

Capitolo X

AZIENDA AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

Un profondo mutamento ha caratterizzato, negli anni più recenti, quella parte del mercato cui si indirizza l'attività prevalente dell'azienda. Si intende far riferimento al mercato del tabacco nel suo insieme considerato, vale a dire sia per quanto attiene alla materia di base, rappresentata dal tabacco greggio, sia per quanto attiene al prodotto finito.

Questo mercato si è andato caratterizzando tanto dal punto di vista della posizione dell'amministrazione all'interno, quanto per il rapporto di questa con la concorrenza internazionale.

In ordine alla posizione dell'azienda sul mercato interno, basterà osservare che le tappe più significative del suo mutamento si sono sostanziate nell'eliminazione graduale di restrizioni quantitative e di discriminazioni fiscali nei confronti dei tabacchi lavorati, nell'abolizione del monopolio della coltivazione, importazione e vendita dei tabacchi greggi, nonché della vendita dei sali, delle cartine, dei tubetti per sigarette e delle pietrine focaie.

Accanto a questa perdita di posizione privilegiata, si sono andate sviluppando, da parte delle principali aziende internazionali, tecniche aggiornate, e per certi aspetti incisive, di analisi e condizionamento del mercato, condotte attraverso una crescente elevazione qualitativa del prodotto e un'attenzione particolare per le preferenze dei consumatori.

Su tale terreno la gestione dell'azienda è apparsa tendenzialmente recessiva sul piano dei risultati, ma va tenuto anche conto che essa si è trovata nella fase iniziale del piano programmatico 1986-88.

Dal punto di vista gestionale si deve registrare, anzitutto, un decremento nella produzione e nella vendita dei tabacchi.

I volumi di produzione sono passati da 79.636 a 76.440 tonnellate, con un decremento del 4,01 per cento (-2,15 per cento nel 1985), mentre i volumi di vendita dei prodotti del Monopolio (nazionali e su licenza) sono passati nello stesso periodo, da 76.136 a 75.486 tonnellate, con un decremento dello 0,85 per cento (-0,81 per cento nel 1985).

Del pari, la vendita dei tabacchi lavorati italiani è passata da 66.547 a 65.735 tonnellate, con un decremento dell'1,22 per cento.

La gestione del 1986 si è conclusa con un attivo di 4,3 miliardi, comprensivo dell'utile realizzato dall'ATI S.p.A. (1).

Va in ogni caso osservato che l'azienda, pur riscuotendo e versando all'Erario imposte di rilevante importo, non può esaurire la sua funzione unicamente nel perseguimento di un tale risultato.

Infatti, con riferimento a questo aspetto della sua gestione, l'Azienda monopoli di Stato si atteggia come una qualsiasi struttura privata che vende prodotti comprensivi di imposta.

La funzione che rappresenta, invece, lo specifico dell'azienda, finendo per caratterizzarla, mentre dal lato della produzione attiene al miglioramento della qualità del prodotto finito, dal lato della commercializzazione è mirata all'acquisizione di elementi di conoscenza capaci di assicurare, attraverso una corretta interpretazione del mercato, l'acquisizione di maggiori spazi al suo interno.

(1) La valutazione dell'andamento gestionale deve essere, comunque effettuata tenendo conto delle sovvenzioni del tesoro. Esse constano di 24,6 miliardi per ammortamento debiti pregressi, 962 milioni per miglioramento al personale dirigente, 300 milioni per ampliamento organici della dirigenza.

In realtà, benchè l'amministrazione stia avviandosi ad assumere congrue iniziative facendo leva, per la commercializzazione, su strutture specializzate, dotate di adeguato livello professionale e operanti sul mercato internazionale, non sono stati ancora conseguiti soddisfacenti risultati.

Passando a considerare gli aspetti istituzionali, riguardanti l'attuale configurazione dell'amministrazione, da collocarsi nel contesto del più ampio genus delle imprese organo, occorre dire che questa connotazione trova la sua ragione d'essere nell'esigenza di autonomia, di snellezza gestionale e organizzativa conferenti con l'esercizio di attività economiche.

Si delinea tuttavia, in questa fase storica del nostro ordinamento, la necessità di verificare, a motivo della stretta correlazione esistente tra opzioni organizzative e regime delle competenze, se l'attuale assetto dell'impresa-organo, sostanzialmente immutato dal 1928 (2), possa ritenersi, tuttora, coerente con la sfera delle attribuzioni assegnate all'azienda autonoma Monopoli di Stato.

In proposito, non può non considerarsi che nella fase attuale si è andato affermando per tutte le aziende pubbliche un generale orientamento evolutivo.

Tale orientamento muove dal convincimento che le peculiarità che sempre più caratterizzano le attività economiche rientranti nella sfera di competenza delle aziende pubbliche, richiedono un'accentuazione dell'autonomia aziendale da completare attraverso un processo di entificazione.

È recente, al riguardo, l'esperienza dell'azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, che ha concluso con la legge 17 maggio 1985, n. 210, la sua evoluzione da impresa-organo in impresa ente pubblico.

In proposito, essendo prematuro un giudizio sulla rispondenza, in assoluto, delle modifiche introdotte dalla legge n. 210 del 1985, agli obiettivi che si intendevano perseguire, appare utile verificare se gli spazi di possibile riordino, dell'attuale assetto, per quanto concerne particolarmente l'azienda autonoma Monopoli di Stato, siano stati interamente utilizzati.

In particolare, si tratta di verificare se l'azienda è stata posta in condizioni di esprimere interamente una soggettività esponenziale diversa da quella del ministero delle finanze, e possa disporre di una capacità di amministrazione e gestione all'altezza del tipo di attività economica che è chiamata a svolgere.

Varrà al riguardo osservare, come in più occasioni la Corte ha fatto, che l'impostazione e la struttura dell'azienda ricalcano quelle proprie del complesso delle amministrazioni statali, atteggiandosi come non più rispondente alle esigenze gestionali di un'impresa produttrice di beni e servizi.

Non vale certo a superare questa negativa connotazione la partecipazione azionaria all'ATI, sia pure in veste di azionista unico da parte dell'azienda, dal momento che da questa innovazione non sembrano essere sortiti finora risultati gestionali positivi (3).

Al contrario, tra i profili gestionali da accentuare, si ritiene che rientri quello che, conformemente alla pratica seguita dalle moderne aziende, privilegi, nell'ambito della struttura esistente, procedure capaci di verificare, con i livelli di attuazione dei programmi prefissati, l'efficienza e l'economicità della gestione.

È da segnalare, a questo riguardo, che l'azienda sta già attuando un esperimento di programmazione realizzato da ultimo con il piano 1986-88, che mira alla compiuta indicazione degli obiettivi nonché dei criteri e delle modalità della gestione pluriennale ed al conseguente abbandono della politica del breve periodo.

Quest'attività programmatica è il presupposto essenziale, capace di consentire, come passo ulteriore, l'introduzione a livello aziendale delle moderne tecniche del controllo di gestione, idonee a dar conto proprio livelli di efficienza ed economicità conseguiti.

(2) Il modello organizzativo dell'A.A.M.S., è lo stesso che fu delinato dal R.D.L. 8 dicembre 1927 n. 2258, convertito nella legge 6 dicembre 1928 n. 3474 (legge istitutiva dell'A.A.M.S.).

(3) Occorre considerare che l'acquisizione del pacchetto azionario dell'ATIS.p.A. (legge 22 luglio 1982 n. 467), in disparte le riserve più volte espresse circa l'ammissibilità dell'Azionariato in testa ad un unico soggetto pubblico, ha attuato una c.d. "integrazione verticale" tra la A.A.M.S. e la società per azione operante in pieno regime di autonomia privata, nell'intento di assicurare sufficienti livelli di flessibilità operativa.

1.2 Aspetti finanziari della gestione

Intatte permangono tuttora le esigenze, che le relazioni della Corte hanno più volte evidenziato dandosi carico delle motivazioni che ne suggerivano i mutamenti, di una migliore struttura del bilancio di previsione dell'azienda in grado di consentire un'analisi più conforme ai caratteri industriali e commerciali di detta amministrazione.

Indistinti appaiono, infatti, i proventi (capitolo 101) derivanti dalla vendita dei tabacchi nazionali ("provento della fabbricazione e distribuzione dei tabacchi prodotti dal monopolio") da quelli derivanti dalla produzione su licenza e da quelli di produzione estera.

La vendita dei tabacchi lavorati, nazionali ed esteri, nell'ultimo triennio risultano dal prospetto che segue:

Tabacco venduto in tonnellate	1984	1985		1986	
Nazionali	67.944	66.547	(—2,05)	65.735	(—1,22)
Prodotti su licenza	8.818	9.589	(+8,74)	9.751	(+1,68)
Importati	29.198	30.759	(+5,34)	30.718	(—0,13)
Totale	105.960	106.895	(+0,88)	106.204	(—0,65)

Si appalesa, altresì, la necessità di evidenziare separatamente i proventi fissi e variabili che l'amministrazione ricava dalla distribuzione in Italia dei prodotti esteri. Ciò, tenuto conto della scelta operata dall'amministrazione stessa, intesa ad assumere siffatta attività mediante la sottoscrizione di atti negoziali con le ditte comunitarie interessate, sia per assicurare una maggiore vigilanza sulla riscossione delle entrate erariali (imposta di consumo e IVA), sia per realizzare economie di gestione attraverso la piena utilizzazione dei propri apparati distributivi e, non ultimo, per il mantenimento della piena conoscenza del mercato.

In sostanza, il solo richiamato capitolo 101 assomma ora la quasi totalità delle entrate di pertinenza dell'amministrazione dei monopoli, dato che il capitolo 104, concernente i proventi della vendita dei tabacchi lavorati di provenienza CEE, in correlazione con il capitolo 195 della spesa di pari importo, costituisce una partita di giro indicativa della pari somma di spettanza dei fornitori esteri di detti tabacchi commercializzati dall'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Da ultimo, si deve rappresentare l'esigenza che sia adottata una migliore ripartizione delle spese, in modo da garantire un più esatto inquadramento dei capitoli in relazione alla tipologia dei costi (servizi generali etc.) ed ai relativi centri specifici di riferimento (servizi centrali, amministrativi, tecnici, di magazzino, di distribuzione commerciale, etc.), al fine ultimo di consentire una diretta rilevazione dei costi industriali, dei costi di distribuzione commerciale o di vendita e dei costi generali di amministrazione.

Alla stregua di quanto innanzi rappresentato, si torna a sottolineare, come già esposto in precedenti relazioni, che la spesa corrente per quanto attiene ai servizi generali (rubrica 1) viene ad assommare oneri non trascurabili, quali quelli inerenti al personale in servizio presso gli opifici e le saline, che appaiono riferibili a diversi e ben individuabili centri di costo.

Tra gli interventi auspicabili nell'impostazione del bilancio rientrano da un lato l'adeguamento del fondo di riserva, non più rispondente alla situazione monetaria corrente ed alle dimensioni aziendali (4), e dall'altro una modificazione del fondo di ammortamento, che non resti, come è attualmente, una posta

(4) La disciplina del Fondo di riserva è ancora quella stabilita dall'art. 10 del R.D.L. 8 dicembre 1927 n. 2258 che prevede assegnazioni da farsi nei singoli esercizi in ragione del 2 per cento dei prodotti di carattere industriale e commerciale.

figurativa del bilancio ed una mera scritturazione contabile. In conformità con quanto attiene alla realizzazione dei profili gestionali tipici delle imprese, appare utile che il suddetto fondo di ammortamento costituisca un vero e proprio fondo di accantonamento in vista del reinvestimento di capitali fissi.

Del pari, sarebbe opportuno rendere coincidente la resa dei bilanci industriali, di ciascuna delle aziende esercitate (tabacchi, sali, chinino) con quella del bilancio consuntivo e patrimoniale dell'azienda in un'ottica di completa e contestuale interpretazione degli accadimenti gestionali.

Per quanto, attiene alla gestione del bilancio occorre riferire che, a fronte di una previsione, sia di entrata che di spesa, per complessivi 2.387,2 miliardi, si sono registrate variazioni per 96,3 miliardi, che hanno portato la previsione definitiva a 2.483,5 miliardi.

Relativamente alla "Cassa del contenzioso", si segnala che nel corso del 1986 è stata possibile la riconduzione in bilancio delle somme ricevute a titolo di deposito ed affluenti alla cassa mediante l'istituzione del capitolo 3711 nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato denominato "somme percepite a titolo non definitivo in relazione al contenzioso dell'amministrazione monopoli di Stato", nonché del capitolo 2487 nello stato di previsione della spesa del ministero delle finanze denominato "somme accantonate per il versamento agli aventi diritto dei proventi relativi al contenzioso monopoli, già introitati a titolo definitivo".

La direzione generale dei monopoli di Stato ha impartito istruzioni agli organi periferici che ne avevano la gestione, perchè fossero ricondotte in bilancio le somme introitate (5).

La gestione finanziaria delle entrate per il triennio 1984-86 registra un andamento altalenante. In particolare, per il 1986 si è verificata una variazione in aumento delle entrate correnti rispetto al precedente esercizio (+ 5,01 per cento); nel 1985 l'incremento era stato pari al 10,50 per cento e nel 1984 al 10,18 per cento. Per le entrate in conto capitale, nel 1986 si è registrata una diminuzione (-37,92 per cento) a fronte del rilevante incremento verificatosi nel 1985 (+ 162,4 per cento); nel 1984 la diminuzione registrata era stata del 38,79 per cento.

Per le spese, quelle di parte corrente hanno registrato variazioni di segno positivo in maniera costante (+ 5,22 per cento nel 1986, + 12,11 per cento nel 1985, e + 10,69 per cento nel 1984). Le spese in conto capitale, invece, fanno registrare una diminuzione (22 per cento) nel 1986, un aumento (12,41 per cento) nel 1985 e una diminuzione (9,32 per cento) per il 1984.

Si rinvia per un maggior dettaglio all'allegata tabella A.

1.3 Aspetti economici della gestione

L'esercizio 1986 ha segnato un avanzo di gestione (4,3 miliardi) ma il risultato della gestione, pur positivo, è in prevalenza da riferire ad operazioni di riordino contabile del bilancio autonomo, quali l'accertamento di economie nei residui passivi provenienti dai precedenti esercizi finanziari, nonché all'acquisizione al bilancio dei Monopoli dell'utile realizzato dall'ATI s.p.a., il cui capitale sociale è interamente di proprietà dei Monopoli stessi (6).

La produzione nell'anno in esame è diminuita di circa 3.196 tonnellate (da 79.636 a 76.440 tonnellate), con un decremento del 4,01 per cento.

È altresì diminuita la vendita dei prodotti nazionali lavorati (-1,22 per cento) e quella dei tabacchi lavorati importati (-0,13 per cento), mentre si è registrato un incremento nella vendita dei prodotti su licenza (+ 1,68 per cento).

(5) Circolare del 3 luglio 1986.

(6) Nel 1986 è stato approvato dal Consiglio di amministrazione dell'A.T.I. S.p.A. il bilancio della società al 31 dicembre 1985, previamente assoggettato a certificazione da parte di società di revisione abilitata dalla CONSOB, che si è chiuso con utile di esercizio di 7,5 milioni. Effettuati gli accantonamenti di legge, l'importo di 1,3 miliardi è stato acquisito al bilancio dei Monopoli con imputazione al cap. 176 dello stato di previsione dell'entrata ("dividendi sulle partecipazioni azionarie").

Il raffronto fra i dati 1986 e 1985 nella vendita ordinaria dei tabacchi lavorati in Italia registra una variazione globale negativa per la quantità che è pari allo 0,65 per cento e positiva per i valori con un incremento del 6,52 per cento. Detto incremento di valore risale direttamente al variare dei prezzi. L'analisi completa emerge dalla tabella allegata.

L'andamento delle esportazioni nell'esercizio 1986, come si è avuto modo di riferire in sede di considerazioni generali, raffrontato con quello dell'esercizio precedente, denuncia una flessione.

In particolare, risulta utile considerare i dati relativi alle esportazioni di tabacchi lavorati o greggi, che confermano la generale tendenza recessiva sia dal lato delle quantità vendute, sia dei valori rappresentati dai ricavi.

Per i tabacchi lavorati si è passati, così, dalle 65 tonnellate del 1985 alle 52,3 tonnellate del 1986, mentre anche i ricavi subivano un arretramento dai 9,8 miliardi del 1985 agli 8,9 del 1986.

Analogamente, i tabacchi greggi sono passati dalle 329 tonnellate del 1985 alle 238 tonnellate del 1986, mentre i ricavi passavano da 1,8 miliardi del 1985 a 1,3 miliardi del 1986.

Sotto il profilo quantitativo, l'intermediazione svolta dall'agente Martini e Rossi s.p.a. di Torino nell'anno 1985 si riassume in una vendita totale (export-duty free shop — provv. di bordo — rappr. diplomatica) di 89,1 nel 1985, ridotti a 81,8 tonnellate nel 1986, con il passaggio per i valori, da 1,6 miliardi del 1985 a 1,5 del 1986. Si riporta in allegato la tabella B.

Si deve evidenziare, per gli effetti indotti dalla politica tariffaria, che nel decorso esercizio vi è stato un solo provvedimento che ha inciso sui prezzi di tutti i tabacchi lavorati sia nazionali che esteri (7).

In particolare, i prezzi di vendita delle marche di sigarette nazionali più rappresentative hanno subito aumenti di 100 lire il pacchetto, e quelle estere di 200 lire.

Le entrate annue conseguenti a detta manovra tariffaria vengono stimate in circa 480 miliardi per l'erario (imposta di consumo ed IVA) ed in circa 110 miliardi per il bilancio dei monopoli, di cui 45 miliardi per quota ai fornitori dei prodotti esteri.

La produzione complessiva di tabacchi lavorati — sia nazionali che esteri fabbricati su licenza — ha raggiunto un quantitativo di 76.439 tonnellate (79.635, -4,01 rispetto al 1985). Si riporta in allegato una analisi dettagliata (tabella 1).

L'indice di produttività (espresso in chilogrammi nel biennio 1985/1986) con riferimento alla forza media ed alla produzione annua per addetto, registra una costante flessione che è -0,56 per cento per la produttività in chilogrammi, rapportata alla manodopera presente per ogni giorno, mentre è dello -0,45 per cento la produttività in chilogrammi rapportata alla manodopera in forza per ogni giorno. Per un'analisi completa si rinvia alla tabella 2.

I costi unitari medi delle materie prime e delle materie sussidiarie, con le relative variazioni registrate nel triennio 1983/1985, risultano evidenziare una costante espansione che per le materie prime è rappresentata nel passaggio delle 4236 lire a chilogrammo del 1983 alle 4800 lire a chilogrammo del 1984 e alle 5663 lire a chilogrammo del 1985. Analogamente, in tema di costi unitari medi delle materie sussidiarie, le somme dovute per i prodotti su licenza, per gli anni 1983-1984-1985 ammontavano rispettivamente a : 1784, 1978, 2258 lire per chilogrammo; mentre per i prodotti su licenze ammontano a 884, 991, 1018 lire per chilogrammo.

Un'analisi degli indici di utilizzazione delle scorte conferma le perplessità già manifestate in ordine ad un andamento gestionale che sembra essersi avviato verso la soglia critica.

(7) Con D.M. 04/7719 del 16 dicembre 1986 si è avuto un aumento nella misura media del 7,55% su tale percentuale di variazione è stato subito il parere del CIP previsto dall'art. 17 comma 1 della legge 28 febbraio 1986 n. 41 (legge finanziaria).

Nel rapporto tra impieghi e scorte, si è passati da un indice del 63,4 del 1984 a 61,5 nel 1985 per precipitare a 57,5 nel 1986.

La vendita dei tabacchi lavorati nazionali, di quelli prodotti su licenza e di quelli importati, ha fatto registrare un decremento, a quantità, dello 0,65 per cento passando da tonnellate 10,7 del 1985, alle 10,6 del 1986 e, un incremento a valore, del 6,52 per cento passando — al netto dell'aggio — da lire 7.848,8 a 8.360,8 miliardi con un incremento in cifra assoluta di 512 miliardi (773 nel 1985).

Nonostante il progressivo decremento della quota di mercato dei tabacchi nazionali, i ricavi aziendali risultano complessivamente in aumento come emerge dai prospetti allegati (tabelle 3 e 4).

Passando a considerare la produzione complessiva dei sali e la relativa vendita si deve segnalare un costante arretramento nella produzione di sali lavorati alimentari e dei sali greggi nel triennio 1984/1986. Infatti per i sali alimentari si è passati da 1.168.625 quintali del 1984 a 981.062 del 1985 a 887.501 nel 1986, mentre per i sali greggi la serie in quintali, per il triennio, è la seguente: 8.135.010, 6.585.038, 6.696.739. Questo arretramento delle quantità vendute ha avuto ovvi riflessi sui valori delle vendite che sono passati da 51,5 miliardi del 1984, ai 43,4 del 1985 ed ai 33,5 del 1986. Si rinvia per una visione più analitica alle tabelle 4-5.

2. Organizzazione dei servizi e personale

2.1 Organizzazione dei servizi

Dopo l'entrata in vigore della legge 2 agosto 1982 n. 528, nel quadro dei compiti dei Monopoli di Stato rientra la gestione del servizio del gioco del lotto.

Tale legge stabilisce, tra l'altro, l'istituzione nel bilancio dell'amministrazione, sia per l'entrata che per la spesa, di una nuova rubrica denominata "Servizio del gioco del lotto con opportuna ripartizione in articoli". La norma non ha avuto sinora attuazione per la mancata approvazione del regolamento di esecuzione (8).

Con riferimento al canale di distribuzione e vendita dei prodotti del Monopolio di Stato, inteso nella sua accezione tecnica di trasferimento giuridico in cui si manifesta la compravendita con cessione del bene dall'uno all'altro dei soggetti che costituiscono la catena degli intermediari, esso si svolge secondo i seguenti passaggi: amministrazione dei Monopoli (manifattura, deposito) magazzinieri — tabaccaia — consumatori.

Occorre considerare, al riguardo, che i tabacchi lavorati sono merci deperibili con rilevanti costi di trasporto e magazzinaggio per il loro scarso valore unitario ed il grande volume.

La rete di distribuzione e dei relativi canali di vendita è rappresentata nei seguenti dati:

Magazzini	n. 597
Rivendite	n. 61.452
Patenti di vendita	n. 15.988

Per una più completa disamina dell'aspetto distributivo a livello di "ingrosso", si riportano nella allegata tabella 6 i dati relativi all'ammontare dei prelevamenti e dei corrispettivi liquidati ai gestori dei magazzini.

L'andamento della spesa globale per il funzionamento dei magazzini, degli ispettorati e dei depositi (capitolo 275 competenza) si esprime nei seguenti dati:

1984	83,4 miliardi
1985	85,9 miliardi
1986	98,2 miliardi

(8) Per il funzionamento del servizio è prevista l'accensione d'un apposito conto corrente infruttifero presso la tesoreria centrale, denominato appunto "Servizio del gioco del lotto".

Nel richiamare, infine, le considerazioni svolte in precedenti relazioni circa il fenomeno del mercato illegale alimentato, oltre che dal contrabbando, dai quantitativi sottratti a seguito di furti e rapine, si sottolinea la rilevanza del fenomeno, specie sotto l'aspetto del mancato introito tributario, che sembra ammontare a circa 28,5 miliardi solo rispetto a quintali 1.235 di consumi di frode accertati.

Resta modesta la flessione registrata nell'assetto organizzativo rappresentato dalla rete dei magazzini. Tale rete risulta tuttora sovradimensionata con oneri rilevanti per i costi della gestione aziendale. Dopo una stasi registratasi nel 1985, in cui il numero dei magazzini è rimasto lo stesso del 1984, vale a dire 608 rispetto ai 629 del 1981, nel 1986 il numero è sceso a 597.

Nel corso dell'anno 1986 è stata emanata la legge 29 gennaio 1986 n. 25, che ha tra l'altro interessato l'aggio ai rivenditori di generi di monopolio.

Questa legge, come si è già rilevato nella relazione del 1985, ha soppresso le disposizioni che autorizzavano la corresponsione della indennità sostitutiva del trasporto diretto.

Il corrispettivo ai gestori dei magazzini di vendita, già commisurato al valore dell'importo dei generi prelevati, viene ora determinato sulla base del peso convenzionale dei generi.

È rinviato al regolamento, il cui schema, dopo l'esame favorevole del Consiglio di Stato, ha proseguito il suo iter, la concreta disciplina delle modalità per la determinazione del corrispettivo dovuto.

A norma della legge n.25 del 1986, oltre che nei casi previsti dall'articolo 1 della legge 23 luglio 1980 n. 384, le rivendite di generi di monopolio possono essere assegnate al gestore di un magazzino di vendita soppresso. Qualora il gestore, ed il coadiutore del gestore, non richiedano nei termini prescritti detta assegnazione, possono essere inquadrati a domanda, così come i dipendenti dei magazzini, nei ruoli organici del personale dell'amministrazione finanziaria. Ai fini degli inquadramenti, è prevista l'emanazione, da parte del ministero delle finanze, di un provvedimento contenente un quadro di corrispondenza fra le mansioni svolte dai dipendenti, coadiutori e gestori dei magazzini di vendita e le mansioni delle qualifiche del personale di ruolo dell'amministrazione finanziaria.

2.2 Personale

La legge 16 marzo 1987 n. 123 ha integrato le intese raggiunte con le organizzazioni sindacali e recepite nel decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1984 n.91.

In occasione di quelle intese si delineò, infatti, l'esigenza di un intervento legislativo per la disciplina di materie che, a norma dell'articolo 2 della legge sul pubblico impiego 29 marzo 1983 n. 93, sono riservate alla disciplina per atto normativo primario.

È stata così approvata, per disciplinare le suddette materie oggetto di riserva, la legge n.123 del 1987.

L'articolato della legge n. 123 del 1987 si sostanzia in una serie di agevolazioni di carriera del personale dipendente; nella previsione della elevazione da uno a due anni del termine di validità delle graduatorie dei concorsi, ai fini dell'eventuale assunzione dei candidati idonei, nei limiti delle disponibilità di organico. Si prevede inoltre l'inquadramento in ruolo del personale operaio, già assunto annualmente per lavori di carattere stagionale nei settori della trasformazione del tabacco greggio e delle saline.

Nell'anno 1986 è avvenuta la sostituzione dei quadri O e P della tabella VI allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 n. 748, in conseguenza dell'entrata in vigore della legge 29 gennaio 1986 n. 25, che ha modificato la legge 22 dicembre 1957 n. 1293, sulla organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio.

I posti della dirigenza sono stati aumentati nel modo seguente:

1) il totale dei dirigenti tecnici — dirigenti superiori e primi dirigenti — è stato elevato da 43 a 50 unità;

2) il totale dei dirigenti amministrativi è stato elevato da 34 a 41 unità.

Complessivamente, quindi, lo staff dirigenziale ammonta a 91 unità rispetto alle precedenti 77 (analiticamente vi è stato un aumento complessivo di 2 posti di dirigente superiore e di 12 posti di primo dirigente).

Pur in presenza dell'accresciuta disponibilità organica, questa non appare sufficiente a far classificare a livello dirigenziale tutti gli organi periferici dell'amministrazione, alcuni dei quali sono retti da personale appartenente all'ex carriera direttiva dei ruoli ad esaurimento.

Il fenomeno della temporanea reggenza già segnalato nelle precedenti relazioni, è rimasto immutato nel corso dell'anno 1986.

Tale fenomeno, che viene giustificato con il verificarsi di numerose vacanze nei confronti delle quali l'amministrazione è costretta ad utilizzare la facoltà conferitale dall'articolo 7 del decreto-legge 10 gennaio 1983 n. 4, convertito nella legge 22 febbraio 1983 n. 52 (temporanea reggenza), rappresenta indubbiamente una particolarità del sistema.

Si precisa, comunque, che la prevista evoluzione favorevole, collegata all'entrata in vigore della legge 10 luglio 1984 n. 301, recante nuove norme sull'accesso alla dirigenza statale, e della legge 29 gennaio 1986 n. 25 già citata, che ha aumentato la dotazione organica dirigenziale, non ha ancora avuto modo di realizzare i suoi effetti nel corso dell'anno 1986.

Per l'attribuzione del trattamento economico dei dirigenti stessi, previsto dall'articolo 1 della legge 27 aprile 1984 n. 79, l'amministrazione aveva in un primo tempo provveduto con decreto ministeriale n. 1103 del 18 giugno 1984 sulla base dei criteri non ritenuti conformi a legge della Sezione del controllo (vedi deliberazione n. 1635 del 6 febbraio 1986) (9).

L'amministrazione ha provveduto a predisporre un nuovo organigramma dirigenziale, che si segnala per le seguenti innovazioni:

- elevazione a livello dirigenziale di taluni opifici ed ispettorati compartimentali;
- creazione, nell'ambito della direzione centrale amministrativa, a fianco della divisione incaricata di gestire i servizi informatici, di una divisione che cura lo "sviluppo dei servizi informatici";
- potenziamento della funzione ispettiva e ricostituzione in unità organica, a livello dirigenziale, dei servizi di gestione del patrimonio immobiliare.

Nel corso dell'anno 1986 numerosi sono stati i provvedimenti concernenti l'applicazione dell'articolo 103 della legge n. 312 del 1980 che allo stato non risulta ancora integralmente attuata.

Il contenzioso formatosi sul punto del riconoscimento di funzioni superiori ex articolo 115 della legge n. 312 del 1980 appare suscettibile di favorevole soluzione essendo stati di recente portati a compimento dall'amministrazione gli adempimenti amministrativi (emanazione dei provvedimenti ministeriali concernenti la procedura per l'indicazione dei concorsi interni), necessari per la piena operatività dell'articolo 115 della legge n. 312 del 1980.

Tra gli atti più significativi posti in essere dall'amministrazione nel corso dell'esercizio 1986, si pone senz'altro in evidenza il decreto che disciplina le modalità di svolgimento dei concorsi interni per l'accesso alle qualifiche funzionali istituite presso l'azienda, nonché delle prove pratiche relative al cambio di profilo nella medesima qualifica funzionale.

Con riguardo ai corsi di riqualificazione ex articolo 1 e 4 della legge 22 agosto 1985 n. 444, si deve rilevare che sono stati adottati 4 provvedimenti, con i quali sono stati indetti corsi di riqualificazione per l'assunzione, presso i monopoli di Stato, di 58 lavoratori delle aziende operanti in Liguria, Lombardia, Piemonte e Sardegna che fruiscono di prestazioni straordinarie di cassa integrazione guadagni e dell'indennità di disoccupazione.

L'articolo 4 della legge in parola si è limitato a fissare la durata dei corsi, mentre l'organizzazione, i programmi, la composizione della commissione esaminatrice e le modalità del colloquio sono stati definiti dall'amministrazione dei monopoli di Stato.

(9) La deliberazione della sezione del controllo con la delibera citata ha chiarito la fase procedimentale cui deve attenere la quantificazione del differenziale retributivo previsto dalla legge 17 aprile 1984 n. 79, art. 1, quinto comma, e la sua temporizzazione secondo una corretta interpretazione dell'art. 2 del decreto legge 20 novembre 1982 n. 869.

3. Attività contrattuale

L'amministrazione, in presenza di una realtà di mercato che impone continui adattamenti delle strutture e delle metodologie, ha confermato la tendenza alla scelta di moduli operativi idonei a perseguire i propri fini istituzionali, pur in presenza di un quadro normativo generale non sempre conforme alle esigenze produttive e commerciali dell'azienda.

È accaduto, così, che, nell'ambito della vigente normativa generale di contabilità e del complesso di norme speciali poste per i monopoli, l'amministrazione ha operato avvalendosi essenzialmente del ricorso alla trattativa privata ed al sistema in economia, mentre minoritario risulta il ricorso al più garantistico sistema della licitazione privata (10).

Per quanto riguarda i servizi e le forniture in economia, il relativo quadro normativo risulta mutato in virtù dell'articolo 14 della legge 29 gennaio 1986 n. 25, che ha aumentato di sei volte i limiti di valore previsti dagli articoli 5, 7, 14, 16 del regio decreto n. 2452 del 1927.

Permane, comunque, ancora viva l'esigenza di una più compiuta regolamentazione della materia, atteso il largo ricorso, specie da parte degli organi periferici (la cui gestione viene in rilievo solo in sede di esame consuntivo sui rendiconti), a tale sistema di acquisizione di beni e servizi.

Con riguardo al tema delle aperture di credito, vi è da osservare che l'amministrazione ha fatto frequente ricorso a tale procedura per forniture e servizi la cui contrattazione viene definita con modalità centralizzate, residuando agli organi delegati funzioni di verifica e di collaudazione.

Ciò ha avuto luogo, in particolare, per i contratti di somministrazione, per i quali le forniture di beni avvengono in periferia con obbligo da parte del funzionario delegato di controllare qualità e quantità della fornitura prima di effettuare i pagamenti corrispondenti.

Per i pagamenti urgenti a fornitori esteri, con la legge 29 gennaio 1986 n. 25 (articolo 15) è stata ripristinata (11) la procedura dei versamenti disposti mediante ordinativi diretti sulla Tesoreria Centrale, commutabili in quietanza di entrata al conto corrente infruttifero vincolato a favore del Contabile del portafoglio e denominato "Amministrazione dei monopoli di Stato — conto n.3".

Circa i contratti stipulati con fornitori esteri, nel 1986 l'amministrazione ha proceduto al rinnovo con ditte straniere di due contratti già in essere, scaduti proprio nel corso dell'esercizio, per l'importazione e la distribuzione in Italia di tabacchi lavorati di provenienza dei Paesi CEE.

Questi contratti stipulati a trattativa privata, per quanto concerne l'importo globale dovuto, sono inizialmente indeterminati, in quanto il corrispettivo da versare è calcolato a consuntivo, in rapporto all'andamento delle vendite, sia pure al prezzo richiesto dal fornitore, e detratto il compenso dovuto all'amministrazione.

La corresponsione dell'importo globale dovuto non rappresenta, tuttavia, per l'azienda un onere effettivo, dal momento che viene effettuata dopo l'avvenuta vendita dei prodotti e quindi dopo che i relativi importi siano affluiti al competente capitolo 104 dello Stato di previsione dell'entrata.

La necessità di adeguare l'offerta dei propri prodotti, alle esigenze ed ai gusti sempre più mutevoli dei consumatori ha indotto a porre allo studio iniziative dirette alla creazione di un nuovo tipo di sigarette destinato ad inserirsi nel mercato dei cosiddetti prodotti di blend europeo, suscettibile di maggiore capacità di assorbimento.

(10) Nel 1986 sono stati assoggettati al controllo 646 contratti (in parte affidati in gestione ai funzionari delegati, centrali e periferici) dei quali 324 stipulati a trattativa privata, 27 stipulati previa licitazione privata, 11 previo appalto concorso e 284 in economia. Le cifre che sono state riportate sono meramente indicative dal momento che, essendo il controllo della Corte successivo, i contratti stipulati nel 1986 perverranno per il riscontro nel corso dell'anno 1987.

(11) Anche a seguito della deliberazione n. 1312 del 28 gennaio 1983 della Sezione del controllo della Corte, che aveva ricusato il visto e la conseguente registrazione agli ordinativi diretti dell'A.A.M.S. per i pagamenti all'estero, gravanti su conto infruttifero vincolato a favore del contabile del portafoglio.

In proposito si deve constatare che, innovando rispetto alla prassi consolidata di operare nel ristretto ambito aziendale, non solo per la soluzione dei problemi strettamente tecnici connessi alla confezione di un nuovo prodotto, ma anche per la progettazione e la scelta del nome e dell'immagine del prodotto, l'azienda ha fatto ricorso a criteri di programmazione e di marketing, avvalendosi in forza di appositi contratti, di operatori esterni, esperti nel settore delle indagini demoscopiche e della consulenza aziendale, sia per quanto attiene al nome che alla qualità del nuovo prodotto.

L'azienda, in aderenza alla sua natura di azienda pubblica, come tale volta a perseguire con gli interessi più tipicamente aziendali anche il più generale interesse pubblico alla tutela della salute dei cittadini, ha stipulato nel 1986 una convenzione con l'Istituto superiore di sanità.

Con tale convenzione viene affidato all'Istituto il compito di svolgere una serie di ricerche e controlli analitici sui prodotti da fumo, per accertarne la composizione e per determinare la concentrazione, nei prodotti stessi, delle sostanze che hanno rilevanza tossicologica (12).

