RENDICONTO GENERALE

DELLA

AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO

1980

PARTE I

CONTO DEL BILANCIO

VOLUME PRIMO BIS

Note informative per il Parlamento in ordine alle osservazioni mosse dalla Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1980.

PAGINA BIANCA

INDICE

PAGINA BIANCA

INDICE

Ministero del Tesoro . . . . . PAG. 7

Ministero delle Finanze . . . . . » 13

Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica . . . . » 25

Ministero di Grazia e Giustizia . . . . . » 27

Ministero degli Affari Esteri . . . . . » 39

Ministero della Pubblica Istruzione . . . . . » 45

Ministero dell'Interno . . . . . » 52

Ministero dei Lavori Pubblici . . . . . » 57

Ministero dei Trasporti . . . . . » 64

Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni . . . . . » 69

Ministero della Difesa . . . . . » 86

Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste . . . . . » 90

Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato . . . . » 92

Ministero del Lavro e della Previdenza Sociale . . . . . » 99

Ministero del Commercio con l'Estero . . . . . » 106

Ministero della Marina Mercantile . . . . . » 110

Ministero delle Partecipazioni Statali . . . . . » 114

Ministero della Sanità . . . . . » 119

Ministero del Turismo e dello Spettacolo . . . . . » 123

Ministero per i Beni Culturali e Ambientali . . . . . » 131

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL TESORO

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE

1. — CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI.

Viene rilevato un ulteriore aumento della consistenza dei residui passivi, dovuto principalmente ai residui di nuova formazione.

* * *

La consstenza dei residui passivi del M inistero del tesoro è passata dai 13.100 miliardi del 1979 ai 18.743 miliardi del 1980, con un incremento, quindi, di 5.643 miliardi pari al 43,1 per cento (l'analogo dato risc ontrato nel 1979 rispetto al 1978 segnava un invremento del 97,5%).

Il processo di smaltimento dei resti p regressi si è mantenuto sul 67,8 per cento, e pertanto sostanzialmente analogo a quello dello scorso anno (67,9%), mentre i residui di nuova formazione sono passati da 10.935 miliardi del 1979 a 16.073 miliardi del 1980, con un incremento di 5.138 milardi pari al 47 per cento.

L'azione combinata delle due componenti che concorrono alla formazione dei residui ha prodotto un aumento in valori assoluti della consistenza dei resti, ma una diminuzione in termini relativi, nonostante l'incremento delle dotazionoi e degli impegni gestiti dal Ministero (le prime sono passate da 73.971 miliardi del 1979 a 99.840 miliardi del 1980, i secondi da 65.707 miliardi a 89.780 miliardi) ed il ritardo con cui sono state approvate la legge di assestamento e quella di variazione al bilancio 1980.

Organizzazione dei servizi e del personale

1. — *Assunzione, inquadramento e definizi one delle dotazioni organiche e dei contingenti di qualifica.*

La Corte osserva che si sono incontrate numerose difficoltà nell'attuazione della legge 12 luglio 1980, n. 312, con la conseguente stasi delle assunzioni e l'impossibilità di bandire concorsi anche per la mancata con oscenza delle vacanze effettive di ciascuna qualifica.

* * *

Le radicali modificazioni apportate all'ordinamento delle varie carriere dei dipendenti statali e al relativo trattamento economico dalla legge 12 luglio 1980, n. 312 e la mancanza di norme di accordo tra il vecchio ed il nuovo ordinamento hanno implicato non lievi difficoltà sul piano operativo.

Per sopperire, almeno in parte, a tali gravi difficoltà è stata emanata la circolare n. 96 del 2 dicembre 1980.

Conseguentemente, soltanto alla fine dell'anno l'Amministrazione ha potuto procedere all'inquadramento ai sensi dell'articolo 4 della menzionata legge 312 nelle qualifiche funzionali del personale dipendente.

Allo stato attuale tale attività è stata quasi completata, fatta eccezione per l'inquadramento del personale delle ex qualifiche apicali.

Per tale personale infatti si è tuttora in attesa delle determinazioni della Sezione del Controllo della Corte dei conti in ordine all'inquadramento disposto dal Segretario Generale della Corte stessa nei confronti del proprio personale in difformità da quanto previsto con la precitata circolare.

Le operazioni di inquadramento in questione potranno trovare definitiva soluzione nell'arco dei prossimi mesi.

Per quanto riguarda la mancata definizione delle dotazioni organiche e dei contingenti di qualifica di cui agli articoli 5 6 della precitata legge n. 312/80 essa dipende dalla complessità delle norme e delle procedure applicative previste.

Ciò, unitamente alla mancata attuazione delle disposizioni di cui agli articoli nn. 6, 7 e 19 della ripetuta legge n. 312/80 ha impedito di bandire i concorsi di reclutamento, con una lieve contrazione (— 79 unità) del personale in servizio al 31 dicembre 1980 rispetto alo stesso periodo dell'anno precedente.

In merito ai posti vacanti della qualifica dirigenziale, alla data del 31 dicembre 1980 risultavano vacanti i posti sottindicati:

— nel ruolo dei dirigenti amministrativi dei servizi centrali . . . . . n. 15

— nel ruolo dei dirigenti delle Ragionerie Provinciali dello Stato . . . . n. 16

La mancata copertura dei posti sopraindicati deriva dalla mancata applicazione, a quasi 10 anni dalla loro emanazione, delle disposizioni di cui agli articoli 22 e 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748/1972, che prevedono la nomina a primo dirigente mediante il sistema del corso di formazione.

In proposito si ha il dovere di segnalare che con il 31 dicembre 1980 ha perduto la propria efficacia il disposto del 3° comma dell'articolo 62 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 748, che consentiva la copertura del cinquanta per cento dei posti disponibili a primo dirigente mediante l'inquadramento dei funzionari delle qualifiche ad esaurimento (ispettore generale e direttore di divisione).

Si fa presente che tale situazione potrebbe trovare soluzione con l'approvazione da parte del Senato del disegno di legge (A.C. n. 792) contenente norme transitorie per l'accesso alla qualifica di primo dirigente e per lo svolgimento dei corsi di formazione dirigenziale.

Il disegno di legge in questione contempla due distinte fattispecie riferite ai posti di primo dirigente disponbili fino al 31 dicembre 1980 ed a quelli che si presume si rendano vacanti nel 1981.

Il primo contingente di posti verrebbe infatti coperto mediante concorso speciale per titoli; mentre i posti relativi al 1981 sarebbero coperti mediante un corso dirigenziale più breve (durata 6 mesi) rispetto a quello previsto dal citato articolo 23 del decreto del Predente della Repubblica 748/1972 (durata 14 mesi).

2. — *Revisione delle competenze e distribuzione del personale.*

L'Organo di controllo sottolinea nuovamente la necessità di una accurata revisione delle competenze in particolare modo per eliminare gli eccessivi frazionamenti, le duplicazioni di attribuzioni, l'ipofunzionamento dei servizi.

* * *

In merito a tali considerazioni si è già osservato che la problematica sulla quale la Corte sofferma la propria attenzione è abbastanza delicata e complessa, tale cioè da richiedere un serio approfondito esame che non potrà essere avulso dalla soluzione che dovrà essere data al più generale problema del riordinamento degli uffici centrali e periferici dello Stato.

E' difatti in tale ambito che dovranno essere risolti i problemi della distribuzione di competenza tra i Ministeri e, nell'ambito di ciascun Ministero, fra i diversi organi, nonchè quelli relativi all'organizzazione interna degli uffici, alle disfuzioni in essi rinvenibili, all'impegno più proficuo e più razionale del personale, allo snellimento delle procedure, ecc.

Quanto alle duplicazioni di attribuzioni e alle considerazioni sui problemi di coordinamento delle coesistenti competenze della Ragioneria generale e della Direzione generale del Tesoro, si ribadisce che le competenze della Ragioneria generale dello Stato in tema di rapporti internazionali sono diverse da quelle della Direzione generale del Tesoro. Va, difatti, evidenziato che la partecipazione della Ragioneria generale dello Stato alla determinazione dei trattamenti giuridici ed economici nel settore dei rapporti internazionali è richiesta anche per evitare eccessivi aggravi al bilancio dello Stato, compito questo precipuo del citato Istituto.

E', peraltro, da aggiungere che nel settore sopra indicato la Ragioneria generale dello Stato svolge compiti specificatamente propri, quali quelli interessanti le Comunità Europee in materia di statuti e ordinamenti del personale anche per ciò che concerne l'armonizzazione delle strutture e dei predetti ordinamenti sia con quelli comunitari sia con quelli dei Paesi membri.

3. — *Servizi Ispettivi.*

La Corte auspica che, almeno nella relazione generale del Consiglio di amministrazione, si riferisca sui risultati più significativi delle verifiche effettuate specie sotto il profilo economico finanziario e della proficuità della spesa.

* * *

In relazione a quanto sopra considerato, si assicura che l'auspicio della Corte dei conti sarà tenuto presente nella relazione al Consiglio di amministrazione per l'esercizio in corso.

4. — *Ufficio Liquidazioni.*

La Corte evidenzia anche la mancata attuazione dell'articolo 11 del decreto-legge 1° luglio 1980, n. 285, convertito nella legge 8 agosto 1980, n. 441 relativo all'assetto dell'Ufficio liquidazione della Ragioneria generale dello Stato.

* * *

L'esigenza di un potenziamento di tale settore in relazione alla vastità e complessità dei compiti che, peraltro, continuamente si dilatano, è fortemente avvertita non solo dalla Corte dei conti.

Al soddisfacimento di tale esigenza rispondeva, infatti, la previsione normativa degli articoli 10 e 11 del decreto-legge 22 dicembre 1980, n. 900, non convertito dal Parlamento, i quali prevedevano, in attuazione appunto dell'articolo 11 del decreto-legge n. 285/1980 sopra ricordato, una nuova ripartizione per funzione dei posti di dirigente superiore e l'istituzione, presso la Ragioneria generale dello Stato, di un quadro speciale ad esaurimento con una dotazione organica di duecento unità, da destinare alle maggiori necessità derivanti proprio dal ricordato articolo 11 del decreto-legge n. 285 del 1980 e l'aumento di un posto nella dotazione organica della qualifica di dirigente generale di livello C).

La mancata approvazione di tali norme rende più difficile il funzionamento dell'Ufficio di liquidazioni, così come la carenza di personale influenza negativamente il funzionamento delle strutture preposte allo svolgimento dei delicati e complessi compiti che la « Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio » introdotta con la legge 5 agosto 1978, n. 468, affida alla Ragioneria generale dello Stato.

5. — *Poteri dirigenziali e poteri del Ministro.*

La Corte rileva la mancata emanazione dei provvedimenti di raccordo tra poteri diringenziali e poteri del Ministro.

*
* *

Al riguardo si ribadisce che l'adozione di provvedimenti da parte dei dirigenti preposti agli uffici centrali e periferici soggiace, in ogni caso, sia ai limiti previsti dagli articoli 7, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e successive modificazioni e integrazioni, sia alla facoltà, riconosciuta al Ministro dall'articolo 2 del medesimo decreto, di procedere, entro il termine dei quaranta giorni dall'emanazione, all'annullamento, revoca o riforma degli atti dei dirigenti per i quali sono riscontrabili vizi di legittimità o motivi di merito. Il mancato esercizio da parte del Ministro di detti poteri e facoltà si ritiene sia da considerare un chiaro indice del rispetto, da parte dei dirigenti interessati, dei limiti agli stessi imposti dalla vigente legislazione.

6. — Viene rilevata l'esigenza di assicurare un raccordo tra il sistema elettronico « Contabilità e spese fisse » della Direzione generale del Tesoro ed il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato.

*
* *

Trattasi di un'esigenza pienamente condivisa dallo scrivente e resa ora più pressante dagli adempimenti in materia di gestione del bilancio in termini di cassa dettati dalla legge 5 agosto 1978, n. 468.

Infatti, mentre non si presentano difficoltà nella effettuazione del controllo che i limiti di cassa non vengano superati per quei capitoli sui quali le spese sono effettuate con ordinativi diretti e/o con ordini di accreditamento, lo stesso non può dirsi allorquando le spese vengono erogate a fronte di ruoli di spesa fissa. Per queste spese, gli uffici competenti della Ragioneria generale dello Stato hanno notizia dei pagamenti dalle Direzioni provinciali del Tesoro solo in sede di verifica degli stessi da parte della Corte dei conti e cioè quando l'erogazione della spesa è già avvenuta da tempo.

Inoltre, in sede di parifica, si riscontrano, su pressochè tutti i capitoli per spese fisse, errori, talora per importi notevoli, nella imputazione di pagamenti, così come vengono effettuati dalle Sezioni di tesoreria provinciale dello Stato sulla base degli ordinativi di pagamento emessi dalle coesistenti Direzioni provinciali del Tesoro, ai competenti capitoli di bilancio.

Ove si ponga mente al numero dei capitoli che integralmente o solo parzialmente sono interessati ai ruoli di spesa fissa risulta evidente che una notevole aliquota delle erogazioni di bilancio sfugge, allo stato dei fatti, ai controlli istituzionali della Ragioneria generale.

Tentativi sono stati fatti, con la predisposizione di elaborati prodotti dal Sistema informativo, per ovviare almeno in parte alle presenti discrasie ma con scarsi risultati, attese le difficoltà che le Direzioni provinciali del tesoro incontrano nell'operare un organico e sistematico, oltre che puntuale riscontro della imputazione dei pagamenti disposti.

Non v'è dubbio, pertanto, che l'unico mezzo che, se decisamente perseguito, offra valide possibilità di soluzione al grave problema è l'integrazione fra i due Sistemi di cui è cenno nella Relazione, integrazione che per essere realizzata ha peraltro bisogno del consenso della Direzione generale del tesoro.

7. — La Corte pone in evidenza le difficoltà di un controllo dell'Amministrazione sulla produttività delle risorse impegnate da parte della società Italsiel, e ciò con riferimento al contratto stipulato tra la Ragioneria generale dello Stato e la predetta società avente per oggetto la realizzazione delle attività di sviluppo del sistema informativo conseguenti ai nuovi compiti previsti dalla legge n. 468 del 1978.

* * *

Al rguardo, a parte gli accertamenti concomitanti da parte del personale della Ragioneria generale che affianca anche fisicamente il personale Italsiel e la verifica delle attività che le nuove procedure poste in essere consentono di realizzare, va ricordato che sulla produttività delle risorse impiegate dalla consulente tecnica dovrà, a termine del contratto in atto, pronunciarsi un'apposita Commissione tecnica sulla base di parametri dallo stesso contratto già prefigurati.

Sempre in tema di contratto di sviluppo, va sottolineato che la Ragioneria generale ha proceduto alla diretta acquisizione di apparecchiature e di prodotti programma, in relazione all'intendimento, espresso nel rapporto contrattuale per la conduzione tecnica del Sistema informativo, di subentrare alla società Italsiel nella diretta titolarietà dei contratti stipulati dalla detta Società per provvedere, in via transitoria, alle occorrenti acquisizioni, con conseguente rimborso da parte dell'Amministrazione dei relativi oneri.

MINISTERO DELLE FINANZE

1) CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) Considerazioni generali.

La Corte dei Conti ha sottolineato, innanzitutto, l'importanza dell'iniziativa recentemente assunta dal Governo sulla ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria (atto Senato n. 1114-VIII Legislatura) che costituisce l'avvio concreto del progetto di riforma del settore.

Al riguardo, è appena il caso di osservare che la riforma di cui trattasi è ormai avviata sul piano legislativo.

La stessa Corte ha, poi, ancora rilevato la necessità di tendere ad un contenimento della produzione normativa.

Sul punto, come già precisato con nota n. 16728 del 24 dicembre 1980, si osserva che l'Amministrazione finanziaria, pur avvertendo l'esigenza di limitare la proliferazione legislativa, ha tuttavia dovuto introdurre numerose modifiche normative occorrenti sia per la razionalizzazione del sistema tributario o imposte dalla necessità di adeguare le norme vigenti alla situazione congiunturale del Paese.

Quanto alla mancata emanazione di una disciplina organica della Finanza locale, cui la relazione della Corte dei Conti ha nuovamente fatto riferimento, si fa rilevare, come già precisato con nota n. 16728 del 24 dicembre 1980, che trattasi di problema strettamente politico a carattere generale, che esula in parte dalla competenza di questo Ministero.

Come è noto, infatti, a decorrere dal 1978, invece di procedere alla ristrutturazione « a regime » della finanza dei comuni e delle provincie, si è intrapresa la strada dell'adozione, di anno in anno, di provvedimenti-tampone, secondo un sistema di finanziamento di detti enti incentrato, per quanto concerne il versante delle entrate, quasi esclusivamente su trasferimenti, a vario titolo, a carico del bilancio statale.

Venendo alle osservazioni specifiche dell'Organo di controllo in merito alla mancata emanazione o revisione di norme secondarie (regolamenti) per taluni settori di attività di questo Ministero, si comunica quanto segue:

A) *Regolamento di esecuzione del Testo Unico doganale.*

Come già osservato in passato, la mancata attuazione del regolamento di esecuzione deriva dalla necessità di una profonda modifica del T.U. delle leggi doganali discendente dall'adeguamento della legislazione nazionale alle direttive comunitarie (in particolare quella sull'importazione e quella sull'esportazione delle merci). Tale adeguamento, per il quale sono stati predisposti nel corso del 1980 i prescritti decreti delegati, è peraltro avvenuto solo in parte per l'intervenuta scadenza della delega concessa con legge 21 dicembre 1978, n. 838. L'ulteriore proroga della legge è all'esame del Parlamento.

B) *Regolamento di servizio del personale delle dogane* (R.D. 22 maggio 1941, n. 1132).

Si richiama quanto già comunicato con nota n. 16728 del 24 dicembre 1980.

C) *Regolamento per il personale degli Uffici dipendenti dal Ministero e per l'ordinamento degli Uffici Direttivi finanziari* (R.D. 23 marzo 1933; n. 185, e successive modificazioni e integrazioni).

Al riguardo, si fa presente anzitutto che l'aggiornamento della normativa dianzi citata potrà essere disposto — come del resto riconosciuto dalla stessa Corte dei Conti — soltanto dopo che la Commissione per l'identificazione dei « profili professionali » del personale, prevista dall'art. 10 della legge 11 luglio 1980, n. 312, avrà ultimato i propri lavori.

Si aggiunge, altresì, che la materia oggetto del cennato regolamento sarà, comunque, notevolmente svuotata di contenuto, allorchè entreranno in vigore le disposizioni di cui al disegno di legge recante delega al Governo per la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria che di recente ha ottenuto l'approvazione del Senato.

D) *Istruzioni di contabilità per l'Amministrazione delle Dogane e delle Imposte di fabbricazione* (D.M. 19 maggio 1943).

Si osserva che gli studi in corso per la riforma del settore delle imposte di fabbricazione, in particolare sugli olii minerali, sono stati incentrati nei lavori di un'apposita Commissione, presieduta dal Sottosegretario On.le Colucci, che ha in corso di ultimazione la bozza delle modifiche legislative da proporre al Parlamento. Si ritiene che la conclusione dei lavori avrà luogo al più presto.

E) *Istruzioni per la contabilità demaniale.*

Si richiama quanto già comunicato con la citata nota n. 16728 del 24 dicembre 1980, non essendo, nel frattempo, intervenuta nessuna sostanziale variazione.

b) Considerazioni sulla gestione.

A tal proposito la Corte accenna al movimento finanziario concernente l'anno 1980 e alla formazione dei residui ed evidenzia la tendenza a provvedere alla gestione di vasti settori della spesa del Ministero mediante apertura di credito ai funzionari delegati, nonchè le irregolarità riscontrate nell'applicazione della normativa contabile.

Al riguardo, si richiamano le osservazioni formulate con la nota n. 16728 del 24 dicembre 1980.

Si precisa, inoltre, che l'aumento del conto residuo riguardante i rimborsi di imposte e relativi interessi è dovuto, in parte, al ritardo con il quale sono state concesse le integrazioni di stanziamento e di cassa, mentre si precisa che per gli aggi di riscossione l'accertamento avviene alla chiusura dell'anno finanziario per cui il versamento in entrata Tesoro può essere disposto l'anno successivo in conto residui, mentre per ciò che si riferisce ai residui relativi a spese per « acquisto di beni e servizi », si osserva che questi sono determinati dal fatto che la maggior parte dei lavori commissionati si protraggono oltre l'esercizio in cui è stata stipulata la commessa e impegnata la relativa spesa e di conseguenza i pagamenti vanno a gravare nel conto residui.

2) GESTIONI FUORI BILANCIO.

1) e 2) Gestione « Lotterie nazionali e Fondi di riserva » e Gestione concorso pronostici « Enalotto ».

Si prende atto che nessun rilievo è stato formulato in ordine alla gestione.

4) Fondo a disposizione della Guardia di Finanza.

Non risultano formulati rilievi.

5) Altre gestioni.

Per quanto attiene all'oggetto, in relazione all'invio dei rendiconti finanziari del Fondo di Previdenza per il Personale della Amministrazione Periferica delle Imposte Dirette, confluito con il Decreto del Presidente della Repubblica 17 marzo 1981, n. 211 nel Fondo di Previdenza per il personale del Ministero delle Finanze, si comunica che il cessato Fondo di Previdenza, con nota FP/529 del 6 maggio 1980, ha informato la Corte dei Conti — Ufficio controllo atti Ministero delle Finanze — Servizio Rendiconti Amministrativi di aver trasmesso in data 6 maggio 1980, con nota n. 528, i rendiconti finanziari degli anni 1977 e 1978 alla Ragioneria Centrale del Ministero delle Finanze.

Stessa comunicazione fu data con nota n. 303 del 28 marzo 1980 per il rendiconto finanziario, relativo all'esercizio 1979, trasmesso alla Ragioneria Centrale con nota n. 392 del 28 marzo 1980. Analoga comunicazione verrà inviata per il rendiconto finanziario, relativo all'esercizio 1980.

Per quanto concerne la gestione del Fondo di Previdenza per il Personale del Ministero delle Finanze e delle Intendenze di Finanza, istituito con Decreto del Presidente della Repubblica 12 dicembre 1975, n. 855, si comunica che i rendiconti delle gestioni contabili relativi agli esercizi 1977, 1978, 1979 e 1980 sono stati trasmessi alla Ragioneria Centrale, nei prescritti termini, rispettivamente con note 464 del 24 marzo 1978, n. 430 del 30 marzo 1979, n. 271 del 27 marzo 1980 e n. 312 del 24 marzo 1981.

3) ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

Come già precisato sub. n. 1, il progetto di riforma della Amministrazione finanziaria è ormai avviato sul piano legislativo.

Come rilevato dall'Organo di controllo, poi, l'istituzione dei Centri di servizio costituisce anticipazione del cennato progetto di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria.

In merito si precisa che l'istituzione di tali Centri è stata imposta dalla impossibilità di gestire presso i 463 Uffici distrettuali delle imposte dirette la liquidazione dei circa 22 milioni di dichiarazioni annuali e dalla necessità di restituire agli uffici stessi forze e tempo per l'attività accertatrice e la lotta alla evasione. Nei distretti a più alta densità di popolazione fiscale (Roma, Milano), gli uffici ormai non erano più in grado, per insufficienza di locali, di accogliere fisicamente le dichiarazioni.

Come rilevato dalla Corte dei Conti, poi, con decreti Presidenziali n. 702 del 12 settembre 1980 e n. 737 del 23 novembre 1980 il Governo, nell'esercizio della delega conferitagli, ha emanato le norme relative alle competenze, alle attribuzioni e al personale dei Centri di Servizio, delimitando le circoscrizioni territoriali dei centri (istituiti in numero di 14), le sedi dei centri stessi e le modalità di assunzione del personale.

Infine, con l'articolo 3 della legge n. 891 del 22 dicembre 1980 sono state apportate modifiche al predetto art. 8 della legge finanziaria 1980, in modo da consentire la stipula con la Società Generale d'Informatica (SO.GE.I.), affidataria dell'impianto e della con-

duzione del sistema informativo del Ministero delle Finanze in base a convenzione quinquennale del 1976, di una apposita, coordinata ed unitaria convenzione per l'attivazione dei Centri di Servizio di Roma e Milano, indicati come prioritari dalla stessa legge istitutiva.

Detta convenzione è stata stipulata il 20 marzo 1981 ed è divenuta efficace il 7 maggio 1981, a seguito di registrazione alla Corte dei Conti del relativo decreto ministeriale approvato del 31 marzo 1981.

Gli anzidetti centri di servizio di Roma e di Milano, con decreti ministeriali del 30 marzo 1981 sono stati attivati, a decorrere dal 1° aprile 1981, ai fini della ricezione delle dichiarazioni 1981, relative ai redditi 1980. Il Centro di Servizio di Roma, che serve gli uffici di tutta la regione Lazio, ha ricevuto circa n. 2.200.000 dichiarazioni ed il Centro di Servizio di Milano, che serve gli uffici della sola Provincia di Milano, ha ricevuto numero 2.000.000 dichiarazioni.

Il programma di attivazione dei restanti 12 Centro di Servizio previsti nel Decreto del Presidente della Repubblica 1980, condizionato da molteplici variabili (stanziamenti, acquisizione aree e immobili nel quadro degli strumenti regolamentari urbanistici, risorse umane dell'Amministrazione, ecc.), non può essere che graduale e potrà essere presumibilmente completato nell'arco di un decennio).

Quanto alla recente costituzione del Servizio Centrale degli Ispettori Tributari, di cui pure è cenno nella relazione della Corte è opportuno far rilevare come in nessun caso le funzioni del nuovo Servizio possono intendersi come sostitutive di quelle degli ispettorati compartimentali, come, invece sia pure in modo problematico, la relazione mostra di opinare.

Le funzioni del SECIT, a differenza di quelle degli ispettorati, consistenti in attività di indirizzo o di controllo sugli atti di accertamento e di interventi diretti nell'esame di particolari posizioni fiscali (cfr. art. 4 D.P.R. n. 647/72), consistono nella formulazione delle proposte di programmi di accertamento al Sig. Ministro e nella successiva attività di controllo dell'attuazione, in termini quantitativi e qualitativi, del programma stesso

Mentre gli ispettorati compartimentali sono organi di attuazione dei programmi di accertamento, il SECIT si pone nell'ambito dell'Amministrazione finanziaria come organismo straordinario deputato alla razionalizzazione dei programmi di accertamento con lo specifico scopo di predisporre strumenti obiettivamente idonei a contrastare il fenomeno dell'evasione ed a ridurlo entro limiti tollerabili da un ordinamento moderno.

