della Presidenza del Consiglio — ufficio del ministro per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica;
- 4 del ministero dei trasporti;

La 3° visita periodica ha avuto ad oggetto 9 progetti su 34, di cui:

- 1 del ministero dell'agricoltura e delle foreste;
- 1 della Presidenza del Consiglio — ufficio del ministro per il coordinamento della protezione civile;
- 6 del ministero della pubblica istruzione;
- 1 del ministero dei trasporti.

Per quanto afferisce al CIPE va premesso qualche cenno sugli indirizzi generali dettati in materia di politica economica, atteso che in proposito si realizza, in termini fattuali, l'attività di supporto tecnico ed amministrativo, nonché l'espletamento dei servizi di segreteria, svolti entrambi dalle strutture ministeriali.

È stato così esaminato in sede CIPE lo schema delle linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale per il 1987 e pluriennale per il triennio 1987-1989. Inoltre il comitato interministeriale, in questo stesso ambito generale, ha provveduto alla approvazione della relazione previsionale e programmatica per il 1987, ai sensi dell'articolo 34 della legge n. 468 del 1978; ha discusso le direttive di Governo per il riparto dei flussi monetari, ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 626 del 1968, e ha preso atto della relazione del ministro delle partecipazioni statali per l'anno 1986, autorizzandone l'invio in Parlamento in allegato alla stessa relazione previsionale e programmatica.

Per quel che concerne le attribuzioni di indirizzo e coordinamento nella materia di finanza regionale il CIPE ha ripartito tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano i contributi per la realizzazione di interventi nel settore agricolo; tra le regioni a statuto ordinario i fondi relativi al programma di edilizia pubblica; ha assunto deliberazioni in ordine alla ripartizione del fondo sanitario nazionale; ha definito i parametri per l'utilizzazione dei contributi dei fondi comunitari; ha assegnato infine alle regioni i fondi per le opere di navigazioni interna.

In relazione all'intervento nel mezzogiorno le importanti deliberazioni adottate durante il 1986 così, sinteticamente, si riassumono:

- concessione delle agevolazioni ai consorzi e società consortili di ricerca ubicati nei territori meridionali di cui all'articolo 12, tredicesimo comma, della legge n. 64 del 1986;
- ammissibilità al contributo di cui all'articolo 12, secondo comma, della legge n. 64 del 1986, per i servizi reali in agricoltura;
- determinazione delle regioni e delle aree particolarmente svantaggiate, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 64 del 1986;
- approvazione dell'aggiornamento del programma triennale di sviluppo 1987-1989 per il Mezzogiorno;
- approvazione del piano annuale di attuazione 1987 del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno 1987-1989;
- approvazione, per l'inoltro alle comunità europee, dei programmi integrati mediterranei;
- approvazione del programma generale di metanizzazione nel Mezzogiorno.

Nella materia degli interventi sul mercato e dei prezzi, l'attività del CIPE è stata prevalentemente finalizzata alla emanazione di direttive di intervento nei settori merceologici di competenza dell'AIMA, e in ordine ai prezzi nei settori strategici.

Nell'ambito della formulazione di indirizzi programmatici settoriali il CIPE ha approvato, ovvero esaminato, nell'esercizio delle competenze devolute da normative specifiche, piani e programmi, concernenti in particolare l'energia (per lo sviluppo dell'industria e dei servizi e l'approvvigionamento energetico); l'aggiornamento del piano energetico nazionale; l'edilizia, in applicazione delle leggi nn. 457 del 1978, 25 del 1979 e 94 del 1982 e norme successive; le attività dell'ISTAT riguardanti la programmazione nei vari settori dell'economia; la valorizzazione dei beni culturali e la creazione di occupazione aggiuntiva in applicazione all'articolo 15 della legge n. 41 del 1986; i progetti di metanizzazione nelle zone meridionali; i centri commerciali e i mercati agro-alimentari all'ingrosso (con connesse direttive per la concessione delle agevolazioni finanziarie, in applicazione dell'articolo 11, comma quindicesimo, della legge n. 41 del 1986); i servizi di telecomunicazioni; la cantieristica navale, in applicazione delle leggi nn. 19 del 1968, 878 del 1973, 361 del 1982 e 848 del 1984; i diversi programmi esistenti nel settore della ricerca scientifica e tecnologica; i programmi dei servizi di trasporti e delle infrastrutture; il contenimento dei consumi energetici, con la concessione dei contributi di cui all'articolo 11 della legge n. 308 del 1982.

Numerosi sono stati gli adempimenti che hanno comportato, in pratica, la disciplina degli interventi richiesti dalla legge 14 maggio 1981 n.219, e successive modifiche, riguardanti le regioni Campania, Basilicata e Puglia colpite dagli eventi sismici del novembre del 1980.

Per quanto riguarda il CIPI, il consueto ritmo sostenuto dell'attività non sembra aver registrato, nel 1986, significative flessioni; nell'esercizio dei relativi poteri, conferiti al comitato stesso dalla legge n. 675 del 1977, sono stati infatti approvati durante l'anno atti di rilievo generale, quali i seguenti:

- direttive concernenti il settore automobilistico delle partecipazioni statali;
- programmi di intervento REL;
- programma di riassetto del Gruppo SIR;
- piano finalizzato per la politica industriale nei settori delle telecomunicazioni pubbliche e private;
- direttive per interventi nel settore aeronautico;
- piani specifici di intervento RIBS;
- direttive per il contenimento dei fenomeni di eutrofizzazione.