(12) Si tratta di una scelta che si inquadra nel più vasto programma di dissuasione e di corretta informazione dei fumatori che ha anche comportato una più efficace sanzione del divieto di pubblicità del tabacco, (D.L. 10 gennaio 1983 sub convertito in legge 22 febbraio 1983 n. 52) che sembra ora costituire una reale remora.

La sanzione amministrativa per coloro che trasgrediscono al divieto di pubblicità di qualsiasi prodotto da fumo varia da un minimo di 5 milioni ad un massimo di 50 milioni.

Le modeste sanzioni pecuniarie in precedenza previste dalla legge 10 aprile 62 n. 165, erano divenute un accettato costo commerciale inerente alla predetta pubblicità.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA A

(*) CONTO CONSUNTIVO Miliardi in lire	1984	Variaz. 83-84 %	1985	Variaz. 84-85 %	1986	Variaz. 85-86 %
Entrate correnti	1.950	+ 10,18	2.154,9	+ 10,50	2.262,9	+ 5,01
Entrate in c. capit.	21,3	- 38,79	55,9	+ 162,44	34,7	- 37,92
TOTALE	1.971,3	+ 9,24	2.210,8	+ 12,14	2.297,6	+ 3,92
Spese correnti	1.867,3	+ 10,69	2.093,6	+ 12,11	2.202,9	+ 5,22
Spese in c. capit.	103,1	- 9,32	115,9	+ 12,41	90,4	- 22,00
TOTALE	1.970,4	+ 9,43	2.209,5	+ 12,13	2.293,3	+ 3,79
RISULTATO	+ 0,9		+ 1,3		+ 4,3	

TABELLA B

PROVVIGIONI LIQUIDATE ALLA MARTINI & ROSSI NELL'ANNO 1985					
Trim.	Esportazione e Duty Free	Provvigioni di bordo	Rapp. diplomat.	TOTALE	
	Kg.	Kg.	Kg.	Kg.	LIRE
I	85.286,700	60.121,000	24.577,425	169.985,125	267.885.267
II	86.605,250	76.888.000	23.552,200	187.045,450	295.002.455
III	51.456,750	77.424,600	25.017,205	153.898,555	264.574.838
IV	277.474,695	74.120,200	28.989,465	380.584,360	841.949.468
	500.823,395	288.553,800	102.136,295	891.513,490	1.669.412.028

TAB. 1 - PRODUZIONE COMPLESSIVA TABACCHI LAVORATI

	1986	1985	Variazioni %
Polveri da fiuto	Kg. 61.231	Kg. 70.242	- 12,83
Trinciati	» 313.104	» 442.961	- 29,32
Sigari e sigarette	» 478.773	» 449.128	+ 6,60
Sigarette di marca nazionale	» 65.626.906	» 68.787.602	- 4,59
Sigarette su licenza	» 9.959.801	» 9.886.053	+ 0,75
TOTALE	Kg. 76.439.815	Kg. 79.635.986	- 4,01

TAB. 2 - PRODUTTIVITÀ

	Esercizio 1986		Esercizio 1986		Variazioni		Variazioni percentuali	
	qdm	Valore milioni £	qdm	Valore milioni £	qdm	Valore milioni £	qdm	Valore milioni £
Forza media	64,1	820.028	62,2	879.808	- 2,05	+ 7,29	61,90	911.233
Presenza media giornaliera	8,3	151.016	9,-	165.895	+ 8,74	+ 23,10	9,18	201.336
Produttività kg./opera presente giorno	27,8	573.508	28,8	687.502	+ 5,34	+ 19,88	28,92	733.238
Produttività kg./opera in forza giorno	100,0	1.544.550	100,0	1.753.205	+ 0,88	+ 13,51	100,0	1.845.807

TAB. 3 - Ricavi di Azienda (c.d. quota fornitore) per vendita tabacchi lavorati in Italia

	1984				1985				Variazioni 84-85 %				1986				Variazioni 85-86 %					
	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	
	Marche italiane	64,1	67.943.706	820.028	62,2	66.547.088	879.808	61,90	65.734.902	911.233	- 2,05	+ 7,29	61,90	65.734.902	911.233	- 1,22	+ 3,57					
Marche estere fabbricate in Italia su licenza	8,3	8.818.142	151.016	9,-	9.589.140	165.895	9,18	9.750.669	201.336	+ 8,74	+ 23,10	9,18	9.750.669	201.336	+ 1,68	+ 8,31						
Importate	27,8	29.198.413	573.508	28,8	30.758.834	687.502	28,92	30.717.605	733.238	+ 5,34	+ 19,88	28,92	30.717.605	733.238	- 0,13	+ 6,65						
	100,0	105.960.263	1.544.550	100,0	106.895.062	1.753.205	100,0	106.203.176	1.845.807	+ 0,88	+ 13,51	100,0	106.203.176	1.845.807	- 0,65	+ 5,28						

TAB. 4 - Ricavi complessivi per vendita tabacchi lavorati in Italia

	1984				1985				Variazioni 84-85 %				1986				Variazioni 85-86 %					
	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	qdm	Quantità Kg.	Valore milioni £	
	Marche italiane	64,1	67.943.706	3.771.274	62,2	66.547.088	4.025.492	61,90	65.734.902	4.247.873	- 2,05	+ 6,74	61,90	65.734.902	4.247.873	- 1,22	+ 5,52					
Marche estere fabbricate in Italia su licenza	8,3	8.818.142	686.581	9,-	9.589.140	826.495	9,18	9.750.669	902.434	+ 8,74	+ 18,65	9,18	9.750.669	902.434	+ 1,68	+ 9,19						
Importate	27,8	29.198.413	2.607.849	28,8	30.758.834	2.996.821	28,92	30.717.605	3.210.523	+ 5,34	+ 14,91	28,92	30.717.605	3.210.523	- 0,13	+ 7,13						
	100,0	105.960.263	7.075.704	100,0	106.895.062	7.848.808	100,0	106.203.176	8.360.830	+ 0,88	+ 10,92	100,0	106.203.176	8.360.830	- 0,65	+ 6,52						

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB. 5 - PRODUZIONE SALI (in quintali)

	1984	1985	1986
SALI LAVORATI			
<i>a) Sali alimentari</i>			
sapore di mare	—	—	24.101
scelto	473.549	447.805,01	452.747,80
macinato	147.543	38.058,—	3.536
integrale	14.997	46.359,60	49.027,60
raffinato	362.986	288.036,44	212.168,90
candor	169.550	170.803,20	145.920,25
Totale . . .	1.168.625	991.062,25	887.501,55
<i>b) Sali industriali</i>	415.940	1.605.960,15	1.626.515,60
Totale Sali lavorati . . .	1.584.565	2.597.022,40	2.514.017,15
SALI GREGGI			
<i>a) Sale marino</i>	7.231.180	5.700.818,—	5.743.004
<i>b) Sale di ebollizione</i>	903.830	884.220,—	953.735
Totale Sali greggi . . .	8.135.010	6.585.038,—	6.696.739

TAB. 6

	Prelevamenti	Indennità	Alliquota media %	N. Mag.	Prelevamento medio del gruppo	Indennità media del gruppo
1986						
1985	8.567.492.759.047	66.708.060.111	7,78618	608	14.091.270.985	1109.717.204
1984	7.750.791.218.090	60.294.445.942	7,77913	608	12.748.011.872	99.168.497

L'andamento della spesa globale per il funzionamento dei magazzini, degli ispettorati e dei depositi (cap. 275 comp.) risulta come segue:

1984 = lire 83,4 miliardi

1985 = lire 85,9 miliardi

1986 = lire 98,2 miliardi

PAGINA BIANCA

Capitolo XI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

1.1.1 Nel riferire sull'attività del ministero di grazia e giustizia, la Corte si sofferma anche quest'anno in misura prevalente sui temi che attengono alle strutture che costituiscono il supporto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali.

Nel 1986, anche se non vi sono stati significativi mutamenti nell'assetto normativo ed in quello organizzativo del ministero, vanno segnalati taluni effetti derivanti dalle misure adottate in vista delle riforme in preparazione: tali quelli che hanno inciso sulla potenzialità delle strutture giudiziarie, come il sia pur lento miglioramento del rapporto tra organici e loro copertura, e di quelle penitenziarie, come soprattutto l'aumento di tremila unità della dotazione organica degli agenti di custodia (1).

È però evidente che dal mero aumento del personale applicato, peraltro ancora largamente deficitario specie nei profili professionali più specifici dell'attività d'istituto, non possono attendersi miglioramenti sostanziali della capacità operativa del ministero, per il conseguimento dei quali occorre essenzialmente un equilibrato rapporto tra il potenziamento delle strutture e la razionalizzazione dei procedimenti di spesa. Infatti, come posto in evidenza anche in precedenti relazioni, neppure un maggiore sforzo finanziario in termini di stanziamenti di bilancio risulta di per sé determinante, sicché, ad esempio, i fondi assegnati in misura cospicua all'edilizia giudiziaria a partire dal 1980 (3.500 miliardi sino al 1986) hanno sì tamponato carenze da tempo manifestatesi, ma i procedimenti di gestione sono rimasti inadatti alle esigenze di una rapida spesa, come più ampiamente esposto nel paragrafo relativo agli interventi edilizi.

Quanto ora osservato è stato già posto in evidenza dalla Corte in precedenti relazioni ed i fatti non risultano significativamente mutati nel 1986, anno in cui i residui passivi propri formati nel bilancio ministeriale sono aumentati del 19,8 per cento, passando da 682,4 a 817,8 miliardi a fronte di un incremento degli stanziamenti finali del 14,2 per cento (da 3.003,9 a 3.432 miliardi). Va pertanto ribadito che la spesa effettiva, stando ai dati di più consuntivi, non è stata in linea con le disponibilità, specie nell'area degli investimenti, dove si addensa la maggiore quantità di risorse ancora non utilizzate.

Pertanto il dibattito che ogni anno si accende sul livello degli stanziamenti per la giustizia, collocato com'è noto da alcuni anni intorno all'uno per cento della spesa globale dello Stato, può acquistare una valenza più concreta se accompagnato da un'azione riformatrice che consenta un più celere e proficuo impiego delle maggiori somme da allocare in bilancio attraverso la congrua programmazione della spesa in tempi rigorosi, da abbinare ad un'azione permanente di controllo e di stimolo da parte del ministero. Tale sintonia è finora invece mancata sia nel campo penitenziario, dove il programma del 1971 (legge n. 1133) — come è stato documentato dalla Corte nella precedente ed in questa relazione, — è rimasto in parte non trascurabile inattuato, sia in quello dell'edilizia giudiziaria, dove il programma impostato nel 1980 procede a rilento.

A riprova del fatto che il punto debole è da individuare soprattutto nei procedimenti di realizzazione più che negli aspetti inerenti alla programmazione legislativa va ricordato che sia la riforma penitenziaria (legge

(1) L'aumento di 3.000 unità risulta dalla somma delle 1.000 unità previste dalla legge 12 febbraio 1986, n.27 e delle 2.000 previste dalla legge 22 dicembre 1986, n.905. Tale aumento sale poi a 5.000 unità per effetto del decreto-legge 29 aprile 1987, n.164, non ancora convertito.

Va peraltro osservato che tre distinti rilevanti aumenti di organico in poco più di un anno appaiono il risultato non di una tempestiva programmazione delle esigenze, ma di interventi disorganici attuati sulla spinta dell'emergenza.

n. 354 del 1975) sia le misure del 1984 sui codici di rito sono state varate circa quattro anni dopo l'avvio dei rispettivi programmi di spesa attinenti alla predisposizione delle strutture nei settori interessati; l'esecuzione delle spese è stata peraltro o demandata a centri diversi dal ministero e con esso scarsamente coordinati (in particolare gli enti locali) o gestita — direttamente per le somme stanziare nel bilancio dei lavori pubblici e per delega nella quasi totalità dei casi di lavori finanziati con fondi allocati nel bilancio del ministero di grazia e giustizia — dall'amministrazione periferica dei lavori pubblici, che presenta le carenze già ripetutamente illustrate dalla Corte, con conseguenti effetti negativi sulla disponibilità delle strutture necessarie per il decollo delle riforme, soprattutto a causa dei ritardi che hanno sensibilmente inciso sulla lievitazione dei costi nel trascorso periodo caratterizzato da un elevato livello di inflazione.

L'amministrazione sarà presto chiamata a gestire i supporti per l'attuazione del nuovo codice di procedura penale, sulla base della legge di delega 16 febbraio 1987, n. 81, supporti per i quali è prevista una spesa di 750 miliardi nel biennio 1987-89 da impiegare, tra l'altro, nel campo dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria ed in quello dell'informatica (2).

Si tratta di programmi solo in parte gestiti dal ministero, al quale compete soprattutto l'azione di raccordo con le amministrazioni che si occupano degli aspetti tecnico-realizzativi delle opere (3). Il fatto che gli stanziamenti per l'edilizia penitenziaria vengano, come previsto, allocati nello stato di previsione della spesa del ministero di grazia e giustizia non elimina le difficoltà di realizzazione che i provveditorati regionali alle opere pubbliche potranno incontrare, anche in quanto manca presso il ministero una struttura tecnicamente professionalizzata, idonea a neutralizzare le insufficienze finora manifestatesi. Va peraltro qui menzionata l'iniziativa assunta per l'adeguamento delle strutture ministeriali sotto tale profilo attraverso appositi accantonamenti nel fondo speciale di parte corrente (400 milioni per il 1987 e 1 miliardo per ciascuno dei due esercizi successivi) volti a consentire la costituzione di un ufficio tecnico presso il ministero, considerato che tale lacuna strutturale potrebbe aver influito sulla capacità di spesa nell'edilizia e sui ritardi che si registrano nella realizzazione dei relativi programmi, anche nel settore giudiziario.

1.1.2 Nel disegno legislativo globale attinente al settore penitenziario si colloca la legge 10 ottobre 1986, n. 663, che, nell'integrare la riforma penitenziaria del 1975, istituisce una serie di meccanismi permanenti rivolti alla decongestione delle carceri (abbreviazioni di pena in presenza di particolari requisiti, allargamenti della fascia delle misure alternative, ecc.), al miglioramento della qualità della vita dei reclusi (lavoro all'esterno, permessi premio, determinazione di eque mercedi in relazione alla quantità e qualità del lavoro all'interno degli istituti), alla sicurezza dei detenuti (regime di sorveglianza particolare nei confronti di particolari categorie di ristretti) e, quindi, all'alleggerimento delle tensioni che si formano nell'ambiente carcerario.

L'attuazione di tale legge — che si pone su una linea di continuità rispetto alla riforma del 1975 — appare peraltro subordinata a due condizioni essenziali: il conferimento di idonei mezzi finanziari per fronteggiare gli oneri che deriveranno dalle misure di esecuzione (4) e un'adeguata organizzazione dell'attività di sorveglianza.

(2) Tanto si evince dalla discussione parlamentare sull'argomento (Camera, IV Commissione, bollettino n.703 del 19 novembre 1986).

L'entità delle somme da impegnare coi provvedimenti di attuazione della riforma del codice di procedura penale risulta dalla tabella B annessa alla legge finanziaria 1987.

Il recentissimo decreto-legge 2 giugno 1987, n.214, che sostituisce il precedente decreto-legge 1° aprile 1987, n.129, non convertito, prevede una serie di misure preliminari soprattutto sul settore dell'informatica.

(3) Il ministero dei lavori pubblici per l'edilizia penitenziaria e gli enti locali per l'edilizia giudiziaria e mandamentale.

La prima è competenza storica del ministero dei lavori pubblici fin dal 1865, mentre le attribuzioni in materia di edilizia giudiziaria e mandamentale sono state conferite ai comuni nel 1941 (legge n.392 del 1941, relativa agli uffici giudiziari e legge n.1405 del 1941 che attiene alle carceri mandamentali).

(4) Il tema ha formato oggetto di specifica riflessione in sede parlamentare (Camera, IV Commissione, bollettino n.71 dell'11 settembre 1986), dove si è manifestata una convergenza di opinioni sulla necessità di avviare con urgenza l'iter parlamentare di proposte e disegni di legge che realizzano, tra l'altro, l'adeguamento degli incentivi al lavoro (a.C. n.340) anche all'esterno degli istituti di pena (a.C. n.3697), idonee misure sull'isolamento dei detenuti (a.C. n.3919), un nuovo ordinamento del corpo degli agenti di custodia (a.C. numeri 269, 362, 1808 e 2024).

Un ruolo essenziale nell'attuazione della legge è infatti affidato agli uffici e ai tribunali di sorveglianza, le cui funzioni abbracciano ora ogni aspetto della vita carceraria, incluse le valutazioni e le decisioni sui trattamenti individuali dei detenuti nonché la trattazione del conseguente contenzioso.

Al riguardo, per quanto attiene alla provvista di magistrati da applicare a tali uffici si rileva che, contemporaneamente all'entrata in vigore della legge, con decreto del Presidente della Repubblica 5 novembre 1986, la relativa dotazione organica è stata determinata in novantacinque unità; successivamente è stata anche prevista una integrazione dell'assegnazione di personale di altri ruoli (5).

In tema di informatica, nel corso dell'anno si sono registrati dei progressi nel comparto penitenziario, che finora ha avuto minore impulso rispetto al notevole sviluppo assunto dal potenziamento dell'automazione in quello giudiziario.

Su taluni temi di maggior rilievo affrontati nella presente relazione (edilizia giudiziaria e penitenziaria, informatica, lavoro dei detenuti) la Corte ha acquisito di recente dall'amministrazione una serie di dati e dettagliati elementi informativi dei quali si dà contezza nei paragrafi che seguono e che costituiranno la base per ulteriori approfondimenti nelle prossime relazioni.

1.2 Aspetti finanziari della gestione

Gli stanziamenti per il 1986, inizialmente previsti in 3.212,5 miliardi in termini di competenza, hanno subito, per effetto delle variazioni intervenute in corso di esercizio, un aumento pari al 6,8 per cento, portando così il totale delle assegnazioni definitive di bilancio a 3.432 miliardi, di cui 3.211,2 per spese correnti e 220,8 per spese in conto capitale, pari rispettivamente al 93,6 ed al 6,4 per cento del totale.

Peraltro, dei 220,8 miliardi stanziati per spese in conto capitale, solo 12,3 risultano formalmente impegnati mentre 206,9 miliardi risultano iscritti a fine esercizio fra i residui di stanziamento.

L'aumento complessivo dello stanziamento per l'esercizio 1986 rispetto a quello per il 1985 è stato del 14,2 per cento.

Gli impegni assunti nell'anno sono ammontati, al netto delle spese in conto capitale conservate fra i residui di stanziamento, a 2.879,5 miliardi, con un aumento del 13,5 per cento rispetto all'analogo dato dell'esercizio precedente. Gli impegni assunti sui capitoli di parte corrente hanno rappresentato il 99,6 per cento del totale.

I pagamenti, assommati a 2.515,8 miliardi sulla competenza e 460,6 sui residui — in totale 2.976,4 miliardi — sono stati pari al 68,4 per cento dell'autorizzazione di cassa (3.916 miliardi), che ha pertanto segnato una elevata eccedenza (939,6 miliardi). Tali pagamenti hanno segnato un incremento del 16,6 per cento rispetto all'esercizio precedente (in totale, 2.976,4 miliardi rispetto a 2.552,7), leggermente superiore a quello che era risultato nel 1985 rispetto al 1984 (14,3 per cento).

Il conto dei residui, che all'inizio dell'anno era di 1.005,9 miliardi (dei quali 433,3 costituiti da residui in conto capitale) ha raggiunto i 1.094,4 miliardi, con un incremento dell'8,8 per cento, superiore a quello del precedente esercizio (4,1 per cento). I pagamenti sono stati pari a 460,6 miliardi (116,8 in conto capitale) e pertanto, al termine del 1986, i residui formati nei precedenti esercizi ammontavano a 505,8 miliardi, di cui 372 (69,6 dei quali costituiti da residui di stanziamento). A fine esercizio, il conto dei residui, integrato dalle misure provenienti dalla gestione della competenza, pari a 588,6 miliardi di cui 213,9 in conto capitale, quasi totalmente costituiti da residui di stanziamento (206,9 miliardi) presenta appunto la consistenza totale sopra indicata (1.094,4 miliardi); su tale somma i residui propri incidono per 817,8 miliardi e i residui di stanziamento per 276,6.

(5) Per quanto riguarda l'acquisizione di locali idonei è stata diramata la circolare n.6/420/8 del 28 gennaio 1987, con la quale i presidenti delle Corti di appello sono stati sollecitati a rivolgere inviti ai presidenti delle Commissioni di manutenzione costituite nelle varie sedi a prendere nella dovuta considerazione le richieste di locali eventualmente avanzate dagli uffici di sorveglianza.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPIEGNI				PAGAMENTI (COMP.+RES)				RESIDUI			
	MEDIALI		DEFINITIVE		MEDIALI		DEFINITIVE		IMPIEGNI		PAGAMENTI (COMP.+RES)		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	346	100	-	408	100	-	0	-	303	100	-	300	100	-	177	100	-	0	100	
1977	446	129	29,8+	500	125	25,8+	0	-	404	129	29,8+	400	129	29,8+	124	97	29,8+	0	0	
1978	540	156	22,4+	646	159	27,8+	0	-	613	159	28,1+	559	151	28,1+	167	131	34,8+	0	0	
1979	606	175	21,2+	800	195	34,4+	0	-	629	191	35,8+	706	191	35,8+	208	210	38,8+	0	0	
1980	814	235	22,3+	1.153	294	28,1+	100	100	1.064	278	31,8+	967	282	31,8+	381	283	34,8+	0	0	
1981	1.223	354	50,3+	1.487	369	28,8+	41,8+	28,4+	1.200	340	28,2+	1.203	346	22,7+	303	286	31,7+	17	17	
1982	1.408	404	28,8+	1.728	425	16,8+	14,8+	21,8+	1.481	417	18,7+	1.378	428	23,8+	356	278	23,8+	29	29	
1983	1.838	529	28,7+	2.028	488	17,2+	14,8+	12,2+	1.946	488	18,7+	1.821	521	23,8+	348	271	28,8+	0	0	
1984	2.008	580	11,1+	2.378	584	17,4+	2,468	16,8+	2.321	581	18,3+	2.113	573	18,8+	517	486	48,4+	0	0	
1985	2.506	724	21,1+	2.778	684	18,7+	2,818	23,8+	2.514	648	18,3+	2.432	659	15,1+	468	358	11,7+	0	0	
1986	3.023	874	28,7+	3.211	781	18,7+	3,428	27,7+	2.886	726	14,8+	2.864	774	17,2+	500	388	11,8+	0	0	

TITOLO I SPESE CORRENTI

1976	346	100	-	408	100	-	0	-	303	100	-	300	100	-	177	100	-	0	100
1977	446	129	29,8+	500	125	25,8+	0	-	404	129	29,8+	400	129	29,8+	124	97	29,8+	0	0
1978	540	156	22,4+	646	159	27,8+	0	-	613	159	28,1+	559	151	28,1+	167	131	34,8+	0	0
1979	606	175	21,2+	800	195	34,4+	0	-	629	191	35,8+	706	191	35,8+	208	210	38,8+	0	0
1980	814	235	22,3+	1.153	294	28,1+	100	100	1.064	278	31,8+	967	282	31,8+	381	283	34,8+	0	0
1981	1.223	354	50,3+	1.487	369	28,8+	41,8+	28,4+	1.200	340	28,2+	1.203	346	22,7+	303	286	31,7+	17	17
1982	1.408	404	28,8+	1.728	425	16,8+	14,8+	21,8+	1.481	417	18,7+	1.378	428	23,8+	356	278	23,8+	29	29
1983	1.838	529	28,7+	2.028	488	17,2+	14,8+	12,2+	1.946	488	18,7+	1.821	521	23,8+	348	271	28,8+	0	0
1984	2.008	580	11,1+	2.378	584	17,4+	2,468	16,8+	2.321	581	18,3+	2.113	573	18,8+	517	486	48,4+	0	0
1985	2.506	724	21,1+	2.778	684	18,7+	2,818	23,8+	2.514	648	18,3+	2.432	659	15,1+	468	358	11,7+	0	0
1986	3.023	874	28,7+	3.211	781	18,7+	3,428	27,7+	2.886	726	14,8+	2.864	774	17,2+	500	388	11,8+	0	0

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	0	100	-	0	100	-	0	-	7	100	-	4	100	-	26	100	-	0	100
1977	0	100	0,8+	0	100	0,8+	0	0	7	100	0,8+	4	110	0,8+	26	100	1,8+	0	0
1978	0	100	0,8+	0	113	13,3+	0	0	8	113	13,3+	4	94	14,8+	26	111	12,8+	5	54
1979	0	113	13,3+	0	129	13,8+	0	0	10	129	13,8+	5	122	20,8+	32	123	11,3+	2	28
1980	106	100	-	147	100	-	147	100	147	100	-	24	838	418,8+	161	500	378,8+	4	521
1981	228	217	48,8+	188	244	32,8+	178	115	188	243	34,8+	88	288	232,7+	297	1844	771,8+	188	1712
1982	7	9	0,8+	282	283	2,3+	303	208	184	263	2,3+	126	328	55,8+	324	1288	25,1+	167	1784
1983	154	2855	0,2+	121	88	34,8+	178	121	164	2854	28,8+	88	1788	46,4+	418	1632	25,8+	178	1888
1984	187	2226	0,2+	314	282	132,2+	243	185	164	2888	0,2+	121	3188	77,8+	448	1756	7,8+	248	2572
1985	271	3055	0,8+	286	181	65,8+	281	161	227	3071	0,7+	129	3171	87,8+	528	2148	22,4+	224	2483
1986	228	2828	3,8+	272	175	64,8+	488	231	218	2823	3,2+	122	3188	1,4+	588	2288	0,8+	277	2888

(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 DI GRAZIA E GIUSTIZIA

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Ann	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP. + RES.)			RESIDUI								
	MEDIANI			RESERVIATE			MEDIANI			RESERVIATE			(1) Importo	(2) %	(1) Indice	(2) %	(1) Importo	(2) %	(1) Indice	(2) %	(1) Importo	(2) %	(1) Indice	(2) %			
	(1) Importo	(2) %	(1) Indice	(1) Importo	(2) %	(1) Indice	(1) Importo	(2) %	(1) Indice	(1) Importo	(2) %	(1) Indice													(1) Importo	(2) %	(1) Indice
1976	354	-	100	414	-	0	0	-	0	-	0	408	100	-	373	100	-	153	140	97	100	0	100	0	100	46,2-	
1977	468	20,8+	128	515	24,8+	0	0	-	0	-	0	582	125	-	471	125	-	148	148	37	100	6	100	5	100	46,2-	
1978	557	21,1+	157	63	28,8+	0	0	-	0	-	0	622	153	-	582	151	-	185	185	128	128	3	100	23	100	28,9-	
1979	674	21,1+	212	878	34,2+	0	0	-	0	-	0	837	200	-	718	188	-	228	228	188	188	2	100	28	100	22,9-	
1980	872	44,3+	40,3+	1.203	46,7+	100	100	-	100	-	1.221	200	302	27,2+	891	200	302	512	529	324	324	48	100	521	100	200,0+	
1981	1.481	68,2+	1,8+	1.895	41,6+	1.851	1.851	26,1+	1.851	18,9+	1.851	1.852	468	18,8+	1.703	457	468	629	629	457	457	177	100	100	100	5,3+	
1982	1.478	1,8+	417	1.822	40,6+	1.803	1.803	26,5+	1.803	27,7+	1.822	468	18,8+	1.608	434	468	629	629	468	468	468	178	100	100	100	4,5-	
1983	1.894	34,5+	581	2.181	57	1.878	1.878	18,6+	1.878	4,8+	2.068	525	14,0+	1.894	524	524	703	703	524	524	524	298	298	298	298	298	298
1984	2.228	32,7+	632	2.584	67,2+	2.307	2.307	27,8+	2.307	21,4+	2.475	618	17,8+	2.228	588	588	824	824	618	618	618	324	324	324	324	324	324
1985	2.732	77,9	22,3+	3.188	77,9	2.822	2.822	27,8+	2.822	15,1+	2.741	685	16,2+	2.553	685	685	1.086	1.086	685	685	685	324	324	324	324	324	324
1986	3.242	81,7+	617	3.432	83,8+	3.208	3.208	28,3+	3.208	28,3+	3.194	778	13,3+	2.978	778	778	1.284	1.284	778	778	778	277	277	277	277	277	277

TOTALE COMPLESSIVO

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

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

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	1.665.245	62,04	12,62		0,99	1,10	0,57	1.387.586	81,85	38.763	2,29	268.876	15,86
1982	1.922.078	72,21	72,21		5,84	2,44	0,87	1.696.074	88,24	36.631	1,91	189.433	9,86
1983	2.181.103				6,39	2,75	1,47	1.968.613	90,26	47.835	2,19	164.655	7,55
1984	2.533.755				75,52	8,14	2,95	2.194.501	86,61	111.501	4,40	227.753	8,99
1985	3.003.860					72,05	8,40	2.476.586	80,45	306.629	10,21	280.645	9,34
1986	3.432.045						72,96	2.504.776	72,96	588.578	17,15	338.891	9,87
TITOLO 1													
1981	1.498.811	69,16	9,92		0,22	0,00	0,00	1.229.261	82,12	38.763	2,59	228.887	15,29
1982	1.728.360	80,19	80,19		2,19	0,10	0,02	1.539.708	89,08	0	0,00	188.652	10,92
1983	2.026.167				5,76	1,89	0,13	1.887.411	93,15	-3.128	-0,15	141.885	7,00
1984	2.378.199				80,34	7,45	1,99	2.135.265	89,78	16.256	0,69	226.878	9,53
1985	2.776.217					77,85	7,86	2.379.273	85,70	117.340	4,23	279.604	10,07
1986	3.211.238						77,83	2.489.453	77,83	374.670	11,67	337.114	10,50
TITOLO 2													
1981	198.334	8,31	34,87		6,79	9,44	4,83	159.326	79,83	0	0,00	40.009	20,17
1982	193.718		0,92		38,46	23,30	8,42	166.306	80,69	36.631	18,91	781	0,40
1983	154.936				14,59	14,08	16,92	81.202	52,41	50.964	32,89	22.771	14,70
1984	155.556				1,88	18,88	17,52	59.236	38,08	95.244	61,23	1.075	0,69
1985	227.643					1,34	15,05	37.313	16,39	189.269	83,15	1.041	0,46
1986	220.808						2,41	5.323	2,41	213.908	96,88	1.577	0,71

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

Le economie sugli stanziamenti dell'anno sono aumentate a 327,6 miliardi, con un'incidenza del 9,5 per cento sulle previsioni definitive, superiore a quella del 1985 (8,7 per cento). Le quote di maggior rilievo si registrano nell'ambito delle spese per il personale in attività di servizio; piuttosto consistente è peraltro anche l'economia che si registra nel settore dell'acquisto di beni e servizi (81 miliardi).

2. Gestioni fuori bilancio

Si segnala il perdurante funzionamento di fatto presso gli istituti di prevenzione e pena degli spacci e delle mense degli agenti di custodia, nonché della vendita di tabacchi e valori bollati nell'ambito dei predetti istituti.

Tale situazione viene da anni segnalata dalla Corte per un'urgente disciplina legislativa che riconduca la gestione — che permane ancora sottratta a qualsiasi forma di controllo esterno — nell'ambito di applicazione della legge n. 1041 del 1971.

3. Organizzazione dei servizi e personale

3.1 Organizzazione dei servizi

Nel corso del 1986 non risultano intervenute modifiche nell'organizzazione centrale e periferica del ministero.

È invece proseguito, come si vedrà meglio più avanti, il processo di lenta e graduale correzione delle deficienze di maggior spicco, sia in termini di dotazioni di beni strumentali, specie nel settore informatico, sia in termini di personale, in taluni casi insufficiente rispetto alle nuove esigenze già sotto il profilo della dotazione organica, ma soprattutto a causa del divario — in taluni casi macroscopico — tra dotazione nominale e dotazione reale.

La costituzione nel 1986, nell'ambito della direzione generale dell'organizzazione giudiziaria, dell'ufficio per i rapporti con il Consiglio superiore della magistratura (decreto ministeriale 21 febbraio 1986) realizza un collegamento operativo tra il ministero e l'organo di governo della magistratura; tale nuova struttura ministeriale può contribuire alla conoscenza più approfondita delle esigenze organizzative generali, nonché all'individuazione dei relativi rimedi, specie in vista della revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

Sul versante penitenziario, l'aggiornamento della commissione nazionale per il lavoro penitenziario (decreto ministeriale 3 giugno 1986) (6) denota attenzione per lo specifico settore, che deve ora essere adeguato ai principi recepiti nella legge n.663 del 1986. Attualmente poco più di un quinto dei ristretti (10.436 unità al 15 dicembre 1986 su un totale di 37.920 detenuti presenti) è in media utilizzato in mansioni lavorative per conto dell'amministrazione penitenziaria (7), mansioni che in oltre l'80 per cento dei casi hanno riguardato servizi domestici; sotto tale specifico aspetto, pertanto, il sistema penitenziario non dimostra di possedere ancora un assetto compatibile con i principi ispiratori delle riforme del 1975 e del 1986, volte a favorire in ogni modo la destinazione al lavoro dei detenuti e degli internati.

Circa gli operatori dell'amministrazione, sempre più necessaria si rivela un'adeguata consistenza numerica di educatori, di assistenti e di medici: anche nel 1986 i concorsi per medici sono andati deserti e, per altri ruoli dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e pena, si sono verificate rinunce da parte di

(6) Prevista dalla legge n.354 del 1975 nella composizione stabilita dall'articolo 22, nella commissione sono rappresentati il ministero di grazia e giustizia (con tre alti dirigenti), il ministero del tesoro ed il ministero del lavoro (con un funzionario non dirigente per ciascun dicastero) nonché le tre organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale. Compito della commissione è quello di stabilire le mercedi spettanti a ciascuna categoria di detenuti lavoratori.

(7) Al dato di cui sopra vanno aggiunti altri 1.978 detenuti lavoratori non per conto dell'amministrazione: di essi 262 autonomi, 89 lavoratori all'esterno e 1.625 semiliberi.

vincitori di concorsi. In dipendenza di tale situazione, il servizio medico è in prevalenza svolto, mediante convenzioni, da privati; nè il recente aumento (legge 16 febbraio 1987, n.43) dei compensi dei sanitari non appartenenti ai ruoli dell'amministrazione pur avendo risposto ad uno stato di necessità, assicura di per sé una stabile soluzione al problema (8).

Permane del tutto insoddisfacente — tanto più che si tratta di una amministrazione in cui largo spazio hanno specifiche professionalità — la cura posta nel settore dei corsi di qualificazione ed aggiornamento del personale, settore nel quale non si è compiuto alcun progresso.

In particolare, a parte alcuni incontri di studio per uditori giudiziari della durata di cinque giorni ciascuno indetti dal Consiglio superiore della magistratura ed a carico della relativa gestione, nel settore del personale addetto agli uffici giudiziari durante il 1986 non è stato tenuto alcun corso; l'intero stanziamento di 210 milioni è stato peraltro impegnato per lo svolgimento — previsto nel 1987 — di dieci corsi di addestramento professionale per segretari in prova e otto corsi per cancellieri in prova, da tenersi per la durata di due mesi presso altrettante corti d'appello.

Nel settore penitenziario — dove lo stanziamento è stato ridotto a 181 milioni — si sono svolti corsi per funzionari direttivi e vigilatrici penitenziarie. Per quanto riguarda gli agenti di custodia l'attività dell'amministrazione si è limitata all'effettuazione di tre dei tradizionali corsi di addestramento militare e formazione professionale per allievi, corsi per i quali per di più l'amministrazione si è avvalsa della facoltà di riduzione della durata a tre mesi per eccezionali esigenze di servizio, rispetto al minimo di sei mesi previsto dalla legge n.173 del 1963; non risulta inoltre che siano stati organizzati corsi di aggiornamento di tale personale. Continua così a porsi in evidenza, specie in questo settore, una scarsa attenzione dell'amministrazione alle esigenze di qualificazione e di aggiornamento del personale, anche in relazione alla riforma penitenziaria ed alla sua recente integrazione.

Presso l'amministrazione centrale continuano ad operare numerosi organi collegiali con vari compiti, taluni di carattere istituzionale e permanente con connotazioni tecniche o specialistiche, altri con finalità di studio e di approfondimento dei temi della riforma. Agli organi già esistenti si sono aggiunte nel 1986 altre sei commissioni (9). La spesa complessiva per il funzionamento degli organi predetti, in termini di impegni, è ammontata nel decorso esercizio a 981 milioni, confermando così il sensibile aumento che questa voce di spesa mostra negli ultimi esercizi.