Circa la necessità di vigilanza e controlli specie in materia di imposte di fabbricazione, si richiama quanto detto sub punto D).

In ordine all'opportunità di porre rimedio alla eccessiva proliferazione dei ruoli del personale ed alle disfunzioni che ad essa conseguono (scarsa mobilità dei dipendenti, carenza di copertura degli organici di alcuni settori di particolare importanza operativa), si osserva che la maggior parte dei problemi di cui trattasi dovrebbero trovare soluzione sia con l'attuazione del sopracitato disegno di legge di delega per la ristrutturazione della Amministrazione finanziaria (circostanza questa evidenziata dalla stessa Corte dei Conti) che con la completa applicazione delle disposizioni recate dalla legge 11 luglio 1980, n. 312. Ed invero, una volta effettuato l'inquadramento nei « profili professionali », verrà meno il principale ostacolo all'unificazione del personale e cioè l'interesse di molte categorie di impiegati ad appartenere a ruoli che consentano un più agevole sviluppo della propria carriera.

Si osserva, inoltre, che l'inquadramento degli impiegati destinatari della legge 4 agosto 1975, n. 397, e quello del personale residuale previsto dal Decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1972, n. 319, ha avuto efficacia solo per gli effetti giuridici.

Infatti, la sistemazione economica di detto personale conseguente all'inquadramento predetto non ha potuto ancora trovare applicazione ai fini della legge 11 luglio 1980, n. 312, perché le disposizioni contenute nella circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 96 del 2 dicembre 1980, e la norma di cui all'art. 152 della predetta legge, attribuiscono la precedenza nella emanazione dei decreti di sistemazione economica al personale che ha maturato il diritto al trattamento di quiescenza del 2 gennaio 1973 in poi, o sia prossimo al collocamento a riposo.

Quanto al perfezionamento dell'iscrizione del residuo personale (circa 100 unità) delle abolite imposte di consumo, occorre precisare che detta iscrizione è stata effettuata con D.M. n. 7/731 del 19 aprile 1980, registrato alla Corte dei Conti il 19 gennaio 1981 - Rep. 2 fin. - Foglio n. 300.

Con successivi atti, già registrati ovvero in corso di registrazione alla Corte dei Conti si è provveduto, nel corso del 1981, alla iscrizione di taluni dipendenti, non inclusi, per vari motivi, nel citato D.M. 7/731.

A ciò aggiungasi che attualmente è in corso di perfezionamento il Decreto Ministeriale di variazione dello stesso quadro speciale, conseguente ai ricorsi presentati dagli interessati ai sensi dell'art. 11 del citato Decreto del Presidente della Repubblica n. 649.

Per i predetti motivi non sembra che l'iscrizione del personale ex IICC nel quadro speciale possa ritenersi definitiva, per cui si ritiene che le disposizioni previste dall'art. 24/649 (pagamento della retribuzione a cura degli Intendenti di Finanza mediante ordinativi di pagamento o a favore degli interessati fino alla effettiva iscrizione nel quadro speciale) debbano essere seguite fino alla completa definizione del più volte richiamato quadro speciale.

Relativamente al fenomeno dell'assenteismo, si fa presente che questo Dicastero, in ottemperanza a quanto richiesto dalla Corte dei Conti, ha impartito disposizioni agli Uffici dipendenti con circolare n. 5, prot. 61787, del 9 febbraio 1981, affinchè gli impiegati assenti dal servizio per congedo ordinario per gravi motivi producano tempestive istanze di regolarizzazione e, nei casi di ripetute assenze per malattie di breve durata, la documentazione sanitaria giustificativa. Inoltre, per un più efficace contenimento del suddetto fenomeno gli Uffici sono stati invitati a promuovere con la massima celerità accertamenti medico-fiscali domiciliari eventualmente anche per il tramite di sanitari liberi professionisti con i quali sono state stipulate apposite convenzioni.

Tuttavia, alcuni Uffici non hanno potuto garantire la tempestività dei controlli medico-fiscali domiciliari o anche ambulatoriali, in quanto le competenti Autorità Sanitarie (Medici Provinciali, Ufficiali Sanitari, Medici Condotti, Medici militari) hanno fatto presente di non poter espletare il servizio loro richiesto per indisponibilità di personale medico; d'altra parte in varie province non è stato possibile stipulare convenzioni con sanitari liberi professionisti a causa dell'inadeguatezza dell'onorario fissato dal Ministero del Tesoro, Ragioneria Generale dello Stato L. 7.300 per visita domiciliare).

Circa il rilievo relativo al ritardo con cui vengono emanati i provvedimenti autorizzativi delle prestazioni di lavoro straordinario, si fa presente anzitutto che detti provvedimenti sono emessi, su proposta di questo Ministero, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del Tesoro. Si precisa, altresì, che non risulta si siano verificati ritardi nell'adozione dei decreti di autorizzazione ad effettuare lavoro straordinario nei limiti previsti dall'art. 1 del Decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, in quanto la procedura prevista dall'anzidetta norma non è particolarmente complessa.

Alcuni ritardi, invece, si debbono effettivamente lamentare per i provvedimenti che consentono, ai sensi dell'art. 2 del citato decreto presidenziale, prestazioni di lavoro

straordinario eccedenti quelle di cui sopra e ciò in ragione del fatto che in tali casi la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha l'obbligo di « sentire » in merito anche le Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Comunque, questa Amministrazione ha sempre provveduto a richiedere tempestivamente le autorizzazioni di cui trattasi.

Quanto all'invio in missione del personale, si assicura il massimo rigore nel valutare le ragioni e i tempi degli incarichi, così come la massima attenzione viene dedicata alla scelta di personale qualificato.

Sulla questione dell'assoggettamento dei Fondi di Previdenza — ora unificati — istituiti presso questo Ministero, alla procedura di cui all'art. 113 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, si rinvia a quanto comunicato con le note n. 11522 del 19 ottobre 1979 e n. 16728 del 24 dicembre 1980.

CORPO DELLA GUARDIA DI FINANZA.

A) *Potenziamento del Corpo.*

La Corte dei Conti ha, innanzitutto, preso atto degli sforzi che si stanno compiendo per il potenziamento del Corpo reso indispensabile dai molteplici compiti istituzionali cui la Guardia di Finanza è chiamata.

B) *Coordinamento con gli Uffici Finanziari.*

Circa la necessità di un maggior coordinamento con gli Uffici finanziari si rileva che tale coordinamento è già in atto e sarà ulteriormente sviluppato. In particolare si stanno mettendo a punto procedure per lo scambio vicendevole delle informazioni, sulla base dei rispettivi Centri informativi, prima, durante e dopo gli interventi fiscali.

C) *Assegnazione di elementi ad altri Uffici.*

L'organo di controllo ha poi segnalato il persistere del fenomeno dell'assegnazione di elementi del corpo ad altri Uffici della pubblica Amministrazione.

A tale proposito, si precisa che l'On.le Signor Ministro, anche alla luce delle precisazioni del Procuratore generale della Repubblica di Roma, ha disposto il graduale rientro al Corpo di tutto il personale distaccato — già in pratica completato — ad eccezione di quelli autorizzati in base a specifiche disposizioni di legge.

D) *Equo indennizzo.*

Quanto alle modalità da seguire in materia di equo indennizzo, si osserva che il Corpo si è in tutto adeguato agli orientamenti della Corte dei Conti, sia nelle ipotesi di infermità contratte anteriormente alla data di operatività della legge 23 dicembre 1970, n. 1094 sia nelle ipotesi di invalidità manifestatesi successivamente.

I provvedimenti concessivi vengono adottati sempre previo parere del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie. Viene, inoltre, in via preliminare accertata la tempestività dell'istanza intesa a far dichiarare la dipendenza dell'infermità da causa di servizio.

E) *Attribuzioni del Comandante Generale in materia amministrativa.*

La Corte dei Conti ha poi nuovamente prospettato l'opportunità di precisare normativamente le attribuzioni spettanti al Comandante Generale in materia amministrativa e ruolo e struttura dell'Ispettorato Generale Amministrativo.

In proposito si rinvia a quanto già comunicato con nota n. 16728 del 24 dicembre 1980. Le soluzioni possibili possono essere:

a) attribuzione specifica al Comandante generale delle stesse competenze amministrative previste per i dirigenti generali dal Decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, anche in analogia alle attribuzioni conferite, in materia contrattuale, al Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri con l'art. 40, ultimo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1976, n. 1076;

b) interpretazione autentica dell'art. 4 del citato Decreto del Presidente della Repubblica n. 748, nel senso cioè, di ritenere equiparato, nel settore amministrativo, il Comandante generale ai « funzionari di qualifica superiore a dirigente generale ».

In tal modo, conservando l'attuale struttura dell'Ispettorato Generale Amministrativo, articolata in un dirigente superiore a tre primi dirigenti preposti ad altrettante divisioni, i servizi amministrativi della Guardia di finanza avrebbero un sufficiente e compiuto assetto dirigenziale.

F) *Norme regolamentari concernenti i servizi della Guardia di Finanza.*

La relazione, in particolare, si riferisce a:

a) Regolamento di servizio.

È stata predisposta la legge che, una volta approvata, sarà poi inoltrata al Consiglio di Stato.

b) Regolamento di amministrazione.

Bozza del nuovo regolamento è stata diramata per il parere alla Corte dei Conti, al Consiglio di Stato, al Ministero del Tesoro.

c) Regolamento sul servizio del naviglio.

È stata da tempo predisposta una bozza di nuovo regolamento sul servizio e sulla gestione patrimoniale del naviglio.

La trattazione, nella considerazione che la normativa in questione è strettamente collegata all'emanando regolamento di amministrazione, sarà inoltrata non appena conosciuti i pareri della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato e del Ministero del Tesoro.

4) BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

Su questo argomento la Corte, dopo aver accennato, peraltro senza formulare specifici rilievi, alle procedure seguite per l'attività contrattuale concernente il settore delle opere pubbliche, ha evidenziato l'eccessivo ritardo, con conseguente aggravio dei costi, nella esecuzione di opere destinate a sedi di Uffici, finanziate con mutui concessi dagli Istituti di Previdenza.

Al riguardo, si ritiene opportuno precisare che questa Amministrazione interviene solo per la definizione delle esigenze funzionali degli Uffici, non rientrando nella propria competenza l'aspetto progettuale connesso con le costruzioni stesse.

5) ATTIVITÀ ISTITUZIONALI.

In argomento la Corte dei Conti ha richiamato il problema della gestione dell'Anagrafe Tributaria facendo cenno al subentro dell'Amministrazione finanziaria alla Società Generale d'Informatica.

Al riguardo si precisa che l'Amministrazione in data 20 maggio 1981 ha presentato al Senato il disegno di legge n. 1441, concernente « norme per l'ampliamento e la integrazione del sistema informativo del Ministero delle Finanze » inteso a predisporre una serie di interventi nell'ambito dell'automazione degli Uffici finanziari, che consentisse:

— una più efficiente integrazione dei settori di informatica attualmente in sviluppo;

— la creazione di un Comitato tecnico per il sistema informativo con il compito di coordinare le attività dei settori di automazione dell'Amministrazione finanziaria e di predisporre le risorse necessarie per una gestione diretta del sistema stesso;

— il ricorso ad una pluralità di società esterne per il periodo necessario all'Amministrazione per preparare un contingente di personale qualificato in grado di condurre in maniera autonoma la gestione dei sistemi elettronici;

— le modalità di lavoro idonee alla utilizzazione ottimale degli impianti elettronici per i quali è richiesto un notevole impegno finanziario.

In attesa dell'approvazione del citato provvedimento, è stata autorizzata con legge 6 agosto 1981, n. 433, la proroga, per il limitato periodo di venti mesi, dalla convenzione stipulata con la Società Generale d'Informatica non solo per consentire la continuità della conduzione del sistema informativo, ma anche per garantire all'Amministrazione il tempo necessario per la formazione di un primo contingente di personale idoneo ad assumere in proprio la gestione diretta degli impianti.

La Corte ha poi richiamato il problema già sollevato con le precedenti relazioni relative agli esercizi finanziari 1978 e 1979, concernenti la « convenienza » di affidare agli Uffici postali la riscossione dell'IRPEF, dell'ILOR e dell'IVA; a conferma dell'elevato costo delle attuali gestioni esattoriali, il predetto Organo di controllo ha precisato che, nel corso dell'esercizio considerato, gli oneri per aggi esattoriali sono ulteriormente lievitati passando dai 490 miliardi del 1979 ai 530 del 1980 e da 4 a 6 miliardi per quanto concerne l'integrazione degli aggi stessi.

Al riguardo si ribadisce che questo Ministero, sulla base della legge 12 novembre 1976, n. 751, che prevede esplicitamente la possibilità di effettuare i versamenti delle imposte tramite gli uffici postali, ha preso da tempo contatti con le Amministrazioni delle Poste e del Tesoro per verificare la concreta possibilità di attuazione di quanto disposto dalla menzionata legge n. 751.

Da tali contatti emerse un duplice ordine di difficoltà riferibile, il primo, alla necessità di adeguare alle esigenze dell'Amministrazione finanziaria certi schemi tradizionali seguiti dal Tesoro e dalla Banca d'Italia, nonchè al rifiuto da parte dell'Amministrazione delle poste di considerare l'Erario diversamente da un normale « grande correntista »; il

secondo, alla considerazione che gli adempimenti che il servizio meccanizzato della predetta Amministrazione era disposto ad assumersi, di fatto, apparivano carenti in relazione ai controlli di carattere formale e sostanziale che sarebbero stati, poi, richiesti dall'Amministrazione finanziaria stessa.

Ad ogni buon conto, pur essendosi nella predetta occasione rivelata inattuabile la procedura di che trattasi, si comunica che i Dicasteri del Tesoro e delle Poste e Telecomunicazioni, cointeressati alla soluzione dei problemi nel senso auspicato dalla Corte dei Conti, non hanno fatto pervenire a tutt'oggi le risposte ufficiali loro richieste.

Per quanto attiene, poi, al successivo rilievo operato dalla Corte riguardo l'eccessiva onerosità per l'Erario delle attuali gestioni esattoriali, ferme restando le eventuali modifiche, tendenti ad una nuova disciplina dei servizi della riscossione, attualmente all'esame del Parlamento, si fa presente che in base all'art. 1, terzo comma, del Decreto legge 2 ottobre 1981, n. 546, come modificato con legge di conversione 1° dicembre 1981, n. 692 si è previsto che diverse fattispecie di ritenute alla fonte dovranno essere versate, a partire dal primo febbraio 1982, direttamente alle Sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato e non più in esattoria.

A seguito della innovazione legislativa introdotta, pertanto, ed in aderenza a quanto eccepito dall'Organo di controllo, a partire dal 1982 non dovrebbe verificarsi, come per il passato, un incremento di oneri per aggi esattoriali, bensì una sensibile contrazione degli stessi.

Si concorda, altresì, con l'Organo di controllo allorchè osserva che l'attuale struttura del sistema di riscossione, con l'introduzione dell'autoliquidazione (e versamento della imposta mediante delega ad azienda di credito) ha determinato notevoli riflessi negativi sull'equilibrio economico di molte aziende esattoriali, per cui si è reso necessario il ricorso all'integrazione degli aggi, il cui onere grava sull'erario.

Per quanto riguarda la crescita dei costi per aggi rilevata dalla Corte, occorre precisare che tali costi, in virtù del meccanismo di riduzione degli aggi superiori al 6,72 per cento previste dal sesto comma dell'art. 31 del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 603, come modificato dall'articolo 1 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1976, n. 873, sono cresciuti nell'anno 1980, in misura percentuale inferiore a quella dell'incremento delle entrate tributarie affidate al sistema esattoriale.

L'Organo di controllo ha poi fatto riferimento alla circostanza che i rimborsi dei crediti d'imposta per IVA valutati dagli operatori economici, effettuati con la procedura accelerata di cui all'art. 38 (ora art. 38 bis) del Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, continuano a non essere seguiti da sistematici accertamenti sulla effettiva esistenza dei presupposti giuridici sui quali si fondano i crediti d'imposta.

Al riguardo si richiama quanto già segnalato con nota n. 16728 del 24 dicembre 1980.

Si assicura, comunque, che la competente Direzione Generale delle Tasse e II.II. sugli Affari non mancherà di richiamare ulteriormente l'attenzione dei dipendenti uffici sull'esigenza di dare la precedenza alle verifiche dei contribuenti che hanno presentato e presenteranno dichiarazioni IVA con crediti d'imposta.

A quest'ultimo riguardo devesi, peraltro, far presente che l'esigenza di dare in ogni caso precedenza alle verifiche delle dichiarazioni contenenti richieste di rimborso urta con le disposizioni normative di cui all'art. 6 della legge 24 aprile 1980, n. 146, che, modificando il regime originario dell'art. 51 del Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, prevedono: « Il controllo delle dichiarazioni presentate e la indivi-

duazione dei soggetti che ne hanno omesso la presentazione sono effettuati sulla base di *criteri selettivi* fissati annualmente dal Ministero delle Finanze che tengono conto della capacità operativa degli Uffici stessi ».

Da quanto sopra deriva che, a partire dall'anno 1981, le verifiche sui rimborsi IVA devono essere effettuate nel rispetto dei criteri selettivi fissati dai Decreti Ministeriali di attuazione i quali, ovviamente, non possono stabilire per esse l'intero assorbimento della capacità operativa degli Uffici, se non creando un grave pregiudizio per l'attività di ricerca di nuova materia imponibile.

In adempimento a tale disposizione, per l'anno 1981 è stato emanato il D.M. 5 dicembre 1980, con il quale è stato sancito che i Centri informativi, ai fini della realizzazione dei programmi di accertamento per detto anno, dovevano segnalare agli Uffici IVA liste di posizioni soggettive formate secondo criteri tendenti ad ampliare l'area imponitiva e ad accrescere la produttività dell'accertamento.

In particolare, con l'art. 4, punto *e*), del predetto Decreto, è stato previsto che per gli Uffici IVA, le segnalazioni in discorso devono riguardare, tra altro, i soggetti che nella dichiarazione per l'anno 1978 hanno operato detrazioni ritenute indebite.

Per quanto concerne, poi, i programmi e i criteri selettivi per i controlli in materia di imposta sui redditi e sul valore aggiunto nel 1982, il D.M. 29 dicembre 1981, con l'articolo 4, punto 6, stabilisce che, ai fini della realizzazione di detti programmi, i controlli devono riguardare i soggetti che nelle dichiarazioni relative agli anni 1977, 1978, 1979 hanno chiesto rimborsi d'imposta.

Per completezza si precisa che il D.M. 30 dicembre 1981, concernente la fissazione dei criteri per l'effettuazione dei controlli globali nei confronti di soggetti scelti mediante sorteggio per l'anno 1982, dispone all'art. 2 che i sorteggi devono riguardare, nella misura del 45 per cento del totale dei soggetti da verificare, quelli che nel corso del 1980 hanno avuto rimborsi per l'importo complessivo non inferiore a lire 5.000.000.

Quanto alla concessione di beni in uso governativo si fanno rilevare le difficoltà per gli organi finanziari periferici nell'individuazione della permanenza dei motivi che giustificano l'uso governativo, per la resistenza opposta dalle Amministrazioni usuarie, specie quella militare, persino all'accesso dei tecnici finanziari per i dovuti controlli.

Si assicura, tuttavia, che questa Amministrazione non tralascia occasione per richiamare gli organi predetti all'osservanza del disposto dell'art. 18 del R.D. 23 maggio 1924, numero 827.

Circa le concessioni in uso a privati, si osserva che il problema della determinazione e dell'adeguamento dei canoni può ritenersi ormai risolto con l'emanazione delle circolari 21 maggio 1981, n. 400/13980, concernente l'applicazione ai beni immobili dello Stato della legge 27 luglio 1978, n. 392, e 10 febbraio 1982, n. 403/11040, sull'adeguamento dei canoni demaniali di cui al D.L. 2 ottobre 1981, n. 546, convertito in legge 1° dicembre 1981, n. 692.

È, inoltre, in corso di emanazione una circolare intesa alla abrogazione delle disposizioni amministrative a suo tempo impartite in materia di agevolazioni per concessioni di locali a favore di taluni enti.

La Corte ha, infine, accennato alla necessità di snellire le procedure per l'accertamento dei crediti inesigibili.

Al riguardo si rinvia a quanto già comunicato con nota n. 11.522 del 19 ottobre 1979, in quanto è tutt'ora all'esame del Parlamento la proposta di legge di iniziativa dell'On.le Santalco (atto camera n. 1206) recante nuove norme per l'annullamento dei crediti stessi.

*
* *

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

1) CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

Al riguardo si precisa:

A) La relazione si sofferma anzitutto sulla situazione finanziaria di fine esercizio 1980, che vede dimezzato il risultato di fabbisogno finanziario evidenziato alla chiusura dell'esercizio precedente, traendo spunto per individuare una inversione di tendenza negli accadimenti finanziari di Azienda.

In effetti, il recupero di quota di mercato nel comparto dei tabacchi lavorati, in connessione con l'evoluzione della politica tariffaria realizzata, e la dinamica meno accelerata dei costi unitari di prodotto rispetto all'anno precedente, sono alla base di tale sostanziale miglioramento della situazione finanziaria.

B) Circa il rilievo per utilizzo del patrimonio immobiliare anche attraverso lo strumento della « concessione » di alloggi al personale in servizio, è da notare che la materia, dopo un recente intervento del Demanio di carattere generale ed una nuova delibera del Consiglio di Amministrazione dei Monopoli, ha avuto una disciplina legislativa che copre tutto il periodo successivo al 29 luglio 1978 (art. 16 del D.L. 2 ottobre 1981, n. 546 — come risulta modificato dalla legge di conversione 1° dicembre 1981, n. 692, pubblicata nella *Gezzetta Ufficiale* n. 331 del 2 dicembre 1981) per cui ogni questione circa l'entità dei canoni relativi alle concessioni di alloggi al personale in servizio appare superata.

C) In merito alla prospettata esigenza di colmare talune carenze in materia di programmazione (strategica, strutturale ed operativa) e controllo della gestione, va messo in rilievo che l'impegno nella messa a punto di analisi aziendalistiche più penetranti è stato già iniziato dall'Amministrazione onde pervenire — anche con l'apporto di « Know how » formativo esterno — alla istituzionalizzazione del « budget » economico quale strumento permanente di gestione e controllo sia al centro che presso Organi produttivi e commerciali.

In tale settore l'Amministrazione dei Monopoli svilupperà ancora di più il proprio impegno, anche attraverso un rafforzamento di quadro, avendo avviato una vera e propria gestione per obiettivi con un primo « piano programmatico » triennale che copre l'intera problematica gestionale.

Le osservazioni contenute sul bilancio finanziario e sulla scarsa significatività economico-aziendale di alcuni capitoli di spesa, sono perfettamente condivise dall'Amministrazione che, proprio nella eccessiva partizione « capitoli » di spesa « per natura » trova ostacoli pratici non solo di flessibilità finanziaria, ma anche di elaborazione indiretta dei costi industriali dei costi di distribuzione e commerciali e dei costi generali di amministrazione.

Quanto prima l'Amministrazione avvierà le necessarie iniziative perchè si possa addivenire ad una semplificazione strutturale del bilancio preventivo finanziario dell'Amministrazione (che rende possibile l'analisi ed il controllo della gestione per obiettivi).

2) In merito alle osservazioni contenute nel paragrafo 2 dal titolo « Organizzazione dei servizi e personale »: viene, ancora una volta, messa in evidenza la situazione « patologica » che si è venuta a determinare per carenza di personale nei quadri dirigenziali. È questo un serio problema da affrontare e risolvere con decisione al più presto sia con iniziative legislative che amministrative onde poter assicurare l'effettivo conseguimento dei piani programmatici ed il migliore assolvimento dei compiti d'istituto.

3) Riguardo alle osservazioni contenute nel paragrafo 3 dal titolo « Beni e servizi strumentali »: appaiono di particolare evidenza le osservazioni contenute circa i rapporti « convenzionali » fra l'Amministrazione e l'Azienda Tabacchi Italiani S.p.A. e sulle attuali inesistenti possibilità concrete di vigilanza da parte dell'Amministrazione.

In proposito, si ritiene di poter prospettare l'esigenza di una evoluzione qualitativa sostanziale in tali rapporti nel senso implicitamente indicato dalla Corte dei Conti.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Nelle considerazioni generali la Corte esprime, anzitutto, elementi di riflessione sull'ormai non più differibile riassetto organizzativo e funzionale del Ministero nonchè delle strutture di ricerca operativa che fanno capo al Ministero medesimo. Tali riflessioni rivelano che la Corte ha colto, in un insieme di sintesi, il quadro organizzativo che dovrebbe operare nel contesto di una politica economica programmata regolata dal Piano a medio termine legato concretamente, peraltro, alle disposizioni per la formazione annuale del bilancio dello Stato (legge finanziaria) al bilancio di previsione delle spese statali per l'esercizio e per il triennio successivi all'anno di approvazione.

Ed è in effetti questo il disegno del Governo che, infatti, ha presentato i documenti succitati al Senato della Repubblica dove sono stati esaminati in unico contesto nella discussione preliminare davanti alla Commissione V Bilancio in sede referente.

Nei giorni scorsi è proseguito l'esame preliminare, ad iniziare dalla legge finanziaria. Appare, inoltre, perfettamente confluente con quanto osservato dalla Corte, il pensiero del Ministro titolare di questa Amministrazione, come può rilevarsi nell'intervento davanti alla V Commissione del Senato nella seduta antimeridiana del 29 ottobre 1981. A conclusione dell'intervento predetto sono state chieste ed ottenute assicurazioni sull'avvio dell'esame del « Piano economico 1982-1984 » (doc. XXVI - 2 Camera) e del disegno di legge di riforma del Ministero (D.L. n. 1394 - Senato).

Per quanto concerne la gestione finanziaria del bilancio del Ministero per il 1980 è stato sottolineato dalla Corte, come già avvenuto nelle passate Relazioni, l'andamento dei residui attinenti alle spese in conto capitale per trasferimenti. Nelle previsioni di bilancio del 1981 era prevista una riduzione di consistenza che non si è realizzata. Si deve invece rilevare un incremento di circa mille miliardi e ciò, anzitutto, per la scarsa dotazione di cassa autorizzata per il 1981 (1.500 miliardi) che ha lasciato non liquidabili somme assegnate in precedenti esercizi (1979-1980) per circa 300 miliardi. Peraltro alla causa anzidetta debbono ancora aggiungersi quelle già delineate nelle osservazioni su precedenti Relazioni della Corte e cioè la complessa procedura per l'assegnazione delle somme alle Regioni e la scarsa operatività delle Regioni medesime, specie in materia di edilizia scolastica.