Il CIPI, inoltre, a norma dell'articolo 2, quinto comma, della legge n. 675 del 1977, e delle disposizioni di cui alla legge n. 501 del 1977 e successive modifiche, ha, in diverse riunioni, preso in esame le situazioni aziendali ed i settori in crisi, esprimendo anche indicazioni di indirizzo in ordine alla gestione della cassa integrazione guadagni.

Il comitato ha, altresì, assunto le sue deliberazioni in ordine alla gestione del fondo IMI per la ricerca applicata ed ha provveduto alla disamina dello stato di attuazione dei programmi di ricerca scientifica e tecnologica.

In applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 14 della legge n. 46 del 1982 e delle norme successive, il CIPI ha, poi, preso in esame le istanze trasmesse dal ministero dell'industria finalizzate al riconoscimento dei benefici di cui al fondo rotativo per l'innovazione tecnologica.

Sempre in ambito CIPI, infine, si sono avute deliberazioni in ordine al rilascio delle autorizzazioni per iniziative industriali (articolo 3 della legge n. 350 del 1976) e per l'insediamento di iniziative industriali di piccola e media dimensione nel centro-sud (articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976, modificato dalla legge 91 del 1979).

Il CIPAA durante l'anno 1986 ha dettato direttive, nell'ambito del piano agricolo nazionale, per il riparto dei fondi tra regioni e province autonome sulla base della legge n.984 del 1977 e della legge n. 355 del 1976, ed in attuazione di direttive CEE; ha inoltre approvato, in conformità a regolamenti comunitari, gli schemi di programmi per la trasformazione e commercializzazione di alcune produzioni agricole.

Con legge 8 novembre 1986, n. 752, come dianzi già rilevato, il Comitato è stato soppresso; la stessa legge ha stabilito che le funzioni di programmazione in materia di politica agricola, agro-alimentare e forestale già attribuite al CIPAA vengano esercitate dal CIPE.

Da ultimo il CIPES si è riunito una sola volta nel 1986 adottando, tra l'altro, una deliberazione relativa ai contributi per la ricerca mineraria all'estero ai sensi dell'articolo 17 della legge 16 ottobre 1982 n. 752 e successive modificazioni.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO 1

CATEGORIA XII
SPESE IN CONTO CAPITALE
TRASFERIMENTI DAL BILANCIO STATALE ALLE REGIONI
MINISTERO DEL BILANCIO
CAPITOLO 7081

(IMPORTI IN MILIARDI DI LIRE)

REGIONI ORDINARIE	PAGAMENTI COMPETENZA	PAGAMENTI COMPLESSIVI	% SU REG. ORD.	% SU GENERALE	% SU CATEG.	% SU TIT. II	% SU P. I. L.
ABRUZZO	97.04	97.80	5.75	4.68	0.19	0.15	
BASILICATA	99.12	104.37	6.14	4.99	0.20	0.16	
CALABRIA	146.11	162.43	9.55	7.77	0.31	0.25	
CAMPANIA	222.80	263.80	15.52	12.62	0.51	0.40	
EMILIA ROMAGNA	111.61	113.50	6.68	5.43	0.22	0.17	
LAZIO	111.51	114.37	6.73	5.47	0.22	0.17	
LIGURIA	40.32	40.60	2.39	1.94	0.08	0.06	
LOMBARDIA	119.29	120.59	7.09	5.77	0.23	0.18	
MARCHE	69.09	69.34	4.08	3.32	0.13	0.11	
MOLISE	62.33	67.48	3.97	3.23	0.13	0.10	
PIEMONTE	87.91	88.51	5.21	4.24	0.17	0.14	
PUGLIA	190.15	226.37	13.31	10.83	0.44	0.35	
TOSCANA	88.29	88.69	5.22	4.24	0.17	0.14	
UMERIA	44.46	44.63	2.63	2.14	0.09	0.07	
VENETO	95.57	97.68	5.75	4.67	0.19	0.15	
TOTALE REGIONI ORDINARIE	1,585.60	1,700.16		81.35	3.28	2.60	0.19
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROV. AUTONOME			% SU STAT. SP.				
FRIULI V.G.	27.16	27.16	6.97	1.30	0.05	0.04	
SARDEGNA	123.28	124.13	31.85	5.94	0.24	0.19	
SICILIA	168.23	169.35	43.45	8.10	0.33	0.26	
TRENTINO A.A.							
-PROV. BOLZANO	28.76	28.76	7.38	1.38	0.06	0.04	
-PROV. TRENTO	25.55	25.55	6.55	1.22	0.05	0.04	
VALLE D' AOSTA	14.82	14.82	3.80	0.71	0.03	0.02	
TOTALE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROV. AUTONOME	387.79	389.77		18.65	0.75	0.60	0.04
TOTALE GENERALE	1,973.39	2,089.93			4.04	3.20	0.23

(C.E.D. SERVIZIO RELAZIONI AL PARLAMENTO)

PAGINA BIANCA