Oltre all'istituzione di organi collegiali presso il ministero di grazia e giustizia appare utilizzato in misura cospicua anche l'affidamento a soggetti estranei all'amministrazione di compiti di studio e ricerca; peraltro, la spesa effettuata nel 1986 (1.510 milioni) è stata inferiore al precedente esercizio (1.715 milioni). Gli studi e le ricerche sono stati tutti affidati ad associazioni e società (10); oggetto di tali attività sono stati

(8) Gli aumenti sono stati previsti nella misura uniforme di 280.000 lire mensili per tutti i medici operanti nei vari istituti (ad eccezione di quelli operanti in cinque istituti situati su piccole isole per i quali il suddetto compenso è stato ulteriormente aumentato di 130.000 lire mensili), indipendentemente dal compenso di base, che, ai sensi del decreto interministeriale 28 agosto 1980, varia da un minimo di 110.000 ad un massimo di 500.000 lire mensili; per effetto della norma in argomento, gli incrementi di quest'ultimo variano pertanto da un minimo del 56 ad un massimo del 252 per cento.

(9) Le sei commissioni di nuova istituzione sono le seguenti:

- 1) commissione tecnica per esame soluzioni blindatura autoveicoli;
- 2) commissione di studio per formulazione norme necessarie per applicabilità regolamento Consiglio CEE n.2137/85 del 25.7.1985, relativo all'istituzione di un gruppo europeo di interesse economico (GEIE);
- 3) commissione per il collaudo di automezzi blindati;
- 4) commissione per l'esame dei problemi relativi alla competenza professionale dei geometri;
- 5) commissione di studio per la predisposizione di un testo organico di riforma della disciplina della pubblicità delle imprese commerciali;
- 6) commissione per la riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato.

(10) Neppure per il 1986 risulta l'affidamento dei compiti in argomento ad istituti universitari.

argomenti che hanno investito sia problemi organizzativi dell'amministrazione che specifici settori istituzionali (11). Non risulta che l'affidamento dei vari studi sia stato preceduto da un programma organico con l'indicazione di obiettivi da raggiungere, nè si hanno notizie della successiva concreta utilizzazione degli studi effettuati.

3.2 Personale

Come si è già anticipato nelle considerazioni generali, tra i fenomeni positivi del 1986 vanno annoverati sia il miglioramento del rapporto tra organici e loro copertura, sia l'aumento della dotazione organica degli agenti di custodia.

Circa la riduzione del divario tra organici nominali e organici reali — particolarmente grave per quanto riguarda le vacanze nei servizi di cancelleria e segreteria —, va posto in evidenza che i progressi derivano essenzialmente dal dispiegamento degli effetti di strumenti normativi entrati in vigore nel 1985, e precisamente la legge 4 febbraio 1985, n. 11, che autorizza bandi di concorso per uditori giudiziari anche per i posti vacanti entro l'anno del bando di concorso e nei tre anni successivi, nonché la legge 26 aprile 1985, n. 162, che consente la copertura delle vacanze negli organici del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie attraverso un sistema semplificato a base distrettuale; a tali norme specifiche vanno aggiunti gli effetti, anch'essi positivi, della legge 22 agosto 1985, n. 444, di portata generale, che autorizza bandi di concorso regionali e prevede che gli idonei vengano immessi in servizio gradualmente e proporzionalmente alle vacanze prodottesi successivamente al 1° aprile 1984.

Tutte le misure legislative sopra indicate sono finalizzate ad eliminare gli inconvenienti derivanti dalla lentezza delle procedure di reclutamento e, sotto questo profilo, appaiono adeguati allo scopo; va peraltro ribadito che la copertura degli organici, pur essenziale, deve essere accompagnata da validi metodi di professionalizzazione dei dipendenti, necessari comunque, ma tanto più a fronte di procedure accelerate di reclutamento.

A tale riguardo, i dati che sono stati indicati nel precedente paragrafo non appaiono positivi, anche se va tenuto conto dei corsi già formalmente istituiti per segretari e cancellieri che dovrebbero aver luogo nel corso del 1987.

Il personale di magistratura è quello che ha fatto segnare il più sensibile miglioramento del rapporto percentuale presenze-posti di organico: infatti, a fronte di un organico di 7.355 posti (12), le presenze sono passate da 6.727 a 7.157 unità, portando così il tasso di copertura oltre il 97 per cento a fronte del 91,5 per cento del precedente esercizio. Il numero dei magistrati fuori ruolo è rimasto pressochè invariato (da 215 a 219 unità).

In tema di riammissione in servizio dei magistrati, la Corte (13) ha affermato che l'articolo 211 dell'ordinamento giudiziario, che esclude tale riammissione nei casi di cessazione dal servizio a seguito di dimissioni, ha l'effetto di restringere l'ambito della sfera giuridica dei soggetti destinatari ed è pertanto da interpretare in stretta aderenza alla sua espressione letterale; di conseguenza, la norma stessa non è applicabile nei casi in cui tale cessazione sia avvenuta a seguito di un provvedimento di decadenza dall'impiego. La Corte ha altresì ritenuto che per la determinazione dell'anzianità di qualifica dei magistrati riassunti debba operarsi la ricongiunzione dell'anzianità già acquisita anteriormente alla cessazione dal servizio.

(11) Gli incarichi di maggior rilievo sotto il profilo della spesa hanno riguardato una ricerca sugli organici ottimali degli uffici periferici, affidata all'ISVI (307 milioni), un'indagine su normative ed esperienze in tema di maxiprocessi e sull'utilizzabilità probatoria dei c.d. "testimoni della corona", affidata al Centro nazionale prevenzione e difesa sociale di Milano (250 milioni), nonché la pubblicazione di quaderni contenenti contributi scientifici di esperti per la soluzione di problemi della giustizia, affidata all'Euroitalia s.r.l. (241 milioni).

(12) L'organico del personale di magistratura ha subito nell'anno un lieve ritocco in aumento di tre unità (da 7.352 a 7.355).

(13) Sezione del controllo, n. 1615 del 9 gennaio 1986.

Per quanto attiene al personale dei ruoli dell'amministrazione giudiziaria, va in primo luogo rilevato, per effetto dell'entrata a regime delle nuove norme sull'accesso alla dirigenza, un notevolissimo incremento delle presenze nelle carriere dirigenziali, passate da 85 a 305 unità a fronte di una dotazione organica di 438 posti; al riguardo, risulta che l'amministrazione ha allo studio iniziative, per una migliore utilizzazione di tale personale (in particolare dei primi dirigenti) rispetto a quella prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1982, n.306 (14) al fine di ovviare ai casi di irregolare ed inadeguato funzionamento degli uffici giudiziari.

Nella carriera direttiva (cancellieri) le presenze hanno subito una certa flessione, soprattutto per effetto del sopra indicato incremento dei dirigenti, passando da 2.385 a 2.193 unità, pari al 63,1 per cento della dotazione organica (3.476 posti); vanno peraltro aggiunte le 712 unità ancora presenti nella carriera direttiva ad esaurimento a fronte di un organico di 458 funzionari.

Anche la consistenza dei segretari ha fatto registrare una sia pur lieve flessione (da 5.628 a 5.540 unità) ed è risultata pari al 72,3 per cento dell'organico (7.660 posti), mentre è continuato in modo rilevante l'aumento delle presenze nel ruolo dei dattilografi, già segnalato lo scorso anno: tali presenze, passate da 7.137 a 8.023, comportano ora un tasso di copertura dell'organico (8.550 posti) pari al 94 per cento (due anni fa era ancora del 76 per cento) e consentono di ritenere avviato a soluzione un annoso problema.

Una positiva novità dell'anno è rappresentata dal rilevante aumento dei coadiutori addetti al centro elettronico, passati da 36 a 125 unità, presenza peraltro ancora lontana dalla dotazione organica di 300 unità fissata dalla legge istitutiva 8 agosto 1980, n.426.

I ruoli ausiliari (commessi e autisti), infine, presentano un aumento degli addetti effettivi (da 4.474 a 4.510 unità a fronte di 5.040 di organico), pari ad un tasso di copertura del 90 per cento circa.

Nel settore del personale addetto agli istituti di prevenzione e di pena la situazione è ancora insoddisfacente, ma, almeno per quanto riguarda il numero degli agenti di custodia, notevolmente migliorata rispetto ad alcuni anni or sono.

In particolare, largamente deficitaria è la situazione dei ruoli dirigenziali e direttivi — rispettivamente 48 posti occupati su 82 di organico e 307 su 412, con minimi spostamenti rispetto all'anno precedente — con particolare riguardo ai settori dei servizi sanitario e sociale.

Anche nella carriera di concetto si evidenziano vistose carenze, con particolare riguardo alle professionalità meno fungibili, e cioè agli educatori e agli assistenti sociali: in totale, 2.023 unità in servizio rispetto ad una dotazione organica di 2.856 (tasso di copertura pari al 70,8 per cento), con un lieve peggioramento rispetto al precedente esercizio.

Anomala appare invece la situazione della carriera esecutiva, dove, a fronte di un organico di 1.085 posti sono in servizio 1.226 unità; il dato globale nasconde però notevoli sperequazioni, in quanto si ha una rilevante eccedenza nella carriera esecutiva amministrativa per effetto di 309 soprannumerari assunti in base alla legge n.285 del 1977 sull'occupazione giovanile, ma su 300 aiutanti addetti alla sorveglianza dei minori le unità in servizio sono solo 193.

Nel ruolo degli operai, infine, nel quale sono incluse le vigilatrici penitenziarie il cui organico è stato aumentato di 160 unità con legge 12 febbraio 1986, n.27, i dipendenti presenti sono 2.491 su un organico di 3.742, con un tasso di copertura del 66,6 per cento.

Come si è anticipato, per quanto riguarda il personale del corpo degli agenti di custodia il miglioramento è invece nettissimo, sia per l'aumento di dotazione organica intervenuto nel 1986 (3.000 unità) cui vanno aggiunte le ulteriori 2.000 unità previste dal decreto legge 29 aprile 1987, n.164, sia per l'aumento della consistenza effettiva, che, con un incremento nell'anno di 1.624 unità, ha raggiunto —

(14) Si ricorda che la norma citata aveva elevato l'organico dei dirigenti da 163 a 438 posti.

compresi 845 agenti ausiliari — il livello di 22.950 dipendenti, ancora inferiore alla nuova dotazione organica (25.522 unità), ma già superiore a quella vigente alla fine del decorso esercizio. Per rendere ancora più evidente la notevolissima accelerazione che ha subito il reclutamento del personale in argomento, si ricorda che alla fine del 1983 le presenze nel Corpo erano di 13.942 unità.

Sulla situazione ora descritta di organici e loro copertura nel settore del personale degli istituti di prevenzione e pena si innesta il citato decreto-legge n.164 del 1987, che, oltre a disporre il già ricordato aumento dell'organico degli agenti di custodia, stabilisce anche aumenti di talune dotazioni organiche del personale civile (direttori di istituti, direttori di servizio sociale, educatori ed assistenti sociali per adulti), prevedendo altresì incentivi economici sia per il personale civile che per quello militare, incentivi che, oltre a soddisfare istanze perequative (la retribuzione per lavoro straordinario degli agenti di custodia è ora uguale a quella della polizia di Stato), potrebbero ovviare a difficoltà di reclutamento manifestatesi nella limitata partecipazione a taluni concorsi.

Anche l'efficacia sostanziale della misura in argomento, come di tutto il piano di reclutamento impostato nel 1985, appare subordinata, oltre che al celere svolgimento delle procedure di concorso, soprattutto all'adozione di adeguate iniziative sul terreno della formazione alle specifiche e peculiari funzioni da espletare; sotto tale ultimo aspetto, come si è visto nel precedente paragrafo, non sembra che l'amministrazione sia ancora adeguatamente attrezzata.

Si rileva da ultimo, in tema di passaggio di ruolo all'interno dell'amministrazione in applicazione dell'articolo 200 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n.3, l'affermazione della Corte che non vi è corrispondenza tra il ruolo degli educatori e quello dei segretari giudiziari in quanto manca ogni significativo punto di contatto fra le relative mansioni (15).

4. Beni e servizi strumentali

L'incidenza degli impegni per l'acquisizione di beni e servizi (749,5 miliardi) è stata nel 1986 pari al 21,8 per cento degli impegni complessivi; dato che si colloca nella media del biennio precedente.

Sulle somme impegnate l'incidenza dei pagamenti (515 miliardi pari al 68,7 per cento) è stata leggermente inferiore a quella dell'anno precedente. Notevoli progressi si sono invece compiuti nei riguardi dello smaltimento dei residui, che, con il pagamento di 191,6 miliardi rispetto alla consistenza iniziale di 237,3, ha evidenziato un tasso superiore all'80 per cento a fronte del 73,2 per cento dell'esercizio precedente; anche l'ammontare dei residui dell'esercizio è stato abbastanza contenuto (153 miliardi (16), tanto che la consistenza globale dei residui del settore a fine esercizio è inferiore a quella del 1985 (213,3 miliardi rispetto a 237,3 con una diminuzione di oltre il 10 per cento).

Particolare attenzione è stata dedicata dall'amministrazione, come già negli ultimi esercizi, al potenziamento dell'automazione sia nel settore giudiziario che in quello penitenziario con un maggior impegno in quest'ultimo comparto, che negli anni precedenti aveva ricevuto minori impulsi, ed in cui si erano anzi evidenziate difficoltà nella gestione dei non ingentissimi mezzi finanziari a disposizione, tanto che si erano registrate elevate economie (nel 1985, a fronte di uno stanziamento di 14 miliardi, tali economie erano ammontate a 5,6 miliardi). Nel 1986, invece, lo stanziamento di 15,1 miliardi è stato quasi totalmente impegnato (14,2 miliardi) e risultano anche effettuati pagamenti per circa la metà degli impegni.

Rinviando a quanto esposto lo scorso anno circa il potenziamento dell'automazione nell'ambito dell'amministrazione centrale e degli uffici giudiziari, si rileva che il centro elaborazione dati dell'amministrazione penitenziaria ha fatto registrare nel 1986 il raggiungimento di taluni obiettivi. In particolare, è stata attivata e resa operativa su tutti i 61 sistemi installati presso altrettanti istituti —

(15) Sezione del controllo, n.1667 del 12 giugno 1986.

(16) Peraltro, ben 81 miliardi dello stanziamento del 1986 sono confluiti nelle economie (41 miliardi nel 1985).

per l'ultimo dei quali, quello di Roma Regina coeli, la procedura è partita a fine febbraio 1987 — la matricola detenuti, che rappresenta la più importante funzione prevista dal progetto di automazione; conseguentemente, i dati per la gestione dell'archivio centrale (anagrafe penitenziaria) pervengono al centro attraverso il sistema e non più attraverso la rete delle telescriventi. Inoltre, nel campo della gestione del personale è stato attivato un nuovo programma per la liquidazione dell'indennità penitenziaria.

Un inconveniente che può avere negativi riflessi anche sulla continuità della struttura in argomento è costituito dalla precarietà del personale ad essa applicato: trattasi infatti di 101 unità che svolgono le mansioni specifiche dei centri elaborazione dati, ma che, in mancanza di un ruolo informatico, sono tratte dai vari ruoli dell'amministrazione penitenziaria, con precedenza del personale militare (78 unità). Per la qualificazione professionale di tale personale sono stati peraltro effettuati dei corsi di addestramento e di aggiornamento, che hanno comportato nell'anno la spesa di 425 milioni.

Come già indicato nelle precedenti relazioni, pressochè l'intera area contrattuale del ministero di grazia e giustizia è operante in regime di deroga alle norme ordinarie di contabilità generale.

Peraltro, anche nel 1986, come già negli esercizi precedenti, anche se in minor misura rispetto al 1985 (17) l'amministrazione ha fatto ricorso, in circa 60 casi, a riconoscimenti di debito. Anche se in molti casi tale procedura si è resa necessaria per circostanze imprevedibili (18), tuttavia la persistenza di tale fenomeno può essere indicativa di carenze nella programmazione con congruo anticipo delle esigenze da soddisfare.

In tale quadro si inseriscono anche alcune situazioni debitorie relative agli anni 1984 e 1985 attinenti al sistema di contabilità di taluni istituti di prevenzione e pena, occorse nei settori del mantenimento detenuti e delle spese telefoniche, che hanno reso necessaria l'istituzione nel 1986 di un apposito capitolo (2109) per le opportune regolazioni; su tale capitolo sono stati effettuati pagamenti per 12,9 miliardi e sono rimasti ancora da pagare 2,6 miliardi.

Va da ultimo rilevato il costante aumento delle spese per servizi in economia, effettuate direttamente dai titolari degli uffici periferici che, nella loro qualità di funzionari delegati, possono anche disporre l'effettuazione di tali servizi per lavori di indifferibile necessità nel settore penitenziario fino ad un importo di 50 milioni, limite elevato ora a 100 milioni con decreto-legge del 3 gennaio 1987, n.1, convertito nella legge 6 marzo 1987, n. 64. Al riguardo, da una indagine effettuata dall'amministrazione sul capitolo 2.088, particolarmente significativo sia per la sua rilevanza sia perchè concernente spese di diversa natura effettuate nell'ambito degli istituti di prevenzione e pena (servizi e provviste inerenti al mantenimento e al trasporto detenuti, trasporto dei corpi di reato e relative scorte, spese per la pulizia delle caserme), risulta che l'incidenza delle spese per servizi in economia è passata nell'ultimo biennio dal 73,6 al 79,4 per cento dello stanziamento iscritto.

5. Attività istituzionale

5.1 Edilizia giudiziaria

Come già rilevato nel paragrafo iniziale, alla relativa inadeguatezza dei risultati conseguiti nel comparto in argomento si collega parte delle insufficienze che si riscontrano nell'esercizio della funzione giudiziaria. L'edilizia giudiziaria è in gran parte attuata tramite gli enti locali, ma taluni interventi straordinari, con particolare riguardo alla costruzione di aule prefabbricate, sono di diretta competenza dell'amministrazione di grazia e giustizia, che peraltro si avvale — per delega — dei provveditorati regionali alle opere pubbliche.

(17) Si ricorda però che nel 1985 la maggior parte dei casi si è verificata nel servizio trasporti detenuti, nel periodo del passaggio dalla relativa competenza all'Arma dei carabinieri (legge 12 aprile 1984, n.67).

(18) Tale, ad esempio, l'improvviso aumento delle giornate di presenza dei detenuti, che ha comportato prestazioni da parte delle ditte appaltatrici di forniture alimentari, a volte dimostrate da queste ultime nelle contabilità pervenute agli uffici dell'amministrazione l'anno successivo a quello di effettuazione della spesa.

5.1.1 Interventi attuati tramite gli enti locali

Si ricorda — per definire il quadro normativo — che con legge 24 aprile 1941, n.392, la costruzione, l'ampliamento e il restauro di edifici adibiti ad uffici giudiziari furono posti a carico dei Comuni; successivamente, con legge 15 febbraio 1957, n.26, i Comuni medesimi furono autorizzati a contrarre mutui per far fronte agli oneri sopra indicati e fu prevista la corresponsione, da parte dello Stato, di contributi integrativi finalizzati all'ammortamento di tali mutui.

A causa sia della scarsa entità dei fondi stanziati per i predetti contributi sia delle difficoltà operative dei Comuni, tale assetto normativo ha dato risultati limitati ed è stato pertanto modificato, in vista anche delle maggiori esigenze di disporre di idonei locali, con le leggi finanziarie del 1980 (articolo 28 della legge 24 aprile 1980, n.146) e soprattutto del 1981 (articolo 19 della legge 30 marzo 1981, n.119) con le quali gli enti locali sono stati autorizzati a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti e l'onere di ammortamento di tali mutui è stato posto integralmente a carico del bilancio dello Stato (le relative erogazioni sono effettuate dal ministero del tesoro sul capitolo 5.942).

In totale, con varie leggi succedutesi nel periodo dal 1981 al 1986, sono stati previsti presso la Cassa depositi e prestiti accantonamenti per 3.000 miliardi, di cui 700 nel 1981, 700 nel 1983, 800 nel 1984 e 800 nel 1986.

Secondo dati forniti dall'amministrazione, meno di un terzo dei fondi posti a disposizione è stato finora utilizzato: risultano infatti approvati dal ministero 675 progetti (tra nuove costruzioni, ristrutturazioni, ampliamenti ed acquisti) per l'importo di 1.023 miliardi, a fronte dei quali la Cassa depositi e prestiti ha finora concesso 549 mutui per 916 miliardi; in corso di istruttoria vi sono poi 178 progetti per 684 miliardi.

A norma della legge n. 119 del 1981, all'amministrazione di grazia e giustizia spetta un'azione di promozione sui comuni per la presentazione tempestiva dei progetti e la prestazione dell'assistenza tecnica eventualmente necessaria; l'ulteriore corso dei progetti esecutivi predisposti dalle amministrazioni locali è poi subordinato al parere favorevole del ministero.

In esecuzione di tali compiti, il ministero ha elaborato nel tempo alcuni criteri di massima: fin dall'origine ha disposto che i progetti presentati debbano essere preventivamente approvati dall'autorità giudiziaria del luogo e da quella del distretto, ed inoltre corredati dall'approvazione in linea tecnica ed economica del competente provveditorato regionale alle opere pubbliche; successivamente, nel 1983, ha stabilito di tenere in sospenso i progetti riguardanti costruzioni o acquisti di edifici per preture individuate dal consiglio superiore della magistratura come uffici giudiziari con scarso indice di lavoro; infine, nel 1985, ha determinato di procedere in via prioritaria all'esame e all'approvazione dei progetti relativi alle sedi di corte d'appello e di tribunale, di preture con elevato indice di lavoro e in ogni caso delle perizie relative a progetti già in parte finanziati e realizzati.

Per quanto riguarda poi l'assistenza tecnica, nei limiti consentiti dalla disponibilità del solo personale amministrativo, il ministero ha fornito agli uffici tecnici comunali e, se del caso, ai progettisti incaricati dai comuni, chiarimenti ai fini della funzionalità dei locali da realizzare, con particolare riguardo alle eventuali maggiori esigenze di aule derivanti dalla riforma della procedura penale ed alla difesa passiva degli edifici (recinzione, adeguate protezioni di ingressi a finestre dei piani inferiori, nonchè dei locali destinati alla custodia dei corpi di reato).

Sotto l'aspetto operativo, peraltro, dopo una prima ricognizione programmatica di interventi effettuata da parte del ministero nel 1981 — adempimento questo specificamente previsto dal medesimo articolo 19 della legge n.119 del 1981 — e al di fuori dei criteri di massima e dei chiarimenti tecnici sopra indicati, l'esperienza ha dimostrato, secondo quanto portato a conoscenza della Corte dalla stessa amministrazione, che, spettando esclusivamente ai comuni ogni iniziativa in materia (se e quando dare corso alla progettazione, quale tipo di intervento prevedere ed in quanto tempo concludere la predisposizione degli

atti) una vera e propria programmazione da parte dell'amministrazione medesima si presenta estremamente difficoltosa. Infatti, non tutti i progetti preannunziati dai comuni sono stati definiti, e comunque per alcuni i tempi di definizione sono stati particolarmente lunghi; nel contempo, sono talvolta pervenuti al ministero progetti dei quali non era stata data alcuna preventiva notizia e che, essendo pressochè completi, hanno in breve tempo conseguito il parere favorevole.

Anche per quanto riguarda l'esecuzione delle opere ogni competenza spetta esclusivamente alle amministrazioni comunali, non essendo attribuito al ministero alcun potere di intervento nella fase esecutiva, ad eccezione delle varianti, per il finanziamento delle quali presso la Cassa depositi e prestiti è necessario il parere favorevole del ministero; peraltro, quest'ultimo ha avuto solo occasionalmente notizie dai comuni sulle perizie di variante senza modifiche di spesa.

Sulla base di quanto esposto, sembra in sostanza che, anche per le già richiamate carenze strutturali, l'amministrazione abbia finito per non poter esercitare efficacemente i suoi compiti di propulsione e di controllo e che, essendo in parte mancato tale elemento unificante, non si sia compiutamente realizzata l'armonizzazione tra le esigenze dell'amministrazione stessa e quelle degli enti territoriali interessati e l'intero settore abbia accusato ritardi e lentezze.

5.1.2 Interventi straordinari attuati direttamente dall'amministrazione

Com'è noto, il ministero di grazia e giustizia ha potuto far ricorso, in base originariamente ad autorizzazioni di spesa disposte con la legge finanziaria del 1981 ed alla legge 7 agosto 1982, n.526 e poi con assegnazioni ordinarie di bilancio (capitoli 7.001 e 7.003, che recano stanziamenti promiscui per l'edilizia giudiziaria e penitenziaria), ad interventi operativi diretti nel settore dell'edilizia giudiziaria, provvedendo essenzialmente alla costruzione di aule prefabbricate ed anche — molto più raramente — all'adattamento ad aula giudiziaria di altri edifici demaniali, nonchè alla manutenzione straordinaria di edifici giudiziari.

Attesa la già rilevata mancanza di un ufficio tecnico presso l'amministrazione, l'esecuzione degli interventi è stata totalmente affidata — mediante lo strumento della delega previsto dall'articolo 52 del regio decreto 18 novembre 1923, n.2440, nel testo modificato dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n.627 — ai provveditorati regionali alle opere pubbliche; nello specifico settore, peraltro, considerato anche il tipo di lavori da compiere (prevalentemente installazione di prefabbricati), i tempi di esecuzione sono abbastanza ridotti, specie in relazione a quelli spesso lunghissimi delle costruzioni tradizionali (19).

Per gli interventi in argomento, che spesso hanno un costo unitario notevolmente elevato (20), manca qualsiasi forma di programmazione: essi vengono infatti disposti d'urgenza su segnalazione delle competenti autorità giudiziarie quando sia prevista la celebrazione di processi con un numero rilevante di imputati, per i quali appaiano insufficienti i locali disponibili (di regola, dopo l'ordinanza di rinvio a giudizio). Al riguardo, con circolari del 4 dicembre 1985 e del 13 febbraio 1987 il ministro ha invitato i presidenti e i procuratori generali delle corti d'appello ad effettuare tempestivamente la ricognizione delle esigenze strutturali degli uffici di propria competenza in relazione a particolari processi pendenti in fase istruttoria o già in attesa della fase dibattimentale.

(19) Secondo dati previsti dall'amministrazione, l'aula giudiziaria costruita nel 1986 a Messina per una spesa di circa 6 miliardi è stata realizzata in tre mesi.

(20) Ad esempio, le due aule di S.Basilio (Rebibbia), per le quali la spesa complessiva è stata di oltre 23 miliardi, o l'aula delle udienze di Palermo, che ha richiesto, compresi gli impianti di sicurezza, la spesa di circa 40 miliardi.

Nel corso del 1986, gli impegni assunti per gli interventi in argomento sono assommati a 26,8 miliardi, di cui 21 per strutture prefabbricate; i pagamenti sono stati effettuati nella misura di 32,9 miliardi, di cui 29,8 per strutture prefabbricate (21).

5.2 Edilizia penitenziaria

Si premette che una recentissima indagine effettuata dalla competente direzione generale ha evidenziato, a fronte di una attuale presenza media complessiva di circa 43.000 detenuti, una corretta ricettività per non più di 32.000 posti, dei quali una parte non esigua abbisognevole di costante opera di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché di adeguamento funzionale, atteso che molti istituti dispongono di strutture vetuste o fatiscenti, in quanto costruiti in epoca remota e non con la specifica destinazione a carcere.

Va inoltre tenuto conto del fatto che, sulla base anche delle integrazioni alla riforma penitenziaria apportate con la legge n.663 del 1986 e dell'ampliamento dell'organico degli agenti di custodia, si sono accresciute sia le esigenze dei detenuti, con particolare riguardo alla realizzazione di sezioni di semilibertà, che quelle di reperire adeguati alloggi per il personale di custodia.

Nel settore dell'edilizia penitenziaria, molto più che in quello dell'edilizia giudiziaria, competenze e fondi sono distribuiti in modo non sempre razionale tra vari centri di gestione e su vari capitoli di bilancio; occorre pertanto distinguere gli interventi in base ai seguenti gruppi principali.

5.2.1 Nuove costruzioni

Il piano di costruzione di nuovi istituti penitenziari di cui alla legge 12 dicembre 1971, n.1133 è realizzato, sulla base di esigenze individuate dal ministero di grazia e giustizia di concerto con il ministero dei lavori pubblici, a cura di quest'ultimo, sul cui stato di previsione sono iscritti i relativi stanziamenti; tali stanziamenti sono stati di 100 miliardi nel 1971, anno in cui fu predisposto il programma d'intervento, 400 nel 1977, 150 nel 1980, 1.050 nel 1981, anno in cui fu predisposto un programma integrativo, 500 nel 1985 e 1.000 nel 1986, per un totale di 3.200 miliardi (22). Secondo dati dell'amministrazione, a tutt'oggi risultano ultimati e consegnati 44 istituti; 30 sono in costruzione e dovrebbero essere in gran parte ultimati nel prossimo biennio. Sono inoltre programmate altre 7 opere, per le quali è disponibile un finanziamento limitato ad un primo lotto di lavori, ed è infine prevista la realizzazione di ulteriori 24 istituti, non ancora finanziata.

Negli ultimi anni, anche per i rilevanti stanziamenti, la realizzazione del piano ha subito una certa accelerazione; peraltro, il risultato globale è a tutt'oggi estremamente insoddisfacente, considerato che in sedici anni sono stati realizzati poco più della metà dei 78 istituti originariamente programmati nel 1971, senza contare le successive aggiunte a tale programma. Le cause di tale situazione sono molteplici e vanno dai problemi connessi all'individuazione delle aree da parte dei Comuni, operazione per la quale non sono stati previsti termini perentori, alla complessa procedura inizialmente prevista per progettazione ed appalto delle opere, alle carenze tecnico-operative dei provveditorati regionali alle opere pubbliche, all'ineguaglianza strutturale, specie dal punto di vista tecnico, dell'ufficio competente presso il ministero di grazia e giustizia, con conseguenti carenze sotto i profili del coordinamento e del controllo.

(21) I lavori più rilevanti per i quali nell'anno sono stati delegati i provveditorati regionali alle opere pubbliche hanno riguardato: l'ampliamento dell'aula B del complesso giudiziario delle Vallette di Torino e l'integrazione dei relativi impianti (costo previsto 3,1 miliardi); l'installazione a Catania su area demaniale adiacente l'istituto carcerario di costruzione (località Bicocca) di un edificio prefabbricato da adibire ad aula giudiziaria (7 miliardi); la ristrutturazione a Bari di parte dell'immobile ex sede della manifattura tabacchi per la celebrazione di un processo contro 190 imputati (1 miliardo); la realizzazione di un'aula giudiziaria a Messina, già funzionale (6 miliardi); la realizzazione di una nuova aula giudiziaria nell'ambito della casa circondariale di Poggioreale a Napoli (4 miliardi); la dotazione di un impianto di condizionamento d'aria alle aule già costruite a Roma vicino al complesso carcerario di Rebibbia (550 milioni).

(22) Per il quadriennio 1987-1990 la legge finanziaria 1987 prevede un ulteriore stanziamento di 1.600 miliardi.

Accanto all'intervento ordinario finora descritto, la legge n.887 del 1984 (finanziaria 1985) ha destinato all'attuazione di un piano integrativo di interventi straordinari — con prevalente utilizzazione di edilizia industrializzata e prefabbricata — la somma di 530 miliardi, che sono stati destinati a strutture integrative presso complessi già esistenti ed alla realizzazione di 12 nuovi istituti, in cui assumono rilevanza le già indicate esigenze di realizzare sezioni di semilibertà e più ampi alloggi per il personale di custodia. Peraltro, ad oltre due anni di distanza dallo stanziamento (dicembre 1984), in scarsa aderenza alle esigenze di riduzione dei tempi e dei costi cui risponde tale nuovo tipo d'intervento, i lavori non sono ancora iniziati a causa del protrarsi sia dei tempi di programmazione che di scelta dello strumento di realizzazione più idoneo, che è stato poi individuato nell'affidamento in concessione della esecuzione delle opere; la relativa convenzione con una società del gruppo IRI-ITALSTAT per l'importo di 480 miliardi si è perfezionata soltanto nel mese di maggio 1987.

5.2.2 Interventi sul patrimonio edilizio esistente

Tale comparto, che comprende manutenzione, ristrutturazione, completamento e ampliamento degli immobili in esercizio, è di diretta competenza del ministero di grazia e giustizia, sul cui stato di previsione della spesa sono iscritti il capitolo 7.001, allocato nella parte in conto capitale — il cui stanziamento peraltro, come già indicato, è destinato anche alle spese relative all'edilizia giudiziaria — ed il capitolo 2.085, allocato nella parte corrente, ma destinato a finanziare interventi di natura spesso non dissimile da quella che caratterizza la spesa in conto capitale. Al riguardo, va ribadito che una più rigorosa ed omogenea definizione dell'oggetto dei capitoli di bilancio consentirebbe anche una migliore analisi dei dati di spesa.

Va comunque precisato che le spese effettuate su tali capitoli non esauriscono le spese di manutenzione, in quanto si deve tener conto anche dell'utilizzazione di parte dei fondi stanziati sul capitolo 8.405 dello stato di previsione del ministero dei lavori pubblici, destinato in generale alla manutenzione di immobili demaniali.

Complessivamente, gli impegni assunti nel 1986 sul bilancio ministeriale assommano a circa 90 miliardi (circa 20 sul capitolo 7.001), parte dei quali costituiscono la mercede dei detenuti impiegati per lavori di manutenzione.

Anche nel settore in argomento i tempi di definizione degli interventi sono piuttosto lunghi (in media 30-40 mesi, secondo dati dell'amministrazione, con punte anche molto più elevate) sia per la complessità del procedimento da seguire prima della gara (richiesta da parte dei servizi penitenziari del ministero; redazione della perizia da parte dei provveditorati regionali alle opere pubbliche; parere sulle perizie da parte dell'amministrazione penitenziaria), sia per difficoltà che frequentemente intervengono durante l'esecuzione dei contratti (perizie di varianti e suppletive, problemi causati dal sovraffollamento di detenuti, ritardi in sede di collaudo).

Un certo miglioramento, almeno per i lavori di minore entità, dovrebbe verificarsi a seguito del già ricordato aumento a 100 milioni del limite di spesa dei funzionari delegati, che consentirà un più frequente ricorso all'effettuazione dei lavori in economia.

5.2.3 Edilizia mandamentale

In tale comparto è in vigore una normativa analoga a quella prevista per gli interventi di edilizia giudiziaria di cui al precedente paragrafo 5.1.1: spetta infatti ai Comuni provvedere alla costruzione, all'ampliamento, al restauro e alla manutenzione straordinaria delle case mandamentali, e a tale scopo gli enti medesimi sono stati autorizzati dalla legge n.119 del 1981 a contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti con onere di ammortamento a totale carico dello Stato; il limite massimo di tali mutui è stato da ultimo fissato dalla legge finanziaria del 1986 nell'importo globale di 800 miliardi.

A partire dal 1981, secondo dati dell'amministrazione, risultano finanziate nuove costruzioni per l'importo di 238,8 miliardi e ristrutturazioni per 20,6 miliardi.

Anche in questo settore manca una preventiva ricognizione e programmazione delle esigenze, che vengono valutate a livello esclusivamente locale; compito del ministero è infatti solo l'accertamento della rispondenza dei progetti predisposti dai Comuni ai dettami della tecnica penitenziaria. Se a ciò si aggiunge che la gestione di servizi penitenziari è piuttosto lontana dai fini istituzionali degli enti locali, che tendono pertanto a dedicarvi un impegno residuale, traspaiono chiaramente i motivi per cui il settore appare in regresso.

Infatti, a fronte di 821 case mandamentali previste nel 1941, il decreto interministeriale del 4 dicembre 1978 ne ha fissato il numero complessivo in 349; attualmente risultano funzionanti solo 129 istituti, da cui dipendono 699 custodi.

Per il rimborso ai Comuni delle spese di funzionamento e di personale delle case mandamentali nel 1986 sono stati effettuati pagamenti ai Comuni per un totale di 18,5 miliardi (16 miliardi nel 1985).

5.3 Un ramo di attività ministeriale nel quale sono stati compiuti notevoli progressi in termini di migliorata leggibilità della produzione normativa, è quello della redazione della Gazzetta ufficiale della Repubblica. Il testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sull'emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana (decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) ed il relativo regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 1986, n. 217) entrambi emanati nel 1986 in attuazione della legge 11 dicembre 1984, n. 839, dovrebbero attenuare gli inconvenienti derivanti dalla difficile leggibilità dei testi legislativi, particolarmente accentuata nell'ultimo decennio.