Per quanto riguarda le spese correnti la Corte non muove particolari osservazioni o rilievi, tranne che per la scarsa utilizzazione dei fondi per « studi, indagini, rilevazioni da affidare ad Enti e Società » (Cap. 1142). In effetti, per ragioni di stretta economia, il Ministero ha puntato sulle forze proprie anche per la elaborazione dei capitoli del Piano 1981-1983 poi aggiornato con il Piano a medio termine 1982-84 di cui si è prima detto, nonchè per gli altri documenti programmatici. Lo stato dei residui del capitolo precisato, di ammontare abbastanza rilevante, è comunque in netto miglioramento: da 790 milioni nel 1979 a 515 nel 1980 e, si prevede, a 310 milioni a fine 1981.

Anche per i « progetti pilota » la situazione va avviandosi alla normalità in quanto non esiste stanziamento di competenza essendo ormai caduta ogni idea di utilizzo di tali

strumenti programmatici, che non hanno fornito i risultati sperati. I residui di stanziamento ammonteranno, a fine 1981, a poco più di un miliardo in quanto saranno inviati in economia i residui 1976 per lire 700.000.000.

Per ciò che attiene alla Organizzazione dei servizi e al personale, la Corte dei conti, richiamato in sintesi il contenuto del disegno di legge di ristrutturazione, osserva la scarsa utilizzazione dei contratti di diritto privato ex articolo 3 del decreto-legge 428/73 e la loro assimilabilità agli incarichi di studio.

Su questo punto sembra doveroso far presente che i « contrattisti » eseguono il loro incarico come dipendenti del Ministero in quanto la natura degli incarichi medesimi esige la loro presenza a tempo totale o *part-time* nell'ambito degli uffici; il loro lavoro si svolge in base alle direttive e con il coordinamento continuo dei dirigenti generali a cui compete la responsabilità delle elaborazioni. L'incarico di studio realizza invece una *locatio operis* senza alcun intervento intermedio ma con la sola valutazione finale della validità dello studio compiuto o, al più, con la richiesta di qualche interpretazione. L'attività dei contrattisti rafforza direttamente i servizi della Programmazione, quella degli « incaricati di studio » integra, dall'esterno, la capacità di studio degli uffici su argomenti economici più circoscritti. Si intende, perciò, sottolineare che, a parere di questa Amministrazione, i due istituti, avendo natura e scopi diversi non sono completamente assimilabili.

Una notazione particolare merita poi l'osservazione della Corte dei conti la quale avverte la tendenza a cercare nuovi modelli organizzativi per l'impostazione e l'attuazione di schemi programmatici. Si deve riconoscere che l'osservazione è fondata, posto che le strutture operative tradizionali (Divisione - Servizio - Direzione) si adattano con difficoltà alle esigenze di decentramento delle informazioni e successivamente alle relative necessarie sintesi decisionali. Nella specie, poi, gli schemi operativi tipici dell'attività amministrativa normale non sono adattabili all'attività di accelerazione e verifica di investimenti già decisi e neppure, come si è accennato, alla assunzione di determinazioni che, per loro natura, impegnano la competenza di varie Amministrazioni statali e non statali e debbono poi confluire nella azione di governo dell'economia.

Per le ragioni suddette sono stati formati, come la Corte ha notato, il « Gruppo esperti verifica e accelerazione investimenti », la « Commissione di studio del settore automobilistico » e il « Comitato tecnico per gli interventi della Cassa Integrazione Guadagni ».

Tali gruppi hanno fornito risultati altamente positivi, riconosciuti come tali sia in sede di Governo (CIPE) che in sede parlamentare.

Non vi sono particolari notazioni in merito alla situazione del personale tranne per quanto riguarda la copertura delle dotazioni nella qualifica di Primo Dirigente. Come è noto, dopo la legge 30 settembre 1979, n. 583, non è stato approvato alcuno strumento normativo per l'accesso alla Dirigenza di coloro che avrebbero titolo per la partecipazione ai corsi di cui al DP.R. 748/1972. Risultano pertanto vacanti 13 posti di Primo Dirigente.

La situazione potrebbe migliorare qualora venisse approvato il disegno di legge 1423 - Senato pendente davanti alla I Commissione Affari Costituzionali in sede deliberante, già approvato dalla Camera dei Deputati e recante « norme transitorie per l'accesso alla qualifica di Primo Dirigente e per lo svolgimento dei corsi di formazione dirigenziale di cui agli articoli 22 e 23 del D.P.R. 30 giugno 1972, n. 748 ». In alternativa, dovrebbe essere rapidamente esaminato e approvato il disegno di legge n. 1394, Senato — pendente dinanzi alle Commissioni I e V in sede referente — che tra l'altro, disciplina anche l'accesso di che trattasi (art. 17) per coloro che rivestono la qualifica di Direttori aggiunti di divisione al 13 luglio 1980.

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

I) Considerazioni generali e aspetti finanziari delle gestioni.

Nella sua relazione la Corte dei conti, in ordine alla gestione della spesa del Ministero di Grazia e Giustizia, compie un'ampia analisi preliminare sui dati di bilancio riferiti all'arco temporale che va dal 1974 al 1980, evidenziando, da un lato, un andamento crescente in termini assoluti degli stanziamenti definitivi o degli impegni di spesa del settore, con un ritmo di aumento più accentuato negli ultimi quattro esercizi, ma registrando dall'altro, indici di incremento della spesa notevolmente inferiori a quelli relativi al totale generale degli oneri statali e un'incidenza, rispetto al predetto totale generale, inferiore a quella degli anni 1974 e 1975, pur se con una netta tendenza ascensionale per l'ultimo esercizio.

Al riguardo deve peraltro osservarsi che negli ultimi anni è notevolmente aumentato l'impegno dello Stato nei vari settori (interventi a favore della finanza locale, interventi per il risanamento delle imprese dissestate, riforma sanitaria, ecc.) e che, dal 1978, i dati di bilancio si riferiscono a tutto il cosiddetto settore pubblico allargato. Sicchè, i dati di raffronto non sembrano, a parere di questa Amministrazione, perfettamente omogenei; pur tuttavia rimane sostanzialmente valida l'osservazione della Corte sulla tendenziale rigidità della spesa, dovuta per gli anni trascorsi, a carenze di programmazione globale che tenesse conto di tutte le componenti della condizione di disfunzione della Giustizia. Dall'esercizio 1980, peraltro, il Ministero di Grazia e Giustizia ha provveduto ad effettuare piani organici di intervento nei vari settori, per cui può ritenersi che con l'ausilio delle procedure agevolate di spesa disposte con le leggi finanziarie per il 1980 e per il 1981, con il potenziamento di talune strutture organizzative nonchè mediante i contributi offerti dal programma di studi e ricerche intraprese, si possa pervenire ad un migliore funzionamento degli apparati e alla eliminazione dei fenomeni negativi riscontrati.

Circa gli aspetti finanziari della gestione, si osserva, per quanto concerne — in particolare — il rilievo della Corte dei conti sul consistente divario tra le previsioni di cassa definitive e le effettive erogazioni, che il bilancio di cassa, istituito con la legge 468/78, è stato predisposto dalle Amministrazioni per l'anno 1979 in via sperimentale ed a scopo conoscitivo, mentre è divenuto per la prima volta vincolante nell'esercizio 1980. Trattasi, quindi, di innovazione che forse ha trovato gli organi tecnici non del tutto preparati e che dovrà quindi scontare il necessario periodo di rodaggio, tenuto anche conto che nella formulazione delle previsioni ha sicuramente svolto un ruolo decisivo, oltre agli altri fattori, il timore di costringere in limiti troppo ristretti la capacità di spesa dell'Amministrazione.

II) Considerazioni sulla gestione per l'esercizio 1980.

L'inversione di tendenza sopra auspicata, nel senso di una maggiore dinamicità nella gestione finanziaria, ha già concretamente iniziato a manifestarsi nel corso dell'esercizio 1980; come rilevato dalla stessa Corte, le previsioni definitive rispetto a quelle iniziali hanno registrato un incremento del 34 per cento sia in termini di competenza che di cassa, mentre gli impegni sono aumentati del 47 per cento rispetto all'esercizio 1979.

Resta tuttora da rendere più agili, come accennato in precedenza, i meccanismi di spesa per aumentare e rendere tempestive le erogazioni, le quali, comunque, hanno avuto nel decorso esercizio, un incremento del 12 per cento.

Ai fini di una più analitica risposta ai rilievi della Corte, si precisa quanto segue, con distinta trattazione dei capitoli affidati alla gestione delle singole Direzioni Generali interessate.

Direzione Generale dell'Organizzazione Giudiziaria.

A) In merito al sensibile aumento dei residui passivi, si ribadisce quanto già esposto in sede di relazione sul rendiconto 1979, e cioè che il fenomeno trova in parte la sua giustificazione sia in quanto si tratta, per una parte notevole, di spese gravanti su capitoli concernenti il trattamento economico del personale, effettuate all'inizio dell'anno 1981 ma relative a servizi prestati nell'ultima parte del 1980, ovvero a somme accantonate sugli stessi capitoli per ritenute erariali assistenziali e previdenziali all'epoca non potute versare.

In particolare per i capitoli 1018 e 1503, l'aumento dei residui passivi è stato anche determinato dalle tardive autorizzazioni disposte ai sensi degli articoli 1 e 2 del D.P.R. 22 luglio 1977, n. 422 e dalla circostanza che sugli stessi capitoli grava anche lo speciale compenso previsto dall'articolo 168 della legge 312/80, per il quale lo stanziamento è avvenuto per fasi successive (l'ultima nel mese di settembre) con la conseguente impossibilità di una tempestiva ed integrale utilizzazione.

Per i capitoli 1020, 1022, 1504 1505, poi, come fatto presente per il passato, i rispettivi pagamenti sono subordinati alla presentazione delle tabelle di liquidazione e relativa documentazione da parte degli aventi diritto, mentre per i capitoli 1072 e 1202 intervengono difficoltà e debbono osservarsi tempi tecnici inevitabili. Per il capitolo 1094 le indennità ecc. dovute ai componenti delle varie commissioni, nonchè le spese per i servizi sono liquidate solo dopo l'acquisizione delle necessarie certificazioni o fatture, mentre per il cap. 1103 occorre tenere conto che la particolare natura delle spese ivi previste consente l'esecuzione dei pagamenti soltanto dopo la verifica degli elaborati e la successiva consegna delle copie pattuite.

B) Quanto alle economie realizzate si osserva che i capitoli di spesa a cui è interessata la Direzione Generale dell'Organizzazione Giudiziaria incidono in misura non rilevante. Si sono avute, infatti, economie per complessivi 2.135.000.000 sui capitoli 1020, 1024, 1071, 1072 e 1106; poichè gli stanziamenti di tali capitoli vengono utilizzati anche da altre Direzioni Generali, una previsione più adeguata alle effettive esigenze si dimostra difficile.

Direzione Generale degli Affari Civili.

A) La formazione dei residui passivi relativi al capitolo 1587 dipende, come già osservato nel decorso esercizio, dal complesso meccanismo procedurale che regola l'acquisto e la fornitura di beni, per cui sono previste, dall'impegno alla effettiva erogazione delle somme, diverse fasi di attuazione che non sempre possono essere contenute in un solo anno finanziario: contratti (o impegni) preceduti da ricerche di mercato e da indagini presso gli uffici giudiziari e subordinati, per la stipulazione, ai tempi del Provveditorato Generale e del Consiglio di Stato; registrazione dei contratti alla Corte dei conti; produzione dei beni; collaudi; distribuzione agli uffici giudiziari; attestazioni di presa in carico da parte di questi ultimi.

È da notare che se un notevole dinamismo nell'attività contrattuale è stato consentito dalla legge finanziaria 1980 (limitatamente, peraltro, al capitolo 7011) la procedura per i pagamenti è rimasta immutata. Pertanto, ad uno snellimento procedurale nella fase contrattuale, che di conseguenza ha aumentato il volume degli impegni, non è corrisposto un analogo snellimento nella fase dei pagamenti con un inevitabile incremento dei residui passivi.

Per quanto attiene, poi, all'incremento dei residui passivi per il capitolo 1701 relativo ai contributi ordinari in favore dei Comuni, tale fenomeno è prodotto dalla necessità di erogare i suddetti contributi in semestralità posticipate con la conseguenza che il pagamento del semestre luglio-dicembre deve avvenire necessariamente nell'anno successivo a quello di competenza.

A ciò deve aggiungersi il fatto che lo stesso capitolo, nei due precedenti esercizi finanziari, è stato incrementato con i provvedimenti legislativi di assestamento di bilancio e pertanto non si è potuto provvedere, nel corso dell'esercizio di competenza, ad emettere tempestivamente i ruoli di variazione di spesa fissa a favore dei Comuni.

Per il capitolo 7051, infine, relativo ai contributi straordinari erogati in favore dei Comuni, diversi sono i motivi dell'incremento dei residui passivi: la maggior quota di essi deriva, infatti, dagli impegni assunti nel corso dei precedenti anni finanziari che determinano l'esigenza di conservare in bilancio le somme corrispondenti (che solo in apparenza sono residui) per poter provvedere al pagamento dei contributi per opere di edilizia giudiziaria sulle annualità dei mutui contratti dai Comuni, mutui che per lo più hanno durata ventennale.

B) L'eccedenza di spesa nel conto dei residui rispetto allo stanziamento iniziale per le spese di giustizia si è verificata sul cap. 1589, la cui natura — come già fatto presente a seguito di analoghi rilievi formulati nei decorsi anni — è quella di un capitolo di spese obbligatorie erogate, per la maggior parte, direttamente dagli uffici giudiziari e strettamente collegate alle esigenze processuali, il cui andamento in materia, pur se appare sempre suscettibile di aumento, non presenta in dici costanti sui quali basare la previsione di spesa; d'altro canto, l'entità complessiva di dette spese non viene resa nota a questo Ministero, ma alla Ragioneria Centrale da parte delle Ragionerie Provinciali, successivamente, peraltro, alla prima formulazione del bilancio preventivo. Si fa notare, infine, che la minore entità delle previsioni di spesa, a prescindere da quanto sopra precisato, dipende anche dalla necessità più volte rappresentata dal Ministero del Tesoro, di un contenimento generale che non si concilia con la obbligatorietà delle spese di giustizia.

Per il 1981, ad esempio, è stato concesso uno stanziamento di lire 17.242.000.000, con un aumento di lire 6.742.000.000, delle quali lire 5.742.000.000 in dipendenza della legge 8 luglio 1980, n. 319 e lire 1.000.000.000 in relazione alle maggiori esigenze, mentre la richiesta ministeriale di aumento, pur se contenuta, era stata di oltre lire 2.000.000.000.

Nello schema di previsione del bilancio triennale 1982 - 1983 - 1984, il fabbisogno è stato calcolato in relazione ad uno schema costante di aumenti e per le eventualità di esigenze processuali impreviste e particolarmente costose.

Per quanto concerne, poi, i pagamenti delle indennità integrative degli ufficiali giudiziari (cap. 1502), si conferma che la liquidazione delle relative spettanze è di competenza dei capi degli uffici giudiziari ed avviene sulla base dei dati forniti dalle categorie stesse. Ne consegue, come più volte osservato, che la lamentata eccedenza di spesa è dovuta ad errori nei pagamenti, anche per somme di notevole entità, che vengono successivamente rettificati (e che infatti non trovano riscontro presso i competenti Uffici del Registro), sì che l'eccedenza stessa è transitoria e, in definitiva, apparente, essendo gli uffici impegnati,

in seguito alle verifiche ispettive ed ai controlli ministeriali, al recupero delle somme indebitamente percepite.

D'altro canto è da osservare che il gettito dei proventi spettanti alle tre categorie è suscettibile di variazioni anche molto notevoli in relazione alle commissioni loro affidate dalle parti (rimane costante la diminuzione del servizio in materia civile e l'aumento di quello in materia penale) e tali variazioni sono difficilmente prevedibili. Il Ministero sta peraltro esaminando possibili soluzioni intese ad ovviare agli inconvenienti segnalati dalla Corte dei conti: in sede legislativa, mediante l'attribuzione di responsabilità amministrative e contabili ad ufficiali giudiziari qualificati; in sede amministrativa, previe intese con i Ministeri finanziari, mediante la comunicazione, agli uffici di appartenenza dei pagamenti effettuati mensilmente dagli Uffici del Registro o dalle Tesorerie provinciali a favore di detto personale. Tali comunicazioni potranno permettere previsioni di bilancio più vicine alle effettive esigenze di spesa.

Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena.

A) In ordine all'osservazione riguardante la formazione dei residui che, anche per l'anno 1980, risultano di notevole entità, si ribadisce, in via generale, che il fenomeno va fatto risalire a cause più volte indicate e cioè:

— spese accertate in concomitanza con la chiusura dell'anno finanziario, per cui i relativi tempi tecnici non hanno permesso il pagamento entro lo stesso termine;

— somme impegnate per contratti regolarmente approvati e registrati la cui esecuzione alla data del 31 dicembre 1980, era ancora in corso;

— somme concesse per variazioni di bilancio sui capitoli di spesa dell'anno 1980, ma approvate o alla fine del 1980 (legge 17 ottobre 1980, n. 655) o addirittura con leggi emanate nel 1981 (legge 20 marzo 1981, n. 78), per cui è stato necessario effettuare i pagamenti in conto residui.

Più in particolare — e con riferimento ai singoli capitoli di spesa — si fa presente che la formazione dei residui passivi a fine esercizio, relativamente al cap. 2088, è da addebitarsi principalmente:

— alla natura degli impegni contrattuali annuali, (appalti dei trasporti e del mantenimento dei detenuti) i cui saldi finali vengono liquidati dopo il loro perfezionamento e comunque in esercizi successivi a quello di riferimento, che ha termine il 31 dicembre;

— ai saldi da corrispondere alle imprese appaltatrici dei servizi anzidetti, che vengono liquidati dopo che le Ragionerie Regionali competenti rimettono i prescritti conti di approvazione di contabilità;

— ai mandati non riscossi dai creditori trasportati a nuovo esercizio.

Per quanto riguarda i capitoli 2087, 2089 e 2092 si osserva che la formazione di residui rientra nella normalità trattandosi, in prevalenza, di spese di natura contrattuale formalmente impegnate nel corso dell'esercizio 1980 e non liquidate, o liquidate e non pagate al termine di esso per l'impossibilità di completare, entro lo stesso termine, le operazioni di consegna, analisi, collaudo, ecc. previste dalle norme in vigore.

Non sono, altresì, da trascurare i residui conseguenti a spese autorizzate, sostenute e rimaste da pagare al 31 dicembre 1980 da parte dei funzionari delegati, la cui formazione è dovuta, oltre che ai suddetti motivi procedurali, al ritardo nei pagamenti degli ordinativi a favore dei creditori da parte degli istituti incaricati.

Per quanto riguarda l'inserimento dei residui passivi nel cap. 2084, relativo al fitto dei locali e terreni, esso è dovuto oltre che all'aumento dello stanziamento, che ha comportato uno slittamento nei pagamenti dei canoni trimestrali, quadrimestrali, semestrali ecc., anche alla riscontrata impossibilità di rapida regolarizzazione di alcuni contratti di locazione particolarmente laboriosi.

Nella gestione del cap. 2085, relativo alla manutenzione e ristrutturazione negli istituti, l'incremento dei residui passivi rispetto all'anno precedente è pure proporzionale all'aumento degli stanziamenti, e riguarda, in massima parte, impegni di spesa non ammessi al pagamento alla scadenza dell'esercizio perchè i relativi lavori erano in fase di ultimazione o perchè le contabilità dei lavori già ultimati non erano state ancora perfezionate.

Modesti possono considerarsi i residui passivi veri e propri denunciati sui capitoli 2105, 2204 e 2205, mentre appare più serio il problema dei cosiddetti trasporti di Tesoreria che influiscono in modo determinante nel computo di detti residui (il solo capitolo 2205 ha avuto circa 225 trasporti per un totale di lire 231.000.000. Al riguado, devesi segnalare la difficoltà contabile derivante dalla mancata separazione — nel fondo relativo all'autorizzazione di cassa dei vari capitoli di bilancio — delle disponibilità ordinarie in conto competenze da quelle dei residui passivi da sanare. Ciò rende più difficile una razionale previsione della spesa ordinaria e solo allo scadere del primo semestre è possibile calcolare l'effettiva incidenza dei residui sulla massa spendibile.

In merito alla gestione del capitolo 2102 si fa presente che lo stanziamento in bilancio, inizialmente previsto in lire 22.500.000.000, è stato ridotto di lire 1.000.000.000 in quanto l'Amministrazione ha ritenuto opportuno non rinnovare alcuna convenzione con Ospedali Psichiatrici civili, atteso l'esiguo numero di ricoverati e le notevoli difficoltà di ordine amministrativo-contabile incontrate per la stipula e la definizione dei suddetti atti. Circa la formazione dei residui sullo stesso capitolo si deve rilevare che i contratti relativi a forniture di apparecchiature ed attrezzature spesso non si concludono con i prescritti collaudi entro l'anno finanziario, e le contabilità concernenti i ricoveri di prosciolti folli presso gli Ospedali Psichiatrici civili pervengono all'Amministrazione dopo tale periodo.

B) Quanto alle maggiori economie rilevate dalla Corte nel settore penitenziario, si precisa che la loro formazione è dovuta ad alcune eccezionali circostanze (gare per acquisto di beni e servizi andate deserte, parziale sospensione delle attività lavorative verificatesi in alcuni istituti di massima sicurezza, precaria situazione operativa in cui versano attualmente i Consigli di aiuto sociale in attesa di iniziative legislative che ne riordinino le competenze istituzionali, mancata utilizzazione di somme concesse per variazioni di bilancio con ritardi notevoli se non addirittura ad esercizio scaduto) che hanno determinato una non completa attuazione dei programmi previsti.

3) GESTIONI FUORI BILANCIO.

In merito alle osservazioni formulate dalla Corte sulle gestioni fuori bilancio per il Fondo detenuti o condannati o per i fondi ISTAT, si precisa quanto segue:

a) *Fondo detenuti o condannati.*

Si concorda con quanto ha rilevato la Corte dei conti in ordine all'avvenuta cessazione, con l'esercizio 1976, della gestione dei profitti del fondo detenuti (costituiti dagli interessi maturati sui depositi del fondo presso la Cassa Depositi e Prestiti) a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431 (Regolamento di esecuzione della legge sull'Ordinamento Penitenziario - 26 luglio 1975, n. 354) che disciplina in modo diverso la materia concernente l'amministrazione delle somme di pertinenza dei detenuti e degli internati. Corre, tuttavia, l'obbligo di fare alcune precisazioni in merito ai dati contabili indicati dalla Corte stessa nella sua relazione: le cifre relative alle entrate per lire 228,1 milioni e alle uscite per lire 116,6 milioni, con avanzo di cassa pari a lire 111,5 milioni, non si riferiscono esclusivamente alla gestione del fondo detenuti bensì sono comprensive — come si può rilevare dalla relazione allegata allo stesso conto del 1976 dichiarato regolare dalla Corte dei conti — anche del movimento relativo agli utili derivanti dalla rivendita di tabacchi e carte-valori postali ai detenuti, la cui attività era ricompresa in quella del fondo detenuti.

Infatti, le entrate di lire 228,1 milioni sono così costituite:

	(lire)
— interessi maturati sul fondo detenuti	4.005.885
— utili derivanti dalla rivendita di tabacchi e carte valori postali ai detenuti	224.133.163
Totale . . .	228.139.048

Di conseguenza sul totale dell'avanzo di cassa, pari a lire 111,5 milioni, soltanto la somma di lire 4.005.885, relativa agli interessi maturati sul fondo detenuti è stata versata all'Erario (come, del resto, le somme riscosse successivamente allo stesso titolo) in applicazione delle norme contenute, in materia, nel suindicato Regolamento n. 431/1976, in quanto la rimanente somma di lire 107,5 milioni è costituita da avanzo di cassa della gestione degli utili derivanti dalla rivendita di tabacchi e carte-valori postali ai detenuti. Al riguardo si ricorda ancora che la nuova disciplina della attività dei generi suddetti è prevista in un disegno di legge (Atto Camera n. 858) « Gestione delle rivendite di tabacchi e carte-valori postali ai detenuti ed agli internati e la destinazione degli utili ad essa relativi », il cui *iter* parlamentare è stato più volte sollecitato.

b) *Fondi ISTAT.*

In ordine alla gestione dei fondi erogati dall'ISTAT si precisa che per la chiusura della gestione manca ancora la documentazione giustificativa di pochi uffici, ma, come già rilevato, trattasi di rendicontazione di somme modestissime risalenti a prestazioni rese dal personale nel 1972 e per le quali è molto difficile acquisire le pezze giustificative in quanto nel frattempo, il personale è cessato dal servizio mentre in taluni casi, il compenso in questione è stato rifiutato per la sua irrisorietà.

4) ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi*:

Questo Ministero non può che concordare con le considerazioni della Corte in ordine alla necessità di portare a conclusione quelle iniziative che possono definitivamente sanare le condizioni di disfunzione dell'Amministrazione della Giustizia.

Per quanto riguarda la riforma del codice di procedura penale, occorre ricordare che, fin dall'aprile 1980, sono stati presentati gli emendamenti al provvedimento di delega, in correlazione alle modifiche proposte: il disegno di legge è tuttora all'esame della Commissione Giustizia del Senato e dopo la sua approvazione potrà provvedersi alla stesura del testo del nuovo codice.

Anche per la riforma del codice di procedura civile è stato presentato il relativo disegno di legge per la delega al Governo e si è in attesa della approvazione del Parlamento.

Per quanto attiene, poi, all'ordinamento giudiziario, la riforma di tale normativa postula, in via preliminare l'avvenuta definizione, da parte del Parlamento, dei numerosi problemi connessi alla elaborazione dei codici di rito, con particolare riferimento alle funzioni del Pubblico Ministero nell'ambito del nuovo processo penale ed alla diversa organizzazione del giudice di primo grado nel processo civile. Pure strettamente legato alla riforma dei codici è il problema del riassetto territoriale delle circoscrizioni giudiziarie, in quanto esso presuppone una chiara individuazione dei nuovi connotati che potrebbe assumere il giudice onorario, la definizione delle nuove competenze del pretore, alla luce, peraltro, della futura normativa processuale. Al riguardo, comunque, in previsione di una auspicabile e rapida approvazione degli indicati disegni di legge di delega, l'Amministrazione ha provveduto all'affidamento di una ricerca, in corso di svolgimento, per un'analisi comparata delle forme di decentramento già attuate, o in corso di attuazione, da parte di altri dicasteri, di enti pubblici, previdenziali, sanitari, ecc., e da parte delle regioni, al fine di individuare tutti i parametri esterni utili al processo di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, con l'indicazione dei *trend* di sviluppo e di organizzazione.