PAGINA BIANCA

Capitolo XII

MINISTERO DELL'INDUSTRIA DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1. Considerazioni generali

Nel decorso esercizio è proseguito il processo di razionalizzazione del nostro apparato industriale, che ha assecondato spontanee tendenze ad aggiustamenti, connessi a processi di internazionalizzazione, a sviluppi tecnologici, a decentramento produttivo e all'ulteriore espansione delle piccole e medie imprese; in ciò si è giovato altresì del sostegno pubblico previsto dal complesso delle leggi vigenti (1), alcune delle quali peraltro emanate in una ben diversa fase da quella attuale.

È proseguito il processo di ammodernamento delle grandi imprese cui gli elevati traguardi raggiunti sul versante tecnologico hanno consentito il risanamento finanziario e il ritorno all'autofinanziamento.

Si delinea in atto l'opportunità della ricerca di nuovi equilibri tra il rispetto della spontaneità dei processi industriali e gli indirizzi connessi alla programmazione di una politica industriale, anche in vista di una probabile inversione di tendenza del prezzo del greggio e delle quotazioni del dollaro.

Quali saranno in concreto detti equilibri nel quadro della politica generale del Paese, appare indispensabile che l'apparato normativo del settore industriale sia svecchiato ed adeguato alla diversa realtà economica su cui deve incidere.

Vien poi in rilievo, quale scelta di fondo relativa alla tipologia dei comportamenti pubblici nel settore industriale, la individuazione del grado di automaticità, ovvero di manovra, degli strumenti di sostegno a fini di politica industriale.

Quanto al primo aspetto, la metodologia ispirata a criteri di incisiva semplificazione procedurale è limitata in atto ad una ristretta area. Trattasi in sostanza dei soli incentivi al settore delle macchine operatrici, previsti in favore delle piccole e medie imprese dalla legge 19 dicembre 1983, n. 696, cui di recente è stata assicurata ulteriore provvisoria operatività mediante il decreto legge 1° giugno 1987, n. 212.

L'elevato ruolo affidato alle piccole e medie imprese nel sistema produttivo, anche in relazione allo sviluppo dei livelli occupazionali, richiede che sia opportunamente reimpostato l'impianto normativo recato dal decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n.902.

In particolare, sembrano giustificare l'adozione di appropriate decisioni legislative nei confronti delle piccole e medie imprese da una parte i positivi risultati emersi dall'applicazione della citata legge n. 693 del 1983, e, dall'altra, la sostanziale inidoneità di detto decreto n. 902 a promuovere l'espansione dell'apparato industriale delle piccole e medie imprese, secondo l'analisi contenuta nel successivo paragrafo 4 e nelle precedenti relazioni cui si fa rinvio.

A ciò induce del resto la disposizione contenuta nell'articolo I della legge 28 novembre 1985, n. 710, con la quale è stato stabilito che non sarà più rifinanziato l'indicato decreto del Presidente della Repubblica n. 902.

(1) Nel 1986 le erogazioni del ministero al settore industriale sono ammontate complessivamente a 1.726 miliardi circa (1.775,4 miliardi nel 1985). In particolare, tale importo è costituito da 647 miliardi erogati ai sensi della legge 17 febbraio 1982, n. 46 per l'innovazione tecnologica, da 394 miliardi relativi agli incentivi a suo tempo concessi in applicazione della legge 12 agosto 1975 n. 675, da 355 miliardi per lo smantellamento di impianti siderurgici ai sensi della legge 31 maggio 1984, n. 193, da 118,5 miliardi erogati per l'acquisto di macchine utensili ai sensi della legge 19 dicembre 1983, n. 696, da 110 miliardi relativi ai contributi in conto interessi previsti per le industrie del Centro-nord dal D.P.R. 9 novembre 1976, n. 902; a 46,6 miliardi, 40,8 miliardi e 14 miliardi sono ammontati i contributi in conto interessi erogati ai sensi, rispettivamente, delle sopresse leggi n. 623 del 1959, n. 464 del 1972 e n. 1101 del 1971.

L'applicazione delle altre leggi di intervento operanti nel settore industriale coinvolge, sia pure in modo diverso, la verifica di compatibilità e di coerenza con le strategie generali di politica industriale e ciò induce a segnalare ancora l'esigenza che il ministero venga dotato delle strutture operative, nonché degli strumenti e dei procedimenti decisionali sottesi alla indicata verifica (2).

Va poi considerato, sotto altro profilo, se e in quali ambiti si possa assicurare ingresso, in via generale, nel nostro ordinamento alla leva fiscale, quale strumento di incentivazione dell'apparato industriale nel suo complesso e non solo di quello del mezzogiorno, argomento questo che figura nel documento conclusivo della indagine sulla politica industriale svolta dal Senato nel 1985.

In particolare andrebbe valutato in vista di quali traguardi possano essere affiancati alla vigente detassazione degli utili reinvestiti nel mezzogiorno la generale deducibilità dal reddito imponibile del risparmio collocato in capitali di rischio delle imprese ovvero il sistema di detassazione IVA, in passato applicato per un breve periodo e con apprezzabili risultati (articolo 18 della legge 12 agosto 1977, n. 675).

Quanto poi al dualismo sotto il profilo territoriale del nostro sistema di incentivi industriali, manca ancora la determinazione, affidata al CIPI dall'articolo 9 della legge 1° marzo 1986, n. 64, degli specifici obiettivi di riequilibrio territoriale e di sviluppo dei territori meridionali e l'indicazione di tali traguardi esplica una rilevanza riflessa sull'intero sistema.

Del complesso meccanismo degli incentivi all'industria del mezzogiorno, delineato nella indicata legge n. 64 del 1986, non si registra ancora il concreto avvio operativo. È grave il ritardo anzi nella realizzazione di taluni adempimenti previsti dalla legge aventi riflessi di portata generale.

Vanno infatti considerati i labili confini che in atto demarcano le competenze istituzionali del ministero dell'industria e quelle del nuovo organismo di intervento per la promozione dello sviluppo nel mezzogiorno, previsto dall'articolo 4 della citata legge n. 64 in tema di interventi al settore industriale.

Nel previgente sistema i due distinti centri decisionali di spesa operavano nelle rispettive aree territoriali limitatamente agli interventi diretti allo sviluppo industriale mediante la realizzazione di nuovi impianti, ovvero di ampliamenti ed ammodernamenti di quelli esistenti (3). Agli interventi invece per ristrutturazioni e riconversioni industriali provvedeva soltanto il ministero dell'industria.

Con la nuova disciplina recata dalla legge n. 64 invece anche l'incentivazione degli interventi anticongiunturali è risultata attratta nelle attribuzioni dell'organismo dell'intervento straordinario del mezzogiorno (articolo 9, comma quinto della indicata legge n. 64) e da ciò deriva la richiamata esigenza del coordinamento in tale materia, anche per evitare duplicazioni di interventi.

Deve per contro constatarsi come il CIPI non abbia ancora attuato, ai sensi dell'articolo 9, comma 2 della indicata legge n. 64, il coordinamento delle agevolazioni introdotte dalla stessa legge n. 64 e di quelle previste da altre norme statali, oltre che regionali e comunitarie. Tanto più che in tali direttive di coordinamento potrà essere stabilita fra l'altro fissazione di criteri per il cumulo delle agevolazioni concedibili, fatto salvo il limite massimo del 75 per cento del costo dell'investimento ammesso a contributo.

Quanto al settore delle fonti di energia, sono sempre attuali le considerazioni della Corte relative alla insufficiente operatività del sistema previsto nella legge 29 maggio 1982 n. 308, in particolare per lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia.

Quali che siano le future scelte politiche in tema di produzione di energia nucleare, e tanto più poi se dovessero prevalere impostazioni contrarie allo sviluppo di tale settore energetico, appare prioritaria la eliminazione delle cause che sono alla base degli insufficienti risultati applicativi della legge n. 308. In assenza di tali misure correttive gli ulteriori finanziamenti per 345 miliardi, assicurati con l'articolo 1 del decreto legge 2 maggio 1987, n. 170, sono destinati ad aggiungersi ai cospicui residui di stanziamento formati anche nel 1986 sui vari capitoli di tale legge, come del resto sarà posto in rilievo nel successivo paragrafo 4 cui si fa rinvio.

(2) Si vedano le considerazioni espresse nel successivo paragrafo 3° sui vari sistemi operativi connessi all'insufficienza delle strutture.

(3) La realizzazione di infrastrutture industriali non è stata mai assistita nelle zone del centro-nord ma solo in quelle meridionali.

1.2 Aspetti finanziari della gestione

Gli scostamenti tra le previsioni originarie degli stanziamenti di competenza e di cassa (rispettivamente, 3.276,2 miliardi circa e 4092 miliardi) e le previsioni definitive, risultate di 4.048 miliardi e 4.175 miliardi, sono riconducibili, per la competenza, in particolare all'assegnazione di 486 miliardi al Comitato nazionale per la ricerca e per lo sviluppo dell'energia nucleare, disposta con la legge 5 luglio 1986, n. 333.

Vanno inoltre considerati anche 200 miliardi assegnati con la legge 24 dicembre 1985 n. 808 al settore aeronautico, 40 miliardi stanziati con la legge finanziaria 28 febbraio 1986 n. 41 per il settore del commercio e 10 miliardi destinati alla ricerca della geotermia con la legge 9 dicembre 1986 n. 896.

Per effetto di specifici decreti di variazioni di bilancio e della legge di assestamento sono state incrementate le dotazioni di cassa di vari capitoli.

La struttura della spesa del ministero anche nel 1986 ha presentato le stesse caratteristiche degli anni precedenti.

Le spese in conto capitale infatti hanno costituito la prevalente parte della spesa, essendo risultate 3.934 miliardi le assegnazioni di competenza.

La circostanza poi che per il settore industriale gli stanziamenti siano prevalentemente utilizzati mediante gestioni fuori bilancio rende ragione della complessiva alta percentuale delle somme impegnate e pagate mediante versamento alle singole contabilità speciali, istituite per i vari tipi di intervento, senza che a ciò segua sempre un effettivo dinamismo gestorio.

Anche nel 1986 perciò la percentuale degli impegni è stata elevata (99,6 per cento): 4.031,9 miliardi nel complesso.

I pagamenti, pari a 3.257 miliardi, dei quali 2.512 miliardi in conto competenza, hanno rappresentato il 78 per cento dell'autorizzazione di cassa, che ha corrisposto al 60 per cento della massa spendibile.

Per effetto di 745 miliardi circa di pagamenti in conto residui di 6 miliardi di spese correnti eliminate dalle scritture e di 68,7 miliardi di spese in conto capitale passate ad economia, la massa iniziale dei residui si è ridotta da 3.122 miliardi a 2.303 miliardi. A tale importo si è aggiunto quello relativo ai residui di nuova formazione (1.519 miliardi), sicchè l'ammontare finale complessivo dei residui (3.822 miliardi) è risultato superiore a quello iniziale.

In particolare, i residui delle spese in conto capitale sono aumentati da 3.106,8 miliardi a 3.804 miliardi, che si sono ripartiti in 1.660 miliardi di residui propri (1.202 miliardi circa nel 1985) e 2.145 miliardi di residui di stanziamento (1.905 miliardi nel 1985 e 963,4 miliardi nel 1984).

Vanno al riguardo sottolineati l'aumento del 12,6 per cento rispetto al precedente esercizio dei residui impropri, nonchè l'alta incidenza esercitata dai residui di nuova formazione (1.115,3 miliardi).

Anche nel 1986 sulla complessiva entità dei residui di stanziamento ha influito in misura più elevata la rubrica VI (fonti di energia) con 939 miliardi (899,5 miliardi nel 1985), pari al 43,8 per cento del totale dei residui di stanziamento. Va sottolineato che tale importo deriva per 639 miliardi dagli esercizi precedenti, a conferma delle croniche difficoltà operative del ministero in tale settore, mentre 300 miliardi provengono dal 1986 e si riferiscono al capitolo 7707 recante "somme da trasferire alle regioni per l'erogazione di contributi in conto capitale in conto interessi per interventi nel settore agricolo e industriale".

Gli stanziamenti in favore dell'industria (rubrica IV) non sono stati utilizzati in ragione di 653 miliardi, pari al 30,4 per cento del totale dei residui di stanziamento (4); risulta perciò una situazione più grave di quella relativa al 1985 (22,4 per cento, con 427,3 miliardi) e sostanzialmente simile a quella del 1984 (705,3 miliardi, pari al 30 per cento).

(4) Concorrono alla formazione di detto importo di 653 miliardi in particolare 300 miliardi stanziati per il settore aeronautico con la legge 24 dicembre 1985, n. 808, 115 miliardi circa relativi ai contributi in conto interessi alle piccole e medie imprese previsti dalla legge n. 623 del 1959 (soppressa con l'articolo 17 della legge n. 675 del 1977), 105 miliardi non versati al fondo per l'innovazione tecnologica e 68,2 miliardi relativi agli interventi per ristrutturazioni e riconversioni ai sensi della legge n. 464 del 1972 (soppressa con l'articolo 17 della legge n. 675 del 1977).

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI			
	MEZZI		DEBITIVE		MEZZI		DEBITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)		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) %		
1976	19	100	-	23	100	-	0	0	22	100	-	21	100	-	11	100	-	0	100	
1977	24	126	24,3+	28	116	-	0	0	25	116	14,8+	21	102	2,2+	13	112	12,2+	0	-	
1978	24	127	1,8-	29	125	-	0	0	27	121	6,2+	22	100	6,4+	14	110	6,8+	0	-	
1979	23	121	4,2-	30	129	-	0	0	29	131	10,7+	26	128	10,7+	14	123	3,8+	0	-	
1980	24	125	3,3+	35	162	17,2+	42	100	33	140	13,5+	29	130	9,8+	16	142	16,8+	0	-	
1981	26	137	10,3+	42	182	46,7+	60	112	44	201	35,3+	36	173	24,0+	23	205	42,7+	0	-	
1982	26	138	0,8+	42	183	0,1+	64	127	49	201	0,8-	37	170	3,3+	18	160	10,0-	0	-	
1983	27	146	6,1+	47	196	8,1+	67	136	44	202	11,8+	40	220	23,1+	19	168	47,3-	0	-	
1984	45	238	21,2+	78	344	48,2+	74	176	65	293	17,8+	54	250	17,8+	13	116	20,8+	0	-	
1985	76	397	60,8+	88	428	40,3+	101	230	91	415	41,8+	88	410	40,5+	18	137	18,8+	0	-	
1986	93	482	24,8+	114	494	30,8+	125	295	109	491	18,1+	108	498	18,1+	17	153	11,2+	0	-	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	205	100	-	404	100	-	0	0	404	100	-	301	100	-	801	100	-	563	100
1977	412	158	64,7+	1.010	250	106,4+	0	0	1.010	250	106,4+	290	95,3+	1,5-	1.142	110	142,6+	771	137,0+
1978	308	151	3,1-	401	93	64,9-	0	0	401	93	64,9-	353	117,2+	108,2+	714	119	177,5+	200	35,8+
1979	52	24	4,2+	50	108	10,8+	0	0	50	108	10,8+	54	206	2,8-	678	113	5,8-	278	49,4+
1980	748	279	25,8+	801	201	15,1+	1.937	100	801	201	15,1+	1.594	317	11,2+	1.821	116	176,8+	1.429	250,4+
1981	2129	801	108,8+	2.706	664	107,2+	1.900	128	2.706	664	107,2+	2.578	377	67,8+	3.142	329	32,8+	2.706	480,1+
1982	3.664	1.266	66,4+	3.237	655	102,2+	2.005	148	3.237	655	102,2+	2.978	440	20,3+	3.571	694	55,7+	2.706	480,1+
1983	3.000	1.171	42,7+	3.483	701	7,8+	3.005	205	3.483	701	7,8+	3.323	1106	62,8+	3.514	561	7,2-	2.501	425,1+
1984	3.000	1.171	10,3-	3.211	666	6,3-	3.005	251	3.211	666	6,3-	4.120	1376	11,8+	3.107	617	6,3-	1.886	346,1+
1985	2.373	800	24,4-	4.013	912	25,8+	4.703	334	4.013	912	25,8+	3.624	706	24,3+	3.886	623	22,5+	2.146	380,1+
1986	3.110	1.253	34,1+	3.504	707	2,8-	4.000	282	3.504	706	2,8-	3.167	1.050	22,7-	3.006	333	22,5+	2.146	380,1+

(1) INDICE PROGRI 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 DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
 SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
 (IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI				
	INDICAZI		DEFINITIVE		INDICAZI		DEFINITIVE		IMPEGNI		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)		PAGAMENTI (COMPRESI)		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) %
1976	204	100	—	577	100	—	0	0	—	518	100	—	321	100	—	613	100	—	653	100	—
1977	438	114	53,3+	1.046	202	182,3+	0	0	—	1.046	202	198,2+	317	99	1,2-	1.196	198	68,3+	791	122	32,4+
1978	423	140	3,8-	488	85	52,2-	0	0	—	487	94	52,2-	282	88	105,4+	729	119	37,8-	288	56	56,1-
1979	815	217	46,2+	866	186	76,5+	0	0	—	866	186	76,5+	284	89	2,3-	883	113	4,8-	278	54	8,4-
1980	704	288	26,2+	1.028	188	18,4+	740	188	—	1.024	188	18,3+	283	88	11,2+	713	118	2,8+	283	48	8,1-
1981	2.168	768	187,8+	2.239	548	176,7+	1.478	129	28,1+	2.239	548	176,6+	1.528	478	64,8+	1.844	317	172,7+	1.628	288	446,4+
1982	884	241	68,2-	3.278	524	16,5+	1.204	146	16,3+	3.277	626	16,8+	1.981	618	28,7+	3.161	518	62,3+	2.768	488	92,1+
1983	3.081	1231	416,7+	3.518	678	7,8+	3.086	261	78,8+	3.507	688	7,8+	3.019	938	62,4+	3.822	686	12,3+	2.723	388	22,7-
1984	3.144	1188	18,8-	3.281	522	3,8+	3.086	248	4,8-	3.276	626	9,8-	3.381	1062	12,8+	3.327	543	7,1-	2.381	426	10,2+
1985	2.446	883	22,1-	4.111	768	26,3+	4.084	331	32,8+	4.084	784	26,8+	4.224	1314	28,8+	3.122	518	8,2-	1.886	346	10,8-
1986	3.278	1156	33,8+	4.846	782	14,7-	4.822	282	14,7-	4.822	782	14,7-	3.257	1013	22,8-	3.822	624	22,4+	2.196	388	12,8+

TOTALE COMPLESSIVO

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

ANNO BASE COMP. = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
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		Reelidui		Economie	
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1981	2.638.685	49,70	17,41		4,45	1,34	0,75	2.738.677	96,48	40.363	1,42	59.645	2,10
1982	3.279.006		40,49		12,47	5,91	3,53	2.822.203	86,07	428.340	13,06	28.463	0,87
1983	3.509.624				33,33	8,70	1,85	3.079.491	87,74	425.242	12,12	4.891	0,14
1984	3.280.767				49,40	29,22	0,87	2.607.960	79,49	658.839	20,09	13.968	0,43
1985	4.111.183					66,14	12,50	3.233.251	78,65	860.886	20,94	17.086	0,42
1986	4.046.048						62,07	2.512.493	62,07	1.535.555	37,93	0	0,00
TITOLO 1													
1981	52.425	49,28	8,48		0,86	0,00	0,00	37.361	71,27	129	0,25	14.935	28,49
1982	42.259		70,38		5,92	0,07	0,00	35.176	83,24	93	0,22	6.991	16,54
1983	47.018				5,06	1,02	0,00	42.032	89,40	95	0,20	4.891	10,40
1984	70.131				74,67	4,55	0,77	56.098	79,99	65	0,09	13.968	19,92
1985	98.411					83,73	7,76	90.029	91,48	1.267	1,31	7.096	7,21
1986	114.034						80,40	91.687	80,40	22.347	19,60	0	0,00
TITOLO 2													
1981	2.766.259	49,71	17,58		4,52	1,36	0,76	2.701.316	96,95	40.234	1,44	44.710	1,60
1982	3.236.747		40,10		12,56	5,96	3,58	2.787.027	86,11	428.247	13,23	21.473	0,66
1983	3.462.608				33,72	8,80	1,87	3.037.459	87,72	425.147	12,28	0	0,00
1984	3.210.637				49,84	29,76	0,88	2.551.862	79,48	658.774	20,52	0	0,00
1985	4.012.772					65,71	12,62	3.143.223	78,33	859.549	21,42	10.000	0,25
1986	3.934.014						61,54	2.420.806	61,54	1.513.208	38,46	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 differenza dei dati concernenti la rubrica VI, il 70 per cento circa dei residui di stanziamento relativi al settore industriale deriva dalle assegnazioni di competenza (451,9 miliardi). Il giudizio complessivo, ad ogni modo, come già chiarito nelle precedenti relazioni, non può al riguardo prescindere dalla considerazione concernente il particolare regime gestorio di una rilevante parte degli stanziamenti destinati all'industria, che affluiscono ad apposite gestioni fuori bilancio, senza perciò che emerga l'utilizzazione finale delle risorse.

La parte dei residui di stanziamento relativi al commercio è passata dal 9 per cento del 1985 (171,8 miliardi) al 12,8 per cento del 1986 (274 miliardi) e ciò è da porre in relazione ai 166,7 miliardi derivanti dallo stanziamento di competenza, peraltro incrementato per effetto dell'articolo 11 commi 12 e 15 della legge finanziaria 1986 n. 41. Sulla entità di detti residui di stanziamento peraltro influisce il particolare meccanismo relativo all'impegno (dei contributi in conto interessi in favore delle imprese commerciali) che è successivo rispetto alla realizzazione delle opere; questa infatti ha inizio sulla base non già di un decreto ministeriale di concessione e di impegno, ma della pronuncia favorevole dell'apposito comitato interministeriale, che non comporta formale impegno di spesa.

Anche le assegnazioni recate dai capitoli della rubrica VIII (miniere) da qualche anno manifestano una progressiva insufficiente utilizzazione da parte del ministero, come è comprovato dall'entità dei residui di stanziamento, passati da 171,8 miliardi a 244 miliardi, pari all'11,4 per cento del totale di detti residui. Circa tre quarti di detto importo derivano dallo stanziamento di competenza.

Quanto all'analisi dei pagamenti riferita alle diverse rubriche, va sottolineato che la quasi completa (98,7 per cento) utilizzazione dell'autorizzazione di cassa relativa ai servizi generali (rubrica I) è da porre in relazione al trasferimento all'E.N.E.A di 1.040 miliardi di contributo (capitolo 7054), dei quali 740 miliardi in conto competenza.

In ordine ai 1.926,5 miliardi di pagamenti all'industria, vanno reiterate le osservazioni innanzi formulate sul particolare regime gestorio di gran parte degli stanziamenti di tale rubrica.

I 90 miliardi di pagamenti relativi al settore delle fonti di energia rendono conferma delle permanenti difficoltà incontrate dalla attuale struttura del ministero, quanto alla realizzazione degli interventi previsti nel precedente piano energetico nazionale e nella connessa legge n. 308 del 1982.

Le stesse conclusioni vanno tratte in ordine all'entità dei pagamenti relativi al settore minerario (37,5 per cento della relativa autorizzazione di cassa), mentre più accettabile appare il dato concernente i pagamenti nel settore commerciale (63,3 per cento dell'autorizzazione di cassa).

2. Gestioni fuori bilancio

Per effetto della pronuncia della Corte (sezione del controllo n. 1562 del 6 giugno 1985), con la quale le casse di conguaglio sono state ritenute organi dello Stato, i vari rendiconti concernenti le gestioni innanzi indicate sono stati restituiti all'amministrazione.

Come già anticipato nelle precedenti relazioni, dette entità gestorie si sono da sempre ispirate di fatto a modelli del tutto differenti da quelli propri dell'organo dello Stato non solo per gli aspetti contabili, ma anche per quelli relativi al rapporto di impiego considerato nei suoi profili giuridici, retributivi e previdenziali.

La netta contrapposizione tra la disciplina che avrebbe dovuto regolare, secondo la indicata pronuncia della Corte, tutta la gestione delle casse di conguaglio e la realtà operativa che ha caratterizzato ciascuno di detti organismi confermata dal controllo espletato dal CIP, è alla base dell'attuale situazione di stallo.

Va peraltro tenuto presente che in sede di determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva, ai sensi dell'articolo 5 della legge-quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983, il personale delle casse di conguaglio è stato inserito nel comparto del personale degli enti pubblici non economici, di cui all'articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 marzo 1986.

Elementi di incertezza interpretativa che tuttavia sussistono in ordine alla disciplina di tali realtà gestorie potrebbero suggerire un intervento legislativo anche in relazione ai rapporti pregressi.

Quanto alle considerazioni d'ordine generale in tema di gestione fuori bilancio, si fa rinvio agli approfondimenti contenuti nel precedente capitolo quarto della parte prima, mentre per l'esame delle gestioni fuori bilancio concernenti l'impiego dei fondi destinati alla concessione degli incentivi alle imprese industriali si richiamano i dati e le valutazioni contenute nel successivo paragrafo IV.

3. Organizzazione dei servizi e del personale

Dopo la riduzione della struttura operativa del ministero per effetto della legge 12 agosto 1982, n. 576 istitutiva dell'ISVAP e della disciplina delegata emanata in applicazione della legge stessa, nel 1986 è stato previsto il trasferimento del servizio geologico al ministero dell'ambiente.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 gennaio 1987 (5) è stato disciplinato, ai sensi dell'articolo 17 della legge 8 luglio 1986 n. 349, il trasferimento di detto servizio. In particolare sono stati individuati le funzioni, i beni e il personale oggetto del trasferimento stesso.

Tra i compiti vanno ricordati specialmente quelli relativi alla compilazione e all'aggiornamento della carta geologica ufficiale del territorio nazionale e delle carte geotematiche dello stesso (6).

Quanto ai beni, trattasi dei laboratori, delle collezioni e delle raccolte, la cui puntuale ricognizione è stata affidata ad apposita commissione della quale fanno parte un rappresentante di ciascuno dei quattro ministeri interessati.

Il personale trasferito è composto da 6 dirigenti, 28 funzionari direttivi e 41 unità delle altre qualifiche funzionali.

È stato fissato in 3 il numero massimo delle unità del servizio geologico che possono essere comandate con il loro consenso presso il ministero dell'industria per le esigenze inerenti allo svolgimento dell'attività di ricerca mineraria di base e per studi speciali sui giacimenti minerari.

Il trasferimento del servizio geologico al ministero dell'ambiente ha lasciato privo di adeguato supporto specialistico il settore minerario. Solo sul piano operativo sarà possibile verificare la congruità della soluzione adottata mediante l'indicato comando, specialmente in un momento come quello attuale caratterizzato dal rilancio della politica mineraria.

In assenza di altri fatti rilevanti sulla organizzazione del ministero, vanno richiamate le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni in ordine alla complessiva inadeguatezza delle strutture rispetto ai compiti istituzionali del ministero, funzionalmente contigui ai settori produttivi del Paese e comunque coinvolti da tematiche, come quella relativa alle scelte in tema di copertura del fabbisogno energetico, ad altissima valenza tecnico-scientifica, oltre che sociale.

In tale contesto va considerato il persistente ricorso ad esperienze e collaborazioni esterne, spesso provenienti dagli enti vigilati; secondo quanto già posto in rilievo nelle precedenti relazioni, ciò suscita perplessità in ordine ad una consapevole valutazione amministrativa delle strategie e degli interventi proposti, che, in un quadro istituzionale di corrette interazioni, presuppone un'amministrazione capace, anche tecnicamente, di elaborare con maggiore autonomia i propri indirizzi operativi.

La indicata insufficienza dei tradizionali apparati burocratici è assunta a base del consistente ricorso a commissioni e comitati, che talvolta risulta finalizzato all'acquisizione, in delicati settori, di valutazioni complesse e di proposte di rilievo eccedenti le possibilità delle strutture ministeriali, mentre in altri casi è diretto a porre in essere circuiti decisionali esterni, alternativi alla valorizzazione dell'apparato burocratico.

Anche nel 1986 sono stati costituiti comitati e commissioni e tra quelli previsti da specifiche disposizioni di legge vanno ricordati il Consiglio nazionale dell'artigianato, istituito con la legge 8 agosto 1985 n. 443 e il comitato per lo sviluppo dell'industria aeronautica, istituito con la legge 24 dicembre 1985, n. 808.

(5) Cfr. G.U. n. 71 del 26 marzo 1987.

(6) Anche la raccolta dei materiali e della documentazione finalizzata alla costituzione di collezioni e banche dati nazionali nonché l'esecuzione di ricerche, accertamenti e studi sono compresi tra le attribuzioni trasferite.

Tra i collegi costituiti indipendentemente da una puntuale previsione legislativa vanno ricordate la commissione ambiente-industria (7) e quella per lo studio della concorrenza nel sistema economico italiano (8).

Le problematiche di carattere amministrativo emerse in ordine a detti collegi si riconnettono sotto il primo aspetto alla indicazione, non sempre specificata, della loro durata, ciò che comporta una sostanziale indeterminazione delle spese connesse al loro funzionamento e non agevola la verifica di efficacia sotto il profilo del raggiungimento degli obiettivi.

Quanto poi al costo di dette commissioni, si ribadiscono sul piano generale le motivazioni in favore dell'adeguamento della normativa concernente i corrispettivi spettanti ai membri di detti collegi e ciò al fine di assicurare costante trasparenza all'attività dell'amministrazione.

Anche nel 1986 si sono verificate ipotesi di inattività protrattasi per non brevi periodi da parte di talune commissioni, sebbene ai componenti delle medesime sia stato corrisposto in base alla legge un compenso forfettario mensile; si sono altresì verificati casi di frequente assenza non giustificata di alcuni membri, senza che risultassero attivate procedure dirette al più corretto funzionamento del collegio (9).

In tema di costi relativi a commissioni va poi sottolineata la crescente rilevanza dell'attività svolta dai collegi incaricati di accertare la realizzazione dei programmi sussidiati dagli interventi dello Stato in ordine a vari settori produttivi, come quello industriale, minerario e delle fonti di energia.

Secondo quanto indicato nella precedente relazione, con specifica disposizione, contenuta nell'articolo 18 della legge finanziaria 26 aprile 1983, n.130, fu data facoltà al ministro di istituire commissioni per gli accertamenti innanzi indicati, con onere a carico delle imprese beneficiarie dei contributi, e di porre la specifica disciplina in materia.

A tanto si è provveduto con decreto ministeriale del 27 marzo 1984 e in particolare sono stati mutuati i criteri di determinazione dei compensi stabiliti nei confronti dei componenti delle commissioni di collaudo in materia di lavori e opere pubbliche.

Tale impianto normativo è stato poi esteso agli accertamenti in materia di incentivi minerari con l'articolo 5 della legge 15 giugno 1984, n.246 e a quelli relativi alle agevolazioni per il contenimento dei consumi energetici con l'articolo 4 della legge 10 marzo 1986, n.61.

Il costo perciò della funzione ispettiva, propria dello Stato, diretta all'accertamento della realizzazione da parte dei privati delle opere ammesse agli incentivi pubblici, è stato trasferito dalla legge a carico dei privati stessi, senza la indicazione, peraltro, di criteri limitativi della discrezionalità del ministro nella determinazione dei compensi in esame.

A parte poi gli eventuali problemi connessi all'interesse del dipendente in ordine alla entità finanziaria delle opere che superano il collaudo, sarebbe stato preferibile ad ogni modo che l'onere adeguato alle dimensioni delle responsabilità connesse a detti accertamenti fosse rimasto allo Stato, titolare della funzione.

Il fenomeno innanzi descritto assume proporzioni sempre più rilevanti sol che si consideri come, a fronte di compensi erogati nel 1985 ai membri delle commissioni pari a 127 milioni, nel decorso esercizio tale importo è risultato di 547 milioni (10).

(7) Ha per compiti lo studio delle problematiche relative ai rapporti tra il sistema industriale e il settore della tutela delle risorse naturali e ambientali per l'esame dei problemi conseguenti all'innovazione tecnologica e la formulazione di proposte di indirizzi di sviluppo ambientale e produttivo adatti alla società industriale.

(8) Gli studi e le proposte sul piano legislativo demandati a tale commissione devono tendere alla rimozione degli effetti negativi derivanti da mancata concorrenza.

(9) Anche nel 1986 l'amministrazione ha fatto ricorso ad un atipico sistema di remunerazione, corrispondendo ai membri di talune commissioni solo l'indennità di missione e il relativo rimborso di spese di viaggio e non anche il pagamento dei gettoni di presenza. Ciò è valso a non rendere necessario il concerto del ministero del tesoro, mentre nella disposizione dell'art.2 del d.P.R. 11 gennaio 1986, n.5 si fatto intervento del predetto ministero sembra finalizzato proprio al controllo finanziario delle determinazioni istitutive di collegi.

(10) Il 71,8 per cento di detto importo è stato corrisposto ai membri delle commissioni appartenenti al ministero e il 28,2 per cento al personale estraneo chiamato a far parte di detti collegi.

La cresciuta attività ha coinvolto un maggior numero di funzionari ministeriali e di esperti estranei all'apparato istituzionale e gli incarichi sono risultati conferiti con maggior perequazione nell'ambito delle direzioni generali interessate, nel rispetto delle esigenze amministrative e tecniche costituenti limite per la costituzione e la partecipazione alle commissioni medesime.

Ai 21 dirigenti della direzione generale della produzione industriale è stato corrisposto un compenso che si attesta mediamente su 8 milioni circa, raggiungendo in un caso i 70 milioni (11).

La stipulazione di apposite convenzioni costituisce altro sistema praticato dall'amministrazione per sopperire alla inidoneità delle strutture burocratiche.

Con riferimento all'entità del corrispettivo (3,7 miliardi) e alla finalità perseguita, la più rilevante è la convenzione stipulata con l'Unioncamere per lo svolgimento di una campagna pubblicitaria denominata "la tua spesa sotto il tetto", nel quadro della politica di contenimento dei prezzi di maggiore necessità. Tale iniziativa sarà continuata anche nel 1987 e nel 1988 mediante lo stanziamento assicurato con l'articolo 11, comma undici della legge finanziaria n. 41.

Quanto ai profili di status giuridico ed economico del personale, sono state definite nel 1986 le prime procedure concorsuali relative alle qualifiche dirigenziali avviate ai sensi della legge 10 luglio 1984, n. 301.

Al concorso pubblico indetto per i posti dirigenziali disponibili al 31 dicembre 1984 nel ruolo dell'amministrazione centrale non hanno partecipato candidati estranei ai ministeri nè docenti universitari.

Non sembra quindi raggiunta, nel quadro degli obiettivi previsti dalla legge, l'acquisizione di esperienze e professionalità manageriali da parte delle strutture dirigenziali del ministero, ciò che avrebbe assunto particolare rilievo per le considerazioni innanzi svolte in ordine alla loro immediata contiguità con gli apparati produttivi e tecnologicamente più avanzati del Paese.

Le prime ipotesi applicative poi della disciplina recata dalla legge 22 agosto 1984, n. 444 in tema di immediata esecutività dei provvedimenti di nomina effettuati anche in seguito a concorso — salva la sopravvenienza di inefficacia in caso di ricusazione del visto da parte della Corte — suggeriscono la integrazione della disciplina stessa con la fissazione di precisi termini ai fini dell'inoltro degli atti alla Corte. Va al riguardo infatti considerato l'effetto sanante — rispetto a talune irregolarità compiute nell'espletamento delle procedure concorsuali — cagionato dal decorso del tempo, anche se il consolidarsi delle posizioni acquisite rimane escluso in presenza di palesi situazioni di illegittimità.

Con riferimento alla legge n. 312 del 1980 risulta ancora inattuata la disposizione contenuta dall'articolo 3, relativa all'attribuzione dei profili professionali al personale inquadrato nei livelli retributivi; si continua perciò, dopo sette anni, a far ricorso ancora alle vecchie qualifiche del precedente sistema, avvalorato anche da favorevoli pronunce giurisprudenziali.

In tema di trattamento economico accessorio, è da rilevare che il 2,9 per cento circa degli impegni relativi alle spese correnti risulta destinato a compensi per lavoro straordinario e per l'incentivazione della produttività.

Sotto quest'ultimo aspetto la quota più elevata dell'importo complessivo di 1,3 miliardi è risultata quella dei compensi relativi al personale della direzione generale del commercio e dei corrispondenti uffici periferici (242,6 miliardi).