Quanto ai rilievi della Corte sui metodi di reclutamento adottati in particolare per l'assunzione di personale ausiliario addetto al servizio automezzi, occorre tenere presente che il ricorso agli idonei di altri concorsi si è reso necessario per far fronte alla urgente necessità di tutela dei magistrati mediante l'utilizzo di auto blindate e quindi all'esigenza di disporre, nell'immediatezza, di un adeguato numero di autisti.

Sulla confermata esigenza, nel settore degli istituti di prevenzione e pena, di una migliore articolazione del servizio ispettivo, si segnala che attualmente si trova allo studio della Commissione Giustizia della Camera uno schema di disegno di legge relativo alla riorganizzazione degli uffici periferici dell'Amministrazione Penitenziaria. Detto disegno di legge prevede, oltre ad un congruo aumento degli organici della carriera dirigenziale, una serie di interventi atti a potenziare dette strutture periferiche. Ciò al fine di facilitare i collegamenti tra gli uffici centrali e quelli periferici, delegando a questi ultimi alcune specifiche competenze, che consentiranno di snellire ed abbreviare l'espletamento delle sempre più numerose pratiche burocratiche.

Per quanto riguarda l'attività di Commissioni istituite con provvedimenti ministeriali, va rilevato che l'espletamento di studi e ricerche autorizzato dalle disposizioni delle leggi finanziarie 1980 e 1981, pur costituendo un supporto indispensabile per l'Amministrazione al fine di acquisire ogni opportuna conoscenza sui problemi della giustizia, non può

considerarsi esaustivo delle possibili esigenze di collaborazione, in quanto il Ministro spesso si trova nella necessità di giovarsi, su specifiche questioni, della diretta collaborazione di una apposita *equipe* nell'ambito della stessa Amministrazione. Sarà, peraltro, tenuto il debito conto delle indicazioni della Corte per evitare possibili duplicazioni.

b) *Personale.*

Il problema delle rilevanti carenze nei vari ruoli del personale è tenuto sempre presente dall'Amministrazione che continua a dare un notevole impulso all'espletamento dei vari concorsi in atto per procedere alacremente alle relative assunzioni.

Tuttavia, nonostante gli sforzi sostenuti,l'obbligo di dare attuazione agli articoli 8, 21 e 27 del D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077 fino all'entrata in vigore della legge 312/80, rendendo indisponibile un certo numero di posti, ha contribuito a mantenere la situazione sempre precaria.

Per quanto si riferisce al personale della magistratura si chiarisce che, attualmente, rispetto alla situazione evidenziata dalla Corte dei conti, risulta un aumento delle presenze in quanto, su un organico di 7.202 posti (senza considerare l'aumento di 150 posti di cui alla legge 27/81), 6.709 risultano occupati. Dei 473 posti vacanti, 350 sono già impegnati da due concorsi in atto, i cui tempi di espletamento sono andati via via riducendosi: per il primo, a 167 posti, si è in attesa dell'approvazione della graduatoria dei 150 vincitori da parte del Consiglio Superiore della Magistratura e per il secondo, a 200 posti, sono in corso di correzione gli elaborati delle prove scritte svoltesi nel luglio scorso.

Si fa, inoltre, presente che è stato recentemente bandito un concorso a 142 posti, le cui prove scritte dovrebbero, essere effettuate nel prossimo mese di giugno.

Per quanto concerne la rilevata carenza degli organici dell'Amministrazione penitenziaria si osserva che notevoli sono stati gli sforzi per assicurare il rapido espletamento dei concorsi e la copertura dei posti vacanti.

Va rilevato, tuttavia, che non sempre le iniziative intraprese sortiscono gli effetti sperati in quanto, con notevole frequenza, i posti messi a concorso non vengono ricoperti per la tendenza dei candidati risultati vincitori (soprattutto nell'ambito della carriera direttiva e di concetto) a non accettare l'assegnazione della sede, rinunciando, così, all'incarico.

Si deve tenere conto, al riguardo, che la maggior parte delle domande di partecipazione ai concorsi pervengono dall'Italia meridionale ed insulare, mentre le sedi disponibili sono attualmente dislocate in Italia settentrionale e nelle piccole isole, sedi di istituti penitenziari, notoriamente mal collegate con la terraferma. Appare chiaro, perciò, che dette sedi vengono considerate particolarmente disagiate dai vincitori i quali ben difficilmente sono disposti ad allontanarsi molto dal luogo di origine.

A ciò si aggiunga l'allarmismo diffusosi tra i più a causa dei noti preoccupanti avvenimenti che si verificano nell'ambito degli istituti penitenziari, avvenimenti che contribuiscono a scoraggiare molti dal partecipare ai concorsi banditi o dall'accettare gli incarichi successivamente.

Si riporta, qui di seguito, la situazione relativa ai concorsi in fase di espletamento o espletati negli ultimi mesi.

Per la carriera direttiva sono stati definiti i concorsi per 1 posto di Dirigente Superiore e per 3 posti di Direttore in prova; in un altro concorso a 6 posti di Direttore in prova si sta provvedendo alla correzione degli elaborati. Nel concorso per esami a 1 posto di Direttore Sanitario bandito con decreto ministeriale 30 giugno 1980 e riservato al personale interno non è pervenuta alcuna domanda.

Per il ruolo del servizio sociale il concorso per esami a 40 posti di consigliere (D.M. 6 dicembre 1979) ha visto l'ammissione alle prove orali di soli 4 candidati; sono, inoltre, in corso di svolgimento un concorso per 8 posti a Direttore di servizio sociale (D.M. 28 febbraio 1980) e per 3 posti di Direttore di sezione (D.M. 21 giugno 1980).

Nella carirera di concetto vi è stata l'assunzione di 37 Ragionieri principali (concorso bandito con D.M. 26 maggio 1979) e di 185 Ragionieri (concorso del 2 giugno 1980); sono inoltre, in atto, un concorso per 20 posti di Ragioniere principale (D.M. 23 giugno 1980) ed a 105 posti di Ragioniere (D.M. 31 dicembre 1979).

Nel ruolo tecnico industriale ed agrario sono stati espletati concorsi per complessivi 8 posti, mentre nel ruolo degli educatori sono stati definiti concorsi per 95 posti e sono in corso altre prove per 304 posti.

Sono, inoltre, in fase di definizione concorsi per 243 posti di assistente sociale, a 270 posti di coadiutori, a 52 posti di tecnici di radiologia medica, a 230 posti di operaio, a 581 posti di infermiere.

Per quanto si riferisce al personale del Corpo degli Agenti di Custodia si fa rilevare che la attuale situazione degli organici appare sensibilmente migliorata rispetto al passato.

L'oculata attività di reclutamento che l'Amministrazione Penitenziaria sia a livello centrale che periferico ha continuato a porre in essere ha, infatti, consentito di conseguire positivi risultati. Essenziale, al riguardo, è stato ancora l'intervento delle forze ausiliarie, il cui contingente elevato a 2.500 unità ai sensi della legge 2 maggio 1977, n. 186, ha avuto un indice di reclutamento assai elevato, con presenza effettiva, al 31 dicembre 1980, di 2.439 unità.

Si conferma che il successo di tale tipo di arruolamento va riferito alla differente destinazione di servizio del personale ausiliario (servizio generalmente esterno e, comunque, non a contatto con i reclusi), alla limitata durata della ferma (dodici mesi pari a quella di leva) ed alla retribuzione mensile (oltre lire 500.000), che non trova riscontro nella « paga » del servizio di leva.

Fermi gli intendimenti diretti alla ristrutturazione del Corpo, alla nuova professionalità da conferire al personale e al corrispondente catalogo dei doveri e dei diritti, si fa presente che lo schema di disegno di legge, già approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 maggio 1981, è diretto, tra l'altro, ad aumentare l'organico di n. 8.000 unità nell'arco di cinque anni.

In effetti, la situazione penitenziaria, nel proprio incessante evolversi continua a evidenziare problematiche operative oggi non più affrontabili a mezzo dei contingenti in organico.

In ordine alla spesa per indennità ed assegni vari stabiliti per legge a favore degli appartenenti al Corpo degli Agenti di Custodia, ammontante a lire 9,2 miliardi, si precisa che gli appartenenti al Corpo percepiscono anche compensi per lavoro straordinario, stabiliti per l'anno 1980 in lire 6.000 lorde per ogni giornata di licenza o di riposo non godute e in lire 1.000 lorde per ogni ora prestata oltre le otto giornaliere, in applicazione di quanto previsto dall'art. 10 della legge 27 maggio 1977, n. 284. Allo stato, ai sensi di quanto previsto anche dall'articolo 145 della legge 312 del 1980 e in considerazione della rivalutazione della suddetta gratifica, vengono corrisposte rispettivamente lire 2.500 e lire 12.000 lorde, per quanto concerne il compenso orario eccedente le sette ore giornaliere di servizio e le giornate di riposo e di ferie annuali non godute. Tali spese vengono imputate sul capitolo 2009 espressamente previsto per le indennità e gli assegni vari stabiliti per legge.

c) *Beni e servizi strumentali.*

Per quanto riguarda i limiti nell'erogazione delle spese si conferma quanto in precedenza esposto in sede di esame della consistenza dei residui.

In ordine, poi, all'entità dei compensi revisionali, occorre rilevare che tale spesa influisce sensibilmente e direttamente sul costo dei trasporti carcerari e sul mantenimento dei detenuti.

Nel primo caso, la revisione opera, in riferimento all'indice della contingenza sommato all'eventuale aumento del prezzo della benzina comune al distributore fissato in lire 635 al litro, qualora si sia verificata una variazione in più o in meno superiore al 15 per cento del valore al 31 dicembre 1979. Tale meccanismo opera, anche, qualora le singole voci (indice di contingenza o variazione del prezzo di benzina), superino in aumento o in diminuzione la soglia del 15 per cento.

Nel secondo caso (mantenimento) la revisione si calcola non appena si oltrepassi il tetto del 15 per cento, contrattualmente stabilito.

5) EDILIZIA GIUDIZIARIA E PENITENZIARIA.

Per quanto attiene ai problemi dell'edilizia giudiziaria, la Corte ha affermato che la mancanza di un'organica pianificazione degli interventi in questo campo è dovuta alla mancata attuazione della riforma riguardante le circoscrizioni giudiziarie e l'ordinamento giudiziario.

Mentre su tale punto si ribadisce quanto in precedenza precisato, si deve osservare che, allo stato, la legislazione non consente a questa Amministrazione che di prendere atto delle iniziative dei Comuni e di esprimere il proprio parere sulla documentazione dagli stessi presentata ai fini della successiva richiesta di finanziamento alla Cassa Depositi e Prestiti. Pur tuttavia questo Ministero, malgrado la limitatezza dei suoi poteri in materia, ha svolto una capillare ed efficace azione di stimolo, sia direttamente che attraverso i Capi degli uffici giudiziari, presso le Amministrazioni locali delle sedi che più risultavano bisognose di immediati interventi di edilizia giudiziaria, con la conseguenza che si è ottenuta la presentazione ed il successivo finanziamento da parte della Cassa Depositi e Prestiti di un rilevante numero di progetti.

La legge finanziaria 1981 supplisce solo in parte alla predetta mancanza di pianificazione, poichè l'articolo 19 prevede la presentazione al Parlamento di un piano di massima, ma non risultando modificate le competenze istituzionali dei Comuni in materia di edilizia giudiziaria, detto piano, nella sostanza, costituisce una previsione di spesa, in quanto l'Amministrazione centrale può solo promuovere la presentazione dei progetti e coadiuvare l'attività degli Enti locali.

Circa i rilievi della Corte in tema di interventi per l'edilizia penitenziaria, si precisa che l'Amministrazione, al fine di proseguire nel programma di rinnovamento dell'attuale patrimonio immobiliare disponibile, nonchè di adeguamento delle strutture ai dettami della legge di riforma, è impegnata a soddisfare le seguenti esigenze:

1) esecuzione di lavori di ordinaria e straordinaria manutenzione degli immobili;

2) ristrutturazione degli stessi al fine di adeguarli alle nuove esigenze di sicurezza e trattamento dei reclusi;

3) costruzione di nuovi istituti essendo il patrimonio edilizio esistente in parte fatiscente e superato e, principalmente, per necessità di disporre di nuovi posti.

Mentre per la realizzazione delle nuove costruzioni l'Amministrazione svolge soltanto opera di collaborazione con il Ministero dei Lavori Pubblici, che si avvale degli stanziamenti previsti ai sensi delle leggi 1133/71, 404/77, 146/80, 119/81, per gli interventi di cui ai precedenti punti 1) e 2) provvede in via diretta utilizzando i fondi del Capitolo 2085 (manutenzione, adattamento, ristrutturazione, ecc. degli immobili).

Relativamente agli interventi diretti di cui al predetto capitolo 2085, giova evidenziare l'estrema importanza che caratterizza detto settore, avuto riguardo alla costante necessità di provvedere ad opere di consolidamento, adeguamento e potenziamento delle strutture immobiliari esistenti, al fine di renderle, per quanto possibile, conformi ai dettami della legge di riforma.

A tal proposito si rappresenta che l'attività in tale specifico settore, è in costante aumento, ove si consideri che per l'esercizio 1979 sul capitolo in narrativa si è usufruito di uno stanziamento di lire 38 miliardi, per il 1980 di lire 56 miliardi, mentre per l'esercizio in corso è stato richiesto un finanziamento per complessivi 80 miliardi di lire.

Va rilevato peraltro che, al di là dei ritardi derivanti dai gravi condizionamenti amministrativo-contabili, di cui si tralascia in questa sede il dettaglio, questo Ministero deve lamentare l'assenza di un organico di tecnici adeguato alle enormi e delicate necessità del settore, potendo, infatti, avvalersi soltanto dell'opera di cinque tecnici industriali e di un educatore.

Al riguardo occorre precisare che la necessità di intervento dei tecnici di questa Amministrazione continua a rimanere pressante, malgrado il trasferimento al Ministero dei Lavori Pubblici delle competenze per la progettazione, l'esecuzione e la manutenzione di costruzioni penitenziarie operato con il regio decreto 18 maggio 1931, n. 544, in quanto detto dicastero non è in grado di fornire adeguata collaborazione anche a seguito del recente trasferimento alle Regioni di gran parte del personale degli uffici del Genio Civile.

In considerazione di tali difficoltà ad ottenere, tempestivamente, progettazioni, direzione lavori, assistenza tecnica, visti di congruità, ecc., si è avvertita la necessità di adeguare la voce di bilancio del citato capitolo, che ora prevede impegni proprio per queste attività e si richiede collaborazioni a liberi professionisti, nonostante l'aggravio della spesa pubblica, la minore competenza specifica e le minori garanzie di sicurezza in un settore che sconsiglierebbe l'intervento di estranei.

Al fine di ovviare a tale situazione sarebbe necessario far si che l'ufficio tecnico dell'Amministrazione penitenziaria fosse in grado di intervenire ufficialmente ogni qualvolta per gli organi dei LL.PP. vi sia l'impossibilità di far fronte alle esigenze del settore in questione. In particolare, andrebbe previsto un ruolo tecnico, cui demandare gran parte delle incombenze in atto di competenza dell'Amministrazione dei LL.PP., strutturato come segue:

- n. 4 Ingegneri edili (in servizio al Ministero)
- n. 3 Architetti (in servizio al Ministero)
- n. 60 Geometri (di cui 2 per ogni Ufficio periferico ed il resto in servizio al Ministero)
- n. 10 periti industriali (in servizio al Ministero)
- n. 60 disegnatori (di cui 2 per ogni Ufficio periferico ed il resto in servizio al Ministero)
- n. 60 assistenti edili (di cui 2 per ogni Ufficio periferico ed il resto in servizio al Ministero).

In alternativa si potrebbe prevedere, quanto meno, la creazione di appositi albi di professionisti abilitati a svolgere le funzioni tecniche nell'ambito del settore.

Per quanto attiene agli interventi eseguiti mediante decreto d'indifferibilità, ai sensi della legge 21 dicembre 1977, n. 967, devono essere evidenziati i benefici di cui l'Amministrazione ha fruito, per la possbilità di servirsi di tale procedura snella e rapida, della quale, in effetti, si è fatto largo uso con il sistema della economia diretta. Per la legge n. 967 è previsto, però, il imite di validità al 31 dicembre 1982, ed è dunque assolutamente necessario procedere ad una congrua proroga di detta scadenza, avuto riguardo alle esigenze di urgenti interventi di sicurezza negli stabilimenti penitenziari; sarebbe, inoltre, opportuna l'ulteriore elevazione del limite di spesa, già portato a lire 100.000.000 con la legge finanziaria 1981 (119/81), tenuto conto della vertiginosa ascesa dei costi dei materiali e della mano d'opera.

Ulteriori vantaggi nello snellimento delle procedure potrebbero, infine, derivare da un congruo aumento del limite di spesa per i funzionari delegati — come già più volte evidenziato in precedenti relazioni — limite fermo dal 16 agosto 1972 (D.P.R. 30 giugno 1972, n. 422) a lire 4.800.000, evidentemente irrisorio rispetto alla svalutazione monetaria.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

1) DIPARTIMENTO PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO.

Si è potuto constatare che, in definitiva, la predetta relazione evidenzia, per quanto concerne il funzionamento del Dipartimento, note di tono positivo circa le realizzazioni e l'operato del 1980.

È possibile prendere lo spunto da alcuni commenti dalla Corte su certe difficoltà che il Ministero degli Esteri incontra, data la complessità della materia trattata dal Dicastero, per le azioni di intesa con le altre Amministrazioni, per mettere in evidenza quelle difficoltà che il Dipartimento deve superare per tali intese, principalmente nell'ambito del reperimento degli esperti da inviare in missione per la realizzazione dei programmi.

Circa l'accenno al controllo « successivo » previsto dall'art. 13 n. 2 della legge 38/79 non è inutile puntualizzare quanto segue:

1) in sostanza le iniziative del Dipartimento, soggette in misura rilevante all'esame del Comitato Consultivo, anche tramite le sue Sezioni Speciali (la finanziaria e di volontariato), sono sotto una continua sorveglianza che si esplica nei due campi, sia in quello della legittimità che in quello del merito;

2) anche se la legge 38/79 in effetti prevede l'intervento della Corte dei Conti in sede di consultivo annuale (legge 1041/71), è pure vero che il Dipartimento ha fatto spesso ricorso alla soluzione di inoltrare alla Corte provvedimenti dispositivi (Decreti) prima di dare corso ai relativi provvedimenti di spesa (ordinativi di pagamento) realizzando in tal modo in definitiva un controllo antecedente.

La Corte osserva che il « Dipartimento si trova ad operare al centro di un complesso sistema di collegamenti orizzontali e verticali e solo un'esperienza di una certa durata potrà dire se questa formula organizzativa è idonea ad assicurare il migliore espletamento delle sue funzioni ».

Questa affermazione della Corte dei Conti richiama peraltro il problema che il Dipartimento, dopo l'esperienza dal 1976 e cioè dall'emanazione del Regolamento di attuazione della legge 1222/71 all'entrata in vigore della 38/79, e dal marzo 1979 ad oggi, deve ora affrontare per la formulazione del nuovo Regolamento.

Tale nuovo Regolamento dovrebbe permettere di superare dubbi circa l'esatta applicazione della legge, la quale, come è noto, presenta molte zone d'ombra.

In quanto alle deficienze che la Corte rileva in merito alla rendicontazione delle spese effettuate all'estero tramite le aperture di credito, problema cui è interessato anche il Dipartimento per la gestione del « Fondo Speciale », è da ritenere che tale deficienza sia in massima parte dovuta alla mancanza di una normativa pratica di guida per la tenuta di dette contabilità che oggi è affidata ad una semplice applicazione di indicazioni di carattere strutturale ma non funzionale.

Per semplice inciso devesi far presente che il ritorno alle spese dirette, in luogo di pagamenti con coperture di credito, è avvenuto dopo che, circa tre anni or sono, la

stessa Corte dei Conti aveva richiamato il MAE alla osservanza di suanto disposto del D.P.R. 18/67 proprio in merito alle spese all'estero che dovrebbero essere assolte, per l'appunto, con aperture di credito.

La Corte esamina i contributi, obbligatori e discrezionali ad Enti ed Istituti collegati al MAE nell'attività da essi enti svolta. Al riguardo è da tenere in particolare evidenza la necessità che i programmi degli enti siano particolareggiati ed adeguatamente documentati, accompagnati poi da conti consuntivi dettagliati e controllati da organi revisori. A tale proposito sarà opportuno precisare gli adempimenti particolari che dovranno essere esperiti in merito a tali consuntivi (art. 16 ultimo comma, della legge 38/79).

Infine la Corte, parlando delle funzioni affidate al Ministero in materia di « cooperazione allo sviluppo » dice che esse si sono « sostanzialmente realizzate, *sotto il duplice filone di provvedimenti relativi alla organizzazione e alla disciplina del personale utilizzato nel settore di provvedimenti di natura operativa in favore dei Paesi emergenti* ».

Come già sopra accennato, particolare cura bisognerebbe dedicare agli aspetti regolamentari concernenti gli adempimenti per l'invio di esperti all'estero.

Quanto all'accenno sul confronto della disponibilità del Fondo (sui 38 miliardi circa) con la spesa (solo 1 miliardo), è bene precisare che i dati si riferiscono a soli due mesi e 10 giorni di gestione, in particolari condizioni di difficoltà per gli intralci dovuti ad avvio della nuova gestione. La Corte, però, non tiene, nè poteva tenere presente, l'ammontare degli ordinativi giacenti in Tesoreria, rimasti da pagare al 31 dicembre 1979 per 9.500 milioni.

È comunque da tenere in evidenza che, per la natura stessa degli interventi e delle iniziative, le disponibilità finanziarie del Dipartimento, anche se considerate nell'ottica di una gestione di cassa, vanno messe in relazione alla particolare struttura degli interventi stessi che provocano una diluizione nel tempo dello svolgimento della spesa con slittamenti anche in esercizi successivi. Ciò non toglie che il Dipartimento ha e tiene presente l'obiettivo di un « over programming » che possa appunto ovviare all'eccessivo immobilizzo di fondi rispetto ad una gestione che invece non dovrebbe rimanere vincolata ai principi della gestione di competenza.

2) ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

Circa il segnalato ritardo in ordine alla presentazione dei rendiconti, si precisa che il ritardo stesso, salvo talune eccezioni, non va addebitato alle sedi all'estero: i rendiconti infatti vengono di norma trasmessi entro i termini prescritti, nell'ambito degli Uffici Amministrativi che provvedono al controllo ed all'approvazione delle contabilità si verifica un certo ritardo che, comunque, verrà sensibilmente ridotto non appena l'Amministrazione avrà ottenuto uno strumento più agile che disciplini la propria attività di gestione. Uno schema di D.D.L. in tal senso è stato da tempo sottoposto al parere di competenza delle Amministrazioni interessate.

Circa il formarsi di una notevole massa di residui, occorre precisare che il fenomeno è unicamente da attribuirsi alla tardiva emanazione dei provvedimenti di variazione al bilancio ed alla lunga procedura (Decreto Interministeriale) alla quale sono soggetti gli atti di revisione delle indennità di servizio all'estero.

Si tenga conto al riguardo del fatto che i tempi tecnici per gli accreditamenti all'estero sono tali (mediamente 60 giorni) che difficilmente l'Amministrazione può disporre, entro i termini previsti dal Ministero del Tesoro per la chiusura della gestione, delle varia-

zioni alle dotazioni di competenza e di cassa apportate con i provvedimenti di variazione al bilancio.

È comunque da sottolineare che il tasso di smaltimento dei residui appare elevato a dimostrazione che gli stessi corrispondono ad effettive esigenze dell'Amministrazione cui non si è potuto far fronte nell'arco dell'esercizio di competenza unicamente per i motivi sopra elencati.

Si assicura che la gestione della « presentazione dei rendiconti » forma oggetto di attenta considerazione da parte dell'Amministrazione.

Si è infatti provveduto ad effettuare una ricognizione dei rendiconti pervenuti per il 1980 sul Cap. 2502 (Incaricati Locali) e sono state sollecitate le sedi ritardatarie, anche gli esercizi anteriori.

Sempre per quanto attiene al Cap. 2502, dopo opportune intese con la Ragioneria Centrale si darà corso quanto prima all'invio alla Ragioneria medesima dei rendiconti disponibili che, in alcuni casi, risalgono agli anni 72/73. È altresì in via di approntamento una apposita Circolare a tutti gli Uffici all'estero intesa a disciplinare chiaramente le modalità della rendicontazione su tale capitolo, anche in vista della imissione nei ruoli del personale « incaricato locale ».

Per quanto attiene agli altri capitoli di competenza, soggetti a rendicontazione a tutto il 31 dicembre 1979, è in via di ultimazione il riscontro per l'anno 1978 del Cap. 2501 (estero valuta) e del Cap. 2503.

Su un piano più generale, l'Ufficio competente, di recente istituzione, si sta adoperando (nei limiti del personale e dei mezzi disponibili) per smaltire le numerose e importanti pendenze arretrate.

Il fondo di 4.046 milioni si è reso disponibile sul capitolo 7501 solo alla fine del mese di maggio 1980, quando la legge 247 del 22 maggio 1980 che autorizzava il rifinanziamento del capitolo è divenuta operante.

Pertanto, tenuto conti dei tempi tecnici necessari per il perfezionamento degli atti contrattuali, è stato possibile concretizzare, prima della chiusura dell'esercizio finanziario 1980, solo pochi interventi di ristrutturazione di nostre Sedi diplomatiche e consolari. Va sottolineato a questo proposito che il nostro patrimonio immobiliare all'estero è costituito in gran parte di sedi che, risalendo come anno di costruzione ai primi del novecento, necessitano di onerosi interventi di restauro non più dilazionabili, in particolare per quanto concerne gli impianti tecnologici.