Quanto ai compensi per lavoro straordinario (1,8 miliardi), va rilevato che la spesa concernente il personale applicato ad uffici aventi funzione di diretta collaborazione con il ministro (capitolo 1400) rappresenta il 38,4 per cento circa dell'importo complessivo dinanzi indicato relativo al personale di tutto il ministero.

(11) Compensi d'importo minore sono stati attribuiti a funzioni della carriera direttiva.

4. Attività istituzionale

4.1. Nel settore industriale gli interventi ai sensi dell'articolo 14 della legge 14 febbraio 1982 n. 46 costituiscono lo sforzo finanziario pubblico più impegnativo per l'ammmodernamento e la trasformazione dell'apparato produttivo nella prospettiva della realizzazione di condizioni più competitive a favore delle nostre imprese.

4.1.1 Gli interventi del fondo rotativo per l'innovazione tecnologica, costituiti da mutui a tasso agevolato concessi alle imprese operanti in specifici settori determinati dal CIPI, risultano 914 alla fine del 1986 (283 quelli relativi al decorso esercizio).

L'importo complessivo degli impegni corrispondenti a tali programmi approvati dal CIPI è di 3.753 miliardi, comprensivi di 1.604 miliardi relativi ai programmi approvati nel 1986.

In tale anno il comitato previsto nell'articolo 15 della indicata legge n. 46 ha esaminato complessivamente 364 progetti, giungendo quasi a 1.000 il numero complessivo di quelli esaminati dall'inizio dell'operatività della legge, a fronte di 1.111 presentati (327 i nuovi progetti del 1986).

L'articolazione dei dati individuati dal CIPI — come risultata dall'allegata tabella 1 alla quale si fa rinvio — comprende alla fine del 1986 i due nuovi settori relativi al "motociclo" e "all'agro-industria".

Quanto al primo, sono stati approvati dal CIPI sei dei nuovi progetti presentati, e l'importo degli impegni pluriennali corrisponde a 46 miliardi.

Dei 35 progetti relativi all'altro settore, il CIPI ha deliberato in ordine ad 11 e 23 sono i progetti già esaminati dal comitato; l'ammontare degli impegni corrisponde a 13 miliardi, con una dimensione media di poco superiore al miliardo.

L'operatività della legge 46, sotto il profilo settoriale, va desunta più realisticamente dai dati relativi ai tradizionali settori di intervento (elettronica, chimica fine, auto, aeronautica e siderurgia) e a tal riguardo le indicazioni contenute nell'unita tabella 1 confermano ancora la prevalente destinazione degli interventi al settore dell'elettronica, con il 51 per cento degli impegni finanziari assunti a carico degli stanziamenti recati dalla legge n. 46 e successive modificazioni (12).

Al settore dell'auto risulta destinato il 23,4 per cento dei mutui agevolati, che si riferiscono al 12 per cento dei progetti approvati, ciò che determina un elevato importo unitario delle iniziative agevolate.

L'aliquota del settore relativo alla chimica fine si colloca sul 13 per cento circa dei finanziamenti e sul 24 per cento del numero complessivo dei progetti ammessi con una conseguente contenuta dimensione media degli interventi.

Per la siderurgia lo 0,85 per cento dell'intervento è da porre in relazione alla situazione di crisi del settore, che ha comportato la riduzione degli impianti e la previsione a tale fine di appositi interventi che successivamente saranno esaminati.

Del resto stanziamenti ad hoc sono stati introdotti anche in ordine ad altri settori, come quelli relativi all'elettronica e all'aeronautica, e a tal fine si fa rinvio ai dati specifici che successivamente saranno esposti.

In linea generale è emerso che i settori della siderurgia e dell'aeronautica hanno fatto un differente ricorso ai benefici del fondo in esame in linea con le problematiche specifiche degli stessi settori. In particolare le imprese del settore aeronautico hanno conseguito agevolazioni destinate a grandi progetti riguardanti la messa a punto di nuove aeromobili o di loro sottosistemi.

(12) A tale importo corrisponde il 43 per cento del totale dei programmi approvati dal CIPI.

Quanto alla disciplina integratrice degli interventi di competenza del CIPI, va ricordato che detto comitato ha provveduto a suo tempo a definire l'entità, le condizioni e le modalità dell'intervento agevolato. In relazione al contenuto tecnologico-innovativo del programma, il CIPI si avvale sovente del potere di prescrivere clausole particolari che sono poi inserite nel contratto di finanziamento tra l'impresa beneficiaria e il ministero (13).

A tale riguardo è da considerare che anche il comitato tecnico istituito con l'articolo 16 della legge si è dato talune regole di condotta nell'esame dei progetti sotto il profilo dell'esatta individuazione del contenuto tecnologico-innovativo del programma, che in base alla legge è ammesso al finanziamento solo in parte. Alla stregua di tali regole ha stabilito che vanno considerati ammissibili all'agevolazione, in ragione del 35 per cento, 45 per cento, o 55 per cento, i programmi che presentino un grado di innovatività classificabile, rispettivamente, basso, medio o elevato.

Quanto poi alla idoneità della capitalizzazione dell'impresa a garantire il buon esito del programma, il predetto comitato ha elaborato un indicatore economico finanziario, che rappresenta il rapporto tra capitale netto dell'impresa e il costo del programma, diminuito dell'intervento del fondo (14).

Nell'articolo 18 ultimo comma della legge n.46 è prevista una riserva in favore delle piccole e medie imprese, pari al 20 per cento dei finanziamenti annui.

Tale vincolo non è risultato rispettato né in riferimento a ciascun anno né in relazione all'intero periodo dell'operatività della legge, come emerge dai dati contenuti nella indicata tabella 1. Risulta infatti una percentuale che sfiora appena il 16 per cento (599 miliardi).

Tale risultato non è ricollegabile a scelte dell'amministrazione, come è avvalorato dalla circostanza che i programmi delle piccole e medie imprese esaminati dal comitato e dal CIPI risultano pari, rispettivamente, al 91,8 per cento e all'82,8 per cento di quelle presentate al ministero da dette imprese.

Non si è pertanto rivelata risolutiva al riguardo la decisione assunta dal CIPI il 1985, con la quale sono stati sganciati dal novero dei programmi predeterminati dal CIPI stesso i progetti presentati dalle piccole e medie imprese, anche se un leggero miglioramento va registrato.

Restano pertanto ancora attuali le considerazioni espresse nelle precedenti relazioni in ordine alla configurazione di diverse metodologie di intervento dirette all'incentivazione della trasformazione tecnologica delle piccole e medie imprese (queste costituiscono i tre quarti della nostra industria manifatturiera).

Quali che siano i rimedi affidati all'apprezzamento del Governo e alle scelte del Parlamento, la Corte sottolinea che oltre l'84 per cento degli stanziamenti del fondo per l'innovazione tecnologica risulta assorbito dalle imprese di grandi dimensioni.

Nè risultati diversi possono segnalarsi in ordine alla riserva in favore delle imprese del mezzogiorno, stabilita dal CIPI mediante la deliberazione del 1982. Ciò del resto conferma le indicazioni emerse fin dai primi anni di intervento del fondo in esame.

Solo il 5 marzo 1987 è pervenuto alla Corte il rendiconto relativo agli interventi effettuati dal fondo nel 1985, di cui si espongono i dati contabili, rinviando alla successiva relazione le considerazioni sulla concreta gestione degli incentivi.

Detta gestione fuori bilancio, regolata dalla disciplina contenuta dalla legge 1041 il 25 novembre 1971, consta di 1.246,5 miliardi per le entrate e 432,1 miliardi per le uscite; il saldo attivo è costituito da 814,4 miliardi circa.

(13) Rientrano in tale quadro le clausole talora stabilite dal CIPI in ordine all'aumento del capitale sociale assunto quale condizione dell'agevolazione pubblica. Questa infatti nel sistema della legge non è ricollegata ad alcuna garanzia reale, non essendo i finanziamenti del fondo in esame destinati alla reazione di strutture a carattere immobiliare, ma alla realizzazione di investimenti in tecnologia.

(14) Ai fini della proposta favorevole da parte del comitato tecnico, tale indice deve risultare maggiore o uguale al valore di 0,5. Ove sia inferiore, il CIPI può anche prevedere l'inserimento contrattuale della clausola relativa all'adeguamento (del capitale sociale), che può anche essere realizzato progressivamente in proporzione alle erogazioni del fondo.

Tale ultimo importo sommato alle giacenze iniziali di 1.600,6 miliardi, fa scendere il saldo attivo totale a 2.415 miliardi.

Quanto alle entrate, va precisato che 315 miliardi sono riservati agli interventi previsti nella legge n. 696 del 1983, della quale più avanti saranno analizzate le risultanze di gestione, e, relativamente alle uscite, che le spese correnti sono costituite da 25,5 milioni.

Le somme effettivamente pagate per gli interventi previsti dalla legge n. 46 sono state 361,2 miliardi e 70,9 miliardi quelle relative alla indicata legge 696 del 1983.

Va sottolineato che l'indicato importo di 361,2 miliardi circa è comprensivo di 148,7 miliardi relativi al contributo attualizzato, corrisposto alle imprese che, in base alla specifica previsione di legge, hanno optato in favore di detta più sollecita agevolazione alternativa rispetto al mutuo agevolato di durata quindicennale.

Nel 1986 poi le erogazioni effettuate ai sensi degli articoli 14-18 della legge n. 46 (15) sono state complessivamente pari a 613,1 miliardi, dei quali solo 62,2 miliardi relativi al contributo attualizzato e 56,9 miliardi ad agevolazioni in favore di imprese meridionali (44,7 miliardi per mutui agevolati e 12,2 miliardi per contributi attualizzati).

4.1.2 Non è ancora pervenuto il rendiconto per il 1985 della gestione fuori bilancio relativa al fondo per la razionalizzazione aziendale e interaziendale degli impianti siderurgici, istituita con l'articolo 20 della citata legge n. 46 del 1982.

Ai sensi della disciplina successiva emanata dalla legge 193 del 31 maggio 1984 le disponibilità di detto fondo sono state destinate all'impresie siderurgiche che realizzino nuove iniziative in settori diversi da quelli siderurgici (articolo 2), a quelle che presentino piani di razionalizzazione economica e finanziaria (articolo 3) e a quelle che realizzino riduzioni di capacità produttiva mediante demolizioni di impianti (articolo 4).

Nel quadro della profonda crisi di detto settore e della connessa ultima indicata finalità — che costituiva la ragione esclusiva dell'originario stanziamento del fondo in esame — era stato previsto lo smantellamento di 78 imprese siderurgiche comportante una riduzione di capacità produttiva di 2,97 milioni di tonnellate di acciaio grezzo, di 1,56 milioni di tonnellate di laminati e di 1,78 milioni circa di tonnellate di semilavorati.

Lo smantellamento delle prime 45 imprese siderurgiche è costato 247,7 miliardi erogati nel 1984, cui si sono aggiunti 72 miliardi nel 1985 per il completamento della riduzione programmata.

Secondo dati forniti dall'amministrazione nel 1986 sono stati erogati 400 miliardi circa per la riduzione della capacità produttiva di 55 imprese siderurgiche.

In ragione poi dell'evoluzione del mercato interno nel settore siderurgico e della conseguente necessaria adozione di specifiche misure di indirizzo e controllo ai fini di un appropriato sviluppo del settore nel quadro dei provvedimenti adottati in area comunitaria, sono state stabilite modalità di attuazione (16) della disciplina vigente in tema di autorizzazione preventiva agli investimenti destinati alla installazione, modifica o sostituzioni, anche parziali, di taluni impianti da parte delle imprese siderurgiche (17).

Quanto invece alle nuove iniziative in settori diversi dal siderurgico, i provvedimenti di incentivazione ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 193 del 1984 sono stati 23, che si sono aggiunti ai 41 emanati nell'anno precedente. Sono stati inoltre accolti 61 piani di razionalizzazione economica e finanziaria e i relativi contributi in conto interessi concessi ai sensi dell'articolo 3 della indicata legge sono ammontati a 67,5 miliardi.

(15) Trattasi di dati contenuti nel rendiconto relativo al 1986, che il ministero ha completato da poco e non ha ancora trasmesso formalmente alla Corte per il tramite della ragioneria centrale.

(16) Cfr. d.m. 5 luglio 1986 (G.U. n. 179 del 4 agosto 1986).

(17) Cfr. art. 3 primo comma del d.l. 6 febbraio 1986 n. 20 convertito con modificazione nella legge 2 aprile 1986 n. 88.

La normativa di sostegno della siderurgia finalizzata al superamento della crisi di sovrapproduzione di settore è stata oggetto di progressivo adeguamento normativo nel corso dell'ultimo periodo della legislatura, in relazione alla proroga dei termini relativi alla presentazione delle domande dirette alla concessione di contributi per lo smantellamento delle unità produttive e per l'attuazione di programmi di riconversione. La indicata proroga è diretta altresì ad assicurare particolari interventi a specifici comparti del settore siderurgico, come quello relativo alla produzione di tubi senza saldatura e di impianti connessi (18).

In tale quadro il ministero ha dato inizio applicativo a dette misure di intervento mediante apposita circolare, nella quale sono risistemati e chiariti i punti essenziali fissati dalla legge in ordine ai soggetti beneficiari, all'oggetto del contributo, ai requisiti e alle procedure (istruttorie, concessive ed erogatorie) (19).

4.1.3 Non è pervenuto nel corso del 1986 neppure il rendiconto per il 1985 della gestione fuori bilancio concernente il fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale.

Gli interventi sulle disponibilità di detto fondo, istituito con l'articolo 3 della legge 14 agosto 1977, n. 675, sono ormai ridotti alle sole erogazioni di agevolazioni richieste entro il 31 dicembre 1982 anche se approvato dal CIPI successivamente.

Del resto con apposite leggi di settore sono stati sganciati da detto fondo gli interventi ritenuti più urgenti per fronteggiare gravi punti di crisi, come quelli diretti alle imprese elettroniche (legge n. 63 del 1982), alle imprese siderurgiche innanzi esaminate, e al settore auto (legge n. 808 del 1985).

Gli stessi stanziamenti recati da tale legge sono stati in gran parte utilizzati per il finanziamento di nuove leggi, mentre lo strumento fondamentale dell'intervento dello Stato per lo sviluppo dell'apparato industriale privato è attualmente costituito dal fondo rotativo per l'innovazione tecnologica innanzi esaminato.

In tale quadro va tenuta presente la disposizione recata dall'articolo 1 della legge 28 novembre 1985, n. 710 che ha istituzionalizzato l'afflusso al fondo rotativo istituito dalla citata legge n.46 delle somme apportate in aumento al fondo per la ristrutturazione con la legge 26 aprile 1983, n. 130.

Per il 1986 l'importo trasferito dall'uno all'altro fondo è risultato di 77 miliardi.

Va altresì ricordato che, mediante uno storno di 180 miliardi, dal fondo in esame sono stati finanziati due distinti fondi previsti dalla legge 27 febbraio 1975, n. 49 relativa al credito alla cooperazione.

Con l'articolo 1 di tale legge è stato istituito infatti presso la sezione speciale per il credito alla cooperazione, operante nell'ambito della Banca Nazionale del Lavoro un fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione (Foncooper).

L'altro fondo, istituito con l'articolo 17 della detta legge ed operante presso la medesima sezione, è diretto alla concessione di particolari contributi a fondo perduto volti all'aumento del capitale sociale delle cooperative di produzione e lavoro costituite tra dipendenti ed imprese che hanno ridotto o cessato l'attività e che rilevano gli impianti e programmano iniziative sostitutive.

Il ministero dell'industria, che non è chiamato dalla legge sotto alcun profilo alla gestione di detti 180 miliardi ha provveduto nel corso dell'anno a vari adempimenti preliminari di normazione secondaria, previsti dagli articoli 7, 17 quarto comma, 18 secondo comma e 19 primo comma della legge, in particolare in tema di direttive per la concessione dei finanziamenti e di modalità per la erogazione dei contributi.

(18) Cfr. art. 2, 3, 4 e 5 del d.l. 6 febbraio 1986, n. 20 convertito con modificazioni nella legge 2 aprile 1986, n. 88, nonché art. 5 del d.l. 9 dicembre 1986, n. 853 convertito con modificazione nella legge 6 febbraio 1987, n. 19. Quanto ai riflessi derivanti dalla disciplina contenuta nell'art. 1 di detto d.l. n. 20 e alla costituzione presso il Mediocredito centrale di un conto infruttifero al quale sono affluiti gli stanziamenti recati dai vari capitoli di bilancio dei vari ministeri per interventi diretti allo sviluppo della siderurgia, si fa rinvio alle osservazioni formulate nella precedente relazione.

(19) Cfr. circolare 10 marzo 1987 (G.U. n.66 del 20 marzo 1987), nella quale sono altresì riprodotte misure sanzionatorie stabilite per scoraggiare abusi nella utilizzazione delle risorse.

4.1.4 Nelle precedenti relazioni sono state poste in risalto le ragioni che hanno determinato il successo degli incentivi alla produzione industriale alle piccole e medie imprese previsti dalla legge 19 dicembre 1983, n. 696 e ad esse si fa pertanto rinvio quanto al carattere quasi automatico degli interventi, alla accentuata semplificazione delle procedure e al tipo di ausilio prescelto.

Nello scorso anno sono proseguite la concessione e la liquidazione dei contributi, pari al 25 per cento del costo delle macchine acquistate, sulla base delle domande presentate entro il termine di scadenza fissato al 30 aprile 1985 (20).

Le domande accolte sono state 4.204 e i corrispondenti acquisti hanno evidenziato un valore di 606 miliardi. Il relativo contributo si è attestato su 151,8 miliardi (21).

Tali dati vanno letti contestualmente a quelli relativi ai due anni precedenti e a tal fine si fa rinvio alla allegata tabella 2.

Sul piano generale emerge un intervento pubblico di poco inferiore a 409 miliardi, al quale corrispondono investimenti pari quasi a 1.770 miliardi per l'acquisto o la locazione finanziaria di macchine operatrici ad elevata tecnologia da parte di imprese artigiane e industriali di piccole o medie dimensioni.

Il riparto tra tali due categorie di imprese delle disponibilità finanziarie risulta più favorevole al settore industriale (365 miliardi circa), ma va tenuto presente che la relativa quota corrisponde a quella relativa al numero delle richieste. D'altra parte le imprese artigiane beneficiano, sia pure a diverso titolo e con diverse modalità, delle provvidenze di settore contemplate dalle varie normative regionali.

Nella distribuzione delle risorse sotto il profilo territoriale risultano maggiormente presenti le imprese localizzate nelle regioni Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana, secondo aliquote corrispondenti del resto alla rispettiva percentuale (sul totale) delle richieste.

4.1.5 A differenza del sistema di intervento in favore delle piccole e medie imprese ora esaminato, quello disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 1976, n. 902 si è rivelato sul piano operativo inidoneo strumento al servizio del sistema produttivo, come già posto in risalto nelle precedenti relazioni.

Va a riguardo osservata la concentrazione delle agevolazioni ivi previste nelle zone già sufficientemente sviluppate del Nord, nonostante che la ratio e la disciplina dell'intero sistema fossero dirette prioritariamente allo sviluppo delle zone insufficientemente sviluppate del Centro-Nord.

Gli interventi per ammodernamento degli impianti industriali avrebbero dovuto costituire nel disegno normativo dell'articolo 8 di detto decreto del Presidente della Repubblica n. 902 una secondaria forma di aiuto alle piccole e medie imprese, mentre quelli diretti alla creazione e all'ampliamento di nuovi impianti avrebbero dovuto assurgere al ruolo di compiti qualificanti della normativa. I dati complessivi della intera gestione dimostrano flussi di interventi di segno opposto.

Come risulta dalla tabella 3, il 78,5 per cento delle domande presentate ha riguardato agevolazioni per l'ammodernamento degli impianti, e solo il 6,3 per cento circa agevolazioni dirette alla realizzazione di nuovi impianti.

Tali dati, del tutto diversi da quelli attesi in base al più incisivo intervento previsto dalla disciplina per tale ultima categoria di iniziative (22), rende ragione poi dei corrispondenti, e ugualmente contrapposti, dati relativi ai finanziamenti ammessi a contributo (solo il 7,2 per cento i finanziamenti per nuovi impianti e il 77,3 per cento quelli per ammodernamenti).

(20) Tale termine è stato differito per effetto del recente d.l. 1 giugno 1987 n. 212 (art. 1), nel quale sono previsti inoltre taluni altri adeguamenti normativi.

(21) Trattasi di elementi forniti dall'amministrazione.

(22) Trattasi in particolare della entità dei programmi ammessi all'agevolazione.

A fronte di siffatte risultanze va preso atto dell'imminente declino della normativa in esame, finanziata per il solo 1986 con la legge 28 novembre 1975, n. 710. Con tale legge infatti è stata disposta la futura cessazione delle agevolazioni in coincidenza con l'esaurimento dei fondi assegnati.

A tal fine il ministero, in relazione agli stanziamenti esistenti ed in presenza del continuo elevato flusso delle domande di agevolazione, ha ritenuto di porre un freno, limitando l'applicabilità della disciplina in esame alle operazioni esaminate favorevolmente dagli istituti di credito entro il 6 febbraio 1986.

Ovviamente tale termine non riguarda gli interventi del fondo finalizzati a determinate aree territoriali, come quelli relativi alla salvaguardia di Venezia (articolo 2 della legge 29 novembre 1984, n. 789), ovvero alle eccezionali calamità atmosferiche della fine del 1984 e dell'inizio del 1985 (legge 13 maggio 1985, n. 198) ovvero ancora all'incentivazione degli investimenti italiani nella Repubblica di Malta (legge 21 giugno 1986, n. 370) (23).

Nel 1986 è stato trasmesso il rendiconto per il 1984 della gestione fuori bilancio del fondo in esame, nel quale figurano 106 miliardi per le entrate e 58,64 miliardi per le uscite, con un conseguente saldo attivo di 44,36 miliardi circa, che si aggiunge a quello iniziale di 274,4 miliardi. Tali importi fanno perciò ascendere le giacenze di fine esercizio a 318,7 miliardi.

4.1.6 È stato esaminato e dichiarato regolare il rendiconto per il 1985 della gestione fuori bilancio relativa agli interventi nel settore dell'elettronica dei beni di consumo, istituita con la legge n. 63 del 1982 ai fini della sottoscrizione del 95 per cento del capitale (e dei successivi aumenti) della Società per azioni a capitale pubblico per la ristrutturazione elettronica (R.EL.).

Detto rendiconto consta di 87 miliardi per le entrate e di 142,5 miliardi per le uscite, alle quali si è fatto fronte con parte del fondo cassa di 105,5 miliardi, che perciò a fine esercizio si è ridotto a 95 miliardi.

L'indicato importo di 142,5 miliardi delle uscite è da porre in relazione all'aumento di capitale deliberato nel 1985 dalla R.EL. che grava sul fondo in ragione del 95 per cento.

Detta società entro il 31 dicembre 1986 — come risulta dall'unita tabella 4 — ha erogato complessivamente in base ad apposite deliberazioni del CIPI 358,6 miliardi, dei quali 95,7 miliardi per partecipazione al capitale di società del settore elettronico e 262,9 miliardi per concessione alle stesse di finanziamenti agevolati.

La complessiva consistenza degli impegni deliberati dal CIPE alla stessa data è indicata nella tabella 5 in 441,5 miliardi, in gran parte, come già indicato, erogati dalla R.EL. alle circa 30 società di settore in crisi e in fase di salvataggio.

4.1.7 In relazione alle specifiche normative che regolavano l'intervento del ministero in favore di imprese in crisi prima della legge n. 675 del 1977, sia sul piano generale (articolo 9 della legge 9 agosto 1972), sia settoriale (legge 1 dicembre 1971, n. 1.101 relativa al settore tessile), opportunamente con l'ultimo comma dell'articolo 11 della legge finanziaria sono state poste norme di sbarramento all'ultrattività di tali discipline, prevista nell'articolo 17 della legge n. 675 del 1977.

Non altrettanto pertinente appare per contro la disposizione contenuta nell'articolo 8 del decreto-legge 9 dicembre 1986, n.885 (legge n. 19 del 1987), con il quale sono stati trasferiti all'IMI i crediti dello Stato nei confronti delle imprese industriali beneficiarie di mutui agevolati diretti al superamento delle difficoltà economiche.

È ivi previsto in particolare che l'IMI potrà adottare tutti i provvedimenti previsti nell'articolo 3 della legge n.274 del 1973 e cioè anche le decisioni sugli abbuoni delle stesse somme mutate con i fondi recati da leggi dello Stato. Tali abbuoni finora erano stati disposte dal ministero con decreto controllato dalla Corte.

(23) Con decreto 4 novembre 1986 (G.U. n.46 del 25 febbraio 1987) sono state poste le norme applicative di detta legge n. 370.

4.2 La rassegna degli interventi nel settore delle fonti di energia si incentra essenzialmente sull'analisi del funzionamento del sistema degli incentivi introdotto con la legge 29 maggio 1982, n. 308, relativa al contenimento dei consumi energetici, allo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia e all'esercizio di centrali elettriche alimentate con combustibili diversi dagli idrocarburi.

4.2.1 Sulla base dei dati contenuti nella relazione che, ai sensi dell'articolo 9 comma sesto della legge, le regioni sono tenute a trasmettere al ministero in ordine all'esercizio delle funzioni delegate in materia di interventi previsti negli articoli 6 e 12 di tale legge, sono state possibili varie verifiche sul grado di attuazione data a tale legge a livello decentrato.

Quanto agli incentivi per l'utilizzo delle fonti rinnovabili nell'edilizia, previsti nell'articolo 6, si premette che, a fronte di 590 miliardi relativi alle assegnazioni previste per il 1982 e il 1983 sul capitolo 7706, il CIPE ha provveduto alla ripartizione dei fondi limitatamente a 441,5 miliardi ed il ministero ha effettuato i trasferimenti alle regioni secondo quanto specificato nella annessa tabella 6 cui si fa rinvio.

Le domande di contributo complessivamente presentate sono state 77.657, delle quali risultano approvate 50.348 per un importo di 229,3 miliardi di contributi in conto capitale, commisurati dalla legge al 30 per cento massimo della spesa documentata, fatto salvo il limite di 15 milioni.

La incentivazione è risultata presente in ordine a ciascuna delle 6 tipologie previste nel terzo comma dell'articolo 6 (24).

In relazione all'istruttoria tecnica di competenza delle regioni è emerso che in linea generale le regioni hanno accettato gli investimenti esposti senza intervenire nel merito sotto il profilo della congruità, ciò che rende singolare l'operato delle regioni stesse, sotto altri aspetti ancorato a discipline regionali molto articolate (che peraltro non consentono la ricostruzione di un quadro di insieme coerente) (25).

Nell'unita tabella 7 sono riportati oltre ai trasferimenti anche gli impegni assunti nel triennio 1984-1986 e si sottolinea che sui residui iniziali di 148 miliardi non è stato effettuato alcun trasferimento nel corso del 1986.

4.2.2 Degli altri interventi delegati alle regioni diretti alla riduzione dei consumi energetici nei settori agricolo o industriale, ai sensi dell'articolo 8, nell'unita tabella 8 sono indicate la ripartizione dello stanziamento complessivo di 300 miliardi (capitolo 7707), l'articolazione dei relativi impegni (225 miliardi) ed erogazioni (24 miliardi circa), nonché l'entità delle domande presentate (6.123) e di quelle approvate (4.202).

Nonostante la facoltà prevista nel penultimo comma dell'articolo 8, relativa alla scelta del contributo in conto capitale fino al 25 per cento della spesa, in alternativa al contributo in conto interessi, è risultata scarsa la utilizzazione degli stanziamenti; ne è derivata l'esigenza di una destinazione più idonea dei medesimi nell'ambito delle finalità della stessa legge n. 308, cui si è provveduto con l'articolo 2 del decreto-legge n. 170 del 2 maggio 1987 (26).

(24) In particolare le agevolazioni hanno riguardato 12.395 interventi di coibentazione, 6.166 generatori di calore al alto rendimento, 10.379 installazioni di pompe di calore e di collettori solari per il riscaldamento dell'acqua, 23 impianti di cogenerazione, 111 impianti fotovoltaici, 199 sistemi di regolazione e 6.099 impianti non specifici.

(25) Tranne la regione della Valle d'Aosta, tutte le altre si sono dotate di strumenti attuativi (in genere leggi regionali, talora anche regolamenti) per l'esercizio delle funzioni delegate ai sensi della legge n. 308. In relazione all'incentivo ai sensi dell'articolo 6, tra le priorità individuabili nelle discipline attuative regionali sono compresi: la tipologia di intervento, la destinazione d'uso e il concorso di entrambe le sopracitate condizioni di priorità.

(26) Ciò rende ragione del fatto che nessun trasferimento di fondi alle regioni è stato effettuato nel 1986, sicché ai 750 miliardi di residui iniziali si è aggiunto lo stanziamento di competenza per un totale a fine esercizio di 1.050 miliardi.

4.2.3 In relazione agli stanziamenti previsti con l'articolo 12 per l'attuazione di interventi finalizzati all'incentivazione di produzione di energia termica, elettrica e meccanica da fonti rinnovabili nel settore agricolo, iscritti nel bilancio del ministero dell'agricoltura e delle foreste e ripartiti tra le regioni, le domande approvate sono state 578 su 1.413 presentate.

Gli stanziamenti sono in gran parte ancora inutilizzati(27).

4.2.4 Quanto agli incentivi — di competenza del ministero ai sensi dell'articolo 10 — per la produzione combinata di energia e di calore, sono stati effettuati pagamenti soltanto per 2,4 miliardi a carico dei 9,5 miliardi di residui recati dal capitolo 7708 e solo per 77,1 miliardi a carico dei 391,7 miliardi di residui recati dal capitolo 7709.

Sul piano generale può osservarsi, circa i soggetti richiedenti, una prevalenza della grande industria pubblica o privata; circa poi la localizzazione delle iniziative prevalgono le regioni sviluppate sotto il profilo industriale. In ordine alla collocazione produttiva delle iniziative stesse è emersa la presenza di 15 settori industriali.

Dalla documentazione tecnica allegata alle domande è dato desumere che le iniziative incentivate permettono di conseguire un risparmio energetico di 1,5 M-Tep.

Sotto il profilo della legittimazione al contributo dei vari soggetti richiedenti (28), sono stati considerati inclusi nell'area agevolata, oltre agli enti pubblici economici previsti dalla legge, anche le imprese-organo e quindi anche l'Istituto Poligrafico dello Stato. Non è ancora definita la problematica derivante dalla inclusione delle imprese esercenti servizi nel novero dei soggetti beneficiari dell'agevolazione (è venuto all'esame della Corte il caso relativo ad una nave, nella quale è realizzato un impianto per il contenimento dei consumi energetici).

4.2.5 Già nelle precedenti relazioni era stato sottolineata l'insufficienza operativa dell'intervento ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 308, relativo al finanziamento dei progetti dimostrativi per l'utilizzazione delle fonti energetiche alternative mediante la concessione di contributi in conto capitale, nel limite del 50 per cento della spesa documentata.

Anche nel 1986 non risulta effettuato alcun pagamento a carico dei 61 miliardi di residui recati dal capitolo 7710.

Quanto poi ai contributi in conto capitale riservato alle aziende municipalizzate per l'acquisto di veicoli con trazione elettrica o mista (articolo 13), è da ribadire che tale incentivo non è mai divenuto operante.

È previsto al riguardo il requisito della costruzione "nazionale" degli indicati veicoli e ciò pone la norma in conflitto con la disciplina istitutiva del Trattato di Roma.

A tale situazione è da ricollegare la inesistenza di impegni a carico dei 4 miliardi di residui di stanziamento del capitolo 7711, che a fine esercizio sono stati eliminati.

A circa 30 miliardi ammontano poi i residui di stanziamento relativi agli interventi ai sensi dell'articolo 14 per la riattivazione di impianti idroelettrici che utilizzino concessioni di piccole derivazioni o per la costruzione degli stessi (risultano eliminati dal capitolo 7713 75 milioni di residui).

Le risultanze di gestione innanzi indicate — che confermano quelle emerse negli anni precedenti — non rendono agevole la individuazione della ratio cui si ispira l'articolo 1 del decreto-legge del 2 maggio 1987, n. 170, con il quale è stato autorizzato per l'anno 1987 lo stanziamento di 345 miliardi da portare in aumento delle dotazioni dei capitoli esaminati, iscritti nel bilancio del ministero ai sensi della legge n. 308 del 1982.

(27) Trattasi di fondi destinati alla concessione di contributi in conto capitale (126 miliardi) ovvero di contributi in conto interessi (18 miliardi).

(28) La legge li individua tra le regioni, i comuni o loro consorzi e associazioni (sia direttamente che indirettamente tramite loro aziende o società), le imprese industriali e i loro consorzi, i consorzi tra enti pubblici e le imprese industriali.

Ad avviso della Corte, preliminare rispetto a qualunque forma di rifinanziamento delle disposizioni in esame avrebbe dovuto essere la ricerca delle ragioni che sono alla base dello stentato funzionamento del sistema di intervento previsto da tale legge.

4.3 Le disponibilità finanziarie per l'attuazione nel 1986 della politica mineraria sono state incrementate per effetto dell'articolo 11 commi 29 e 30 della legge finanziaria n. 41 in ragione di 50 miliardi per gli interventi diretti alle miniere in fase produttiva ma con perdita di gestione (capitolo 7902 istituito ai sensi dell'articolo 14 della legge 6 ottobre 1982 n. 752). Sono stati stanziati altresì 2 miliardi, in aggiunta ai 3 miliardi recati dal capitolo 7905 istituito ai sensi dell'articolo 12 della legge stessa, per la concessione di contributi in conto interessi diretti all'attuazione di programmi di investimento relativi alla coltivazione di sostanze minerali.

4.3.1 Nell'ambito della ricerca di base (articolo 4) finalizzata alla individuazione di ulteriori indizi di probabili mineralizzazioni nelle zone a suo tempo individuate dal CIPE, all'inizio del 1986 sono stati emanati 10 decreti di approvazione di apposte convenzioni stipulate con l'ENI e successivamente 16 provvedimenti relativi alla liquidazione della anticipazione o all'erogazione delle somme pattuite in relazione al primo stato di avanzamento dei lavori.

Complessivamente, a carico del capitolo 7900 sono stati effettuati pagamenti per 2,13 miliardi e dei 50 miliardi di residui oltre 41 miliardi sono costituiti da residui di stanziamento.

4.3.2 Anche nel 1986 più dinamica rispetto agli altri capitoli è stata la gestione dei fondi diretti alla incentivazione della ricerca operativa ai sensi dell'articolo 9 della legge, indirizzata ad evidenziare particolarmente parti nuove di giacimenti in concessioni minerarie le cui riserve sono in via di esaurimento.

In particolare, mediante 9 provvedimenti sono stati concessi contributi in conto capitale (capitolo 7901) a società operative specializzate (SAMIM, BARIOSARDA) e a carico dello stanziamento di detto capitolo sono stati effettuati pagamenti per 6,8 miliardi.

A fronte peraltro di 21,5 miliardi di residui di stanziamento, i residui propri sono risultati 48,6 miliardi.

4.3.3 Esigua è risultata l'operatività in tema di interventi ai sensi degli articoli 14 e 15 della legge diretti al mantenimento in stato di potenziale coltivazione sul mercato di talune miniere, sebbene non competitive, ovvero al ripianamento delle perdite di gestione.

Le spese a carico del capitolo 7902 sono state in termini di pagamenti pari a 5,8 miliardi. Cospicua è risultata l'entità dei residui di stanziamento (71 miliardi) — superiore a quella dei residui propri (37,2 miliardi) — e ciò a motivo della inutilizzazione quasi per intero dello stanziamento di competenza (74,3 miliardi). È però da tenere presente che con deliberazione del 18 dicembre 1986 il CIPI ha stabilito il ripianamento delle perdite relative a 10 unità minerarie (29).

4.3.4 Procede con difficoltà la ricerca mineraria all'estero, ai sensi dell'articolo 17 della legge, nel quadro dei programmi deliberati dal CIPES da realizzare in Colombia, Australia, Indonesia, Madagascar, Liberia, Perù e Brasile.

Per i contributi in conto capitale a carico del capitolo 7903, non è stato effettuato durante l'esercizio alcun pagamento e l'intera assegnazione di competenza (53 miliardi) è andata ad aggiungersi ai residui di stanziamento già esistenti, che alla fine dell'esercizio sono risultati 78,3 miliardi.

(29) Gli impegni assunti nel 1986 per il ripianamento delle perdite sono stati di 14,5 miliardi.