D'altra parte il programma di acquisti o costruzioni di nuove sedi e alloggi, elaborato in via di larga massima dallo scrivente Ufficio sulla base di un ordine prioritario ricavato dall'incidenza degli oneri per il fitto delle Rappresentanze all'estero, appare difficile da attuare in assenza di apposito strumento legislativo, in quanto nelle sedi evidenziate quali prioritarie l'onere di spesa occorrente supera di gran lunga le disponibilità concesse dalla predetta legge.

Nei limiti dello stanziamento autorizzato dalla legge 247/80 è stato possibile comunque programmare anche un limitato intervento per acquisti o costruzioni procedendo all'assunzione dei relativi impegni di spesa.

L'acquisto di alloggi di servizio per l'Ambasciata d'Italia in Salisbury, (perfezionatosi solo nel giugno di quest'anno); la costruzione di alloggi demaniali sul compound dell'Ambasciata d'Italia in Addis Abeba (in corso di perfezionamento); l'acquisto della nuova sede per il Consolato Generale d'Italia in Barcellona (in corso di perfezionamento).

Circa la mancata emanazione di alcuni regolamenti previsti dal Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, la stessa Corte ne dà, in sostanza, una logica

giustificazione alla luce della legislazione sopravvenuta e del nuovo atteggiarsi della problematica che concerne non solo il nostro Ministero ma l'intero apparato dello Stato.

Mette conto qui solamente di osservare, incidentalmente, che il regolamento per i servizi in economia risulta ora aver completato il suo iter con l'emanazione del Decreto del Presidente della Repubblica 7 aprile 1981, n. 346 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'8 luglio 1981.

3) ATTIVITÀ ISPETTIVA.

Se l'osservazione della Relazione della Corte dei Conti circa l'insoddisfacente applicazione dell'attività ispettiva da parte di questa Amministrazione deve essere interpretata nel senso che essa appare eccessivamente ridotta rispetto alle necessità ed all'ampiezza della nostra rete all'estero si osserva che l'organico dell'Ispettorato Generale, sia sotto il profilo dei funzionari diplomatici (3) che di quelli amministrativi (2) non poteva certo consentire lo svolgimento di un numero maggiore di missioni ispettive all'estero durante il 1980. Per di più nell'autunno dello scorso anno, in considerazione della ristrettezza degli stanziamenti assegnati sul cap. 1022 all'Ispettorato Generale, si era dovuto procedere ad un ridimensionamento dell'attività ispettiva all'estero già programmata ed approvata dall'On. Ministro.

Se poi la frase sopraindicata contenuta nella citata Relazione della Corte dei Conti dovesse essere interpretata nel senso che non è stato possibile approfondire taluni aspetti di carattere amministrativo-contabile e patrimoniale della gestione dei nostri uffici all'estero, si deve ricordare che i 2 Ispettori amministrativi di cui l'Ispettorato dispone, nel periodo di permanenza forzatamente ridotto — a non più di 4-5 giorni per sede — non possono ovviamente esaminare compiutamente alcuni problemi che pure meriterebbero una più approfondita analisi, in modo particolare quelli relativi ai beni patrimoniali dello Stato all'estero.

4) DIREZIONE GENERALE AFFARI ECONOMICI.

Si fa presente che per l'esercizio finanziario 1980 il Capitolo 2041 fu dotato di 600 milioni di competenze e 550 milioni di cassa, cui si aggiungono con il 1° provvedimento di variazione al bilancio altri 50 milioni di cassa.

Quindi la dotazione complessiva del Capitolo 2041 fu pari a 600 milioni di competenza e di cassa.

La Direzione Generale poté spendere solo 545 dei 600 milioni assegnati nella cassa 1980 poichè con la predetta dotazione fu necessario procedere, in primo luogo, al pagamento di lire 20.000.000 pari alla ultima rata della Convenzione con l'Italpublic per l'anno 1979, e di circa 5 milioni a titolo di vari altri impegni minori « trasportati » dal precedente esercizio.

Per quanto concerne poi la dotazione di competenza (600 milioni), della Direzione Generale si comunica di averla totalmente spesa, salvo lire 508.597.

Quanto all'osservazione della Corte secondo cui occorre un migliore coordinamento dell'attività di « promotion » commerciale all'estero — oggi condotta da una pluralità di Enti — la Direzione Generale la condivide pienamente. Infatti, nel corso del 1980 non si sono risparmiati sia al centro che presso gli Uffici periferici, gli sforzi intesi a conseguire tale coordinamento ed a migliorare e rendere più incisiva l'immagine dell'economia italiana.

5) DIREZIONE GENERALE EMIGRAZIONE E AFFARI SOCIALI.

Nella sua relazione al bilancio 1980, per quanto specificatamente i capitoli gestiti dalla D.G.E.A.S., la Corte dei Conti ha fatto esplicito richiamo alle osservazioni formulate nelle « relazioni » degli anni precedenti, incentrato prevalentemente sulle forme di assistenza (diretta e indiretta) delle collettività italiane all'estero.

È costante opinione della Corte dei Conti che l'assistenza « diretta » vada privilegiata: il motivo principale di questa posizione, almeno stando alle richiamate « relazioni », più che a obiettive ragioni di convenienza, per altro non dimostrate, di tale forma di assistenza, sembra doversi ricercare principalmente nel fatto che le spese per l'assistenza « indiretta » sfuggono, almeno per quanto concerne l'impiego delle somme accreditate, al controllo della Corte dei Conti.

Alle osservazioni dell'Organo di controllo, la D.G.E.A.S. ha replicato che le affermazioni della Corte dei Conti, pur valide sul piano formale, non trovano obiettivo riscontro nella realtà delle cose. Infatti, è stato ripetutamente sottolineato dalla D.G.E.A.S., l'assistenza « indiretta », quella cioè svolta tramite gli Enti, Associazioni o Comitati operanti in loco, si è sempre dimostrata di estrema utilità in quanto l'organizzazione capillare dei citati organismi privati e la loro snellezza amministrativa permettono di intervenire con immediatezza ed efficacia là dove ai Consolati sarebbe impossibile giungere.

Questi per poter gestire in esclusiva o quasi tutta l'assistenza delle collettività all'estero dovrebbero avere una dotazione di personale ed una organizzazione operativa adeguate; cosa che purtroppo è al di fuori delle attuali possibilità e forse lo sarà ancora per molto tempo.

D'altro canto, non è detto che « l'assistenza indiretta » sia sottratta ad ogni efficace controllo: in questi ultimi anni sono state impartite istruzioni rigide e tassative in tema di erogazione di contributi a carico dei capitoli 3532, 3533, 3571 e 3577.

Innanzi tutto è stato ribadito il dovere dei titolari degli Uffici consolari di esercitare un attento controllo sulla gestione degli Enti e Associazioni di assistenza operanti nella circoscrizione.

In secondo luogo, è fatto obbligo agli Enti e Associazioni di giustificare contabilmente le richieste di contributo mediante presentazione dei bilanci consuntivo e preventivo e di una dettagliata relazione sull'attività svolta nell'esercizio passato e da quella programmata per l'esercizio futuro.

La documentazione viene sottoposta ed un primo vaglio del Consolato, il quale con motivato parere la trasmette alla superiore ambasciata per un secondo esame. Questa a sua volta, raccoglie le varie richieste, conferma o modifica le proposte dei Consolati dipendenti e con sua relazione globale inoltra il tutto alla D.G.E.A.S. per la definitiva decisione di merito.

Nell'ampio concetto di « assistenza indiretta » rientrano anche i contributi erogati a carico del Cap. 3577 a favore di Enti e Associazioni che istituzionalmente si occupano dell'assistenza educativa, scolastica e culturale dei connazionali; in tal luogo, non esistono alternative valide, anche perchè i Consolati non potrebbero in nessun caso gestire in prima persona un settore che richiede una particolare organizzazione e specifica competenza tecnica.

Da più parti è stato addirittura osservato, e non senza fondamento, che la prassi in vigore in materia di « assistenza indiretta », intesa questa nella più ampia accezione del termine », si presenta forse troppo macchinosa e finisce col rallentare eccessivamente lo svolgimento e la conclusione dell'iter amministrativo dei singoli contributi, creando non

poche difficoltà nella erogazione dell'assistenza, la quale richiederebbe, invece, per essere efficace, sollecita disponibilità di fondi e rapidità di intervento.

Ad ulteriore conforto e giustificazione del sistema attuale, va ricordata l'opportunità di coinvolgere, in un campo così delicato le collettività medesime attraverso le loro Associazioni, in armonia anche con l'orientamento delle forze politiche e sindacali in tema di maggiore partecipazione degli organismi rappresentativi alla vita e alle decisioni che riguardano le collettività rappresentate.

La stessa Corte dei Conti, nella sua « relazione » al bilancio 1980, lamenta che non sia stata ancora data adeguata risposta al « potenziamento degli organismi di partecipazione e di rappresentanza dei lavoratori italiani all'estero ». Ora è evidente che questa ricordata « partecipazione » troverà la sua prima e più concreta espressione nella gestione dell'assistenza delle collettività, dalle Associazioni ritenuta loro pertinente e imprescindibile diritto/dovere.

In conclusione, la D.G.E.A.S. ritiene, per le ragioni esposte, che le due forme di assistenza « diretta » e « indiretta » vadano conservate, essendo l'una integrativa dell'altra. Nè fra le stesse sembra possibile e opportuno costituire un rapporto meramente contabile, si che l'importanza dell'una o dell'altra possa dedursi dalla maggiore o minore quantità di mezzi finanziari a ciascuna assegnati. Rientra nella discrezionalità degli uffici consolari e delle Ambasciate stabilire, secondo le realtà locali, a quale delle due forme debba essere data preferenza, tenendo in ogni caso presente il fine ultimo, costituito dalla necessità di assicurare in ogni caso l'impiego attuale dei fondi destinati all'assistenza nel preminente interesse delle nostre collettività all'estero.

A chiusura di queste brevi note devesi rilevare che le cifre citate dalla Corte dei Conti 19 miliardi pagati su 23,6 stanziati sono incomplete in quanto non si è tenuto conto degli impegni assunti a fine esercizio e pagati in conto nel 1981. I risultati esatti sono i seguenti; come si evincono dalle scritture contabili della Ragioneria Centrale: competenza 1980: Lire 23.526.905.260; somme pagate: 19.491.660.175; somma impegnata in conto residui: Lire 6.807.450.429: economie effettive: Lire 2.227.791.593.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

La relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1980, come è stato fatto rilevare anche nei dicorsi anni, è fondata principalmente sulla gestione finanziaria, in linea, peraltro, con i recenti indirizzi di un controllo diretto più verso i risultati della *gestione* che sugli atti singoli.

Rientrano, pertanto, in quest'ottica i contenuti della relazione stessa, anche se gli argomenti trattati non sono di interesse esclusivamente finanziario.

Così premesso, si passa ad una rassegna dei punti messi in rilievo seguendo lo schema della relazione della Corte dei conti.

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

Anche per il 1980, come è ovvio, l'erogazione della spesa del Ministero della Pubblica Istruzione ha avuto come destinatario principale il personale dipendente a titolo di retribuzione e in relazione alla fornitura del servizio scolastico ed educativo.

Un dato su cui è primariamente necessario soffermarsi è costituito dalla notevole lievitazione della massa dei residui passivi.

L'introduzione nella gestione finanziaria dello Stato del bilancio di cassa, accanto a quello di competenza, non ha facilitato, anzi ha reso più complessa l'attività amministrativa. Ciò non significa ovviamente che la gestione di cassa assuma aspetti negativi, in quanto si è consapevoli dell'importanza che essa riveste per ciò che concerne, in particolare, l'indebitamento pubblico; ma non si può mancare di rilevare che in un'ottica di intervento statale così modificata rispetto agli ultimi decenni si renderà sempre più opportuno un progressivo spostamento verso una gestione che utilizzi degli indici finanziari limitati alla riscossione e ai pagamenti.

L'Amministrazione, di concerto con la Ragioneria Centrale, ha ripetutamente proposto nelle opportune sedi che fossero legislativamente derogati gli attuali limiti posti per l'emissione degli ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati (lire 480.000.000).

Inoltre è stata più volte rappresentata la necessità che gli ordini di accreditamento, che siano rimasti inutilizzati allo scadere dell'esercizio finanziario, fossero automaticamente trasportati al nuovo esercizio onde evitare l'annuale mole di lavoro sia a livello centrale, sia a livello periferico, connessa con le riemissioni in conto residui delle stesse.

Entrambe le richieste non sono state accolte e, frattanto, continua ad aumentare il volume dei titoli di spesa che annualmente vengono trattati.

A monte della formazione dei residui passivi, oltre al mancato aggiornamento delle disposizioni di legge sopra rappresentato, si riscontra, in contrapposizione, una accentuata, marcata, voluta e non voluta propensione, a rallentare notevolmente le operazioni concernenti le variazioni in aumento degli stanziamenti sia in relazione ad applicazione di legge sia in relazione ad effettive esigenze.

Oltre alle suddette cause, per così dire originarie, va poi rilevata la patologia endemica della pesantezza burocratica delle procedure e della scarsissima elasticità delle strutture amministrative.

I Provveditorati agli Studi, che costituiscono la spina dorsale dell'Amministrazione, non reggono sufficientemente alla spinta delle esigenze della scuola: da ciò la neccessità di urgente riforma in relazione alle nuove esigenze come, per fare un piccolo esempio, quello di estendere la gestione fuori bilancio dei depositi provvisori anche ad iniziative di carattere istituzionale di vario genere quando si tratti di fondi di provenienza non statale. Nel frattempo è auspicabile, in merito, che l'istruttoria della Corte dei conti (pag. 715 della relazione) si concluda positivamente almeno per alcuni punti in osservazione (oltre ai fondi per il controllo delle tossicodipendenze e per l'integrazione degli handicappati, le spese d'ufficio di competenza dell'Amministrazione provinciale, erogazione di premi e di borse di studio, interventi assistenziali derivanti da raccolte e sottoscrizioni).

La conclusione a cui si potrebbe e si dovrebbe pervenire risulta pertanto essere quella di decentrare il più possibile i centri di riferimento della spesa per la pubblica istruzione, attribuendo per esempio un'autonomia di bilancio agli uffici periferici disegnata sul modello delle aziende autonome ovvero su quello delle istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica, contestualmente al necessario adeguamento della struttura sia sotto il profilo delle risorse umane da impiegare (utilizzando ovviamente anche il personale non docente della scuola e, quindi, senza ricorrere ad ampliamento degli organici), sia sotto il profilo tecnico-organizzativo (sfruttamento pieno del sistema informativo elettronico, e di altre tecnologie strumentali).

Per quanto riguarda il settore della scuola secondaria, elementare e materna, in linea di massima non si può che convenire con le considerazioni espresse dalla Corte circa la settorialità dei provvedimenti legislativi adottati, se si escludono gli effetti della legge 11 luglio 1980, n. 312. D'altra parte la complessità dei problemi relativi al sistema scolastico sotto l'aspetto politico, amministrativo e funzionale rende particolarmente laboriosa la messa a punto di interventi di carattere risolutivo. E' appena il caso di ricordare che sono attualmente all'esame del Parlamento alcuni importanti disegni di legge quali la riforma della scuola secondaria superiore, la modifica degli organi collegiali, il reclutamento del personale docente e non docente delle scuole di ogni ordine e grado e la sistemazione dei cosiddetti « precari ».

2. — GESTIONE FUORI BILANCIO.

Circa l'accenno dell'organo di controllo alla illegittimità della gestione fuori bilancio di somme erogate da scuole elementari non statali a titolo di compenso agli insegnanti elementari nominati commissari d'esame, si informa che la competente Direzione

Generale è già in contatto con la Procura Generale della Corte per l'accertamento di eventuali responsabilità contabili nei confronti dei titolari degli uffici scolastici interessati.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

In merito alle considerazioni relative all'assetto dell'Amministrazione, sia a livello centrale che periferico, si rileva che da parte di questa stessa Amministrazione sono state ripetutamente segnalate, in particolare in sede di relazione annuale sull'attività amministrativa, le carenze organizzative e funzionali ce richiedono un rinnovamento delle strutture come condizione base per una efficente gestione del servizio scolastico. E' auspicabile, pertanto, che il riordinamento organico del Ministero, come è stato più volte proposto, venga attuato quanto prima.

Per quanto riguarda il funzionamento degli uffici scolastici regionali o interregionali, va sottolineato che il riordinamento di tali servizi si inserisce nel più generale tema della riforma del Ministero. Si fa peraltro osservare che, in sostituzione delle competenze ormai esaurite, il disegno di legge n. 2777 prevede l'affidamento di particolari compiti in materia concorsuale agli uffici scolastici regionali e interregionali.

Per quanto concerne l'utilizzazione del personale in servizio presso i predetti Uffici scolastici regionali e interregionali, si fa presente che, a livello amministrativo, si è cercato di impiegare i dipendenti per i quali poteva prospettarsi una sottoutilizzazione presso gli uffici scolastici provinciali. Per quanto riguarda i funzionari con qualifica dirigenziale, si fa presente che è stato predisposto apposito disegno di legge (n. 1241) per l'utilizzazione dei primi dirigenti di ragioneria già approvato da un ramo del Parlamento.

In relazione agli *Istituti Regionali di Ricerca Sperimentazione Aggiornamento Educativi* (*IRRSAE*) va preliminarmente precisato che agli stessi vanno assimilati il Centro Europeo dell'Educazione con sede a Frascati e la Biblioteca di Documentazione pedagogica con sede a Firenze mentre la relazione della Corte fa riferimento solo ad un « Centro Europeo dell'Educazione pedagogica ».

In ordine alle considerazioni formulate dalla Corte, va tenuto presente che, i Consigli direttivi degli Enti in questione si sono insediati nel corso dell'anno 1979, salvo la Biblioteca di documentazione pedagogica che, per la particolare procedura di designazione dei membri del Consiglio direttivo, ha inziato a funzionare nell'aprile del 1980.

Le attività si sono prevalentemente indirizzate, da un lato nella ricerca di un idoneo assetto operativo e funzionale, dall'altra nel portare a conoscenza di tutti i soggetti interessati (Provveditori, Sovrintendenti, scuole, operatori, enti, eccetera, nell'ambito del territorio di competenza) i propri programmi concretizzatisi nel primo anno, nell'organizzazione di vari corsi di aggiornamento, convegni di studio e congressi culturali. Tali programmi sono stati, peraltro, condizionati dalla carenza di personale da reperire mediante i concorsi previsti dall'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 419 del 1974.

Sotto il profilo finanziario nel corso del 1980, sono stati complessivamente erogati — in relazione alla corrispondente disponibilità di cassa — lire 60.600.000 di cui lire 46.000.000 quale contributo per l'anno 1979 e lire 14.600.000 come anticipo del contributo per l'anno 1980 il cui saldo è risultato disponibile nei primi mesi del corrente anno.

Al fine del raggiungimento della piena efficienza degli Enti sono stati posti in essere tutti i necessari provvedimenti e cioè: 1) con riguardo agli aspetti finanziari e contabili: approvazione di tutti i conti consuntivi e dei bilanci di previsione, esame e riscontro delle

delibere di natura economica, inconti con i Segretari degli Istituti, nomina dei revisori dei conti; 2) con riguardo alla gestione amministrativa: quantificazione del contingente numerico, complessivo e ripartito per ciascuna qualifica e carriera, del personale da assegnare per concorso; elaborazione dei bandi di concorso e delle relative tabelle di valutazione, formazione delle relative commissioni; riscontro di tutte le deliberazioni adottate dai vari Consigli direttivi, elaborazione del disciplinare tipo previsto dal comma 8° dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 419/1974 citato.

Infine si è provveduto alla diramazione delle opportune indicazioni e direttive intese ad approntare quell'assistenza di tipo giuridico-contabile necessaria in questa prima fase di avvio ed elaborare una normativa, peraltro ancora in *fieri* e sorretta da limitate basi legislative.

In ordine a quanto osservato circa i *Distretti Scolastici,* sembra opportuno ricordare che questi sono aree territoriali subprovinciali in cui sono state divise le Regioni, su loro proposta, nel 1976. Il Ministero sta ora provvedendo ad adeguare dette aree a quelle delle USL come previsto dalla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale.

Le aree distrettuali intese come livello e ambito territoriale di gestione e programmazione sono largamente presenti nella normativa scolastica sia statale che regionale: programmi regionali per i servizi scolastici, riferimento per il trasferimento del personale della scuola, area di utenza delle scuole secondarie superiori ecc. ...

Il livello distrettuale è stato inoltre tenuto presente in sede di trattativa nazionale con le organizzazioni sindacali.

Le proposte di legge che sono state definite e talora già formalizzate dalle forze politiche individuano nel distretto scolastico anche un livello amministrativo per la gestione dei servizi.

Se il distretto scolastico è ormai riconosciuto quale livello e oggetto di programmazione, difficoltà notevoli incontra nell'imporsi quale soggetto attivo della programmazione. Il consiglio scolastico distrettuale, che è l'organo di governo del distretto, ha, infatti, la funzione di elaborare un programma annuale in settori che interessano il diritto allo studio, l'assistenza scolastica ed educativa, i servizi di medicina scolastica e assistenza socio-psico-pedagogica, la sperimentazione, l'educazione pemanente e ricorrente. Si tratta di materie che in parte rientrano nella competenza dello Stato, in parte delle regioni e degli enti locali.

Esistono, in altri termini, delle carenze di carattere istituzionale che non permettono ai distretti di assumere un ruolo trainante nella programmazione scolastica: i loro programmi non sono vincolanti, non hanno strumenti di attuazione del programma nè diretti (attuazione diretta dei servizi programmati o coazione nei confronti degli organi preposti) nè indiretti (esempio: azione sui finanziamenti agli organi ed enti che attuano i servizi).

L'attuale progetto di riforma in discussione alla Commissione Istruzione del Senato dovrebbe sanare almeno in parte i limiti di efficacia sopra descritti.

Meccanizzazione e automazione dei servizi.

In materia di procedure automatizzate per le « contabilità speciali » va precisato che è proseguita la graduale estensione di tale gestione agli altri uffici scolastici secondo la scansione di 15 Provveditorati per semestre.

Personale.

La situazione rilevata dalla Corte di un sostanziale squilibrio tra personale dei livelli più elevati e quello addetto a funzioni esecutive ed ausiliarie, si è ulteriormente aggra-

vato con l'applicazione della legge dell'11 luglio 1980 che, come è noto, ha comportato una automatica e generalizzata progressione verso l'alto, al di là di qualsiasi razionale considerazione di ordine operativo e funzionale.

Lavoro straordinario.

In merito alla corresponsione di compensi per lavoro straordinario al personale in servizio nell'Amministrazione centrale e negli uffici scolastici periferici, l'autorizzazione ad effettuare le prestazioni di che trattasi, ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422/1977, per numero 10.479 unità complessive, si riferiva al limite di spesa di n. 140 ore annue pro-capite, elevabile al limite massimo individuale di n. 240 ore annue pro-capite, e non a 330 ore annue, come indicato nella predetta relazione.

Per quanto concerne, invece, il personale autorizzato ad effettuare le predette prestazioni oltre il limite sopraindicato, ai sensi dell'articolo 2 del già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 422/1977, si fa presente che su n. 2.100 unità complessive autorizzate, di cui n. 1.250 per l'Amministrazione centrale e n. 850 per gli Uffici scolastici periferici, soltanto per n. 310 unità è stato raggiunto il limite massimo individuale di 600 ore *pro-capite*, mentre per la generalità delle restanti n. 1790 unità, sono stati corrisposti compensi sino al limite individuale di n. 330 ore *pro-capite*.

Non è da ritenersi esatta l'indicazione riguardante il numero delle unità con qualifiche dirigenziali che hanno superato il limite sopraindicato, le quali non sono più di quattro.

E' da ritenersi esatto quanto è stato indicato nella relazione in riferimento alla liquidazione dei compensi a favore del personale addetto al Gabinetto del Ministro e alle Segreterie particolari, con spesa attribuita al capitolo 1004.

4. — BENI STRUMENTALI.

a) *Sistema informativo.* — Circa la stipula del contratto con l'ITALSIEL si fa presente che il contratto medesimo è stato registrato in data 3 agosto 1981.

Va altresì precisato che nel 1975 l'ITALSIEL subentrò al Ministero nel contratto di conduzione con la Honeywell e successivamente l'Amministrazione ne ha riscattato le apparecchiature.

5. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

Istruzione sub universitaria.

a) *La scuola materna.* — Nulla da osservare, tenuto conto delle considerazioni formulate dalla Corte dei conti.

b) *La scuola dell'obbligo.*

Istruzione elementare. — Ad integrazione e parziale rettifica di quanto fatto rilevare dalla Corte, si fa presente che il totale della popolazione scolastica per l'istruzione elementare assommava alla fine del 1980 a 4.095.394 alunni, confermando il calo medio di circa 80.000 unità all'anno. Il rapporto alunni-docenti che nel 1978 era 19,82 e nel 1979 di 17,80, è ulteriormente sceso nel 1980 a 17,61. La diminuzione degli alunni ha peraltro con-

sentito il recupero di circa 3.000 posti-classe ed il corrispondente ampliamento del modulo organizzativo a « tempo pieno » e delle attività di sostegno per gli alunni portatori di handicaps in conformità a quanto previsto dall'articolo 12 della legge 463/1978.

Circa il reclutamento del personale docente, si conferma che l'impedimento al bando di nuovi concorsi è stato imposto dalla citata legge 463/1978 in conseguenza della quale si è dovuto procedere alle nomine in ruolo di tutti gli iscritti nelle graduatorie provinciali permanenti e nella graduatoria nazionale ad esaurimento. A decorrere dal corrente anno scolastico 1981-1982 sarebbe possibile ripristinare le modalità di reclutamento mediante concorso, semprechè nel frattempo sia concluso l'*iter* parlamentare del disegno di legge n. 2777 (già approvato dal Senato) inteso — fra l'altro — a sistemare il personale precario esistente.

Per quanto riguarda, invece, il reclutamento dei direttori didattici vincitori del concorso bandito il 28 gennaio 1977, si comunica che la graduatoria di merito del concorso stesso, approvata con decreto ministeriale 31 luglio 1981, è stata registrata dalla Corte dei conti in data 24 settembre 1981 (reg. 88 — f. 225). Il decreto collettivo di nomina dei vincitori è, al momento, in fase di registrazione.

— *Istruzione secondaria di I grado.* — In relazione alle osservazioni formulate circa l'istituzione delle scuole integrate, si fa presente che i criteri a cui ci si ispira per la concessione delle autorizzazioni ad attuare le esperienze d'integrazione scolastica sono gli stessi a cui fa riferimento la relazione della Corte dei conti.