4.3.5 Per i programmi di investimento relativo alla coltivazione, preparazione e valorizzazione delle sostanze minerali, ai sensi dell'articolo 12 della legge, i pagamenti a titolo di contributo in conto interessi (capitolo 7905) sono risultati appena di 14,2 miliardi; l'assegnazione di competenza (12 miliardi) è passata quasi per intero a residui di stanziamento, che sono ammontati a 21,7 miliardi, mentre i residui propri sono risultati appena di 2,23 miliardi.

4.3.6 È stato trasmesso il rendiconto relativo al 1986 della gestione fuori bilancio istituita con l'articolo 7 della legge 15 giugno 1984 n. 284 per la gestione dei fondi a suo tempo stanziati con la legge n. 752 del 1982 per il pagamento dei contributi relativi a spese pregresse (sostenute fino al 31 dicembre 1983).

Le entrate, pari a 1,8 miliardi, derivano da restituzioni di quota parte di contributi erogati ai sensi dell'articolo 15 della legge, ma non dovuti, a taluni titolari di miniere sovvenute per perdite di gestione. Sono stati altresì compresi nelle indicate entrate del rendiconto i pagamenti per interessi al 18,8 per cento effettuati dai titolari di dette miniere.

Le uscite, 1,2 miliardi si ricollegano a pagamenti a saldo di contributi e a versamenti di ritenute IRPEG applicate a carico delle società sulle somme corrisposte a titolo di contributo.

A conclusione del quadro risultante dalla rassegna dei dati di gestione degli stanziamenti relativi all'attuazione della politica mineraria, appare fondata la previsione che l'ulteriore spesa di 200 miliardi autorizzata per il 1987 con l'articolo 4 del decreto-legge 1 giugno 1987, n. 212 sia destinata soltanto ad incrementare la indicata mole dei residui di stanziamento, che connotano l'andamento gestionale sia pure in varia misura dei singoli interventi previsti nella citata legge n. 752.

4.4. Nel sistema dell'intervento pubblico in favore delle imprese commerciali vari provvedimenti di legge hanno introdotto significative disposizioni negli ultimi mesi.

A parte il rifinanziamento della legge 10 ottobre 1975, n. 517, previsto dalla legge finanziaria n. 41 del 1986, in ragione di 60 miliardi per ciascuno degli anni dal 1986 al 1995, va fatto cenno delle agevolazioni speciali introdotte dalla stessa legge nei confronti di società promotrici di centri commerciali all'ingrosso che realizzino mercati agro-alimentari all'ingrosso, di interesse nazionale, regionale o provinciali (30).

Con deliberazione del 14 ottobre 1986 il CIPE ha stabilito le direttive di coordinamento, ma nessuno avvio operativo del nuovo sistema di incentivi si è potuto ancora registrare (31).

Con l'articolo 3 del decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 932 (32) sono state introdotte poi particolari agevolazioni in favore delle imprese commerciali per l'acquisto di immobili condotti in locazione ed adibiti ad attività commerciali da almeno 10 anni, (33) senza peraltro che risulti espressamente stabilito l'obbligo della continuazione dell'attività commerciale almeno fino alla durata dell'agevolazione. Tale omissione potrebbe ingenerare abusi applicativi.

(30) Il contributo in conto capitale è stabilito nella misura del 40 per cento degli investimenti fissi realizzati e quello in conto interessi nella misura del 30 per cento del tasso di riferimento. Tra i beneficiari delle agevolazioni risultano pure le società consortili con partecipazione maggioritaria di capitale pubblico alle quali il CIPE ha riservato una quota non inferiore al 70 per cento delle risorse finanziarie.

(31) È stato istituito il capitolo 8043 con uno stanziamento di competenza di 30 miliardi, sul quale graveranno gli oneri relativi ai contributi sia in conto capitale che in conto interessi.

(32) È stato convertito con la legge 6 febbraio 1987 n. 15.

(33) Trattasi di finanziamenti agevolati e di contributi in conto capitale e i relativi oneri gravano sul capitolo 8042, che diventa in tal modo ad oggetto promiscuo.

Quanto alle particolari modifiche apportate alla disciplina del credito agevolato al commercio, va rilevato che per effetto dell'articolo 3 del decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 9 (34) con il quale è stato disposto l'aumento della durata del periodo di utilizzo del finanziamento da due a tre anni, dovrebbero non verificarsi ulteriormente i casi di ampliamento surrettizio di detto periodo (rivelatosi insufficiente), dalla Corte ripetutamente eccepito in sede di controllo dei provvedimenti di liquidazione dei contributi (35).

Con la legge 28 febbraio 1986, n. 45 è stata affidata ad una perizia giurata la verifica della realizzazione degli investimenti non superiori a 150 milioni realizzati mediante finanziamenti bancari agevolati. Tale modifica va collocata per un verso nel quadro della sempre più avvertita esigenza della semplificazione procedurale e per altro verso nella tendenza del sistema creditizio a separare quanto più è possibile le proprie responsabilità dalla gestione delle agevolazioni pubbliche.

Anche nel 1986 intensa è risultata l'attività del ministero in materia di incentivi ai sensi della legge n. 517, come emerge dai dati contenuti nell'unita tabella 9.

Risultano infatti approvati dal Comitato 5.000 domande cui corrispondono 896 miliardi di finanziamento e 310 miliardi di contributi concessi.

L'ammontare dei contributi erogati è stato di 70 miliardi.

Nella tabella trovano collocazione anche i dati relativi al quadriennio 1983-1986, concernenti la stessa tipologia di atti posti in essere dal ministero in tema di incentivi al commercio.

Avuto riguardo poi alla tripartizione fissata dalla legge dei destinatari delle agevolazioni, resta confermato il grave limite della operatività della legge n. 517 stessa, costituito dalla elevata percentuale delle imprese individuali assistite.

L'obiettivo quindi della incentivazione del commercio associato e della riduzione della polverizzazione del sistema distributivo risulta mancato e perciò va affidato a più incisivi sistemi di intervento, peraltro da tempo all'esame del Parlamento.

Nell'ambito delle imprese assistite ai sensi della legge n. 517 — secondo uno studio condotto dall'amministrazione — quelle senza dipendenti costituiscono il 35 per cento del totale. Il 42,5 per cento delle imprese assicura un livello occupazionale da 1 a 7 unità, pari al 22 per cento degli occupati nel commercio ed assorbe il 37,7 per cento dei finanziamenti. Da 8 a 50 dipendenti sono presenti nel 20,7 per cento delle imprese commerciali agevolate, presso le quali trovano collocazione il 62,3 per cento degli occupati e il 33,8 per cento dei finanziamenti agevolati.

Quanto alla operatività della locazione finanziaria il rapporto tra interventi agevolati mediante leasing e mediante mutuo, attestatosi sul 5,23 per cento nel primo quinquennio di applicazione della legge (1976-1980), è aumentato, ma di poco, nel periodo successivo (7,62 per cento).

Anche l'applicazione della normativa concernente i confidi (legge n. 887 del 1982) evidenzia un numero esiguo di domande (424 nel quinquennio 1982-1986) e un corrispondente ammontare di contributi (2,40 miliardi). Tali risultati perciò sottolineano che i confidi hanno assolto finora solo in minima parte a quella funzione di "circuito" alternativo del credito bancario sottesa all'indicata disciplina della legge n. 887.

(34) La legge di conversione è stata emanata il 27 marzo 1987 n. 121.

(35) Il mezzo tecnico era costituito dallo "slittamento dell'inizio di detto periodo dalla data di prima erogazione, come previsto dalla legge, all'inizio del semestre successivo a tale data.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 1

LEGGE 46/82

SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 1986

Settori	Progr. presentati al MICA		Progr. ammessi MICA e trasmessi CIPI		Progr. deliberati dal CIPI	
	N°	Costo (MLD)	N°	Costo (MLD)	N°	Impegni (MLD)
ELETTRONICA	463	3.059	419	2.820	396	1.913
di cui MPI	292	719	264	627	250	285
CHIMICA FINE	248	1.221	232	1.136	219	486
di cui MPI	108	229	104	217	95	80
AUTO E COMP.CA	213	2.096	191	2.007	186	878
di cui MPI	118	238	113	227	111	103
AERONAUTICA	27	716	27	716	23	306
di cui MPI	11	53	11	53	11	37
SIDERURGIA	17	165	15	133	13	32
di cui MPI	10	33	10	33	8	4
MOTOCICLO	9	134	9	129	6	46
di cui MPI	4	23	4	18	2	2
AGROINDUSTRIA	35	116	23	71	11	13
di cui MPI	22	60	18	46	9	10
DIVERSI	99	291	82	244	60	79
di cui MPI	93	270	80	235	59	78

Fonte. MICA

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

LEGGE 696/1983
RICHIESTE ACCOLTE PER REGIONI

REGIONI	INDUSTRIE			ARTIGIANI			TOTALE					
	N. Prat.	Invest. (Millioni)	Contributo concesso (1.000)	%	N. Prat.	Invest. (Millioni)	Contributo concesso (1.000)	%	N. Prat.	Invest. (Millioni)	Contributo concesso (1.000)	%
Piemonte	1.412	260.769	65.032.689	17,82	428	38.880	9.714.601	12,16	1.840	299.649	74.747.290	16,80
Val d'Aosta	19	2.995	748.680	0,21	10	455	113.625	0,14	29	3.450	862.305	0,19
Liguria	119	17.388	4.346.336	1,19	60	3.581	894.072	1,12	179	20.969	5.240.408	1,18
Lombardia	2.854	498.426	124.341.096	34,08	1.200	109.131	27.265.372	34,13	4.054	607.557	151.606.468	34,08
Trentino A.A.	17	2.372	593.232	0,16	5	299	74.837	0,09	22	2.671	668.069	0,15
Veneto	1.271	221.208	55.226.318	15,13	527	46.496	11.617.627	14,54	1.798	267.704	66.843.945	15,03
Friuli V.G.	180	37.027	9.144.092	2,51	47	3.777	943.846	1,18	227	40.804	10.067.938	2,27
Emilia Romagna	107	189.248	47.296.720	12,96	636	56.614	14.144.221	17,70	1.743	245.662	61.440.941	13,81
Marche	217	29.055	7.407.196	2,03	136	9.489	2.376.125	2,97	353	38.544	9.783.323	2,20
Toscana	228	112.144	27.922.873	7,62	565	139.816	9.946.750	12,45	1.293	151.960	37.769.623	8,49
Umbria	80	11.810	2.950.982	0,81	58	4.081	1.018.651	1,27	138	15.891	3.969.613	0,89
Lazio	151	29.804	7.781.734	2,13	39	4.214	1.065.842	1,36	190	34.018	8.867.576	1,99
Campania	51	16.520	5.285.968	1,45	8	578	184.648	0,23	59	17.098	5.470.616	1,23
Abruzzo	22	3.009	963.268	0,26	7	1.294	94.000	0,12	29	3.303	1.057.268	0,24
Molise	2	584	187.062	0,05	—	—	—	—	2	584	187.062	0,04
Puglia	38	7.052	2.256.499	0,62	8	559	179.023	0,22	46	7.611	2.435.512	0,55
Basilicata	8	3.113	996.263	0,27	3	54	17.376	0,02	11	3.167	1.013.639	0,23
Calabria	7	1.539	492.624	0,13	3	338	108.288	0,14	10	1.877	600.912	0,14
Sicilia	21	3.263	1.043.773	0,29	4	258	82.762	0,10	25	3.521	1.126.535	0,25
Sardegna	7	3.179	1.017.377	0,28	2	162	51.840	0,06	9	3.341	1.069.217	0,24
	8.311	1.450.505	364.934.754	100,00	3.746	319.076	79.913.506	100,00	12.057	1.769.581	444.848.260	100,00

Fonte, MICA

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

D.P.R. 902

Tabella 3

RICHIESTE ACCOLTE A TUTTO IL 31 DICEMBRE 1986

Centro Nord	Tipo iniz.	N. dom.	%	Invest. globali mil.	Valore medio mil.	Finanz. amm.a contr. mil.	Valore medio mil.	%
Piemonte	01	41	10,82	49.245	1.201	25.277	617	11,54
	02	72	7,85	71.007	986	36.476	507	7,72
	05	638	13,46	657.007	1.030	310.262	486	13,17
	Totale . . .		751	12,44	777.259	1.035	372.015	495
Val d'Aosta	01	1	0,26	961	961	500	500	0,23
	02	5	0,55	6.716	1.343	3.775	755	0,80
	05	—	—	—	—	—	—	—
	Totale . . .		6	0,10	7.677	1.280	4.275	713
Liguria	01	23	6,07	29.370	1.277	15.114	657	6,90
	02	51	5,56	50.254	985	25.922	508	5,48
	05	132	2,78	121.157	916	57.480	435	2,44
	Totale . . .		206	3,41	200.781	975	98.516	478
Lombardia	01	47	12,40	66.799	1.421	34.108	726	15,58
	02	138	15,05	166.484	1.206	87.413	633	18,49
	05	1864	39,32	2.056.659	1.103	1.003.288	538	42,59
	Totale . . .		2049	33,94	2.289.942	1.118	1.124.809	549
Trentino A.A.	01	3	0,79	5.832	1.944	3.443	1.148	1,57
	02	7	0,76	11.176	1.597	6.013	859	1,27
	05	9	0,19	10.601	1.178	5.299	589	0,22
	Totale . . .		19	0,31	27.609	1.453	14.755	777
Veneto	01	51	13,46	57.782	1.133	28.956	568	13,22
	02	118	12,87	122.256	1.036	59.335	503	12,55
	05	381	8,04	483.146	1.268	218.711	574	9,28
	Totale . . .		550	9,11	663.184	1.206	307.002	558
Friuli V.G.	01	1	0,26	328	328	150	150	0,07
	02	5	0,55	4.820	964	1.911	382	0,40
	05	2	0,04	1.043	522	477	239	0,02
	Totale . . .		8	0,13	6.191	774	2.538	317

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

D.P.R. 902

Segue Tabella 3

RICHIESTE ACCOLTE A TUTTO IL 31 DICEMBRE 1986

Centro Nord	Tipo iniz.	N. dom.	%	Invest. globali mil.	Valore medio mil.	Finanz. amm.a contr. mil.	Valore medio mil.	%
Emilia R.	01	27	7,12	36.532	1.353	17.222	638	7,86
	02	72	7,85	64.768	900	31.739	441	6,71
	05	627	13,23	654.826	1.044	298.973	477	12,69
	Totale . . .	726	12,03	756.126	1.041	347.934	479	11,42
Marche	01	44	11,61	44.501	1.011	24.306	552	11,10
	02	114	12,43	119.075	1.045	68.605	602	14,51
	05	213	4,49	149.356	701	74.687	351	3,17
Totale . . .	371	0,15	312.932	843	167.598	452	5,50	
Toscana	01	54	14,25	41.670	772	22.435	415	10,25
	02	177	19,30	132.812	750	72.978	412	15,44
	05	446	9,41	421.451	945	192.988	433	8,19
Totale . . .	667		595.933		288.401			
Umbria	01	73	19,26	71.759	983	41.460	568	18,93
	02	127	13,85	114.211	899	65.634	517	13,88
	05	365	7,70	331.648	909	166.305	456	7,06
Totale . . .	565	9,36	517.618	916	273.399	484	8,97	
Lazio	01	14	3,69	12.142	867	6.007	429	2,74
	02	31	3,38	24.019	775	12.902	416	12,73
	05	64	1,35	58.663	917	27.195	425	1,15
Totale . . .	109	1,81	94.824	870	46.104	423	1,51	
N. Impianti	01	379	6,28	416.921	1.100	218.978	578	7,19
Ampliamenti	02	917	15,19	887.598	968	472.703	515	15,51
Ammodernamenti	05	4741	78,53	4.945.557	1.043	2.355.665	497	77,30
Totale generale . . .		6037	100,00	6.250.076	1.035	3.047.346	505	100,00

Fonte, MICA

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 4

LEGGE 1° marzo 1982, n. 63

EROGAZIONI EFFETTUATE

(Situazione al 31 dicembre 1986)

N°	SOCIETÀ	CAPITALE	FINANZIAMENTI	TOTALE
1	SELECO SpA	25.785.600.000	90.000.000.000	115.785.600.000
2	SECI SpA	1.300.000.000	9.700.000.000	11.000.000.000
3	ULTRAVOX SpA	1.000.000.000	7.000.000.000	8.000.000.000
4	EUROPHON SpA	4.750.000.000	10.000.000.000	14.750.000.000
5	R.C.F. SpA	1.000.000.000	4.000.000.000	5.000.000.000
6	ZETRONIC SpA	4.113.000.000	7.800.000.000	11.913.000.000
7	BRIONVEGA SpA	10.000.000.000	11.000.000.000	21.000.000.000
8	ALCOR SpA	250.000.000	250.000.000	500.000.000
9	CIARE SpA	500.000.000	1.000.000.000	1.500.000.000
10	FAITAL SpA	1.000.000.000	2.700.000.000	3.700.000.000
11	IND. FORMENTI SpA	2.500.000.000	5.000.000.000	7.500.000.000
12	IMPERIAL EL. SpA	7.000.000.000	14.000.000.000	21.000.000.000
13	EUROVIDEO SpA	8.000.000.000	8.000.000.000	16.000.000.000
14	LENCO SpA	2.000.000.000	5.100.000.000	7.100.000.000
15	VIDEOCOLOR SpA	6.800.000.000	—	6.000.000.000
16	TEKSONOR SpA	300.000.000	450.000.000	750.000.000
17	NEOHM ELETT. SpA	2.100.000.000	4.400.000.000	6.500.000.000
18	IREL SpA	800.000.000	2.700.000.000	3.500.000.000
19	SIEL ELETT. SpA	200.000.000	1.800.000.000	2.000.000.000
20	LARES COZZI SpA	300.000.000	2.000.000.000	2.300.000.000
21	NUOVA AUTOVOX SpA	10.800.000.000	28.700.000.000	39.500.000.000
22	FACON SpA	200.000.000	300.000.000	500.000.000
23	MUSICALNASTRO Srl	500.000.000	2.000.000.000	2.500.000.000
24	C.E.I. SpA	1.250.000.000	—	1.250.000.000
25	VIDITAL SpA	980.000.000	21.000.000.000	21.980.000.000
26	ZENDAR Spa	500.000.000	2.500.000.000	3.000.000.000
27	SACOCEL SpA	1.200.000.000	15.000.000.000	16.200.000.000
28	SAES GETTERS SpA	1.200.000.000	5.000.000.000	6.200.000.000
29	SOGEMI SpA	200.000.000	1.500.000.000	1.700.000.000
	TOTALE	95.728.600.000	262.900.000.000	358.628.600.000

Fonte. MICA

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 5

LEGGE 1° marzo 1982, n. 63
EROGAZIONI EFFETTUATE
(Situazione al 31 dicembre 1986)

N°	SOCIETA	CAPITALE	FINANZIAMENTI	TOTALE
1	SELECO SpA	25.786.000.000	102.000.000.000	127.786.000.000
2	SECI SpA	1.300.000.000	3.200.000.000	4.500.000.000
	SECI SpA (r.p.)	—	6.500.000.000	6.500.000.000
3	ULTRAVOX SpA	1.000.000.000	1.000.000.000	2.000.000.000
	ULTRAVOX SpA (r.p.)	—	6.000.000.000	6.000.000.000
4	EUROPHON SpA	5.000.000.000	10.000.000.000	15.000.000.000
	EUROPHON SpA (r.p.)	—	8.000.000.000	8.000.000.000
5	R.C.F. SpA	500.000.000	500.000.000	1.000.000.000
	R.C.F. SpA	500.000.000	4.500.000.000	5.000.000.000
6	ZETRONIC SpA	2.000.000.000	2.800.000.000	4.800.000.000
	ZETRONIC SpA (r.p.)	3.000.000.000	5.000.000.000	8.000.000.000
7	BRIONVEGA SpA	5.000.000.000	5.000.000.000	10.000.000.000
	BRIONVEGA SpA (r.p.)	5.000.000.000	6.000.000.000	11.000.000.000
8	ALCOR SpA	250.000.000	250.000.000	500.000.000
9	CIARE SpA	500.000.000	3.000.000.000	3.500.000.000
10	FAITAL SpA	700.000.000	1.200.000.000	1.900.000.000
	FAITAL SpA (r.p.)	300.000.000	3.000.000.000	3.300.000.000
11	IND. FORMENTI SpA	2.500.000.000	5.000.000.000	7.500.000.000
12	IMPERIAL EL. SpA	7.000.000.000	8.000.000.000	15.000.000.000
	IMPERIAL EL. SpA (r.p.)	—	8.000.000.000	8.000.000.000
13	EUROVIDEO SpA	8.000.000.000	4.000.000.000	12.000.000.000
	EUROVIDEO SpA (r.p.)	—	5.000.000.000	5.000.000.000
14	LENCO SpA	2.000.000.000	6.000.000.000	8.000.000.000
15	VIDEOCOLOR SpA	6.000.000.000	—	6.000.000.000
16	TEKSONOR SpA	300.000.000	450.000.000	750.000.000
17	NEOHM ELETT. SpA	2.100.000.000	4.400.000.000	6.500.000.000
18	IREL SpA	800.000.000	2.700.000.000	3.500.000.000
19	SIEL. SpA	200.000.000	1.800.000.000	2.000.000.000
20	LARES COZZI SpA	300.000.000	2.000.000.000	2.300.000.000
21	NUOVA AUTOVOX SpA	10.800.000.000	28.700.000.000	39.500.000.000
22	FACON SpA	200.000.000	300.000.000	500.000.000
23	MUSICALNASTRO Srl	500.000.000	2.000.000.000	2.500.000.000
24	C.E.I. SpA (ex MIAL)	1.750.000.000	1.000.000.000	2.750.000.000
25	VIDITAL SpA	3.920.000.000	30.000.000.000	33.920.000.000
26	ZENDAR SpA	500.000.000	2.500.000.000	3.000.000.000
27	SACOCEL SpA	9.600.000.000	15.000.000.000	24.600.000.000
28	SAES GETTERS SpA	1.200.000.000	5.000.000.000	6.200.000.000
29	NUOVA VOXSON SpA	3.920.000.000	25.000.000.000	28.920.000.000
30	SOGEMI SpA (ex LENCO)	400.000.000	3.500.000.000	3.900.000.000
	TOTALE	112.826.000.000	328.300.000.000	441.126.000.000

r.p. = revisione piano
Fonte, MICA

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ARTICOLO 6 LEGGE 308/82

Tabella 6

REGIONE	Totale somme TRSF.
Abruzzo	10.020.600.000
Basilicata	2.680.180.000
Bolzano	5.492.150.000
Calabria	17.440.200.000
Campania	32.496.000.000
Emilia Romagna	33.204.000.000
Friuli Venezia-Giulia	9.715.800.000
Lazio	44.480.200.000
Liguria	15.633.600.000
Lombardia	56.772.200.000
Marche	9.314.800.000
Molise	2.868.200.000
Piemonte	39.273.800.000
Puglia	16.315.380.000
Sardegna	22.406.200.000
Sicilia	40.986.400.000
Toscana	34.349.800.000
Trento	4.861.050.000
Umbria	10.780.000.000
Valle d'Aosta	1.749.200.000
Veneto	30.912.200.000
Totale . . .	441.751.960.000

Fonte, MICA

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 7

LEGGI N. 308/1982
SIT. ART. 6 — CAP. 7706 — DEDOTTO DALLE REL. REG. AL 18-5-1987

Regione	Som. traf. 84	Som. traf. 85	Som. accr. 84	Som. accr. 85	Som. accr. 86	Som. imp. 84	Som. imp. 85	Som. imp. 86	Som. res. 85	Som. res. 86	Som. t. CIPE
Piemonte . . .	39.273.800.000	0	39.273.800.000	0	0	0	32.761.730.361	0	6.512.069.639	0	0
Valle d'Aosta . . .	0	1.749.200.000	0	0	1.749.200.000	0	0	1.749.200.000	0	0	0
Lombardia . . .	56.772.000.000	0	56.772.000.000	0	0	0	43.326.000.000	0	13.446.000.000	0	0
Prov. Trento . . .	4.861.050.000	0	4.861.050.000	0	0	1.275.540.000	2.366.026.000	1.565.563.000	1.229.484.000	0	0
Prov. Bolzano . . .	5.462.150.000	0	0	5.462.150.000	0	0	1.716.777.000	3.173.069.000	0	602.304.000	0
Veneto	30.912.200.000	0	0	30.912.200.000	0	0	12.689.658.000	12.458.864.000	0	0	0
Friuli V.G.	9.715.800.000	0	9.715.800.000	0	0	0	9.715.551.010	0	248.990	0	0
Liguria	15.663.600.000	0	0	15.663.600.000	0	0	1.558.466.000	2.949.144.000	0	11.117.960.000	0
Em. Romagna	33.204.000.000	0	0	33.204.000.000	0	0	33.204.000.000	0	0	0	0
Totale	180.231.200.000	17.362.600.000	110.622.650.000	85.241.950.000	1.749.200.000	1.275.540.000	137.346.439.371	21.923.860.000	21.168.002.629	11.720.264.000	5.755.478.000
Count: 9											
Toscana	34.349.600.000	0	34.349.773.000	0	0	0	30.349.773.000	0	27.000	0	4.000.000.000
Umbria	10.780.000.000	0	0	10.780.000.000	0	0	10.569.284.000	0	0	210.736.000	0
Marche	9.314.800.000	0	0	9.314.800.000	0	0	6.530.509.000	2.784.291.000	0	0	0
Lazio	28.243.670.000	18.236.530.000	0	44.480.200.000	0	0	0	890.615.220	0	41.634.302.780	1.955.282.000
Totale	80.688.270.000	18.236.530.000	34.349.773.000	64.575.000.000	0	0	47.449.546.000	3.674.906.220	27.000	41.845.038.780	5.955.282.000
Count: 4											
Abruzzo	10.020.600.000	0	10.020.600.000	0	0	0	5.668.997.600	0	4.121.602.400	0	0
Molise	2.868.200.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Campania	0	32.466.000.000	0	32.466.000.000	0	0	12.214.336.000	19.631.662.000	0	0	0
Puglia	16.315.390.000	0	16.315.390.000	0	0	0	15.736.965.403	0	578.514.597	0	0
Basilicata	2.690.190.000	0	2.690.190.000	0	0	0	6.492.000.000	0	0	0	0
Calabria	17.440.200.000	0	0	17.440.200.000	0	0	0	0	0	17.440.200.000	0
Totale	49.324.560.000	32.466.000.000	29.016.160.000	49.856.200.000	0	0	40.342.201.003	19.631.662.000	4.700.116.997	17.440.200.000	0
Count: 6											
Sicilia	24.219.440.000	16.766.960.000	22.408.200.000	0	0	0	0	1.564.100.000	0	22.408.200.000	0
Sardegna	0	22.406.200.000	22.408.200.000	0	0	0	0	0	0	0	0
Totale	24.219.440.000	39.173.160.000	44.816.400.000	0	0	0	0	1.564.100.000	0	22.408.200.000	0
Count: 2											
Totale	334.463.470.000	107.289.480.000	196.394.963.000	199.753.150.000	1.749.200.000	1.275.540.000	225.136.185.374	47.014.528.220	26.888.146.626	83.411.702.760	11.710.760.000
Count: 21											

Fonte, MICA

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 8

ART. 8 LEGGE 308/82

Regione	Som. trsf. 84	Som. trsf. 85	Tot. som. trsf. (A)	Som. imp.	Som. erog.	Dom. ric (B)	Dom. appr. (C)	Dom. resp.
ABRUZZO	3.396.600.000	2.264.400.000	5.661.000.000	5.600.000.000	3.500.000.000	42	36	—
BASILICATA	2.235.600.000	1.490.400.000	3.726.000.000	1.695.000.000	—	10	10	—
BOLZANO	2.031.940.000	1.354.626.000	3.386.566.000	1.695.000.000	—	10	10	—
CALABRIA	2.961.000.000	1.974.000.000	4.935.000.000	1.961.000.000	—	—	—	—
CAMPANIA	0	12.915.000.000	12.915.000.000	6.694.000.000	—	59	50	3
EMILIA ROMAGNA	18.266.400.000	12.177.600.000	30.444.000.000	24.260.000.000	—	608	550	—
FRIULI-VENEZIA GIULIA	5.283.000.000	3.522.000.000	8.805.000.000	5.011.563.364	—	76	47	—
LAZIO	6.346.800.000	4.231.200.000	10.578.000.000	8.333.000.000	—	53	43	—
LIGURIA	0	8.919.000.000	8.919.000.000	5.067.200.000	—	93	82	11
LOMBARDIA	33.350.400.000	22.233.600.000	55.584.000.000	55.584.000.000	19.152.700.000	1.416	1.163	—
MARCHE	4.192.200.000	2.794.800.000	6.987.000.000	1.258.000.000	—	112	77	9
MOLISE	1.564.200.000	1.042.800.000	2.607.000.000	—	—	31	0	0
PIEMONTE	17.523.000.000	11.682.000.000	29.205.000.000	29.205.000.000	—	965	860	—
PUGLIA	15.737.400.000	10.491.600.000	26.229.000.000	26.229.000.000	—	114	93	21
SARDEGNA	0	12.492.000.000	12.492.000.000	—	—	600	0	0
SICILIA	9.873.000.000	6.582.000.000	16.455.000.000	3.500.000.000	—	27	27	—
TOSCANA	12.277.800.000	8.185.200.000	20.463.000.000	12.300.000.000	—	645	114	—
TRENTO	1.798.460.000	1.196.974.000	2.997.434.000	1.000.000.000	500.000.000	150	140	—
UMBRIA	4.138.200.000	2.758.800.000	6.897.000.000	6.897.000.000	799.043.294	300	226	54
VALLE D'AOSTA	0	2.892.000.000	2.892.000.000	—	—	1	0	0
VENETO	16.693.200.000	11.128.800.000	27.822.000.000	27.822.000.000	—	811	674	73
TOTALE	157.669.200.000	142.330.800.000	300.000.000.000	225.111.763.364	23.951.743.294	6.123	4.202	171

Fonte, MICA

Tabella 9

CREDITO AGEVOLATO AL COMMERCIO

Legge 10 ottobre 1975 n. 517

ALCUNI DATI SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

	1983	1984	1985	1986	TOTALE 75-86
Numero riunioni Comitato	16	12	10	9	118
Numero domande presentate	2.671	3.585	4.890	6.500	28.800
Numero domande approvate	2.562	3.431	4.076	5.000	19.886
Importo Finanziamenti agevolati	326 mld	535 mld	767 mld	896mld	2.896mld
Importo contributi accordati (Comitato)	162 mld	255 mld	315 mld	310mld	1.222mld
Numero decreti emanati	1.538	2.595	3.450	2.940	10.981 + (3.190*)
Importo contributi erogati	8,7mld	18,5mld	43,5mld	70mld	141mld

* 3.190 sono i decreti di concessione emanati in base alla «vecchia procedura», in vigore fino al 1980.

PAGINA BIANCA

Capitolo XIII

MINISTERO DELL'INTERNO

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

Nel 1986, le iniziative assunte dall'amministrazione per una migliore efficienza operativa hanno riguardato in particolar modo il settore dell'ordine pubblico, settore che negli ultimi anni ha esercitato una forza di attrazione tale da creare collegamenti con fenomeni sociali prima ritenuti ad esso estranei, così da risultarne modificato lo stesso concetto di ordine pubblico, il cui contenuto appare ora trascendere i tradizionali limiti della pubblica sicurezza.

L'amministrazione sembra aver colto questa trasformazione in atto ed ha affiancato ai consueti compiti anche iniziative appunti di rilevazione e studio di fenomeni sociali che toccano più fasce della popolazione. In quest'ultima direzione sono infatti andate sviluppandosi le funzioni del ministero soprattutto tramite "osservatori" recentemente istituiti.

Così l'osservatorio sugli sfratti, che ha operato in collaborazione con le prefetture nonché con il ministero di grazia e giustizia, ha elaborato documenti dai quali si evincono dati sui provvedimenti esecutivi emessi nell'anno, sulle relative variazioni registrate nel medio periodo (1983-1986) specie con riguardo alle grandi aree metropolitane, sull'andamento del mercato immobiliare e di quello delle locazioni.

L'osservatorio permanente del fenomeno droga ha effettuato censimenti delle strutture socio-riabilitative e delle strutture sanitarie pubbliche esistenti al 31 ottobre 1985, ha illustrato gli aspetti strutturali delle comunità terapeutiche residenziali ed ha altresì raccolto dati sulla presenza dei tossicodipendenti nelle dette strutture sino al settembre 1986. Ha inoltre effettuato rilevazioni in ordine alle iniziative attivate nel Paese a favore degli anziani nonché, tra le altre, ai problemi strutturali del territorio e allo stato dei servizi essenziali.

Tali iniziative, abbinate allo sviluppo che di fatto va registrando l'attività ministeriale svolta tramite organi periferici e ai compiti che da tempo l'amministrazione svolge nei campi dell'assistenza e della finanza locale, confermano che il ruolo del ministero, tra consolidamento di storiche attribuzioni e compiti nuovi nel campo dell'informazione documentale sui problemi sociali, va gradualmente assestandosi su un modello funzionale che, se da un lato tiene conto delle rapide trasformazioni dell'assetto sociale ed economico del Paese, dall'altro appare ancora privo di un supporto normativo adeguato che chiarifichi e coordini l'area delle attribuzioni del ministero, e quella di altre amministrazioni (protezione civile, giustizia, sanità, lavoro, ambiente, etc.) e delle regioni, che operano in servizi nei quali si esplica parte dell'attività del ministero dell'interno.

In tale contesto si inserisce anche il ritardo nella ridefinizione dei compiti delle prefetture, che, a parte le funzioni riguardanti la sicurezza pubblica, continuano ad operare sui binari quasi intatti del vecchio assetto legislativo; anche la loro organizzazione, da realizzare in attuazione dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 340, non ha registrato decisivi passi in avanti dopo i cenni manifestatisi nel 1984 e nel 1985. La materia risulta però allo studio degli organi ministeriali (nel 1986 è stata diramata dalla direzione centrale per la documentazione una circolare relativa alla ricognizione delle iniziative e degli

interventi del Prefetto) anche in considerazione del fatto che l'organizzazione periferica civile va ampliando l'area di intervento, sia in correlazione con funzioni ministeriali inerenti a più settori (1) sia con riferimento a recenti discipline che possono implicare attività di coordinamento su base provinciale (2).

Le nuove norme sulla composizione del Consiglio di amministrazione del ministero (legge 13 dicembre 1986, n. 903) dovrebbero agevolare una prospettazione d'insieme dei problemi relativi all'amministrazione, ed inoltre l'articolazione di detto organo (per affari comuni e per affari di settore) tiene conto delle peculiarità dell'assetto ministeriale.

Non ben definite permangono le attribuzioni ministeriali anche nel campo della protezione civile, dove una normativa frammentaria e spesso legata all'emergenza ha reso incerti i confini tra i rispettivi compiti del ministero dell'interno e del ministro per il coordinamento della protezione civile; ciò non agevola gli equilibri di funzionamento in un settore di tanto rilievo che richiede scelte legislative decise nonchè orientate verso un ben individuato referente, il quale assuma la piena responsabilità dell'andamento del servizio.

Anche nel 1986 gli interventi legislativi inerenti al ministero hanno manifestato una accentuata attenzione intorno agli aspetti che riguardano il personale, ritenuti nell'immediato i più idonei ad influire sull'attuazione della riforma del ministero per il tramite di quella della polizia di Stato. La materia del personale, infatti, è il prevalente oggetto dell'atto legislativo di maggior rilievo (legge 10 ottobre 1986, n. 668) che ha nell'anno riguardato l'amministrazione, ridisciplinando, a cinque anni di distanza, le stesse materie, per lo più inerenti a sviluppi di carriera del personale, che erano state oggetto della legge 1 aprile 1981, n. 121.

L'incremento numerico del personale ha registrato, come si sa, una notevole accelerazione negli ultimi anni: numerose assunzioni (4.313 unità) vi sono state nel 1986, anche attingendo a graduatorie di precedenti concorsi.

Il rapido aumento del personale potrebbe creare a medio termine le potenzialità per un'azione pronta e incisiva, ma intanto ha determinato nell'anno problemi logistici connessi, tra l'altro, all'acquisizione di locali, con riflessi sulla specifica spesa, accresciutasi anche per il venir meno della legislazione vincolistica in materia di locazioni di beni immobili.

Se, come si è già accennato e come più ampiamente si vedrà nella parte speciale, il coordinamento con altre amministrazioni e con le regioni incontra difficoltà sia nella fase normativa che in quella operativa, passi avanti sono stati compiuti nel settore del coordinamento delle forze di polizia (cosiddetto coordinamento interforze).