E' da precisare, comunque, che l'esperienza di integrazione scolastica è limitata alle scuole che ne fanno richiesta, semprechè i relativi piani didattici presentati siano ritenuti validi e quindi approvati da questo Ministero.

Nell'anno scolastico 1979/80 su 90 richieste pervenute ne sono state autorizzate 44, tra cui, ad esempio, 6 scuole medie nella provincia di Bolzano al fine di favorire l'inserimento di alunni handicappati gravi e 13 provenienti da zone meridionali, quali Bari, Brindisi, Caltanissetta, Cosenza, Napoli, e Palermo.

Si ritiene, infine, opportuno precisare che il numero delle scuole integrate, nell'anno scolastico predetto, è passato da 498 e 530 con un totale effettivo di 32 scuole medie in aumento, in quanto 12 scuole hanno rinunziato alla prosecuzione dell'esperienza.

c) *Scuola secondaria superiore.*

Istruzione classica, scientifica e magistrale.

Istruzione tecnica — Istruzione professionale.

Non si hanno osservazioni da formulare in merito alle considerazioni della Corte dei Conti.

Istruzione artistica.

Nel settore dedicato alle scuole dell'Istruzione artistica emergono due fondamentali considerazioni: la prima riguarda l'insufficienza delle disponibilità finanziarie per le spese di funzionamento; la seconda l'eccessiva mobilità dei docenti degli istituti d'arte, con le connesse difficoltà operative (frequenti chiusure e riaperture delle partite di spesa).

In ordine al primo punto, la constatazione della Corte dei conti dà autorevole conferma a quanto il competente servizio ha ripetutamente rilevato: le spese di funzionamento degli istituti di istruzione artistica sono veramente notevoli, anche in rapporto al continuo aumento dei costi, e gli stanziamenti sul capitolo 2682 dello stato di previ-

sione della spesa del Ministero, se a malapena coprono l'ordinaria Amministrazione, sono del tutto insufficienti di fronte all'esigenza di sia pur modesti rinnovi delle attrezzature.

Quanto al secondo punto, è da rilevare che gli inconvenienti dell'eccessiva mobilità dei docenti non si limitano agli aspetti puramente formali che la Corte dei conti ha rappresentato, nè investono i soli istituti d'arte. Il problema investe la scuola nel suo insieme, e si ricollega alla più generale difficoltà di attuare una normativa di settore spesso frammentaria e scarsamente organica.

Se, infatti, si esamina il fenomeno oltre i puri e semplici dati statistici, ci si avvede che le norme emanate negli ultimi sei anni, hanno costretto gli uffici alla compilazione di un numero sproporzionato di graduatorie per ogni singola categoria di insegnanti, graduatorie che, ovviamente, hanno portato, in progressione geometrica, ad una serie di spostamenti di docenti in aggiunta a quelli che, normalmente, avvengono a domanda.

Il problema è poi ulteriormente aggravato dalle seguenti circostanze:

1) L'articolo 70 del decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 417, impone all'Amministrazione il trasferimento d'ufficio di quei docenti che, per totale o parziale soppressione della cattedra di titolarità, vengono a trovarsi privi di posto.

Poichè a seguito della ben nota diminuzione delle iscrizioni, il fenomeno dei soprannumerari va acquistando dimensioni sempre più notevoli, una delle più ovvie conseguenze è proprio quella dello spostamento continuo dei docenti.

2) Tutta la legislazione attualmente vigente è impostata in funzione degli insegnanti e delle guarantigie dei loro diritti, senza tener conto dei pur legittimi diritti dei discenti.

Ne consegue che la tanto conclamata « continuità didattica » è di difficile realizzazione, salvo ovviamente che la stessa non coincida con gli interessi del singolo.

Pertanto, la massa dei trasferimenti che ogni anno l'Amministrazione è tenuta ad effettuare, non è condizionata ad altro che alla volontà dei docenti interessati.

La soluzione delle disfunzioni segnalate nel settore non può essere ricercata a livello unicamente operativo e con soluzioni amministrative, bensì in un più equilibrato assetto normativo.

— *Educazione fisica e sportiva.*

Non si hanno osservazioni da formulare in merito alle considerazioni della Corte dei conti.

6. — ISTRUZIONE UNIVERSITARIA.

In ordine alla parte della relazione che attiene specificamente al settore della istruzione universitaria, la Corte si limita ad esporre alcuni fatti amministrativi che hanno costituito oggetto di deliberazioni della Sezione del controllo, peraltro superati anche sul piano legislativo (vedi art. 11-ter della legge 6 agosto 1981, n. 432) rinviando ogni valutazione globale sul settore ad « una più vasta attuazione della riforma universitaria »

Pertanto, non si ravvisano elementi per la formulazione di controdeduzioni.

MINISTERO DELL'INTERNO

Dall'esame della relazione della Corte dei Conti si osserva che, per quanto attiene al Ministero dell'Interno, l'Organo di controllo nell'esporre i dati relativi alla gestione dei capitoli di bilancio di competenza del Ministero stesso, si limita a pochi rilievi realmente critici.

Per quanto riguarda la situazione dei residui passivi, la Corte dà atto, in particolare, che per quelli derivanti dalla quota per il 1980 del fondo straordinario per l'ammodernamento ed il potenziamento tecnologico dei servizi di protezione civile (legge 8 luglio 1980, n. 36), la loro formazione è giustificata dal fatto che « i fondi relativi sono stati stanziati nel secondo semestre di quell'anno », per cui « non c'era concreta possibilità di erogazione ».

A ciò si ritiene di dover aggiungere che la stesura dei piani annuali previsti dall'articolo 2 della legge, già predisposti da tempo, ha richiesto radicali aggiornamenti in seguito al decadimento del potere di acquisto delle disponibilità accordate dalla legge. Inoltre, tali piani hanno subìto profonde modifiche a seguito dei pareri espressi, dopo il suo insediamento avvenuto il 31 ottobre 1980, dalla competente Commissione di cui all'articolo 4 della legge.

È da notare, peraltro, che dopo la fase iniziale, pur sussistendo ancora alcune cause di potenziale ritardo nell'applicazione della legge, si è riusciti ad accelerare le procedure particolari previste dal testo legislativo, con ciò limitando le conseguenze negative dell'inflazione sulla consistenza delle forniture programmate.

Relativamente all'impiego del fondo straordinario, di cui alla legge 24 dicembre 1979, n. 615, per l'ammodernamento tecnologico dei servizi di pubblica sicurezza, si fa presente che l'intera dotazione è stata puntualmente impegnata e che la formazione di residui passivi — su cui, peraltro, la Corte non muove specifici rilievi — deriva dai tempi necessariamente lunghi occorrenti per le forniture di materiali e strumenti di alta tecnologia, nonchè per l'esecuzione di forniture particolarmente complesse.

Per quanto riguarda la struttura dello stato di previsione viene rilevato che permangono i fenomeni segnalati lo scorso anno in ordine alla eterogeneità dei capitoli 2627, 3147 e 3148. Su ciò si replica:

— Cap. 2627: si ribadisce la materiale impossibilità di operare la scissione, auspicata dalla Corte, dell'armamento dall'equipaggiamento della Polizia di Stato, tenuto conto della progressiva evoluzione dei mezzi (vedasi soprattutto il settore delle armi difensive) che rende disagevole una separazione dei due settori.

— Cap. 3147 e cap. 3148: si assicura che nella predisposizione dello schema di bilancio per l'esercizio finanziario 1983 si terrà debito conto delle considerazioni formulate dall'Organo di controllo e che, pertanto, verrà proposta la suddivisione dei rispettivi stanziamenti in base alla diversa natura delle forniture per i servizi antincendi, cui gli stanziamenti stessi sono destinati.

In ordine alle gestioni fuori bilancio la relazione nota che non sono ancora pervenuti alla Corte i rendiconti per gli esercizi 1978 e 1979 della gestione dell'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali, ormai soppressa.

Al riguardo, si fa presente che sia i suddetti rendiconti, che quello relativo all'esercizio 1980 sono stati già rimessi alla Ragioneria Centrale presso questo Ministero, in data, rispettivamente, 17 ottobre 1979, 12 maggio 1980 e 24 giugno 1981.

Per quanto riguarda la rilevata lunghezza dell'istruttoria per l'approvazione del rendiconto della gestione della stessa ex A.A.I. per il 1974, ora rimesso alla Sezione di controllo, si ritiene opportuno formulare le seguenti considerazioni.

Anzitutto si ribadisce che occorre tener fra loro ben distinte la gestione finanziaria da quella « cosiddetta » patrimoniale riferita alla Riserva fondo lire U.N.R.R.A.

Nell'ambito della gestione finanziaria sono sempre state perseguite le finalità istituzionali della soppressa Amministrazione, sicchè il contributo ordinario dello Stato alla stessa assegnato ha sempre avuto utilizzazione in attività di carattere socio-assistenziale.

Diverso discorso, invece, va fatto in ordine alla gestione della « Riserva fondo Lire », la quale doveva necessariamente essere improntata all'esigenza della massima possibile redditività onde assicurare adeguatamente gli adempimenti previsti dall'articolo 8 della legge 12 agosto 1962, n. 1340. Tale gestione doveva dunque tendere, in sostanza — attraverso un giusto equilibrio fra investimenti mobiliari ed immobiliari che tutelasse nei limiti del possibile la massa patrimoniale dai rischi dell'inflazione — a conseguire i redditi necessari ai cennati adempimenti di legge.

In concreto, le descritte finalità si poterono considerare raggiunte in quanto la gestione si è chiusa, all'atto della soppressione dell'A.A.I., con un margine attivo della consistenza patrimoniale e nella piena osservanza delle obbligazioni normative inerenti al rimborso al Tesoro della anticipata somma di circa 4 miliardi di lire all'anno per le retribuzioni del personale.

Per ciò che concerne la critica mossa al Regolamento di esecuzione della legge n. 996 dell'8 dicembre 1970, approvato con D.P.R. 6 febbraio 1981, n. 66, in quanto ripeterebbe, senza specificarli a sufficienza, i contenuti della legge cui dà esecuzione si fa presente:

— Il Consiglio di Stato, nel parere espresso su tale Regolamento nell'adunanza generale del 4 dicembre 1980, ne ha segnalato « la semplicità », la chiarezza e l'assenza di quanto possa contribuire a suscitare una problematica giuridica di più o meno rilevante complessità ».

— Il testo del Regolamento, che naturalmente non poteva andare oltre quanto sancito nella legge cui dà attuazione, contiene ad un esame approfondito, una disciplina particolareggiata riguardo ai compiti e competenze degli organi di protezione civile, alla predisposizione ed attuazione degli interventi di soccorso ed assistenza in favore delle popolazioni colpite da calamità, al contenuto dei piani provinciali di protezione civile e all'organizzazione delle strutture di coordinamento a livello centrale e periferico.

Con riferimento a quanto rilevato dalla Corte in merito al riordinamento della Direzione Generale degli Affari dei Culti in attuazione dell'articolo 2 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 617, si precisa che l'anzidetta Direzione Generale è formata da 9 Divisioni, e non da 6 come risulta dalla relazione, nonchè dall'Ufficio Studi.

Per quel che concerne i chiarimenti richiesti in merito al provvedimento istitutivo dell'Ufficio Organizzazione della Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale, si precisa che in proposito si è ritenuto di dover interesare, in data 29 dicembre 1980,

l'Ufficio del Ministro della Funzione Pubblica al fine di disporre di elementi per la formulazione di una risposta armonica con quella degli altri Ministeri, atteso che il suddetto Ufficio Organizzazione è stato istituito in ottemperanza della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 24 novembre 1980, riguardante tutte le Amministrazioni centrali e le Aziende autonome.

A detta richiesta l'Ufficio del Ministro per la Funzione Pubblica non ha dato finora riscontro e, pertanto, è stato sollecitato.

Riguardo al rilievo che nel 1980 si sono ancora registrate, in misura accentuata rispetto agli anni precedenti, le difficoltà di reclutamento dei sottufficiali e guardie di Pubblica Sicurezza si fa presente quanto segue.

Appare eccessiva la notazione della Corte relativa ad un insufficiente ricorso agli arruolamenti da parte dell'Amministrazione. Non va trascurato, in proposito, che tali procedure non possono essere preordinate a meri fini quantitativi, dato anche il livello di efficienza media che va comunque perseguito nelle assunzioni di personale chiamato ad assolvere compiti di polizia. D'altronde, il quantitativo di persone annualmente arruolate continua ad assicurare il ricambio degli organici in parola relativamente alle vacanze fisiologiche ed assolve, pertanto, la sua funzione naturale.

Quello che non si è potuto compensare è il *deficit* determinato dalla contemporanea cessazione dal servizio, per limiti di età, di consistenti aliquote di personale immesso nel Corpo nell'immediato dopoguerra, nonchè dagli effetti della legge 24 maggio 1970, n. 336, che ha consentito il pensionamento anticipato, con i noti benefici, agli ex-combattenti.

Peraltro il nuovo ordinamento dell'Amministrazione della P.S., contenuto nella legge 1° aprile 1981, n. 121, se non potrà eliminare il problema, tuttavia ne razionalizzerà i termini, migliorando le prospettive di soluzione. Infatti esso contempla una riduzione del personale appartenente alle qualifiche corrispondenti, nel nuovo ordnamento della Polizia di Stato, a quelle suddette di circa 6.500 unità, e ciò in rapporto all'istituzione del nuovo ruolo degli ispettori.

Ciò posto, come è agevole constatare, non si tratta di una pura redistribuzione del *deficit*, ma di un diverso indirizzo della attività di reclutamento, che si proietta verso una categoria di personale della cui introduzione era sempre più vivamente avvertita l'esigenza.

Un'ulteriore riduzione della consistenza normativa degli organici in argomento, per 2.500 elementi, viene apportata dall'articolo 103 ultimo comma legge citata, in relazione all'impiego di personale dell'Amministrazione civile dell'Interno (ruoli di concetto, esecutivo ed ausiliario) e qui l'intervento legislativo è più produttivo di immediati riflessi concreti perchè quest'ultima Amministrazione, assumendo gli idonei di precedenti concorsi pubblici, può più agevolmente attingere i livelli numerici fissati, per i propri organici, dallo stesso articolo 103.

Le lacune che si constatano per gli ufficiali del ripetuto disciolto Corpo sono, per converso, da attribuire ad una precisa scelta (sospensione dei corsi di istruzione presso l'Accademia del Corpo delle guardie di P.S.) finalizzata ad agevolare la pronta attuazione della citata riforma della Polizia che ha, tra i punti qualificanti, la fusione tra funzionari di P.S. e gli ufficiali di cui trattasi. Peraltro, come nota la stessa Corte dei conti, con una legge da *hoc* si era provveduto a consentire un reclutamento accelerato e contingentato di ufficiali per l'eventualità di ritardi nell'*iter* parlamentare della riforma. Tale legge (9 ottobre 1981, n. 634) ha avuto limitatissima applicazione per il sopravvenire della riforma medesima.

Riguardo al rilievo circa il non frequente ricorso allo strumento della trattativa privata per l'acquisto delle forniture programmate ai sensi della già citata legge 8 luglio 1980, n. 336 (finanziamento straordinario per l'ammodernamento e potenziamento del Corpo dei Vigili del fuoco), così come è consentito dalla legge stessa, anche in deroga alle norme contabili, si fa presente che — superato un primo momento d'incertezza, anche da parte delle ditte fornitrici, dovuto alla novità della procedura — il ricorso alla trattativa privata viene fatto con maggiore frequenza ed indubbio vantaggio per la speditezza dell'attuazione della normativa.

In merito al rilievo concernente la molteplicità degli uffici con compiti di studio esistenti nel Ministero e, in particolare nella Direzione Generale degli AA.GG. e del Personale (Ufficio Studi Speciali, Legislazione e Contenzioso, Ufficio Documentazione Generale, Ufficio di Organizzazione) si fa presente che, a seguito della delega e del trasferimento di numerose competenze amministrative a organi periferici e a enti locali, l'Amministrazione centrale ha dovuto valorizzare sempre più i suoi compiti di studio e approfondimento dei problemi relativi ai settori di propria competenza.

Perciò, stante tale evoluzione dell'organizzazione amministrativa, non appare incongruo il numero degli uffici con compiti di studio, istituiti nel Ministero, ed in particolare nell'ambito della predetta Direzione Generale.

Si fa inoltre presente che il numero dei funzionari cui sono stati affidati compiti di studio è inferiore a quello previsto dal Decreto Ministeriale 2 agosto 1973, e successive modificazioni.

Per quanto riguarda la mancata preposizione di primi dirigenti a 12 divisioni, pur dopo il recente inquadramento di 59 funzionari nella qualifica di 1° dirigente, si precisa che a ciò verrà ovviato proprio con l'utilizzazione di parte dei suddetti 59 funzionari, allorchè saranno definitivi i provvedimenti di inquadramento, già in corso.

La Corte rileva che gli studi e le ricerche realizzati nel 1980 a cura della Direzione Generale dei Servizi Civili, sarebbero stati tutti affidati ad organismi estranei al Mniistero, nonostante la presenza, nella struttura della Direzione Generale stessa, di un Ufficio Studi.

Al riguardo, si fa presente che l'Ufficio Studi, Ricerche e Documentazione della predetta Direzione Generale, se si è in effetti avvalso della collaborazione di organismi estranei al Ministero per l'effettuazione di studi e ricerche di carattere speciale, ha portato però avanti numerose, dirette iniziative, le quali non sempre si evidenziano all'attenzione della Corte dei conti in quanto non hanno comportato spese, ovvero si è per esse attinto a capitoli che non attengono espressamente ad attività di studio.

In particolare, nel 1° semestre 1980, l'Ufficio Studi ha dedicato il proprio prevalente impegno alla conclusione del vasto programma d'iniziative impostato per l'Anno Internazionale del Bambino, impegno che si è concretato in precise iniziative di studio realizzate direttamente, quali: la stesura del Rapporto conclusivo della Commissione Italiana per l'Anno Internazionale del Bambino; l'elaborazione, con la collaborazione dei gruppi di studio costituiti in seno alla citata Commissione, dei rapporti finali sulle varie tematiche relative all'infanzia; l'impostazione e la realizzazione della Conferenza Nazionale dell'Infanzia.

In relazione, infine, all'assegnazione ai C.A.P.I. di lire 23.735.000.000, provenienti dallo stanziamento straordinario disposto con legge n. 875 del 22 dicembre 1980, si fa presente che circa venti miliardi sono stati utilizzati per riparare un primo contingente di 300 tende recuperate dalle zone terremotate della Campania e della Basilicata e per l'acquisto di coperte, materassi, brande, ecc.

La residua disponibilità di circa 4 miliardi verrà utilizzata, per metà, nell'acquisto di altre mille tende (essendo state inviate nelle zone sinistrate dei Castelli Romani e della Sicilia Occidentale circa 2.000 delle tende acquistate per il reintegro delle scorte) e per l'altra metà nell'acquisto di altri materiali e nell'esecuzione dei lavori di riparazione delle altre tende che l'Amministrazione riuscirà a recuperare entro la fine dell'anno.

Per quanto riguarda, poi, il reintegro dei materiali inviati all'estero su richiesta del Ministero degli Affari Esteri, avendo fatto quest'ultimo conoscere di essere impossibilitato in base alla normativa vigente a restituire in natura i materiali stessi, è stata fatta presente al Ministero del Tesoro la necessità di istituire, per l'esercizio 1982, un apposito capitolo di entrata per il Ministero dell'Interno sul quale il Ministero degli Affari Esteri dovrebbe versare il controvalore dei materiali irrecuperabili.

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

In merito alle osservazioni formulate dall'organo di controllo si riferisce quanto segue:

Difesa del suolo.

Per quanto attiene al settore della difesa del suolo è stato posto in risalto, con una considerazione di carattere generale, l'incertezza istituzionale che regna nel settore « de quo » e ciò, soprattutto, in mancanza oltre che di una normativa organica, anche di un provvedimento di ristrutturazione dell'Amministrazione dei Lavori Pubblici, così come previsto dall'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Per quanto riguarda, invece, l'aspetto più specificatamente gestionale delle opere idrauliche, è stato rilevato che, mentre si è in presenza di una notevole contrazione dei residui passivi e di un incremento dei pagamenti, si registra invece una sensibile diminuzione degli impegni.

In proposito si ritiene che le considerazioni espresse dalla Corte dei conti, circa l'attuale confuso riparto di competenze fra Stato e Regioni, non fanno che puntualmente riflettere la reale situazione istituzionale nella quale viene ad operare questa Amministrazione con le conseguenti e intuibili difficoltà e discrasie dell'azione amministrativa.

Va, peraltro, ricordato come da parte di questa Amministrazione non si sia mancato di assumere diverse iniziative legislative sia a carattere organico che a medio termine ma, al di fuori dei decreti-legge di proroga del termine recato dal già noto articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica 616/77, allo stato attuale, non si dispone di alcuno strumento legislativo adeguato alla realtà in cui si opera.

Quanto agli aspetti più propriamente gestionali delle attività svolte in materia di opere idrauliche, occorre tener presente chela rilevata tendenziale stasi negli impegni a fronte di un'espansione dei pagamenti deriva dall'applicazione che l'Amministrazione ha dato all'articolo 18 della legge n. 468 la quale, com'è noto, prevede la possibilità di assumere impegni in più esercizi finanziari, salvo a contenere i relativi pagamenti nell'ambito delle autorizzazioni di cassa disposte nei singoli anni.

Pertanto anche se i dati relativi agli impegni di spesa risultano inferiori, nel 1980 rispetto al 1979, ciò è dovuto, in particolare, dalla circostanza che sul cap. 7701 non è stata prevista l'iscrizione della « tranche » di fondi per il 1980; ciò ha evidentemente comportato l'impossibilità di poter registrare impegni di spesa sulla quota di competenza del 1980, anche se in effetti, gli Uffici, avvalendosi appunto della possibilità prevista dall'articolo 18, hanno, in realtà, approvato contratti per un importo molto superiore a quello previsto dalla « tranche » di fondi da iscrivere nel 1980.

La situazione, in termini contabili, si definirà con l'iscrizione dell'ulteriore « tranche » del piano triennale che, com'è noto, è « slittata » al 1982.

Opere igienico-sanitarie.

Per quanto riguarda il programma straordinario di opere igienico-sanitarie, finanziate ai sensi dell'articolo 43 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, occorre osservare che il lento avvio nell'attuazione degli interventi, è stato determinato dalla necessità di definire preliminarmente le opportune intese con le Regioni interessate per la formulazione dei programmi sulla base di scelte prioritarie, fornite dalle Regioni stesse, che hanno incontrato notevoli difficoltà nel predisporre i relativi programmi.

La conseguente approvazione e l'adozione degli adempimenti previsti dall'articolo 46 della predetta legge n. 843/78 ha di fatto procastinato al 1980 l'inizio delle procedure di appalto delle opere — in parte affidate in concessione ai Comuni — e la materiale utilizzazione delle risorse finanziarie.

In proposito va evidenziato che già nel corso del 1° semestre 1981 si sono registrati notevoli progressi rispetto ai dati risultanti dal rendiconto del 1980; la riprova deriva anche dalla circostanza che i fondi previsti per il 1981 sul cap. 8817 sono state appena sufficienti per soddisfare interamente le richieste assegnazione da parte dei Provveditorati alle OO.PP., alcuni dei quali hanno, peraltro, già segnalato l'impossibilità di realizzare integralmente gli interventi programmati senza una nuova autorizzazione di spesa che preveda nuovi stanziamenti per far fronte a tuti gli oneri accessori ed in particolare alla revisione prezzi.

Edilizia demaniale, edilizia giudiziaria e penitenziaria, edilizia monumentale.

Nei settori riguardanti l'edilizia, sono stati individuati, in una visione globale e a seguito di indagini esperite tramite i Provveditorati alle OO.PP., i fabbisogni per poter procedere ad una per quanto più possibile corretta programmazione specie per quanto riguarda le infrastrutture statali e il patrimonio storico-artistico-monumentale e sempre nel rispetto delle competente istituzionali così come delineate a seguito del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

Per l'edilizia demaniale e monumentale, la cui programmazione viene sempre eseguita d'intesa con le Amministrazioni statali interessate, risultano quanto mai necessari ulteriori adeguati finanziamenti.

Quanto all'edilizia penitenziaria si fa presente che è stato definito il nuovo programma di interventi da realizzare con lo stanziamento di 1.200 miliardi disposti dalla legge finanziaria 1981.

È in corso la scelta delle aree di impianto dei nuovi stabilimenti, e, in collaborazione con il Ministero di Grazia e Giustizia, si stanno esaminando i sistemi per poter pervenire più sollecitamente alla realizzazione opere.

Opere in dipendenza di pubbliche calamità o di danni bellici.

È stato posto tempestivamente in essere quanto disposto dalle leggi e per il terremoto dell'Umbria, Marche e Lazio e per il terremoto dell'agosto 1977 in Campania.

Per quanto riguarda il terremoto del 23 novembre 1980 questa Amministrazione, d'intesa con il Ministero del Bilancio, nel predisporre gli interventi di competenza ha esaminato i relativi programmi con le Amministrazioni interessate. Il 1° programma di urgenza ha riportato di recente l'approvazione del CIPE.

Per quanto riguarda i piani di ricostruzione in dipendenza di danni bellici, si fa presente che, per la ripartizione dell'ulteriore finanziamento di cui all'art. 40 della legge n. 843 nell'ambito del programma triennale 1979-81, si è proceduto ad una ricognizione degli interventi all'epoca in atto, ai fini di verificare se e quali possibilità ulteriori di interventi esistessero nel pieno rispetto della competenza residuale dello Stato.

Il programma è in fase avanzata di realizzazione e sono in corso di definizione gli interventi finanziati a carico dello stanziamento del 1981.

Per quanto riguarda l'osservazione formulata dalla Corte in merito al frequente ricorso all'affidamento di incarichi di studio ad esperti estranei all'Amministrazione per la normale attività istituzionale nelle materie attinenti sia l'edilizia residenziale sia il coordinamento territoriale, si chiarisce che nell'anno 1981 sono stati conferiti 25 incarichi al fine di condurre a termine studi e ricerche già avviate su materie di competenza del CER ma che nei successivi anni, essendo stato espletato l'apposito concorso per l'iscrizione nell'Albo degli Esperti in materia di pianificazione territoriale e per la sezione di detto Albo riservata agli esperti in materia attinenti alla residenza, il numero degli esperti da utilizzare non potrà essere superiore a 20 unità in conformità di quanto disposto dall'articolo 8 della legge 457/1978.