Infatti, tra i regolamenti emanati nel 1986 in attuazione della riforma del 1981 va posto in evidenza quello inerente alla scuola di perfezionamento per le forze di polizia (decreto del Presidente della Repubblica 11 giugno 1986, n. 423) che attua l'articolo 22 della legge 121 in un punto che qualifica la riforma: quello del coordinamento interforze, da realizzare mediante l'organizzazione di "corsi di alta formazione" ai quali

(1) Si ricorda che con circolare n. OM/311645/126 del 28 gennaio 1985 sono state diramate, a cura dell'ufficio di organizzazione della direzione generale per l'amministrazione generale e per gli affari del personale, disposizioni concernenti l'istituzione presso le prefetture dell'ufficio provinciale di protezione civile e l'assegnazione ad esso degli ufficiali delle FF.AA. richiamati o mantenuti in servizio ai sensi del decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 857, convertito in legge 17 febbraio 1985, n. 18.

Nel 1986 il detto ufficio ministeriale ha impartito ulteriori disposizioni (circolare OM 311645.1/197) in vista dell'assegnazione di nuovi contingenti di personale nella prospettiva dell'istituzione del servizio nazionale di protezione civile (anticipando così di fatto una riforma non attuata) e elencando una articolata gamma di interventi delle prefetture in materia.

(2) Ad esempio per l'applicazione dell'articolo 32 della legge finanziaria del 1986, la quale dispone che i progetti di costruzione o di ristrutturazione di opere pubbliche siano conformi al d.P.R. 27 aprile 1978, n. 384, che prevede il "superamento delle barriere architettoniche che sono di ostacolo alla vita di relazioni dei minorati motori" (circolare n. 498 dell'ufficio studi per l'amministrazione generale e degli affari legislativi diramata il 21 ottobre 1986).

Il d.P.R. 13 febbraio 1987, n. 33, di approvazione del regolamento di esecuzione della legge 20 maggio 1985, n. 222 ("Disposizioni sugli enti e sui beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi") prevede che le domande di riconoscimento della personalità giuridica degli enti, dirette al ministro dell'interno siano inoltrate tramite prefetture, cui competono articolati atti istruttori. Lo stesso regolamento prevede che le prefetture istruiscono le domande degli enti relative alle autorizzazioni ad acquistare immobili, ad accettare donazioni, eredità e a conseguire legati.

partecipino rappresentanti selezionati dai vari corpi di polizia che operano nel Paese (3). Fra gli scopi essenziali dello sviluppo di tale iniziativa di formazione e aggiornamento vi è infatti quello di integrare, anche mediante lo studio di temi monografici di particolare rilievo, “le conoscenze reciproche delle singole forze di polizia”. Ciò potrebbe nel tempo consentire una moderna organizzazione dei servizi di tutela e di sicurezza pubbliche che giunga in prospettiva a sommare, in termini di efficacia delle forze impiegate, le complessive potenzialità operative e potrà inoltre condurre al superamento, ove ancora esistenti, di schemi concorrenziali.

L'esperienza del coordinamento interforze prosegue comunque anche nel campo del potenziamento e ammodernamento delle forze di polizia sulla base della legge n. 90 del 1982, dove ha dato risultati soddisfacenti in termini di accelerazione della spesa e di aspetti realizzativi concreti, come più ampiamente esposto al successivo paragrafo 4.4.

Per quanto riguarda il settore della finanza locale, l'amministrazione ha svolto la consueta complessa attività tecnico-finanziaria finalizzata ai trasferimenti, attività che, se pur legata a parametri precostituiti dalla legge, presuppone l'individuazione di criteri obiettivi per la distribuzione delle risorse allo scopo di superare definitivamente il criterio basato sulla spesa storica (4). Nel 1986, peraltro, le vicende legislative hanno registrato un numero elevato di interventi in via di urgenza (decreti-legge n. 789 del 30 dicembre 1985, e numeri 47, 133 e 318, rispettivamente del 28 febbraio, del 30 aprile e del 1° luglio 1986), ciascuno dei quali emanato con modifiche rispetto al precedente, sicché solo ad esercizio inoltrato è stata definita, ancora con manovra annuale, l'entità degli stanziamenti da erogare a province e comuni (con legge 9 agosto 1986, n. 468, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 18 agosto, è stato convertito, ancora con modificazioni, il quarto decreto-legge adottato, n. 318 del 1° luglio).

Tale situazione ha provocato una serie di gravi inconvenienti, tra cui particolarmente notevole lo slittamento dei termini di compilazione e approvazione dei bilanci preventivi, nonché problemi organizzativi, connessi soprattutto con la necessità di modificare ripetutamente i dati inseriti negli elaboratori (5).

Con provvedimenti-tampone è quindi affrontata la crisi nel settore, ove permane la dissociazione fra manovra di entrata e politica di spesa e, mentre si confrontano diverse tesi su possibili soluzioni, si protrae la stasi decisionale sulle scelte di fondo. Tali scelte, considerato che attualmente le entrate proprie degli enti coprono poco più di un terzo delle spese (6), diventano però sempre più improcrastinabili anche ai fini di una ripartizione equa e programmata delle rilevanti risorse finanziarie trasferite, pari a 31.251,1 miliardi nel 1986 con un aumento del 23,4 per cento rispetto al 1985 (25.331,5 miliardi) e del 29,5 per cento rispetto al 1984 (24.121,7 miliardi).

(3) Con d.m. 28 ottobre 1986 (G.U. n. 30 del 6 febbraio 1987) sono stati dettati i “criteri generali ai quali le commissioni previste dall'articolo 60, comma terzo, della legge 1° aprile 1981, n. 121, dovranno uniformarsi ai fini della formazione degli elenchi dei docenti che svolgeranno la loro attività presso gli istituti, centri o scuole della polizia di Stato”.

(4) Di recente (maggio 1987), l'amministrazione ha presentato il “Rapporto sui trasferimenti finanziari 1986 dello Stato agli enti locali” e una indagine relativa alla attività della commissione centrale per la finanza locale nel periodo 30 settembre 1979-31 dicembre 1986 ed alla situazione degli organici degli enti locali al 30 aprile 1986.

(5) In data 9 agosto 1986 (G.U. n. 196 del 25 agosto) il ministero (direzione centrale per la finanza locale) ha diramato la circolare n. 16, nella quale sono illustrati i criteri da adottare per l'applicazione nuova normativa.

(6) Da recenti proiezioni risulta che le entrate proprie (cfr. Senato, sesto comm. boll. n. 598 del 29 ottobre 1986) sarebbero su media nazionale pari al 35 per cento dell'entrata complessiva (con oscillazioni dal 48 al 55 per cento per i comuni del nord e dal 20 al 30 per cento per il sud).

È in corso un'inchiesta, avviata dalla procura generale della Corte sulla base di un rapporto del ministero delle finanze che tende a verificare l'entità dei tributi non riscossi dalle amministrazioni comunali.

Le sezioni giurisdizionali della Corte hanno emesso nel 1986 sentenze di condanna nei confronti di amministratori per imposte non riscosse.

1.2 Aspetti finanziari della gestione

Premesso che nel decorso esercizio è stato istituito un nuovo capitolo di spese in conto capitale (7232) — su cui sono stati impegnati 9.059 miliardi — destinato al fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province, che trae origini dal capitolo 1597 di parte corrente, elemento questo che rende non omogeneo il confronto con gli esercizi precedenti, si rileva che gli stanziamenti per il 1986, inizialmente previsti in 16.664 miliardi (di cui 12.307,9 per spese correnti e 4.356,1 per spese in conto capitale, queste ultime pressochè tutte destinate alla finanza locale e allocate nel citato capitolo 7232) hanno subito, per effetto delle variazioni intervenute in corso d'esercizio, un aumento di ben 27.269,7 miliardi (22.529,6 miliardi nelle spese correnti e 4.727,1 miliardi nelle spese in conto capitale), portando così il totale delle assegnazioni definitive di bilancio a 43.933,7 miliardi, quasi completamente impegnate (43.920,8 miliardi, pari al 99,97 per cento del totale), con un incremento rispetto al 1985 (35.066,6 miliardi) del 25,2 per cento: al riguardo, va posto in evidenza il notevole aumento delle spese (era stato del 13,2 per cento nel 1985) che, come si vedrà subito, interessa in pari misura i trasferimenti alla finanza locale e le spese proprie del ministero.

La spesa ministeriale di gran lunga più elevata è costituita, anche nel 1986, dai trasferimenti operati a favore degli enti locali, che hanno segnato un incremento del 23,4 per cento rispetto al 1985, passando da 25.331,5 a 31.251,1 miliardi. Il bilancio proprio ministeriale è invece aumentato del 30,1 per cento, passando da 9.734,5 a 12.669,7 miliardi.

Quasi il 62 per cento di tale spesa, pari a 7.793,2 miliardi, è stato erogato per azioni ed interventi nel campo sociale, cui è stata destinata una quantità di risorse superiore del 51 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Continua pertanto la crescita delle dimensioni finanziarie del settore, già posta in evidenza nelle ultime relazioni; l'incremento della spesa (essenzialmente assorbita da trattamenti pensionistici a favore di invalidi civili, ciechi e sordomuti) è stato, nel triennio 1984/86, del 250 per cento (7).

Assai più contenuti sono stati gli incrementi delle altre spese; in particolare gli oneri per la sicurezza pubblica sono passati da 3.280,3 a 3.531,3 miliardi (+ 7,6 per cento), mentre per la protezione civile ed i servizi antincendi sono passati da 672,9 a 837,7 miliardi (+ 24,5 per cento).

Anche nel 1986, in misura anzi superiore agli anni precedenti, la quasi totalità degli stanziamenti ha dato luogo ad impegni: le economie sono, infatti, ammontate a soli 12,9 miliardi (erano state di 44,2 miliardi nel 1985).

Nell'anno i pagamenti globali hanno raggiunto il livello di 45.608,7 miliardi, di cui 38.220,4 in conto competenza e 7.388,3 in conto residui (questi ultimi pari al 90,7 per cento dei residui risultanti all'inizio dell'anno). Al netto dei trasferimenti alla finanza locale (34.482,1 miliardi, di cui 5.383,1 sui residui), essi sono assommati a 11.126,6 miliardi, dei quali 9.121,3 in conto competenza, pari al 72,2 per cento degli impegni (78,3 per cento nel 1985 e 77,4 per cento nel 1984) e 2.005,4 sul conto dei residui.

Al 31 dicembre 1986, l'importo globale dei residui era di 6.345,4 miliardi, (8.147,7 alla fine del 1985) dei quali 5.700,4 miliardi (89,8 per cento) provengono dalla gestione di competenza. La formazione di residui ha segnato forti incrementi nel settore delle attività assistenziali, mentre è molto diminuita in quello della finanza locale, rovesciando così il rapporto tradizionale che vedeva una più consistente formazione di residui in quest'ultimo comparto: sono infatti rimasti da pagare 2.920 miliardi nel comparto assistenziale (quasi tutti per pensioni) e 2.196,2 in quello della finanza locale.

Nell'anno è notevolmente aumentato il tasso di smaltimento dei residui pregressi per spese proprie del ministero (2.293,9 miliardi al 1° gennaio), con pagamenti pari a 2.005 miliardi, che rappresentava

(7) Per l'esatta valutazione di tale dato si rinvia a quanto esposto nel successivo paragrafo 4.1., nella relazione dello scorso anno e nel referto specifico al Senato sulle regolazioni debitorie reso dalla Corte il 2 aprile 1985.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL' INTERNO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Ann	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				ESPOSIZIONI				PAGAMENTI (COMP-RES)				RESIDUI								
	MEZZAI		DEFINITIVE		MEZZAI		DEFINITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)						
	Importo	Indice	%	(1)	Importo	Indice	%	(2)	Importo	Indice	%	(1)	Importo	Indice	%	(2)	Importo	Indice	%	(1)	Importo	Indice	%	(2)	
1976	637	100	-	1.163	100	-	0	0	1.167	100	36,8+	100	1.178	100	10,8+	276	100	84,8+	26	100	712,7+	100	-	-	
1977	1.109	179	18,3+	1.596	136	0	0	0	1.591	136	36,8+	111	1.304	111	10,8+	311	106	84,8+	28	103	229	813	8,4-	-	-
1978	1.306	146	28,8+	2.305	198	0	0	0	2.302	198	38,8+	125	2.108	181	37,8+	369	119	28,8+	20	76	207	736	8,4-	-	-
1979	18.789	1143	872,7+	12.761	1097	108,7+	0	0	12.753	1103	108,8+	108	11.529	108	48,7+	1.197	433	33,8+	108	378	48,7-	28,1-	-	-	
1980	1.708	102	84,1-	15.786	1361	21,1+	2,89	17,779	15,794	1359	21,1+	180	16.209	1382	48,7+	1.197	433	33,8+	78	271	28,1-	28,1-	-	-	
1981	2.957	284	56,8+	21.091	1848	37,8+	2,774	2,774	21.598	1862	37,8+	8,4-	17.049	1467	8,4-	5.246	1825	8,4-	3	10	98,4-	108,8+	-	-	
1982	15.554	1089	485,3+	18.577	1602	9,5-	15,271	15,271	18.572	1597	9,4-	10,8+	18.174	1572	24,4+	6.108	222	10,4+	0	0	0	0	-	-	-
1983	28.086	2141	28,8+	24.788	2125	28,3+	28,018	24,688	24,801	2112	28,4+	28,4+	23.767	2019	24,4+	7.853	278	28,4+	0	0	0	0	-	-	-
1984	28.482	3144	48,8+	31.653	2671	25,7+	28,175	31,087	28,982	2575	25,5+	13,3+	28.177	2409	22,4+	8.139	296	23,3+	0	0	0	0	-	-	-
1985	33.729	3089	14,8+	38.982	3319	13,8+	34,652	37,276	35,949	3039	13,3+	13,3+	34.025	2963	10,8+	8.139	296	23,3+	0	0	0	0	-	-	-
1986	12.318	1915	83,5-	34.659	2987	8,7-	17,489	41,851	34,529	3012	12,3+	8,3-	37.729	3209	8,3-	5.892	1943	37,4-	0	0	0	0	-	-	-

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

Ann	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				ESPOSIZIONI				PAGAMENTI (COMP-RES)				RESIDUI								
	MEZZAI		DEFINITIVE		MEZZAI		DEFINITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)						
	Importo	Indice	%	(1)	Importo	Indice	%	(2)	Importo	Indice	%	(1)	Importo	Indice	%	(2)	Importo	Indice	%	(1)	Importo	Indice	%	(2)	
1976	0	100	-	7	100	-	0	0	7	100	44,8+	100	7	100	2,8-	4	100	94,8+	2	100	100,0+	100	-	-	
1977	0	100	0,8+	11	146	28,8+	0	0	11	146	28,8+	67	7	7	48,8+	7	106	61,8+	0	203	0,8-	0,8-	-	-	
1978	0	100	0,8+	14	186	0,7-	0	0	14	179	0,7-	10	10	10	67,8+	10	251	33,8+	2	67	0,7-	0,7-	-	-	
1979	0	100	0,8+	13	179	32,8+	0	0	13	179	32,8+	10	10	10	21,8+	9	219	28,8+	1	79	10,8+	10,8+	-	-	
1980	0	100	0,8+	17	255	18,3+	10	10	17	225	18,3+	20	20	27,2	27,2+	6	109	5,8-	5	249	28,3+	28,3+	-	-	
1981	0	100	0,8+	29	289	18,3+	0	0	29	289	18,3+	13,1-	13,1-	13,1-	13,1-	8	109	14,7-	0	23	0,8+	0,8+	-	-	
1982	0	100	0,8+	17	254	11,1-	0	0	17	224	11,1-	2,7+	2,7+	2,7+	2,7+	7	103	3,5-	1	42	7,3+	7,3+	-	-	
1983	0	100	0,8+	16	249	11,7-	0	0	16	249	11,7-	16	16	16	16	16	108	14,1+	3	146	24,8+	24,8+	-	-	
1984	0	100	0,8+	18	212	11,7-	0	0	18	212	11,7-	17	17	17	17	17	108	14,1+	2	113	21,7-	21,7-	-	-	
1985	0	100	0,8+	18	255	28,4+	0	0	18	255	28,4+	17	17	17	17	17	107,8+	10,7+	2	113	21,7-	21,7-	-	-	
1986	4.336	-	-	8.893	-	-	4.336	8.893	8.893	-	-	7.899	-	-	-	1.264	-	-	-	2	112	8,3-	8,3-	-	-

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

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

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL' INTERNO

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

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

CC - 11 - ZR - 04

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	21.621.268	12,86			0,12	0,00	0,00	21.457.102	99,24	422	0,00	163.742	0,76
1982	19.574.490	82,86			0,49	0,12	0,00	19.477.754	99,51	125	0,00	96.611	0,49
1983	24.726.627				22,06	0,64	0,10	24.371.063	98,56	268.650	1,09	86.914	0,35
1984	31.078.950				75,79	22,86	0,55	30.829.506	99,20	45.427	0,15	204.017	0,66
1985	35.110.887					78,39	20,45	34.704.089	98,84	360.663	1,03	46.135	0,13
1986	43.933.751						87,00	38.220.404	87,00	5.701.797	12,98	11.549	0,03
TITOLO 1													
1981	21.601.367	12,84			0,12	0,00	0,00	21.437.303	99,24	422	0,00	163.642	0,76
1982	19.557.191	82,88			0,49	0,12	0,00	19.460.555	99,51	25	0,00	96.611	0,49
1983	24.708.665				22,05	0,64	0,10	24.353.400	98,56	268.551	1,09	86.914	0,35
1984	31.063.264				75,80	22,85	0,47	30.788.759	99,12	70.513	0,23	203.992	0,66
1985	35.091.996					78,40	20,39	34.668.810	98,79	377.051	1,07	46.135	0,13
1986	34.850.491						87,20	30.390.442	87,20	4.448.500	12,76	11.549	0,03
TITOLO 2													
1981	19.900	38,58			0,00	0,00	0,00	19.800	99,50	0	0,00	100	0,50
1982	17.209	61,71			0,00	0,00	0,00	17.199	99,42	100	0,58	0	0,00
1983	17.762				35,21	0,19	0,00	17.662	99,44	100	0,56	0	0,00
1984	15.696				53,39	45,97	160,40	40.746	259,76	-25.086	-159,92	26	0,16
1985	18.892					54,26	132,48	35.280	186,75	-16.388	-86,75	0	0,00
1986	9.083.259						86,20	7.829.963	86,20	1.253.297	13,80	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

l'87,4 per cento dei residui iniziali (79,6 per cento nel 1985). A fine esercizio l'ammontare dei residui per spese proprie è pari a 3.722,2 miliardi, dei quali 3.504 di nuova formazione. Considerato che la corrispondente somma del 1985 è pari a 2.302,4 miliardi, va rilevato, a fronte della diminuzione delle somme, rimaste da pagare nel settore dei trasferimenti alla finanza locale, il notevole aumento (+ 62 per cento circa) dei residui per spese proprie del ministero.

2. Gestioni fuori bilancio

Nell'ambito dell'amministrazione operano sei gestioni fuori bilancio, la più importante delle quali è la gestione della ex amministrazione per gli aiuti internazionali (A.A.I.), che trae la sua origine dalla "riserva fondo lire UNRRA" istituita nell'immediato dopoguerra a seguito dell'accordo tra il governo italiano e l'UNRRA del 12 novembre 1947 — cui è stata data esecuzione con il decreto legislativo 10 aprile 1948, n. 1019 — e trasformata poi in "Amministrazione per le attività italiane ed internazionali". Tale amministrazione fu soppressa (articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617) in occasione dell'ulteriore trasferimento di competenze statali alle Regioni a statuto ordinario e contemporaneamente fu stabilito che il suo patrimonio fosse ripartito tra lo Stato e le Regioni; a seguito di tale ripartizione si è ritenuto — considerato che il citato accordo internazionale deve rimanere in vigore fino all'esaurimento di tutte le risorse del fondo lire — che la gestione dovesse sopravvivere in capo alla Direzione generale servizi civili del ministero competente a dare esecuzione agli accordi internazionali in materia di assistenza con riferimento al 50 per cento del patrimonio ex A.A.I. residuo allo Stato.

Soltanto a decorrere dalla fine dell'esercizio 1984, con l'esaurimento delle procedure relative alla ripartizione sopra indicata, l'amministrazione ha provveduto a riattivare la gestione in parola, destinando a fini di assistenza il reddito prodotto dalla quota della riserva fondo lire residua allo Stato. Va al riguardo posto in rilievo che il patrimonio della gestione ammontava alla fine del 1983 ad oltre 50 miliardi ed era costituito da beni immobili, titoli obbligazionari, depositi in conti correnti bancari e postali e mutui attivi; il reddito di tale patrimonio nel corso del 1984 è stato di 10,5 miliardi, dei quali soltanto 1,3 destinati a fini istituzionali (in larga prevalenza assistenza ad handicappati ed anziani nonché interventi a favore di progetti di cooperazione internazionale), con conseguente accantonamento dell'avanzo (superiore a 9 miliardi) in apposito fondo.

In considerazione della rilevanza della gestione sia in termini di consistenza patrimoniale sia in relazione alle finalità cui deve corrispondere, si ritiene necessario ed urgente un intervento legislativo che disciplini la gestione in tutti i suoi aspetti, sia quelli organizzativi interni, individuando in primo luogo gli organi di gestione e di amministrazione, sia quelli relativi alle concrete finalità cui il patrimonio deve essere destinato.

Nell'attuale situazione, infatti, oltre ai problemi giuridici concernenti il ruolo della direzione generale servizi civili in ordine ai cennati beni patrimoniali ed allo svolgimento di una così peculiare attività gestionale, va posta in rilievo la discrezionalità dell'Amministrazione in relazione alla genericità dei fini di assistenza e riabilitazione (punto V lettera E dell'accordo avanti citato) delle erogazioni.

In tale contesto, va da ultimo segnalato un accordo tra il governo italiano e l'ONU organismo successore dell'UNRRA adottato il 22 settembre 1986 e non ancora ratificato, istitutivo di un centro per l'infanzia nell'ospedale degli Innocenti a Firenze, il cui onere finanziario è posto in parte a carico della gestione in argomento.

Le altre cinque gestioni, di importanza finanziaria ed operativa non molto rilevante, sono le seguenti:

– Fondo tasse di concorso (articolo 45 della legge 8 giugno 1962, n. 604), costituito da modesti versamenti effettuati dai candidati ai concorsi per segretario comunale e provinciale, con i quali si provvede al pagamento delle spese di funzionamento delle commissioni di concorso (è in corso l'istruttoria sui rendiconti relativi al 1982 e al 1983);

– Fondo per la formazione professionale degli ufficiali di stato civile (istituito dall'articolo 27 della legge 26 aprile 1983, n. 131), alimentato da una quota (10 per cento) dei diritti di stato civile: è in corso l'esame del rendiconto relativo al 1984 (primo anno di operatività), il cui dato finanziario saliente è rappresentato da una giacenza di cassa a fine esercizio di 747 milioni a fronte di 823 milioni introitati, dato che testimonia quanto meno una notevole difficoltà di avvio;

– Gestione stralcio della ex cassa sovvenzioni antincendi (articolo 86 della legge 15 maggio 1961, n. 496), di cui sono in corso di esame i rendiconti relativi agli esercizi dal 1983 al 1985; come già rilevato nelle precedenti relazioni, la gestione ha pressochè esaurito le finalità per le quali era stata istituita;

– Fondo diritti di segreteria riscossi dai comuni e dalle province (articolo 42 della legge 8 giugno 1962, n. 604), costituito da una quota (30 per cento) di tali diritti e destinato a talune provvidenze a favore dei segretari comunali; nel corso dell'anno è stato dichiarato regolare il consuntivo relativo al 1980, mentre sono tuttora in esame quelli relativi al 1981 ed al 1982. Il fondo presenta elevati avanzi di gestione, tanto che alla fine del 1982 esisteva una giacenza di cassa per oltre 3,7 miliardi; non sono disponibili dati più recenti, in quanto i rendiconti successivi al 1982 non sono ancora pervenuti alla Corte;

– Gestione delle somme versate dai comuni per la fornitura, tramite le prefetture, delle carte d'identità, in ordine alla quale sono stati dichiarati regolari i consuntivi relativi agli esercizi 1982 e 1983. Si pone in evidenza l'opportunità di procedere alla soppressione di tale gestione, in quanto essa si configura come una mera partita di giro di somme che le singole prefetture introitano dai comuni e versano quindi in tesoreria con procedura inutilmente laboriosa, dal punto di vista organizzativo, per le prefetture medesime tenute a predisporre i relativi rendiconti (8).

3. Organizzazione dei servizi e personale

3.1 Dipartimento della pubblica sicurezza

La legge 10 ottobre 1986, n. 668 ("modifiche e integrazioni alla legge 1 aprile 1981, n. 121", e relativi decreti di attuazione, sul nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) interviene in una fase alquanto avanzata dell'attuazione della riforma del 1981 e tende ad assicurare una migliore efficienza dei servizi di tutela dell'ordine pubblico soprattutto attraverso la revisione di talune situazioni relative al trattamento economico e normativo delle forze di polizia.

Quanto alla relativa copertura (l'onere è stato, indistintamente per gli esercizi 1986, 1987 e 1988, valutato in 67 miliardi per anno), va notato che parte delle somme sono tratte da capitoli allocati negli stati previsione della spesa del ministero dell'interno (capitolo 2501) e della difesa (capitolo 4501), ambedue attinenti a spese per stipendi, in quanto l'accantonamento di 50 miliardi nel fondo speciale di parte corrente si è rivelato insufficiente rispetto al fabbisogno calcolato nella sede legislativa (9).

In particolare è stato in più punti rivisto il decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 340, relativo all'ordinamento del personale e all'organizzazione degli uffici dell'amministrazione civile. Il fatto che la recente legge abbia riguardato, nel contesto del nuovo ordinamento della pubblica sicurezza, anche il personale dell'amministrazione civile precisa la tendenza verso la costruzione di un apparato nel quale funzioni di polizia e funzioni civili finiscano per essere collegate, con riflessi immediati sulla tendenziale uniformità del trattamento economico. Manifestazione di tale tendenza è nella modifica dell'articolo 43 della legge n. 121 del 1981 (articolo 58 della legge 668 del 1986), il quale estende, al di là dell'esercizio di funzioni di polizia, anche ai direttori centrali del ministero l'indennità già riconosciuta ai prefetti ed agli operatori della pubblica sicurezza.

(8) Analogo avviso è stato espresso dalla ragioneria centrale presso il ministero in sede di trasmissione dell'ultimo rendiconto.

(9) Sugli aspetti anomali di tale forma di copertura vedasi il capitolo relativo alla legislazione di spesa.

Su una linea che appare direttamente funzionale alle esigenze della pubblica sicurezza sono le norme (articoli 12, 13, 24 e 50) che agevolano l'accesso ai ruoli tecnici della polizia di Stato. Su tali norme si innesta il decreto-legge 22 maggio 1987, n. 199 (analoga norma era già contenuta nel decreto-legge 21 marzo 1987, n. 101, non convertito in legge) che attribuisce ai dirigenti dei ruoli tecnici e ai sanitari della polizia il trattamento economico riconosciuto al personale che espleta funzioni di pubblica sicurezza. Tali disposizioni potranno dare un contributo alla rimozione degli ostacoli che per quasi un quinquennio non hanno consentito l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337, relativo ai ruoli tecnici.

Va infine sottolineato che talune misure hanno fini diversi dal programma di potenziamento dell'efficienza del servizio: così la norma (articolo 36) che consente ai marescialli, idonei ai concorsi per l'inquadramento nei ruoli degli ispettori, di conseguire la promozione alla qualifica di ispettore capo "dal giorno precedente alla cessazione dal servizio" dovuta non solo a limiti di età, a infermità o decesso, ma anche a domande degli interessati.

Anche la legge n. 668 del 1986, al pari della legge n. 121 del 1981 prevede in più parti il ricorso alla normazione secondaria, il che, se è per un verso utile a causa dell'articolata complessità delle situazioni soggettive da risolvere, dall'altro rappresenta, come già accaduto nel 1981, un fattore di rallentamento attuativo, che potrebbe essere ora accentuato anche dalla elevata frammentarietà del testo legislativo del 1986.

Tarda ancora il regolamento sulle nuove norme di amministrazione e di contabilità dell'amministrazione della pubblica sicurezza, previsto dalla legge 121 del 1981 (articolo 100). Rimangono pertanto operanti le norme di contabilità, relative al corpo delle Guardie di pubblica sicurezza, norme non più adeguate alle moderne esigenze di gestione dei fondi amministrati dal dipartimento (10). Ciò influisce anche sulla struttura dello stato di previsione della spesa del ministero, nel quale non è agevolmente individuabile la pluralità dei centri di spesa che operano nel detto dipartimento, la cui organizzazione, come posto in evidenza dalla Corte nella relazione inerente all'esercizio 1984, è assai più articolata di quella antecedente la riforma. Un efficace e sistematico coordinamento della spesa per centri di imputazione della medesima nel dipartimento della pubblica sicurezza è effettuato nell'ambito della direzione centrale per i servizi di ragioneria, ma tale documento ha un rilievo meramente interno.

Definita nel 1984 (decreto ministeriale 16 ottobre 1984), l'organizzazione centrale della pubblica sicurezza è stata rivista in alcuni punti nel 1986 (decreto ministeriale 1 dicembre 1986); la revisione non ha significativamente inciso sulla struttura del dipartimento, disegnata nel 1984, ma ha comportato un'ulteriore crescita delle specifiche funzioni dirigenziali (11).

Quanto all'organizzazione periferica, a distanza di cinque anni dalla legge di riforma sono intervenuti i primi atti organizzativi di un certo rilievo. È stato realizzato (decreto ministeriale 11 febbraio 1986)

(10) Da fonte dell'amministrazione risulta che lo schema del regolamento, predisposto dal ministero dell'interno, è all'esame del ministero del tesoro. Risulta, altresì, che il dipartimento della pubblica sicurezza ha predisposto lo schema all'esame delle varie direzioni generali del ministero del nuovo "regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia da parte degli uffici centrali e periferici". Tale regolamento dovrà sostituire quello del 1981 (d.P.R. 27 luglio 1981, n. 489), ritenuto inadeguato alle attuali esigenze, che richiedono maggiore speditezza dell'attività amministrativa.

(11) Fra le principali innovazioni si ricordano le seguenti: la direzione centrale della polizia criminale è articolata in 4 servizi (anticrimine, Interpol, scientifico e antidroga); la direzione centrale per gli affari generali comprende 5 servizi (affari generali, ordine pubblico, amministrativo e sociale, assistenza e attività sociali, stranieri) e 2 uffici (coordinamento della attività dei gruppi sportivi della polizia di Stato; studi e legislazione). La direzione centrale per la polizia di prevenzione opera in 2 servizi (investigazioni generali, antiterrorismo e operazioni speciali). Fra gli 8 servizi della direzione centrale del personale va notata l'istituzione del servizio concorsi (articolato in 3 divisioni, fra le quali è il centro psicotecnico) e del servizio sanitario (3 divisioni) con attribuzioni assai articolate nel campo sanitario avente attinenza con le attività di polizia.

Anche in questo atto organizzativo si nota la rilevante consistenza delle funzioni dirigenziali, che nel solo ambito degli uffici contemplati dal decreto sono pari a ben 114 unità.

l'ordinamento dei "reparti mobili", istituiti per la tutela dell'ordine pubblico, per esigenze di pubblico soccorso nonché per concorrere ad altre operazioni di pubblica sicurezza e ai servizi di istituto svolti dagli organi territoriali di polizia (12). Sono stati inoltre istituiti (decreto ministeriale 15 dicembre 1986) dodici "centri territoriali di supporto", in attuazione del punto n. 9 dell'articolo 31 della legge n. 121, per lo svolgimento di attività di supporto della polizia di Stato in materia logistica, amministrativa, assistenziale e di addestramento (13).

Rimane da realizzare l'organizzazione periferica della pubblica sicurezza nei punti, assai qualificanti per la funzionalità della riforma, che riguardano in particolare le questure, i commissariati, i posti di polizia nonché i settori della polizia stradale, di frontiera, ferroviaria e postale.

L'amministrazione è inoltre impegnata in un programma di potenziamento tecnologico, che nel 1986 ha assorbito 79,3 miliardi, dei quali 23,8 spesi sulle disponibilità autorizzate per il 1986 dalla legge finanziaria del 1984 che ha rifinanziato la legge n. 90 del 1982, e 55,5 a carico degli stanziamenti ordinari (capitolo 2632). La spesa complessiva nel triennio 1984-1986 è quindi ammontata a globali 189,3 miliardi, dei quali 48,5 (9,9 nel 1985 e 14,8 nel 1984) a carico del detto programma di potenziamento interforze (la somma è pari al 28,6 per cento delle specifiche disponibilità 169,8 miliardi assegnate alla pubblica sicurezza nel triennio) e 140,8 miliardi a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio, ove la spesa del 1986 è rimasta invariata rispetto al 1985 (55,5 rispetto a 56 miliardi), che peraltro aveva superato di ben il 91,1 per cento quella del 1984 (29,3 miliardi).

Per far fronte alle accresciute esigenze di formazione, aggiornamento e specializzazione del personale della polizia di Stato sono state istituite nuove scuole nonché sezioni distaccate presso i reparti mobili per l'addestramento degli agenti ausiliari; nel corso dell'anno il numero degli istituti, scuole e centri di addestramento è cresciuto di 4 unità (da 23 a 27) e quello dei distaccamenti per l'addestramento degli agenti ausiliari (14) è raddoppiato (da 6 a 12 unità).

Nonostante le dette iniziative, le strutture formative risultano insufficienti e ciò rende pertanto necessario scaglionare i corsi, specie per gli allievi agenti, con conseguenti ritardi nelle assunzioni (15).

Il programma di potenziamento delle strutture immobiliari ad uso della polizia di Stato è incluso nel disegno di legge (atto camera n. 3370) che accanto alla realizzazione di alloggi di servizio per le forze di polizia, prevede la costruzione di nuove sedi di servizio, scuole e infrastrutture della polizia di Stato. Ciò per risolvere gli attuali problemi di ordine organizzativo-logistico legati alla insufficiente dotazione di strutture immobiliari, anche per le scuole di polizia (16).

(12) Con d.m. 10 novembre 1986 sono stati istituiti, in attuazione dell'articolo 31 della legge 121 del 1981 i reparti "volo" della polizia di Stato. Dei 13 reparti previsti ne sono stati costituiti 8 (a Roma, Milano, Bologna, Palermo, Reggio Calabria, Napoli, Oristano e Firenze) alle dipendenze di primi dirigenti. La dotazione organica complessiva è prevista in 727 unità (210 piloti).

(13) Nelle seguenti località: Torino, Milano, Padova, Bologna, Firenze, l'Aquila, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo e Cagliari. Peraltro non tutti i centri sono già operativi, con conseguente depotenziamento dei centri vicini, cui le loro funzioni sono state temporaneamente assegnate. Ad esempio, nonostante i problemi di sicurezza pubblica che presentano ambedue le città, le funzioni del centro di Reggio Calabria, non ancora operante, sono state assegnate a quello di Napoli.

(14) Da notizie dell'amministrazione risulta che per la scuola allievi agenti l'amministrazione ha acquisito laboratori computerizzati concepiti per l'addestramento in materia di carattere professionale e per un primo contatto degli allievi con gli strumenti informatici.

(15) Nel 1986 sono stati organizzati 8 corsi per allievi agenti con 6288 presenze. Risulta però che dei 7765 allievi agenti assunti nel 1986 sono state avviate alle scuole 1880 unità, che entreranno in servizio nel settembre 1987. Per i restanti 5885 allievi, l'avvio alle scuole avverrà a scaglioni, compatibilmente con la disponibilità delle strutture.

(16) Nel programma di integrazione del patrimonio immobiliare della polizia di Stato si inserisce la legge 16 febbraio 1987, n. 83, che ha autorizzato la cessione al Comune di Cortina d'Ampezzo di alcuni beni immobili patrimoniali disponibili dello Stato in permuta di terreni di proprietà comunale siti nella stessa città e necessari, tra l'altro, per la costruzione di nuove caserme per la polizia di Stato.

3.2 Protezione civile

I ritardi legislativi che si registrano nella definizione di un assetto organico della protezione civile, intesa nella sua globalità operativa e di gestione dei mezzi finanziari disponibili, unitamente al diverso livello degli stanziamenti annuali, creano i presupposti di fatto per un aumento della presenza nel settore del ministero per il coordinamento della protezione civile e una progressiva riduzione del ruolo istituzionale del ministero dell'interno.

Va infatti notato che, mentre nell'ultimo triennio le somme gestite dal ministero dell'interno sono ammontate a 527 miliardi nel 1984, 673 nel 1985 e 838 nel 1986, i mezzi posti a disposizione del ministro per il coordinamento della protezione civile sono invece stati pari a 1119 miliardi nel 1984, 745 miliardi nel 1985 e 1332 nel 1986.

Se si tiene altresì presente come gran parte delle disponibilità ministeriali dell'interno sia andata al personale (421,4 miliardi nel 1984; 488,8 miliardi nel 1985 e 562,7 nel 1986) che ha quindi assorbito rispetto alla spesa globale il 79,9 per cento nel 1984, il 72,6 per cento nel 1985 ed il 67,1 per cento nel 1986, si nota come le potenzialità di sviluppo e di concreto intervento ministeriale siano state, anche se crescenti, alquanto limitate.

Per larga parte degli interventi operativi quanto detto dimostra 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 ben definiti sia nelle funzioni di coordinamento (suddivise in più centri decisionali) sia in quelle operative (anch'esse gestite in modo frammentario), sicchè va delineandosi una situazione nella quale vengono a configurarsi sovrapposizioni con il ministero dell'interno. A tale situazione non sembra inoltre che potrà avviarsi a breve termine, anche considerando il fatto che l'accantonamento nel fondo speciale di parte corrente, destinato all'istituzione del servizio nazionale per la protezione civile ha subito nel triennio sistematici ridimensionamenti (dai 30 miliardi del 1984, ai 20 del 1985 ed ai 16 del 1986, come risulta dai dati iscritti nella tabella B allegata alle leggi finanziarie inerenti al 1985, al 1986 ed al 1987).

Va inoltre considerata la politica legislativa inerente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, sia per ciò che attiene alla collocazione istituzionale degli operatori sia per la parte relativa al miglioramento delle potenzialità operative. Sotto il primo profilo va notato che il decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68 ("Determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva, di cui all'articolo 5 della legge quadro sul pubblico impiego 29 marzo 1983, n. 93") ha inserito il Corpo (articolo 5) nel "comparto del personale delle aziende e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo". Circa il potenziamento va notata la riduzione (da 6.700 a 5.360 milioni) delle disponibilità di spesa per il 1987 (a carico del fondo speciale di parte corrente) per i servizi di supporto tecnico ed amministrativo contabile del corpo nazionale dei vigili del fuoco e l'incremento, seppure lieve (da 20.000 a 20.197 milioni) delle somme da spendere per il potenziamento degli organici (17).

Sollecite decisioni sono suggerite anche dalla considerazione che cospicui fondi per la protezione civile sono da anni gestiti appunto dalla relativa amministrazione col modulo contabile delle gestioni fuori bilancio; modulo giustificabile invero per entità cospicue di spesa in presenza di esigenze eccezionali, ma non per l'esercizio permanente di una funzione.

Nel corso dell'anno non vi sono state norme di rilievo nel settore, se si eccettua la legge 28 febbraio 1986, n. 46 (di conversione del decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 791) che, oltre ad incrementi organici dei vigili del fuoco (1.000 posti da portarsi in detrazione ai ruoli del supporto tecnico) ha, tra l'altro, previsto il riassetto

(17) Quest'ultima misura è inserita nella finanziaria 1987 in parziale difformità dall'emendamento (n. 4016.16.2) allo stato di previsione della spesa del ministero, approvato dalla Camera dei deputati col consenso del rappresentante del dicastero, il 15 ottobre 1986 (Camera, boll. n. 678 del 15 ottobre 1986 pagine 18 e 19). Nell'emendamento la somma accantonata era prevista in misura pari a 275,7 miliardi nel triennio 1987-89, mentre nel fondo speciale di parte corrente le disponibilità di spesa iscritte per il medesimo periodo ammontano a 145,9 miliardi (50,5 per il 1988 e 75,2 per il 1989).

degli ispettorati dei vigili, da istituire nelle regioni che ne erano prive. A tale prescrizione l'amministrazione ha provveduto (decreto ministeriale 13 maggio 1986), ma ha dovuto disporre, nel contempo, la sospensione dell'efficacia del provvedimento, sino all'adeguamento della pianta organica del personale dirigente del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

È in corso l'attuazione dei piani quinquennali (1985-89) inerenti sia al potenziamento e al rinnovamento delle attrezzature, dei macchinari e degli impianti tecnici dei vigili del fuoco (55 miliardi spesi nel 1986, che si aggiungono ai 20 spesi nel 1985) sia alle opere relative alle sedi del Corpo (30 miliardi stanziati nel 1986 e 30 del 1985) (18).

La riorganizzazione della direzione generale disposta nel 1985 presentava, come sottolineato nella precedente relazione, aspetti non definiti circa il coordinamento della protezione civile nell'ambito della pubblica amministrazione; ma le attribuzioni del servizio della protezione civile sembravano far propendere per la convergenza, nello stesso ministero dell'interno, delle fondamentali decisioni da adottare nella materia.

Nel corso del 1986, peraltro, una misura organizzativa importante come il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 2 luglio 1986, con il quale è stata disposta una nuova articolazione della commissione tecnico-scientifica per lo studio dei problemi relativi alla individuazione dei rischi che comportano misure di protezione civile, commissione in cui sono rappresentati tra gli altri anche il ministero della sanità e l'ente ferrovie, ha completamente ignorato il ministero dell'interno.

Aspetti disarmonici comporta anche il diverso regime giuridico delle spese, così che, ad esempio, per la realizzazione del piano di potenziamento e ristrutturazione dei centri di pronto intervento (spesa prevista 7,5 miliardi) il ministro per il coordinamento della protezione civile ha autorizzato quello dell'interno ad avvalersi del sistema di esecuzione a trattativa privata o in economia, in deroga alle procedure previste alla contabilità generale dello stato e da altre norme procedurali.

Va peraltro posto in evidenza che si sono anche verificate positive iniziative di coordinamento a livello di programmazione, come nel caso della ristrutturazione delle colonne mobili regionali dei vigili del fuoco, su cui si riferisce più ampiamente nel successivo paragrafo 4.4.

Oltre al coordinamento a livello programmatico, riveste particolare importanza per l'efficienza complessiva del servizio il coordinamento operativo, in assenza del quale tale efficienza potrebbe essere compromessa dalla codipendenza da diversi centri decisionali degli operatori impegnati per immediate esigenze d'intervento.

3.3 Servizi civili

Nel settore, com'è noto, l'amministrazione dispone di un assetto organizzativo che consente di dispiegare una notevole quantità di servizi, i quali comportano la spesa di una quota rilevante degli stanziamenti ministeriali, peraltro, come già detto, quasi tutta destinata al pagamento delle provvidenze per invalidi civili, ciechi e sordomuti.

I servizi sono assicurati anche mediante gli organi periferici dell'amministrazione, ove permangono necessità di chiarificazioni normative e di delimitazioni di confini tra attribuzioni statali e regionali. In tale sede andrebbero studiate forme di raccordo fra le varie attività assistenziali nell'ambito di una globale definizione dell'assistenza pubblica.

Nel fondo speciale di parte corrente risulta iscritto, per il triennio 1987-1989, un accantonamento pari a 250 miliardi complessivi (50 per il 1987 e 100 per ciascuno dei due successivi anni), con il meccanismo del fondo speciale negativo che collega la riforma dell'assistenza alla minore spesa che dovrebbe conseguire all'approvazione della legge sulla "revisione del finanziamento pubblico alle associazioni" (19).

(18) Cfr., al riguardo, *infra*, par. 4.4.

(19) Sui fondi speciali negativi la presente relazione si sofferma nel cap. I.

È peraltro positivo il fatto che per la prima volta, oltre a fare espressa menzione, nella discussione inerente allo stato di previsione della spesa del ministero dell'interno, delle esigenze riorganizzative della materia, venga fissato un concreto riferimento finanziario, pur con i limiti predetti, che dovrebbe a breve consentire l'esame del problema nella sede parlamentare (cfr. Camera, V commissione, bollettino n. 683 del 22 ottobre 1986).

3.4 Situazione numerica del personale

3.4.1 Dipartimento della pubblica sicurezza

Soltanto i ruoli dirigenziali della polizia di Stato registrano una consistenza di poco inferiore a quella prevista dall'organico (752 dirigenti rispetto ai 780 previsti); tutti gli altri ruoli sono più o meno ampiamente deficitari, con particolare riguardo a quelli degli ispettori, la cui entità rappresenta una percentuale minima rispetto dalla dotazione prevista (2.652 presenze rispetto ad un organico di 8.668 unità) e che registra addirittura una diminuzione di 165 unità rispetto all'anno precedente. Nel ruolo degli assistenti ed agenti il numero dei dipendenti è invece aumentato di 851 unità, portando le presenze a 53.713 unità rispetto a 67.281 di organico (20).

Nel totale si è comunque avuto un aumento di circa 600 unità rispetto al 1985, che ha portato la consistenza da 71.728 a 72.326 unità.

Permane invece critica anche nel 1986 la situazione nei ruoli sanitari e tecnici; peraltro, nel ruolo sanitario un miglioramento si avrà con la definizione di due concorsi in atto e nel ruolo tecnico le nuove norme di cui si è parlato al precedente punto 3.2. (legge n. 668 del 1986 e ancor più decreto-legge 21 marzo 1987, n. 101) dovrebbero a medio termine modificare radicalmente la situazione, cui attualmente si cerca di ovviare con la temporanea utilizzazione di personale che espleta ordinarie funzioni di polizia, oltre che con il richiamo in servizio di personale già impiegato in mansioni tecniche e collocato a riposo.

3.4.2 Amministrazione civile

Anche nel 1986 è proseguito, pur se in modo assai meno rilevante del precedente esercizio, l'incremento della consistenza effettiva dei dipendenti delle varie qualifiche funzionali e dirigenziali.

Per quanto riguarda in particolare i settori operativi particolarmente deficitari di cui si è fatto cenno nella precedente relazione (traduttori-interpreti e addetti all'informatica), va segnalato che la situazione è nettamente migliorata nel primo dei due settori per effetto di numerose assunzioni di traduttori-interpreti che hanno portato le unità presenti a 175 su un organico di 300 (erano 12 nel 1985); nel settore degli addetti all'informatica invece i miglioramenti intervenuti nelle funzioni più elevate (sono ora presenti 3 analisti di sistemi su 4 previsti e 5 analisti di procedure su 6) rischia di essere vanificato, essendo ancora vacanti 7 posti di analista programmatore e 80 di programmatore e soprattutto mancando quasi totalmente il supporto degli operatori di consolle (presenti 15 unità su 120).

(20) Dalle 13.568 unità mancanti devono essere peraltro detratti 5.892 ausiliari e 858 allievi agenti. Si riporta qui di seguito il prospetto completo della consistenza di tutto il personale al 31 dicembre 1986.

Ruoli	Organico	Presenze	Vacanze
Dirigenti	780	752	28
Commissari	2.900	2.004	896
Ispettori	8.668	2.652	6.016
Sovrintendenti	19.230	13.205	6.025
Assistenti e agenti	67.281	53.713	13.568
Totale	98.859	72.326	26.533

3.4.3 Protezione civile e servizi antincendi

Come già anticipato al precedente punto 3.2, nell'anno è stato disposto un aumento d'organico di 1.000 vigili e sono stati assunti 1.261 vigili, nominati tra gli idonei di un precedente concorso.

Il recentissimo decreto-legge 16 aprile 1987, n. 146, ha inoltre disposto l'aumento di 100 unità nel ruolo tecnico della carriera di concetto e di 900 unità nel ruolo dei vigili del fuoco.

4. Attività istituzionale

4.1 Assistenza ad invalidi civili, ciechi e sordomuti

Anche nel 1986 la spesa per l'erogazione delle pensioni a invalidi civili, ciechi e sordomuti è notevolmente aumentata (7.710 miliardi a fronte di 5.125 miliardi nel 1985); va inoltre considerato che il meccanismo contabile adottato non elimina il problema degli oneri latenti, che già nei precedenti esercizi hanno dato luogo a regolazioni debitorie, il che concorre a non conferire tempestivamente la necessaria rappresentatività dei dati di bilancio inerenti all'entità e qualità della spesa (21).

Si rende altresì opportuno il riordino del sistema normativo che disciplina le pensioni spettanti agli invalidi civili, sistema appesantito dalle numerose rettifiche al medesimo apportate nel corso degli anni anche mediante leggi di interpretazione (22); continua invece a mancare una disciplina organica della materia.

Nel 1986 con legge n. 912 del 13 dicembre ("Interpretazione autentica dell'articolo 12, ultimo comma, della legge 30 marzo 1971, n. 118 e dell'articolo 7, ultimo comma, della legge 26 maggio 1970, n. 381, in materia di quote di assegni o pensioni spettanti agli eredi di mutilati o invalidi civili e di sordomuti") è stato posto riparo a inconvenienti applicativi di un certo rilievo che caratterizzavano le norme oggetto della detta interpretazione autentica. Nel 1986, inoltre, è stata rivista la misura (+ 4 per cento) dell'adeguamento automatico, per il 1987, dell'indennità di accompagnamento per i ciechi civili assoluti e per gli invalidi civili totalmente inabili, non deambulanti o non auto sufficienti (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 novembre 1986).

L'incremento della spesa è comunque soprattutto connesso al costante aumento del numero degli assistiti passati da 712.891 alla fine del 1985 a 814.071 alla fine del 1986; va peraltro posto in rilievo che, mentre il numero dei sordomuti e dei ciechi rimane sostanzialmente stazionario, l'aumento si concentra sugli invalidi civili, passati nel quadriennio 1982-1986, da 355.527 a 688.431 (23).

(21) Come è noto, infatti, i fondi per il pagamento di tali pensioni vengono anticipati dall'amministrazione delle poste, alla quale le somme sono rimborsate, a consuntivo, anche in anni successivi a quelli in cui sono avvenuti i pagamenti.

Tale meccanismo presenta il duplice vantaggio di non creare all'amministrazione difficoltà di cassa e soprattutto di garantire la continuità e la tempestività del pagamento delle pensioni, ma presenta il grave inconveniente segnalato nel testo, con la conseguenza che, essendo gli stanziamenti avulsi da qualunque rapporto con gli oneri effettivi, possono formarsi passività anche rilevanti non evidenziate in bilancio.

Per più diffuse notazioni al riguardo, si richiama il referto specifico al Senato sulle regolazioni debitorie reso dalla Corte il 2 aprile 1985.

(22) Ad esempio, l'aumento della misura dell'indennità di accompagnamento ai ciechi assoluti è stato disposto con legge 4 maggio 1983, n. 165, di interpretazione autentica dell'articolo 1 della legge 22 dicembre 1981, n. 682. Anche l'adeguamento dell'indennità di accompagnamento a favore degli invalidi civili totalmente inabili è stato reso possibile mediante interpretazione autentica (legge 26 luglio 1984, n. 392) dell'articolo 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18.

(23) La situazione numerica degli assistiti può essere così riepilogata (dati dell'Amministrazione):

Categoria	31.12.86	31.12.85	31.12.84	31.12.83	31.12.82
Inval.civ.	688.431	587.263	501.403	423.616	355.527
Sordomuti	15.384	15.612	15.656	15.770	15.827
Ciechi civ.	110.256	110.016	107.906	105.749	108.133
	814.071	712.891	624.965	545.135	479.487

Si debbono poi prevedere ulteriori rilevanti incrementi di spesa anche i prossimi anni, considerato che al 31.12.1986, secondo dati forniti dall'amministrazione, dovevano essere ancora sottoposte a visita 994.758 persone (erano 930.040 e 877.201 alla fine rispettivamente del 1985 e del 1984) che avevano inoltrato domanda per il riconoscimento della qualifica d'invalido civile nonché 184.387 per l'attribuzione dell'indennità di accompagnamento (24).

Va da ultimo segnalato che le difficoltà di funzionamento delle competenti commissioni, unite alla mancanza di criteri rigorosi ed uniformi in materia di accertamenti sanitari (sussistono rilevanti differenze tra le varie provincie non tutte riconducibili al diverso livello di reddito, tanto che, rispetto alla media nazionale di 1,21 invalidi civili su 100 abitanti, si va da un minimo di 0,55 della provincia di Milano ad un massimo di 2,99 della provincia di Massa Carrara e di 3,14 di quella di Siracusa), oltre a causare il pesante arretrato indicato nel precedente capoverso, sono alla base anche del notevole aumento del numero dei ricorsi al giudice ordinario, più che raddoppiati rispetto al 1985 (2.853 vertenze giudiziarie relative ad invalidi civili promosse nel 1986, di cui 1.071 avverso il silenzio-rifiuto, a fronte rispettivamente di 1.298 e 360 nel 1985).

In conclusione l'abnorme aumento del numero delle pensioni d'invalidità e soprattutto delle indennità d'accompagnamento (cfr. dati della nota 24) nonché la loro irregolare distribuzione nel territorio nazionale indica una patologia del settore che rende sempre più necessaria ed urgente l'adozione di misure tendenti ad un rigoroso accertamento della sussistenza e della permanenza (25) dei requisiti prescritti, eventualmente anche attraverso l'istituzione di organi che possano operare per una omogeneizzazione dei parametri seguiti, in modo da indirizzare le grandi quantità di risorse impiegate verso oggettive situazioni di bisogno, concentrandole semmai sui casi più gravi.

4.2 Altre attività assistenziali

In attuazione della legge 21 giugno 1985, n. 297 (di conversione, con modificazioni, del decreto legge 22 aprile 1985, n. 44) sono stati assegnati ad associazioni private e cooperative (10,9 miliardi), comuni ed altri enti pubblici (5,3 miliardi) ed unità sanitarie locali (2,8 miliardi) i fondi stanziati per il recupero e il reinserimento sociale dei tossicodipendenti (19 miliardi a fronte di 14 nel 1985) rivelatisi anche nel 1986 inadeguati al fabbisogno emerso nelle istruttorie ministeriali. Va peraltro precisato che la complessità della procedura prevista dalla legge, una certa resistenza frapposta da alcune regioni che rivendicano una propria competenza esclusiva in materia (26), nonché in taluni casi la difficoltà di pervenire al coordinamento — espressamente previsto dalla legge — tra unità sanitarie locali ed enti che agiscono nel campo del recupero dei tossicodipendenti hanno comportato ritardi nelle erogazioni, che hanno subito lo slittamento di circa un anno.

Si ribadisce poi l'opportunità di raccordi con il ministero di grazia e giustizia, allo scopo di valutare se un contributo all'elaborazione di ottimali criteri distributivi di risorse attualmente insufficienti possa essere offerto, oltre che dall'osservatorio permanente sul fenomeno droga istituito presso il ministero dell'interno, anche dalla conoscenza delle particolari situazioni di bisogno nelle quali versano gli ex detenuti tossicodipendenti.

(24) Al 31.12.1986 erano in godimento di tale indennità 382.553 persone (di cui 52.589 ciechi civili e 329.964 invalidi civili) a fronte di 86.981 al 31.12.1982. Al riguardo, è da notare che la concessione di tale indennità è cresciuta in modo assai più che proporzionale rispetto al numero degli assistiti: al 31.12.1986 questi ultimi sono infatti aumentati, rispetto al 31.12.1982, del 70%, mentre le concessioni dell'indennità hanno fatto segnare un aumento del 340%.

(25) Da primi dati in possesso dell'amministrazione basati peraltro su un campione non molto significativo, risulterebbe che gli accertamenti sulla permanenza dei requisiti prescritti, di cui all'art. 10, comma tredicesimo, della legge finanziaria del 1985, avviati nel primo semestre del 1986, avrebbero condotto ad una esigua percentuale di revoche per mancanza di requisiti economici e ad una ancora più modesta percentuale di revoche per mancanza di requisiti sanitari.

(26) Su iniziativa di alcune regioni è stato promosso il giudizio di legittimità costituzionale della normativa sopra indicata.

Circa gli interventi di primo soccorso effettuati dal ministero in caso di calamità di varia natura va detto che il dato della gestione (4,5 miliardi spesi nel 1986, con una tendenza al decremento degli stanziamenti) potrebbe acquistare un significato indicativo delle effettive esigenze ove fosse raccordato sia con quello inerente alle spese di analogo oggetto sostenute a carico del fondo per la protezione civile sia con i dati sulla spesa effettuata nell'ambito delle amministrazioni regionali. L'attuale sistema di spesa, collegato di regola a situazioni contingenti nelle quali potrebbe favorire eventuali duplicazioni di interventi in capo agli stessi beneficiari, rischia pertanto di non perseguire appieno l'obiettivo di ristoro dei danni prodottisi in reali situazioni di bisogno.

Si è intensificato (+ 35 per cento rispetto al 1985) l'incremento, già segnalato nella precedente relazione, del numero di richieste di asilo politico. Particolarmente elevato, anche nel 1986, il numero dei soggetti provenienti dalla Polonia (4422 unità pari ad oltre l'80 per cento delle assunzioni nei centri di assistenza: 5325 unità). La circostanza che vede la percentuale di coloro che hanno ottenuto la qualifica di rifugiato assai bassa rispetto a quella dei richiedenti asilo (27) induce ad esprimere perplessità sulla disciplina del settore e sull'entità della gestione, che ha richiesto risorse più elevate rispetto alle previsioni finali di spesa: lo stanziamento assestato per il 1986 è stato infatti il 24,5 miliardi rispetto ai 13,3 nel 1985 e agli 8 nel 1984, ma le spese effettive, cui si è fatto fronte con gli stanziamenti di competenza dell'esercizio 1987, hanno superato tale importo del 30 per cento circa, portandosi a 31,6 miliardi

Di conseguenza, anche lo stanziamento per il 1987 (23 miliardi) (28), già di per sé inferiore alla spesa ora indicata nell'esercizio 1986 (31,6 miliardi), risulta ulteriormente sottostimato a fronte della residua disponibilità di competenza una volta detratti i 7,1 miliardi impiegati per pagare le maggiori spese del 1986

Del resto, basti considerare che, essendo stato necessario anche nel 1986, a causa del sovraffollamento dei centri di Latina e di Capua, ospitare numerosi richiedenti asilo in alberghi convenzionati, la relativa spesa è stata di 17,8 miliardi, quasi raddoppiata rispetto al 1985 e più che decuplicata rispetto al 1984.

La legge 30 dicembre 1986, n.943 ("Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine") potrebbe dare un contributo significativo anche alla soluzione di tale delicata problematica; l'attuazione della legge è in larga misura affidata al ministero del lavoro e della previdenza sociale, presso il quale è ora istituita la "consulta per i problemi dei lavoratori immigrati" organo nel quale è rappresentato il ministero dell'interno, nonché le autonomie. Lo studio di meccanismi idonei ad un raccordo operativo permanente, specie mediante ricorso alla strumentazione informatica, tra i ministeri del lavoro e dell'interno potrebbe contribuire all'attuazione dei principi ispiratori della legge, atteso che quest'ultimo ministero dispone di una struttura organizzativa particolarmente ramificata che consentirebbe di meglio acquisire i dati utili all'effettivo funzionamento della recente disciplina, che, tra l'altro, mira anche ad evitare turbamenti nell'ordine pubblico.

4.3 Concessioni della cittadinanza italiana

Va segnalato che negli ultimi anni, a seguito dell'entrata in vigore della legge 21 aprile 1983, n. 123 (disposizioni in materia di cittadinanza di stranieri coniugati con cittadini italiani), ai sensi della quale è stata adottata la grande maggioranza dei provvedimenti, si è avuto un aumento senza precedenti delle concessioni di cittadinanza italiana, passate da 308 nel 1983 a 902 nel 1984, a oltre 1900 nel 1985 e a 3687 nel 1986.

(27) Nel 1986, su 3.904 casi presi in esame dalla Commissione, la qualifica di "rifugiato" è stata riconosciuta ad appena 152 richiedenti, pari ad una percentuale inferiore al 4% (nel 1985, la percentuale era stata del 7%; nel 1984, del 13%).

(28) Il relativo capitolo 4239, a partire dall'esercizio 1985, reca già nella sua intitolazione la previsione di spesa per esercizi progressivi.

4.4 Piani pluriennali di spesa per particolari interventi

4.4.1 Potenziamento e ammodernamento tecnologico dei servizi per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (leggi n.417 del 1977, n.651 del 1979, n.90 del 1982 e n.887 del 1984)

Nel rinviare all'esame specifico dell'argomento effettuato nella relazione per l'esercizio 1984, si rileva che anche nel 1986 l'esperienza del coordinamento interforze sulla base della legge n. 90 del 1982 ha dato soddisfacenti risultati sia in termini di tempestività della spesa che di concrete realizzazioni. I 200 miliardi stanziati per il 1986 sono stati utilizzati integralmente; l'ultima tranche (pari a 300 miliardi) dello stanziamento complessivo autorizzato con la legge finanziaria del 1985 è in corso di utilizzo nel 1987; resta però da vedere se l'esperienza che si concluderà con l'esercizio in corso abbia effettivamente esaurito il fabbisogno nel settore. Il fatto che nella discussione parlamentare di merito inerente al bilancio 1987 il Governo abbia accolto come raccomandazione (Camera, II commissione, bollettino n.678 del 15 ottobre 1986) un ordine del giorno relativo alla predisposizione in tempo utile di un disegno di legge per il rifinanziamento della legge n.90 del 1982, indica che nel complesso la detta esperienza andrebbe proseguita (anche in vista del coordinamento operativo) dato che si è manifestata quanto meno idonea alla celerità della spesa (29).

Il coordinamento della spesa predispone a quello operativo (30), e quest'ultimo è fra gli obiettivi primari della riforma (si veda ad esempio, l'articolo 21 della legge n.121 del 1981, che prevede collegamenti e sale operative comuni fra le forze di polizia) e potrebbe rivelarsi efficace soprattutto nelle aree del Paese ove la criminalità raggiunge punte ancora assai allarmanti.

4.4.2 Provvedimenti straordinari per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi del corpo nazionale dei vigili del fuoco (leggi n.336 del 1980 e n.197 del 1985)

Come è noto, la legge 13 maggio 1985, n.197, ha rifinanziato la legge 8 luglio 1980, n. 336, relativa a provvedimenti straordinari per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi di cui sopra, in base alla quale fu compilato un programma pluriennale da rendere operativo negli anni dal 1979 al 1983; gli obiettivi di tale piano furono però soltanto parzialmente realizzati a causa soprattutto di sfasamenti temporali fra l'individuazione delle esigenze da soddisfare (1977) e la disponibilità delle relative risorse finanziarie (dal 1980 in poi), aggravati dal processo inflazionistico particolarmente intenso proprio durante il periodo di esecuzione del piano. In sostanza, a causa anche della limitatezza delle ordinarie dotazioni di bilancio, parte del finanziamento è stato impiegato per il periodico rinnovo dei mezzi e dei materiali già in dotazione necessario per la prosecuzione dell'attività istituzionale.

Le principali finalità della legge n.197 riguardano:

- 1) la prosecuzione del programma di potenziamento e rinnovamento dei servizi del corpo nazionale dei vigili del fuoco;
- 2) la costruzione di nuove sedi di servizio e dei relativi impianti speciali, nonché la ristrutturazione di sedi già esistenti.

In concomitanza con l'emanazione della legge in argomento si è avuto l'inizio dell'attuazione del programma di potenziamento e ristrutturazione delle colonne mobili regionali del corpo nazionale dei vigili del fuoco, i cui stralci annuali (25 miliardi per il 1986) vengono finanziati dal ministro per il coordinamento

(29) Ciò sembra avvalorato dal fatto che nello stesso ordine del giorno cui si fa riferimento nel testo (0.4017 — tab. 8/2/2) la parte governativa ha accettato di "fornire al Parlamento, insieme al rendiconto dell'attuazione delle leggi nn. 413 del 1977, 651 del 1979 e 90 del 1982, l'elenco delle ditte con le quali si sono stipulati contratti e il numero delle ditte invitate e/o partecipanti agli appalti: il ministro ha presentato la relazione il 16 marzo 1987. Circa l'attuazione delle dette leggi si veda quanto in proposito ha detto la Corte, nel referto inerente all'esercizio 1984, nell'appendice al capitolo XIII.

(30) Si ricorda che opera presso il ministero il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica (articoli 18 e 19 legge 121 del 1981) nonché i comitati provinciali con analoghe funzioni (articolo 20 legge 129 del 1981) sui quali peraltro la Corte non dispone di elementi che permettano di riferire sulle effettive capacità di funzionamento.

della protezione civile ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge n. 159 del 1984, convertito nella legge 24 luglio 1984, n.363: tale positiva circostanza ha consentito di procedere ad una formulazione unitaria dei due programmi, attesa l'interdipendenza e la complementarietà delle esigenze da soddisfare, con la dichiarata finalità di trasformare le colonne mobili da strutture organizzate e tenute a disposizione per i soli interventi di grande calamità in strutture polivalenti, rendendo possibile la loro utilizzazione, almeno per la parte tecnicamente idonea, per i normali servizi d'istituto e prevedendo poi la loro ricostituzione, come unità organiche di formazione (colonne mobili regionali), in occasione delle grandi calamità.

Al termine del secondo anno di operatività della legge 197 la spesa autorizzata per le iniziative menzionate al precedente punto a) ammonta a 75 miliardi, di cui 20 per il 1985 e 55 per il 1986: si espongono pertanto qui di seguito elementi sull'utilizzazione qualitativa e quantitativa di tale somma nel biennio considerato.

Al riguardo, in considerazione dei tempi assai ristretti (limitati al secondo semestre), per il 1985 l'Amministrazione ha rivolto l'attenzione soprattutto verso l'acquisto di apparecchiature e mezzi non particolarmente specializzati e pertanto agevolmente reperibili sul mercato (31); ha così potuto provvedere ad impegnare totalmente la somma disponibile (20 miliardi), anche se non ha effettuato alcun pagamento, lasciando così inutilizzata la disponibilità di cassa. Nel 1986 sono stati poi effettuati pagamenti in conto residui per 13,5 miliardi, restando così da pagare 6,5 miliardi.

Anche nel 1986 l'Amministrazione ha provveduto ad impegnare totalmente la dotazione di bilancio (55 miliardi), destinandola ad una gamma più variegata di acquisti, in cui trovano ovviamente spazio mezzi più specializzati (32); anche per questo motivo i pagamenti in conto competenza sono stati assai scarsi (5,8 miliardi, pari a poco più del 10 per cento dell'impegno). I pagamenti complessivi (competenza e residui) sono ammontati a 19,2 miliardi a fronte di una autorizzazione di cassa di 27,9 miliardi.

Il fatto che gli impegni abbiano totalmente coinciso con le dotazioni di bilancio dimostra una capacità di spesa dell'amministrazione adeguata ai programmi elaborati; si profilano invece tempi piuttosto lunghi nell'esecuzione dei contratti, che potrebbero peraltro dipendere da difficoltà ad effettuare forniture anche quantitativamente cospicue di mezzi specializzati (33).

In conclusione, si deve ribadire che le finalità del piano saranno raggiunte soltanto nei limiti in cui si riuscirà a far fronte al normale rinnovo del materiale fuori uso con gli ordinari stanziamenti di bilancio, anche se si deve tener conto che i mezzi sostitutivi, a parità di numero rispetto a quelli fuori uso, possono rappresentare di per sé un potenziamento qualora siano tecnicamente più avanzati e rispondano pertanto meglio alle esigenze da soddisfare.

Al riguardo, da proiezioni effettuate dall'amministrazione basate sulla valutazione a nuovo del parco mezzi esistente in circa 1.000 miliardi, sull'assunto che circa una metà di esso possa considerarsi rinnovato nel periodo 1982-1990 per effetto delle citate leggi n. 336 del 1980, n. 363 del 1984 (protezione civile) e n. 197 del 1985 e sulla stima in 12-15 anni della vita media dei mezzi, debbono essere tratte conclusioni decisamente pessimistiche, in quanto la turnazione della residua metà del parco richiederebbe disponibilità annue valutabili da 33,5 a 41,5 miliardi, di gran lunga superiori a quelle attuali (per il 1987, secondo il programma di utilizzazione del capitolo ordinario 3148 effettuato dall'amministrazione, è stato destinato a tale scopo un massimo di 5 miliardi).

(31) Gli acquisti riguardano in larga maggioranza automezzi; in particolare 260 furgoni (3 miliardi), 270 autovetture per servizi comando (3,3 miliardi), 100 autovetture intervento (1,6 miliardi), 33 autopompe-serbatoio (4,9 miliardi) e 26 autobotti-pompa (3,7 miliardi).

(32) Tra i più rilevanti, vanno citati gli acquisti di 30 autocarri allestiti per incendi boschivi (3,4 miliardi), 10 autoscale da trenta e 5 da ventiquattro metri (8,8 miliardi), 35 automezzi di rapido intervento (5,5 miliardi), 52 autopompe-serbatoio da 4.000 litri (8,2 miliardi), 4 motobarchepompa (7,9 miliardi), nonché l'istituzione di una rete per il rilevamento della radioattività in Umbria (2 miliardi).

(33) Al 31.12.1986 risultano infatti acquisiti quasi esclusivamente le autovetture ed i furgoni, ma risultano anche già consegnati e 26 autobotti-pompa e 30 autocarri allestiti per incendi boschivi.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo della legge n. 197, quello relativo alla costruzione di nuove sedi di servizio nonché alla ristrutturazione di quelle già esistenti, la spesa autorizzata al termine del secondo anno di operatività della legge medesima è di 60 miliardi, iscritti su apposito capitolo del ministero dei lavori pubblici che, attraverso i provveditorati alle opere pubbliche, cura la gestione effettiva dei fondi.

La gravità dei problemi legislativi connessi alle sedi di servizio e l'urgenza di una soluzione anche parziale risultano chiaramente dalla rilevazione della consistenza del patrimonio immobiliare alla data dell'entrata in vigore della legge n. 197, dalla quale emergono interessanti dati: solo nel 12 per cento dei casi la proprietà delle sedi di servizio è del demanio dello Stato; nel 50 per cento dei casi le sedi di servizio sono di proprietà di enti locali, nel 5 per cento di istituti di previdenza e nel 33 per cento di privati. Ciò determina da un lato una situazione di precarietà per eventuali richieste di rilascio e dall'altra l'utilizzazione di infrastrutture originariamente destinate ad altri scopi e pertanto spesso non idonee, malgrado gli adattamenti, alle necessità del servizio.

Va peraltro al riguardo posto in rilievo che l'ingente spesa prevista nell'intero quinquennio (150 miliardi) dovrebbe, anche se non certo risolvere, almeno notevolmente migliorare la situazione ora citata, come dimostra il fatto che le nuove costruzioni e ristrutturazioni programmate comportano una volumetria di oltre 920.000 metri cubi, pari a circa un quinto dell'intera volumetria degli insediamenti dei vigili del fuoco alla data di entrata in vigore della legge.

Al 31 dicembre 1986, i fondi già impegnati ammontano a 67,8 miliardi

4.5 Amministrazione del fondo per il culto

È proseguito nel 1986 il regime transitorio dell'amministrazione del fondo per il culto previsto al secondo comma dell'articolo 51 della legge 20 maggio 1985, n. 222, che si è concluso il 1° gennaio 1987 con la soppressione del fondo per il culto nonché del fondo di beneficenza e religione della città di Roma e dei patrimoni riuniti ex-economali.

Nel corso dell'anno è stato completato, con il conferimento della personalità giuridica civile agli istituti diocesani delle diocesi di Trento e Bolzano-Bressanone, il processo di conferimento della personalità giuridica civile a tutti gli istituti diocesani per il sostentamento del clero e si è provveduto altresì, entro sessanta giorni dalla ricezione dei relativi provvedimenti canonici, al conferimento della qualifica di ente ecclesiastico civilmente riconosciuto a 193 diocesi ed a 272 parrocchie.

La direzione generale degli affari dei culti, tenuto conto degli effetti determinati sull'attività istituzionale dai radicali mutamenti intervenuti nella legislazione, ha subito una riorganizzazione provvisoria, con una piccola contrazione degli uffici di livello dirigenziale (da 10 a 8). L'attività svolta è stata diretta soprattutto a gestire — emanando anche al riguardo una serie di circolari per la corretta e uniforme applicazione della nuova disciplina — il trasferimento dei beni dei fondi e patrimoni soppressi, nonché delle aziende speciali di culto già di competenza delle prefetture, al nuovo ente "Fondo Edifici di Culto", la cui operatività è iniziata il 1° gennaio 1987.