Opere marittime.

In tale settore, in relazione a quanto rilevato dalla Corte dei conti in merito al ricorso alla gestione in economia mediante cottimo fiduciario, si fa presente che l'autorizzazione alla esecuzione di lavori in economia viene rilasciata in presenza dei presupposti previsti dall'articolo 11 della legge 18 marzo 1958, n. 240, e quindi nei casi di urgenza accertati a norma di regolamento (art. 69 R.D. 25-5-1895, n. 350).

In ordine al sistema di cui trattasi, vengono acquisiti, in relazione all'importo dei singoli progetti, i pareri dei competenti organi consultivi, e quindi, ove necessario, quelli del Consiglio Superiore dei LL.PP. e della Commissione di cui all'articolo 19 del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 24.

Le autorizzazioni in parola, comunque, hanno riguardato sempre lavori di importo inferiore al miliardo di lire.

È opportuno tener presente, su tale argomento, che la procedura per lo svolgimento delle gare ufficiose richiede tempi notevolmente inferiori a quelli necessari per l'espletamento delle licitazioni private, e presenta per ciò intuibili vantaggi, ancor più notevoli quando si tratti di interventi intesi ad eliminare situazioni di pericolo, quali ad esempio si verificano a seguito di mareggiate o per la necessità di assicurare le difese degli abitati e la riparazione di strutture portuali e di edifici demaniali marittimi.

In ordine, poi, al ricorso alla trattativa privata, la Corte dei conti fa riferimento alla deliberazione 7 maggio 1981, n. 1149, della propria Sezione del Controllo, deliberazione che è stata pronunciata proprio nei confronti di un provvedimento riguardante il settore delle opere marittime.

Tale deliberazione, che ha riconosciuto la regolarità del suddetto provvedimento, fornisce ulteriori orientamenti ai fini dell'esame delle proposte di trattativa privata in applicazione dell'articolo 5 lettera *d*), della legge 8 agosto 1977, n. 584.

Si può comunque confermare che tale sistema di appalto viene impiegato in presenza dei presupposti voluti dalla legge, attentamente e debitamente identificati o valutati anche dai competenti organi consultivi.

Per ciò che concerne il personale, si ritiene opportuno rinviare ad una attenta lettura del paragrafo della relazione della Corte che a tale argomento è stato dedicato, in quanto in esso è esattamente rappresentata la situazione reale di questo Ministero e ne sono correttamente individuate le cause, l'una e le altre sintetizzate nelle proporzioni iniziali, secondo cui « L'apparato del Ministero mostri una generalizzata carenza di personale, comune a tutti i ruoli e particolarmente accentuata presso gli organi periferici. Altro profilo di seria incidenza sulla funzionalità del Ministero è identificabile nella carenza di tecnici (ingegneri, geometri, ecc.).

« Una causa specifica di questa situazione risiede nelle modalità del trasferimento di personale alle Regioni ».

La Corte ha segnalato « la perdurante inadeguatezza del Ministero (che tende a divenire più grave col trascorrere del tempo) ad assumere il nuovo ruolo di « autorità » della programmazione territoriale e dei grandi interventi infrastrutturali di interesse nazionale ».

Le osservazioni della Corte, invero particolarmente gravi, apparentemente dirette a segnalare inefficenze riscontrabili nell'attività del Ministero, in realtà evidenziano quelle del Governo nel suo complesso e del Parlamento.

In materia di lavori pubblici di interesse nazionale, la Corte ha posto in evidenza che, « pur essendo il 1981 l'anno terminale del programma triennale varato con la legge finanziaria per il 1979, non sono state assunte dal Governo iniziative organiche per il successivo triennio ovvero per lo scorrimento al 1983 del precedente programma ». Ed è la stessa relazione della Corte a porre in luce la mancanza, nel periodo considerato, di leggi di programma per grandi comparti di opere pubbliche ed a chiarire che la legislazione di spesa intervenuta ha tenuto conto soltanto di alcuni tra gli interventi già in precedenza considerati necesari. Invero, con la legge finanziaria per il 1981, è stato assicurato il finanziamento di limitati interventi, già inclusi nel precedente programma, riguardanti le opere portuali, l'edilizia giudiziaria e penitenziaria, mentre la restante legislazione di spesa ha presentato « caratteri di accentuata frammentarietà, riguardando specifici interventi ovvero contenendo misure di urgenza, spesso affidate allo strumento del decreto legge ».

In tale situazione il Ministero non poteva guidare la programmazione territoriale e dei grandi interventi infrastrutturali di interesse regionale, proprio perchè non era stato posto in grado di esercitare efficacemente tale funzione.

Ed anche quando la Corte ha considerato particolarmente un problema specifico, quale l'indennità di espropriazione in rapporto alla pianificazione urbanistica, affidata alla provvisoria disciplina « tampone » della legge 29 luglio 1980, n. 385, che ha consentito la liquidazione dell'indennità di espropriazione in applicazione delle norme annullate dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 5 del 1980, stabilendo per tali liquidazioni la natura di acconto e l'assoggettabilità a conguaglio quando interverrà la disciplina definitiva, si comprende facilmente che lo stesso organo di controllo ha considerato che l'incertezza giuridica ed economica delle situazioni cui tale legge è applicabile, deriva da cause che vanno cercate fuori dal Ministero che, come la Corte ricorda, pose tempestivamente « allo studio la complessa problematica scaturita dalla pronuncia citata attraverso una apposita Commissione i cui lavori hanno condotto alla definizione di uno schema di disegno di legge (con la prospettazione di varie alternative) volto ad affrontare i problemi sostanziali del regime dei ruoli posti in causa dalla sentenza n. 5 ».

La Corte ha individuato nelle carenze organizzative — che riguardano in primo luogo la Direzione Generale del Coordinamento Territoriale e la rete degli organi periferici — e nelle disfunzioni procedimentali che continuano a caratterizzare le politiche contrat-

tuali, le condizioni che contribuiscono a determinare la scarsa capacità di guida della programmazione territoriale da parte del Ministero.

Le rilevate carenze organizzative, ed è la stessa Corte a riconoscerlo, derivano peró dal fatto che non sia « ancora intervenuta la legge di riforma dell'Amministrazione dei Lavori Pubblici che avrebbero dovuto (secondo il rinvio contenuto nell'articolo 89 comma secondo del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) adeguare l'organizzazione ministeriale al mutato sistema di competenze e funzioni ».

La prospettiva della nuova organizzazione del Ministero, fatta intravedere dal legislatore delegato, si sviluppava dalla concessione di autorità centrale per l'assetto del territorio, che ad esso avrebbe dovuto essere riconosciuta.

Nello stesso ambito concettuale si è successivamente mosso anche il rapporto della Commissione di studio sull'organizzazione del Governo costituita presso il Ministero per la Funzione Pubblica cui, però, non sono seguite le conseguenti proposizioni legislative.

Le carenze organizzative all'interno del Ministero, individuate dalla Corte soprattutto nella situazione della Direzione Generale del Coordinamento Territoriale « caratterizzata da una faticosa ricerca di identità », conducono lo stesso organo di controllo a cercarne le cause fuori dal Ministero ed ad individuarle nella « mancanza di una adeguata legislazione quadro » per cui tale Direzione Generale « appare, allo stato dei fatti, una storia di "ufficio studi" cui si aggiungono, senza una convincente ragione, residui di attribuzioni operative (funzioni dell'ex Ispettorato Circolazione e Traffico e dell'ex Ispettorato Nuove Costruzioni Ferroviarie) ».

Senonchè una migliore organizzazione della Direzione Generale per il Coordinamento Territoriale non sarebbe da sola sufficiente a creare le condizioni per una attività di questo Ministero « adeguata » alle esigenze della programmazione territoriale nazionale divenuta, dopo il terremoto del novembre 1980, problema centrale della politica degli interventi di medio e lungo termine sul territorio.

Tale programma su scala nazionaale potrebbe essere formulato considerando le linee programmatiche dello sviluppo economico e sociale, in modo da consentire scelte prioritarie della spesa pubblica in materia d'infrastrutture di interesse nazionale.

Ai fini della formulazione di tale programma, bisognerebbe costituire, nell'ambito di questo Ministero, un nuovo organismo centrale che, con il concorso dei vertici dei vari settori di intervento, dovrebbe costituire il luogo ed il momento della programmazione economico territoriale nazionale.

Come già detto, la Corte individua anche nelle carenze organizzative della rete degli organi periferici del Ministero una delle cause della sua scarsa capacità di guida della programmazione territoriale.

L'inadeguatezza organizzativa degli organi periferici deve essere, però, considerata, come suggerito dalla stessa Corte che tuttavia non sembra trarre tutte le conseguenze che ne derivano, in rapporto alle funzioni amministrative di competenza dei provveditorati alleopere pubbliche che, dopo il trasferimento di funzioni alle regioni disposto con il decreto n. 616 del 1977, hanno assunto « importanza crescente, anche sotto il profilo finanziario (per effetto, da ultimo, del programma triennale di cui alla legge finanziaria per il 1979) ».

Anche in questo caso non sono individuabili responsabilità del Ministero, in quanto non è stato ancora approvato il disegno di legge (atto Camera n. 1208) al fine di dare una soluzione provvisoria a problemi che hanno aspetti di indubbia « emergenza » organizzativa, come riconosciuto dalla stessa Corte che, tuttavia, esprime un giudizio sfavorevole alla ricostruzione di una importante rete periferica decentrata di questa Amministra-

zione che, « anche in relazione alle conclusioni della Commissione sulla struttura del Governo (ma in primo luogo in relazione alla logica complessiva dei decreti delegati del 1977) si lega in definitiva alla ipotesi di una gestione centrale di « governo del territorio » che si esprime fondamentalmente attraverso due insiemi di funzioni: la programmazione dell'assetto del territorio (secondo il modello francese dell'*emanagement du territoire*); la diretta gestione dei grandi interventi infrastrutturali di interesse nazionale, di carattere interregionale ».

Secondo la Corte, « un Ministero del Territorio così concepito potrebbe avvalersi di strutture di programmazione-progettazione e di gestione dell'intervento, da porre anche a disposizione del sistema degli enti locali e delle regioni, anzichè costruirsi una rete periferica destinata a riproporre, nelle singole realtà territoriali, il dualismo regione-amministrazione centrale ».

Il problema, tuttavia, come si ricava chiaramente dalla relazione dell'organo di controllo, è quello di por mano diligentemente ed urgentemente alla « riforma dell'Amministrazione dei lavori pubblici » alla cui impostazione la Corte contribuisce indicando talune linee di tendenza giudicate in armonia con un vasto quadro legislativo, ma non certamente quello dell'inerzia legislativa e della conseguente progressiva degradazione delle strutture di questa Amministrazione e, con esse, di un patrimonio di conoscenze tecniche di elevatissima professionalità.

Insieme alle carenze organizzative la Corte, come si è detto, individua anche nelle « disfunzioni procedurali » una delle cause della riduzione dell'efficacia nella guida della programmazione degli interventi sul territorio.

Tali disfunzioni, nella fase del procedimento amministrativo che precede la contrattazione, riguarderebbero — secondo la Corte — prevalentemente l'attività di progettazione. « Le radici del fenomeno vanno rintracciate nella difficoltà » per il Ministero, individuata dalla stessa Corte nella relazione per l'esercizio finanziario 1979 (volume II, pag. 280) cui ha espressamente rinviato, « di disporre, attraverso appropriati canali di reclutamento, di carriera e di formazione, di quadri interni tecnici adeguati, nella qualità professionale e nel numero, ai compiti dell'Amministrazione ».

La carenza nella fase di progettazione si ripercuoterebbe, in sede di esecuzione contrattuale e sempre secondo la Corte », nella frequenza di sospensioni per modifiche ai progetti originari (perizie di variante e suppletive in corso d'opera) ».

Al riguardo, oltre alla inadeguatezza dei quadri tecnici, già rilevata dalla Corte, può aggiungersi che la progettazione delle grandi infrastrutture rimaste di competenza statale, richiede una maggiore specializzazione professionale ed anche la compartecipazione di "team" di professioni e competenze diverse. A tal fine, il Ministro dei Lavori Pubblici dovrebbe assumere il ruolo di " master-planning", molto diffuso in altre nazioni, per la realizzazione di importanti opere pubbliche.

Si tratta di attrezzare il Ministero per l'esercizio di una funzione di alta specializzazione, che presuppone la capacità di scelta dei soggetti più adatti cui affidare la progettazione e la successiva esecuzione delle opere. Ciò garantirebbe all'erario l'economicità della spesa ed il raggiungimento dei fini prefissati.

Analoghe considerazioni possono essere formulate a proposito delle osservazioni della Corte riguardo alla crisi del « Servizio Sismico » operante presso il Consiglio Superiore, giudicata di « particolare acutezza ».

Al riguardo, oltre al Servizio Sismico, tutti i servizi generali (idrografico, mareografico e geologico) dovrebbero essere adeguatamente potenziati oltre che con una attenta e programmata formazione del personale esistente e del suo successivo periodico aggiornamento, anche con un oculato reclutamento di quadri tecnici di provata altissima spe-

cializzazione nelle diverse professionalià specifiche occorrenti nei vari servizi che, se in tal modo ristrutturati, non si limiterebbero, come in atto, al rilevamento ed alla elaborazione dei dati, ma potrebbero estendere i loro compiti alla progettazione, anche esecutiva, delle opere già incluse nei programmi e finanziate, in maniera che la fase di realizzazione non debba scontare i tempi particolarmente lunghi occorrenti per mettere a punto, dopo la scelta del contraente, il progetto da realizzare.

Tutte queste considerazioni si ricollegano alla lettura del bilancio di questo Ministero, da cui risulta la inadeguatezza dell'ammontare della spesa corrente — intorno al 4 per cento rispetto all'effettivo costo di mercato — circa il 6 per cento — cui devono aggiungersi anche i maggiori oneri derivanti dalla dilatazione dei tempi di esecuzione e dal maggior costo delle opere, oltre che per le varianti dei progetti, anche per la revisione dei prezzi.

È vana la pretesa di fornire servizi qualificati a costi irrisori, in quanto ciò equivarrebbe ad eludere scelte politiche in applicazione di una corretta logica di economia di mercato, la quale può consentire altre soluzioni più produttive, se adeguatamente ricercate.

MINISTERO DEI TRASPORTI

A) AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO.

In proposito si fa presente che per ciò che concerne il disservizio ferroviario causato dagli scioperi, per i quali ben se ne conoscono le motivazioni, si rammenta che è stato concordato tra Azienda ed organizzazioni sindacali unitarie uno schema di protocollo che in sostanza dovrebbe disciplinare e ridurre i motivi di conflittualità.

Si spera, pertanto, vivamente che questa nuova regolamentazione, unitamente alla autoregolamentazione del diritto di sciopero, elaborata dalle Organizzazioni Confederali, possa produrre i suoi positivi effetti.

Ciò non toglie che permangono molti motivi di dubbio per la conflittualità residuale, riguardante gruppi e forze autonome, che resta pressochè incontrollata.

Altro motivo di preoccupazione desta la conflittualità relativa alla stessa FISAFS, i cui schemi di protocollo dei rapporti Azienda-Sindacato e di autoregolamentazione del diritto di sciopero, non ancora corcordati con l'Azienda, differiscono da quelli delle altre organizzazioni sindacali unitarie sì da far permanere serie preoccupazioni sul perdurare di elementi non controllabili di mini-conflittualità.

Relativamente poi alla elevata spesa per il personale — cui fa riferimento la Corte dei conti nella relazione — occorre in primo luogo tenere presente, considerando in assoluto la lievitazione delle spese, la notevole erosione del potere di acquisto delle remunerazioni attribuite al personale ferroviario ed è necessario, inoltre, ricercare i motivi di squilibrio del bilancio dell'Azienda F.S. più nella organizzazione delle entrate dei prodotti di traffico che nelle spese di personale.

Circa poi la lamentata carenza di ruoli ufficiali per tutto il personale ferroviario, si osserva innanzitutto che i ruoli del personale dirigenziale sono stati pubblicati il 15 marzo 1981, con tutte le variazioni intervenute a tutto il 30 giugno 1980, mentre quelli relativi al personale direttivo sono stati pubblicati il 15 giugno 1981, aggiornati al 30 ottobre 1980.

Per il restante personale si rammenta che, con delibera n. 31 del 18 aprile 1979, il Consiglio di amministrazione ha stabilito per quali profili e con quale periodicità avrebbero dovuto essere emanati i relativi ruoli.

Ciò posto, si osserva che l'attività concernente la pubblicazione di tali ruoli non è stata particolarmente incrementata, in previsione della definitiva approvazione della cosiddetta « parte normativa del contratto », ora legge n. 564/81, che in materia pone una nuova disciplina di ruoli compartimentali.

È ovvio che in presenza di tale nuova normativa si provvederà al più presto a regolarizzare la situazione con l'emanazione dei ruoli compartimentali suddetti.

Circa l'osservazione avanzata dalla Corte dei conti in tema di ruoli distinti per qualificazione professionale si rammenta che, così come per le modalità ed i criteri relativi allo svolgimento degli accertamenti professionali, la materia è ora disciplinata dalla stessa legge sopraindicata.

Per ciò che riguarda le perplessità espresse dalla Corte sulla prassi seguita dall'Azienda F.S. di non far luogo al riassorbimento del personale assunto in extra-organico con i posti via via resisi disponibili in organico, si rammenta che si tratta di posti che per continue necessità aziendali vanno ad integrazione dell'organico e che, così come le dotazioni organiche, essi saranno ripartiti per Compartimento, Servizio o Unità equiparate, secondo quanto stabilito dalla legge n. 564/81.

Circa l'elevata spesa per i servizi sociali interni, cui fa riferimento l'Organo di controllo, si osserva in primo luogo che il protrarsi della gestione dell'asilo nido per la Sede Centrale da parte delle F.S. appare di legittimità piuttosto dubbia, secondo quanto anche espresso a riguardo dall'Avvocatura Generale dello Stato in data 29 ottobre 1979 e considerato che, ai sensi della legge n. 891/77, agli asili nido provvede la Regione, attraverso i Comuni.

La problematica concernente la gestione di tale asilo nido da parte delle F.S. è stata oggetto di studio di un'apposita Commissione la quale ha ravvisato la necessità, stante la vigente normativa, di pervenire alla soluzione del problema attraverso un'apposita norma di legge che preveda, esplicitamente, la gestione di tale asilo da parte dell'Azienda F.S., fino a quando la Regione Lazio non avrà provveduto a rendere operanti le disposizioni in materia di assistenza e beneficenza pubblica ed in particolare di asili nido.

In materia di mense, posta la coesistenza di quelle aziendali e di quelle assistenziali, è piuttosto problematico ed estremamente difficile il controllo delle relative utilizzazioni da parte del personale, così come risulta difficoltosa la giusta imputazione dei costi di gestione.

Per il futuro, un'opportuna quanto ormai necessaria gestione meccanizzata di tale servizio, unitamente alla distribuzione di apposite tessere magnetizzate, da utilizzarsi esclusivamente da parte degli aventi diritto alla fruizione del servizio mense, renderanno più sicuri ed agevoli sia il controllo sulla utilizzazione di tali mense sia la giusta imputazione dei relativi costi.

Tutto ciò per quanto concerne l'aspetto gestionale delle mense.

Occorre però fare un'altra considerazione relativa alla proliferazione delle stesse: si assiste in realtà ad una spinta continua da parte delle Organizzazioni Sindacali per una sempre maggiore estensione di tale servizio, a favore anche di personale il cui orario di servizio mal giustificherebbe la necessità di fruire della mensa.

A queste condizioni e di fronte a tali richieste, è indubbio che la gestione delle mense diventa oltremodo faticosa e non si può che ritenere pienamente valida l'osservazione posta dalla Corte dei conti.

Occorre quindi che sull'argomento siano estremamente sensibilizzate le forze sindacali, nel senso di non voler fare dell'Azienda F.S. un'azienda assistenziale.

Nel settore dell'istruzione professionale si è fatto molto — come del resto riconosciuto dalla Corte dei conti — ma ancora molto resta da fare, se si pensa che con l'esodo dei combattenti, verificatosi a seguito dell'emanazione della legge n. 336/70 e dei dirigenti con il D.P.R. 748/72, l'Azienda ha perso un patrimonio ricchissimo di preparazione ed esperienza professionali il cui recupero, non semplice, è però indispensabile, così come è indispensabile curare nel miglior modo possibile l'istruzione professionale del personale neo assunto ed il continuo aggiornamento di quello già in servizio.

Occorre, dunque, intensificare gli sforzi sia per l'arricchimento del patrimonio di conoscenze professionali sia per realizzare rapidamente le strutture necessarie per l'istruzione professionale, anche se queste ultime non rappresentino, per il momento, una soluzione di fondo al problema.

Un cenno particolare merita al riguardo l'opportunità di creare delle idonee strutture a Roma, dove dovrebbero tenersi i più qualificati corsi professionali, nella considerazione che docenti di tali corsi sono dirigenti centrali, il cui spostamento dalla Sede Centrale determinerebbe inopportuni allontanamenti dai normali compiti di istituto.

Inoltre, per quanto attiene a questioni prettamente tecniche, si è constatato che nelle considerazioni generali sui risultati del sistema del nostro trasporto ferroviario comparati con quelli di talune altre reti europee, vengono posti a confronto — oltre all'estensione della rete — i dati riferiti ai « viaggiatori-Km in migliaia » e alle « tonnellate-Km di merci trasportate in media da un carro nell'anno », al riguardo si fa presente quanto segue:

— i viaggiatori-Km risultano espressi in migliaia anzichè in miliardi e la cifra corrispondente, se riferita ai dati definitivi del 1979, è 39,7 anzichè 39,3;

— le tonnellate-Km di merci trasportate annualmente in media da un carro sulla nostra rete sono circa 164.000. Pertanto non si comprende a cosa si riferiscono le cifre riportate sotto tale voce nel prospetto;

— i dati normalmente utilizzati nella statistica ferroviaria per misurare la capacità del traffico merci sono quelli delle tonnellate-Km.

Utilizzando i dati riportati nella statistica internazionale UIC per l'anno 1979, si rileva che le F.S. sono al secondo posto tra le Reti considerate per quanto riguarda i viaggiatori/Km ed al penultimo per le tonnellate/Km:

Paesi	Estensione rete (migliaia di Km)	Viaggiatori/Km (in miliardi)	Tonnellate/Km di merci trasp. (in miliardi)
Italia	16,1	39,7	17,8
Francia	36,2	53,3	70,0
Germania	29,2	39,4	65,2
Svezia	11,4	5,9	16,6
Jugoslavia	10,4	10,1	25,9

L'anomala prevalenza sulle F.S. del traffico viaggiatori rispetto alle altre Reti europee, dove risulta di gran lunga maggiore il traffico merci, deriva dall'elevata domanda di trasporto viaggiatori che si è chiamati a soddisfare in presenza di una limitata capacità globale di trasporto della rete, con conseguente impossibilità di sviluppare adeguatamente anche il trasporto merci stante la particolare rigidità del servizio viaggiatori.

Un'ulteriore riprova di quanto detto, servendosi del parametro di traffico riferito al chilometro di linea, si ricava dal successivo prospetto ove si rileva che nel settore viaggiatori le F.S. sono al primo posto tra le reti considerate per quanto riguarda i viaggiatori/Km per chilometro di linea esercitata, mentre sono all'ultimo per le tonnellate/Km per chilometro di linea esercitata:

Paesi	Viaggiatori/Km per Km linea esercitata (in milioni)	Tonnellate/Km per Km linea esercitata (in milioni)
Italia	2,6	1,1
Francia	2,3	2,1
Germania	1,7	2,3
Svezia	0,6	1,5
Jugoslavia	1,1	2,8

Passando, poi, all'esame degli aspetti finanziari della gestione del bilancio dell'Azienda F.S. per il 1980, esposti nella relazione, la decisione della Corte dei conti di escludere dalla parifica i cosiddetti « residui attivi di stanziamento », con la motivazione che le relative somme non troverebbero fondamento in atti giuridicamente perfezionati, non essendosi proceduto alla stipulazione dei relativi contratti di mutuo può essere contestata tenendo presenti le seguenti considerazioni.

La necessità di iscrivere tra i residui attivi somme che non risultino da atti formali di impegno deriva dalla obiettiva considerazione che le stesse sono destinate al finanziamento, negli esercizi successivi, delle spese in conto capitale che, pur non essendo a loro volta oggetto di impegno, sono conservate a titolo di residui impropri o di stanziamento ai sensi dell'articolo 36 del Regolamento di Contabilità Generale dello Stato. D'altronde il ritardo con cui l'Azienda F.S. opera nel contrarre i mutui in questione ha anche una sua motivazione economica. Infatti le leggi che prevedono gli investimenti, autorizzando la contrazione dei prestiti solo in relazione alle effettive necessità, consentono all'Azienda di ricorrere, in attesa della fase di stipula, alle aperture di credito, col risultato di ridurre, in tal modo, gli oneri per interessi passivi a carico del bilancio in confronto a quelli che le F.S. verrebbero a sostenere qualora procedessero subito alla contrazione dell'intero ammontare dei prestiti autorizzati.

È noto, infatti, che mentre il mutuo causa oneri di interessi per il suo intero ammontare, l'apertura di credito li determina solo in ragione delle somme prelevate in base alle effettive occorrenze dei pagamenti.

Quanto, poi, ai rilievi mossi dalla Corte dei conti in merito agli impegni assunti per l'attuazione dei programmi straordinari di interventi per l'ammodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria, si osserva che l'esecuzione delle opere più impegnative che corrispondono ad investimenti notevoli, quali la costruzione di nuove linee, le varianti di tracciato, i raddoppi, i quadruplicamenti, gli scali di smistamento, ecc., è subordinata alle preventive verifiche di conformità agli strumenti urbanistici, nonchè al benestare di altre amministrazioni dello Stato.

Si tratta, quindi, di *iter* procedurali particolarmente complessi, anche in relazione alla frantumazione di competenze in tema di politica del territorio, che di norma si concludono con la necesità, per l'Azienda F.S., di una defatigante opera di mediazione volta a comporre esigenze notevolmente contrastanti.

A ciò aggiungasi il fatto che, spesso, la suddetta opera di mediazione viene vanificata da successive richieste di varianti che costringono a sospensioni dei lavori e a consistenti rielaborazioni dei programmi iniziali.

B) DIREZIONE GENERALE DELL'AVIAZIONE CIVILE.

Relativamente al punto 2 organizzazione dei servizi e personale, paragrafo *a*), nota 1, della pagina 828, si osserva quanto segue.

1) *Ufficio Organizzazione.*

Nel 1980 è stato avviato il funzionamento dell'Ufficio Organizzazione, a seguito della relativa delibera del Consiglio dei Ministri in data 1° febbraio 1980.

Nel corso del 1980 l'Ufficio organizzazione, pur nella precarietà delle persone e dei mezzi disponibili, ha avviato un proficuo lavoro.

L'attività più significativa è così sintetizzabile:

— definizione degli schemi di profili professionali;

— partecipazione alla elaborazione di provvedimenti di attribuzioni della sede centrale agli organi periferici;

— specializzazione del proprio personale attraverso la frequenza di corsi di analisti organizzati dalla scuola superiore della Pubblica amministrazione;

— avvio delle analisi della produttività secondo le indicazioni dell'Ufficio organizzazione della Pubblica amministrazione;

— partecipazione al gruppo di studio, costituito dall'Ufficio organizzazione della P.A., per l'elaborazione di una legge quadro sui servizi sociali.

2) *Servizio Ispettivo.* — Pur non disponendo di un vero e proprio « Servizio Ispettivo » la Direzione generale dell'aviazione civile si avvale di un nucleo di funzionari che adempiono a tale funzione.

Durante l'anno 1980 sono state eseguite verifiche presso le seguenti Direzioni di circoscrizione aeroportuale ed Uffici controllo traffico: Alghero, Genova, Albenga, Venezia, Gorizia, Rimini, Napoli, Fiumicino, Ciampino, Trapani, Palermo, Linate, Treviso, Bologna, Brindisi, Lamezia Terme.

Le relazioni delle verifiche vengono inviate al Direttore Generale dell'Aviazione Civile e stralci delle stesse ai Servizi interessati sull'aspetto della verifica.

È comunque opportuno far presente che l'esigenza da tempo avvertita di riordinare l'organo istituzionalmente preposto all'espletamento delle attività relative all'aviazione civile si è concretizzata nel d.d.l. n. 1480 — approvato dal Consiglio dei Ministri e successivamente trasmesso al Senato — con il quale si intende istituire l'Azienda Autonoma dell'Aviazione Civile.

È, infatti, evidente che solo una riforma totale di tale organo consente di procedere ad una riorganizzazione delle strutture e dei servizi tale da renderli adeguati alle esigenze del settore.

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

1. — Disavanzo finanziario.

La Corte dei Conti a proposito del disavanzo ne mette in rilievo la tendenza al progressivo aumento.

In proposito si ritiene opportuno rappresentare che il crescente *deficit* finanziario non è imputabile minimamente alla conduzione aziendale che — invece — attraverso tutte le possibili economie rende minimo tale risultato negativo.

Non può essere dimenticato, tuttavia, che la manovra per contenere il disavanzo non può agire esclusivamente sulle spese, dimenticando che le entrate non sono soltanto fonte essenziale di copertura dei costi di gestione, ma costituiscono anche elemento psicologico di riconoscimento del lavoro aziendale.

In tempi di crescente inflazione la dilatazione delle spese è un fatto irreversibile soprattutto per aziende che operano sul mercato libero dei beni e dei servizi; ed il risultato di gestione in costanza di tariffe non può che aumentare.

Esso però non può essere considerato come elemento di valutazione della gestione che, in situazione di inconfrontabilità dei costi con i correlativi ricavi, può essere rinvenuto soltanto nell'andamento dei servizi considerato in unità fisiche di traffico.

E come si desume dalla tabella (all. A) che segue tale andamento appare soddisfacente confutando ogni possibile giudizio negativo che si basi esclusivamente sui risultati finanziari.

2. — Interventi del Tesoro.

L'osservazione circa l'ammontare degli interventi del Tesoro a complemento delle entrate p.t. non è certamente confutabile.

Ma va precisato che i 677,8 miliardi di lire erogati come sovvenzioni nel corso dell'anno 1980 sono riferiti alla copertura di nuovi o maggiori oneri introdotti a carico del bilancio p.t. da norme di legge recanti miglioramenti al trattamento economico del personale statale in genere e del personale postelegrafonico in particolare.

Si precisa, inoltre, che tale onere viene sopportato dal Tesoro soltanto nel primo anno di applicazione delle norme ribaltandosi succesivamente sul bilancio p.t.

I suddetti interventi del Tesoro, pertanto, dal punto di vista economico non possono essere considerati come fonti di copertura del disavanzo, ma soltanto contribuzioni per il sostenimento di nuove spese introdotte a volte per esigenze di carattere generale emerse al di fuori dell'Amministrazione p.t. e comunque in relazione alla impossibilità dell'Azienda di promuovere in via autonoma incrementi di entrata in relazione all'andamento dei costi di gestione.

3. — PREVISIONI DI ENTRATA.

La notazione della Corte circa la mancata realizzazione di parte delle entrate previste al Capitolo 101 dell'entrata merita qualche cenno di illustrazione.

Il bilancio di previsione dell'Amministrazione p.t. rappresenta, nel suo complesso, lo strumento finanziario occorrente per la realizzazione della politica di gestione fissata tenendo presente le esigenze di funzionamento dell'Amministrazione p.t. e più in particolare quelle dell'utenza.

L'orientamento che presiede alla determinazione degli stanziamenti di entrata si fonda su una previsione di traffico formulata attraverso la estrapolazione dei dati rilevati negli anni precedenti.

A tale determinazione non è estranea la valutazione circa lo sviluppo naturale del traffico e soprattutto la costante necessità di adeguare le tariffe quanto meno in relazione al degrado che esse subiscono per effetto dell'inflazione.

In realtà, mentre le previsioni di aumento del traffico trovano conforto nelle richieste dell'utenza, le remore di natura politica, sindacale, sociale che si incentrano nelle tariffe postali ne allontanano nel tempo la revisione rendendo, in tal modo, completamente irrealizzabili le previsioni formulate non in maniera superficialmente eccessiva, ma sulla base di reali esigenze di elevazione dei ricavi in regime di costi crescenti per inflazione.

4. — RESIDUI ATTIVI E PASSIVI.

Al fine di valutare il fenomeno dei residui attivi nel senso di un giudizio sull'attività dell'Amministrazione intesa ad acquisire i cespiti di entrata, occorre tener presente che della somma di lire 3.830.655.471.532 fanno parte:

— lire 1.858.676.511.758 - concernenti mutui da contrarre con la Cassa di DD.PP. ed anticipazioni da ottenere dal Ministero del tesoro per la copertura di disavanzi di esercizi precedenti per cui i residui attivi, alla cui eliminazione deve provvedere in via principale l'opera degli organi dell'Amministrazione, si riducono a lire 1.971.978.959.774.

Se si tiene ancora presente che in tale somma figurano anche lire 282.623.182.818, provenienti dalla parte passiva per l'ammontare dei beni patrimoniali e potenziamento degli impianti e lire 238.732.161.641, costituenti gli avanzi che la ASST deve versare all'Amministrazione e questa a sua volta al Tesoro, relativi agli esercizi 1979 (L. 27.000.000.000) e 1980 (L. 211.732.161.641), i residui attivi si riducono ulteriormente a lire 1.450.623.615.315.

Ovviamente la situazione dianzi analizzata si riferisce al 1° gennaio 1981 e poichè nei primi sette mesi del corrente esercizio è da presumere si siano effettuate riscossioni, per un importo al momento non definibile, si può concludere che una valutazione del fenomeno esclude motivi di preoccupazione essendo esso contenuto in limiti tollerabili.

La consistenza dei residui passivi al 31 dicembre 1980 risultante dal conto consuntivo è di lire 2.792.525.728.163.

Con riferimento alla classificazione delle spese detto importo va così attribuito:

Spese correnti	L. 1.749.753.102.789
Spese in conto capitale	» 1.042.772.625.374

I residui in conto capitale sono suddivisi nei seguenti grandi raggruppamenti di spese:

— lire 1.042.162.346.913 - edilizia, impianti postali e di telecomunicazioni, materiali macchine e attrezzature;

— lire 610.278.461 - costruzione sede ministeriale.

Allo scopo di ben comprendere il modo di formazione dei residui passivi, non sembra inopportuno rammentare che per gli stanziamenti di parte corrente i residui passivi sono costituiti da somme in ordine alle quali è stato assunto un formale atto di impegno ma che non si sia già provveduto alla emissione di un titolo di spesa o che, emesso il relativo titolo di spesa, questo sia rimasto inesatto.

Diversa è invece la situazione per quanto concerne i residui passivi per somme stanziate in conto capitale. Per detti residui, infatti, vanno distinti i residui veri e propri, derivanti da impegni formalmente assunti, dai residui così detti di stanziamento, di quelle somme cioè che, pur non essendo intervenuto un formale atto di impegno come conseguenza della formazione di un atto amministrativo, sono ugualmente conservate in bilancio purchè sussista la ragione per la quale i relativi fondi vennero originariamente stanziati: e ciò in applicazione dell'articolo 36, terzo comma, della legge sulla C.G.d.S., secondo il quale appunto: « i residui passivi della parte in c/capitale possono essere mantenuti in bilancio fino a che permangono le necessità delle spese per cui gli stanziamenti venneri istituiti e in ogni caso non oltre il quinto esercizio successivo a quello in cui fu iscritto l'ultimo stanziamento ».

Fatta questa precisazione, si osserva che delle lire 1.042.162.346.913 costituenti, alla data del 31 dicembre 1980 i residui passivi in conto capitale:

— lire 585.371.063.572 - sono costituite da residui derivanti da impegni formali.

— lire 456.791.283.341 - costituiscono residui di stanziamento nel senso dianzi specificato.

Per quanto in particolare concerne i residui di stanziamento, va precisato al fine di stabilire i tempi di formazione di detti residui, che lire 251.846.745.585, riflettono somme della competenza dell'esercizio 1980 mentre lire 204.944.537.756 provengono da esercizi precedenti.

5. — STRUTTURA DEL BILANCIO.

In ordine alla struttura del bilancio la Corte dei Conti, ancora una volta, evidenzia che la ripartizione in rubriche nell'ambito del conto dell'Amministrazione p.t. non considera gli Organi amministrativi come elemento di individuazione, ma le principali branche dei servizi.

Talchè in ciascuna rubrica possono rinvenirsi capitoli di spesa amministrati da più Direzioni Centrali.

Al riguardo, non può che confermarsi la tesi ampiamente illustrata nel passato circa la necessità e la funzionalità delle informazioni che, attraverso l'attuale struttura, possono desumersi in merito ai costi di esercizio.

Peraltro, l'attuale metodologia di bilancio è stata definita in sede di attuazione della legge 62/1964 in armonia con la struttura del bilancio dello Stato dal Consiglio dei Ragionieri delle Amministrazioni Centrali dello Stato.

Devesi anche evidenziare come una proposta modificativa redatta per tener conto della disciplina dettata dal decreto del Presidente della Repubblica 748/72 non ha mai trovato accoglimento da parte del Ministero del tesoro.

6. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI.

La critica della Corte investe le iniziative dell'Amministrazione p.t. tendenti a promuovere norme che consentano le modifiche di struttura attraverso procedimenti più snelli di quelli previsti per le Amministrazioni dello Stato.

L'attività dell'Amministrazione nel settore rivolta a conservare strumenti duttili di gestione non deve stupire, ma anzi dovrebbe essere agevolata proprio per consentire, attraverso le necessarie modifiche organizzative, di adeguare con tempestività l'apparato produttivo alle esigenze dell'utenza.

D'altro canto, il regio decreto-legge 23 aprile 1925, n. 520 che ha dettato l'ordinamento dell'Amministrazione p.t., all'articolo 12, ha attribuito al Ministro la facoltà di provvedere alla suddivisione della Direzione Generale in Organi inferiori.

Pertanto, le iniziative p.t. sull'argomento non fanno che confermare nel tempo potestà inizialmente affidate al Ministro p.t., in virtù della riconosciuta autonomia della Azienda postelegrafonica.

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

Per quanto riguarda la gestione dell'A.S.S.T. gli elementi di risposta alle osservazioni formulate dalla Corte dei Conti sono sintetizzabili in tre distinti aspetti:

a) Aspetti finanziari della gestione;

b) Organizzazione dei servizi e personale;

e) Investimenti ed attività contrattuale.

Per ciascuno di tali aspetti, si rappresenta quanto segue:

1. — ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

1. — La Corte dei conti, in Sezioni riunite, ha censurato l'accertamento di lire 27.000.000.000, registrato sul capitolo n. 603 « Ricavo dei mutui contratti per il riassetto, ecc. » dello stato di previsione della spesa dell'Azienda, per l'anno finanziario 1980, per la mancanza di idoneo titolo giuridico, non essendo stato stipulato nel corso dell'esercizio il mutuo previsto.

Un'analoga censura era stata fatta propria dalla Corte, in Sezione del controllo, a chiusura della precedente gestione 1979. In quella occasione fu ricusato il visto al decreto ministeriale 12 maggio 1980, concernente l'accertamento dell'avanzo, per la ragione che a determinarlo aveva concorso l'importo di lire 27 miliardi, il quale, secondo la Corte, non avrebbe dovuto essere accertato sullo stesso capitolo n. 603, stante la giuridica insussistenza di tale credito.

Il Ministero del tesoro, con la nota n. 144438 del 16 luglio 1981 dalla quale si desume che analoghe censure, riferite alla fattispecie, sono state mosse dalla Corte stessa a diverse Aziende ed Amministrazioni autonome, al fine di riferire al Parlamento sui motivi delle censure stesse, ha pregato anche l'Azienda di fornire tutti ragguaglio di natura tecnica giuridica che hanno determinato il proprio comportamento.

Con lettera n. 825824/686 del 3 agosto 1981, sono state illustrate al Ministero del tesoro le ragioni poste a base del censurato accertamento di 27 miliardi.

In questa sede, pertanto, nel confermare quanto espresso in tale comunicazione, si coglie l'occasione per suggerire l'opportunità di sostenere nelle sedi competenti la proposta relativa all'emanazione di un'apposita norma diretta a consentire, in casi del genere, l'accertamento delle entrate corrispondenti all'intero importo del mutuo autorizzato nell'anno, indipendentemente dalla fase raggiunta dal procedimento per la sua acquisizione.

Tale provvedimento, avente valore di interpretazione autentica della legge n. 227/1975, condurrebbe, col suo effetto *ex-tunc* tipico di atti del genere, anche alla sanatoria della contestata situazione. Come si può ricavare dal contenuto della cennata lettera n. 825824, è stato proposto al Ministero del tesoro, in via subordinata, di inserire nel disegno di legge di approvazione del Rendiconto generale del 1980 un'apposita norma concernente la suddetta sanatoria.

Il Ministero del tesoro, interpellato per le vie brevi circa l'esito della suddetta proposta, ha fatto conoscere di condividere le tesi sostenute dall'Azienda ed in tal senso sta predisponendo un'adeguata relazione per il Parlamento.

Successivamente farà conoscere il definitivo orientamento al riguardo.

2. — Circa le questioni concernenti le entrate, sembra che la Corte dei conti, come nelle precedenti relazioni, più che manifestare giudizi in qualche misura di carattere critico, si limiti ad esprimere contestazioni basate su elementi di mero fatto.

Dopo la precisazione che le entrate correnti hanno fatto registrare un incremento del 18,5 per cento (15,5% nel 1979), la Corte mette in evidenza anche la crescita delle entrate in conto capitale (da 381,8 a 450,6 miliardi), pari in valore relativo al 18 per cento, mentre nel precedente anno 1979 l'incremento era stato dell'8,8 per cento.

A proposito di entrate in conto capitale, va evidenziato, però, che la quasi totalità delle stesse (L. 448,6 su complessive lire 450,6 miliardi) deriva, come del resto posto in evidenza dalla Corte, da un trasferimento all'interno del bilancio, che, per la natura delle somme ad esso riferibili, non ha nessun collegamento con l'andamento generale dei proventi aziendali.

Infatti, l'ammortamento dei beni patrimoniali è basato sul valore di consistenza attribuito ai suoi componenti e la quota parte dei proventi di esercizio da versare all'entrata in conto capitale è direttamente connessa alle previsioni ordinarie del piano di programmazione per lo sviluppo dei servizi 1977-81, approvato dal CIPE nell'agosto 1977 con esclusione quindi, degli interventi straordinari, autorizzati dalla legge 7 giugno 1975, n. 227.

3. — Relativamente al traffico telefonico, è da porre in evidenza il rialzo del saggio incrementale di quello nazionale, passato dall'8,8, per cento del 1979 (rispetto al 1978) al 15,7 per cento nel 1980 (rispetto al 1979) nonchè di quello concernente il traffico internazionale (passato dal 20,4% al 23,1%) si mantiene su un livello superiore a quello medio di tutte le entrate correnti.

Le sopratasse interurbane (passate da 13,3 a 14,4 miliardi) non sono in connessione con il numero delle unità di traffico, ma con le singole comunicazioni telefoniche interurbane, perciò non hanno un andamento conforme a quello delle entrate per traffico.

Quanto alle sovvenzioni straordinarie del Tesoro, per complessivi 42,8 miliardi, giova precisare che esse si riferiscono alle seguenti cause per gli importi a fianco indicati:

a) L. 17.043.000.000 — per l'attuazione dellalegge 31 luglio 1975, n. 364 (indennità integrativa speciale);

b) L. 1.950.000.000 — per l'attuazione della legge 24 marzo 1980, n. 93 (premio di produzione e compenso annuale di fine esercizio);

c) L. 23.850.000.000 — per l'attuazione della legge 22 dicembre 1980, n. 873 (riassetto economico).

L. 42.843.000.000

Si partecipa al riguardo, che, negli anni successivi al 1980, le spese di cui trattasi si consolidano nel bilancio dell'Azienda, che ne sopporta perciò interamente i relativi oneri.

4. — Per quanto concerne le spese per il personale e quelle per acquisto di beni e servizi, va ricordato che l'aumento delle prime è connesso all'incidenza finanziaria dei vari provvedimenti intervenuti a favore del personale stesso, mentre l'incremento delle seconde trova rispondenza sia nella lievitazione di tutti i costi, sia nell'ulteriore aumento delle spese in conto capitale, che sono passate da 370,7 miliardi a 392,2 miliardi e dalle quali derivano maggiori spese di manutenzione (con particolare riferimento al cap. n. 196).

5. — Per quanto attiene alle osservazioni sui pagamenti e sul residui passivi si espongono le seguenti considerazioni.

Prima di passare all'analisi delle partite più significative ed all'esame delle principali cause della formazione dei residui passivi, sembra opportuno un raffronto della consistenza globale dei residui stessi alla data del 31 dicembre 1980 con la corrispondente situazione al 31 dicembre 1979:

(in milioni di lire)

Consistenza al 31 dicembre 1979	Consistenza al 31 dicembre 1980	Differenza
1.056.028,6	1.239.515,4	+ 183.486,8

È da sottolineare, inoltre, che al 31 dicembre 1979 l'importo dei residui « provenienti da esercizi precedenti » era di 565.667,9 milioni mentre quelli di « nuova formazione » ammontavano a 490.360,7 milioni di lire.

Al 31 dicembre 1980 i residui provenienti da esercizi precedenti ammontano a 659.191,9 milioni mentre quelli di nuova formazione ascendono a 580.323,5 milioni di lire.

Bisogna tener conto che la consistenza definitiva del bilancio di previsione dell'ASST per l'anno 1979 era stata di 1.146.976,7 milioni mentre per l'anno 1980 è stata di 1.300.713,2 milioni di lire con un incremento di 153.736,5 milioni, il che spiega l'aumento, comunque non rilevante, dei residui di « nuova formazione » (+ 89.962,8 milioni rispetto al 1979).

Per quanto concerne i residui provenienti da esercizi precedenti si rimanda, per le considerazioni esplicative, alla esposizione seguente (cfr. in particolare analisi *sub* Titolo II).

Dall'analisi delle categorie del Titolo I — Spese correnti — risulta quanto segue:

CATEGORIA I. — Personale in attività di servizio - (capitoli da 101 a 132).

residui pasivi da esercizi precedenti	26.833,6
residui di nuova formazione	41.470,6
Totale . . .	68.304,2

In quanto alle cause che danno origine ai residui passivi in questione, si fa presente che gli stessi derivano in massima parte da somme che, in ciascuna gestione, vengono trasportate sui vari capitoli per il pagamento dei saldi di contributi assistenziali e previdenziali in favore degli Enti interessati, per il pagamento di conguagli vari dovuti al personale a seguito di provvedimenti omessi in corso dell'esercizio e che si perfezionano nell'esercizio successivo, nonchè per la procedura per la corresponsione, nell'anno finanziario successivo a quello cui lo stanziamento si riferisce, dei compensi di cui ai capitoli 131 e 132 (complessivamente 4.960,5 milioni). Inoltre per alcune partite le variazioni di bilancio sono state approvate ad anno finanziario scaduto con il conseguente « trasporto » a residui delle partite stesse.

Infine è utile osservare che — trattandosi di capitoli di spesa tutti soggetti a perenzione biennale — l'ammontare dei residui passivi provenienti dall'esercizio 1978 non pagati al 31 dicembre 1980 (8,5 miliardi circa) è stato iscritto tra i residui come « economia » derivante da perenzione amministrativa, da versare nel corso dell'anno 1981, secondo quella che è la tecnica procedurale consueta, con imputazione al cap. 191 dell'entrata dell'A.S.S.T. (economie accertate nella gestione dei residui passivi, ecc.). In particolare la circostanza sopra evidenziata dell'approvazione delle variazioni di bilancio ad anno finanziario scaduto giustifica l'aumento complessivo dei residui di questa categoria rispetto al decorso anno finanziario 1979 (68.304,2 rispetto a 36.739,7 con un incremento di 31.564,5).

CATEGORIA II. — Personale in quiescenza - (capitoli da 171 a 173).

residui provenienti da esercizi precedenti	2.094,1
residui di nuova formazione	7.279,7
Totale . . .	9.373,8

Trattasi di residui di modesta entità — correlati al progressivo aumento del personale in quiescenza — e sono prevalentemente residui di nuova formazione relativi al cap. 171 (6.806,5 milioni) per motivazioni analoghe a quelle indicate per la categoria I ed al cap. 173 per la quota da versare alla Cassa Integrativa concernente il saldo dell'anno 1980 (1.175,3 milioni), il cui ammontare viene determinato a consuntivo » sulla base dell'accertamento dell'entrata.

CATEGORIA III. — Acquisto di beni e servizi - (capitoli da 192 a 228 e cap. 382).

residui provenienti da esercizi precedenti	9.212,5
residui di nuova formazione	22.804,4
Totale . . .	32.016,9

Le voci più rilevanti riguardano i capitoli 196 (manutenzione ordinaria della rete telefonica, ecc.), 201 (spese per acqua, gas, riscaldamento, ecc.) e 211 (spese per il funzionamento e la manutenzione degli impianti e delle apparecchiature di automazione, ecc.) rispettivamente 15.907,6, 2.574,7 e 1.982,3 milioni di lire ed i capitoli 192 (rimborso all'Amministrazione p.t. della spesa, ecc.) e 221 (rimborso all'Amministrazione p.t. della maggiore spesa da essa sostenuta per la copertura, ecc.) rispettivamente 3.488,8 e 2.213,8 milioni di lire.

I primi tre sono capitoli le cui spese, di natura contrattuale, comportano per il tipo stesso dei contratti in questione, che una parte delle somme impegnate venga pagata in anno successivo a quello in cui l'impegno è stato registrato; i successivi due capitoli, proprio per la natura di rimborso cui la spesa si riferisce, giustificano il « trasporto » a residui dell'importo relativo ed il pagamento « a consuntivo » e quindi in conto residui passivi dell'importo stesso.

Per il resto si tratta di residui piuttosto modesti nella loro entità, che si riferiscono anch'essi, comunque, in massima parte a spese derivanti da contratti.

CATEGORIA IV. — Trasferimenti - (capitoli da 250 a 260).

residui provenienti da esercizi precedenti	156.438,4
residui di nuova formazione	220.865,8
Totale . . .	377.304,2

Per quanto riguarda i residui di nuova formazione, essi sono costituiti nella quasi totalità dei residui relativi al cap. 253 (avanzo di gestione da versare al Tesoro: 211.732,2 milioni, ben 55.294,6 milioni in più dell'avanzo dell'anno 1979) che — come noto — viene accertato alla fine dell'anno di competenza e pagato in conto residui passivi nell'esercizio finanziario successivo e da quelli afferenti al cap. 260 (rimborso alle società concessionarie, ecc. = 8.000 milioni di lire) — capitolo di nuova istituzione — il cui ammontare, proprio per la natura di rimborso cui la spesa si riferisce, giustifica il trasporto a residui della somma determinata a « consuntivo » ed il pagamento nell'anno finanziario successivo. Per il cap. 254 (versamento all'Istituto Postelegrafonici, ecc.) l'importo dei residui è stato contenuto in misura assai modesta rispetto allo scorso anno finanziario grazie ad una più tempestiva determinazione dell'importo da versare nell'anno di competenza.

Per quanto attiene ai residui provenienti da esercizi precedenti, si è ripetuta la circostanza già evidenziata lo scorso anno e cioè che l'importo di 129.437,6 milioni relativo all'avanzo di gestione che per l'anno 1979 ammontava complessivamente a 156.437,6 milioni (è stato, per il momento, « accantonato » l'importo di 27.000 milioni oggetto di rilievo da parte dell'Ufficio Riscontro p.t. della Corte dei conti per il quale — come noto — è in corso la « sanatoria » legislativa), pur pagato in tempo utile dall'ASST, non è stato contabilizzato dalla Sezione di Tesoreria provinciale dello Stato di Roma entro la data del 31 dicembre 1980 e — pertanto — è stato riportato come « mandato trasportato » nella gestione 1981 (residui passivi 1979).

L'aumento complessivo di questa categoria rispetto al decorso anno finanziario è quindi di 72.349 milioni di lire.

CATEGORIA V. — Interessi - (capitoli da 271 a 275).

Le quote con scadenza nell'anno vengono di regola pagate nell'anno stesso; eventuali eccedenze di previsione (per mutui che, poi, risulteranno non contratti o contratti solo in parte) determinano, difatti « economie » di bilancio sulla competenza dell'esercizio. Il residuo di 1.162,9 milioni si riferisce al cap. 274 per il quale il pagamento del saldo è venuto a scadenza all'inizio dell'anno finanziario 1981.

CATEGORIA VI. — Poste correttive e compensative dell'entrate - (capitoli da 291 a 305).

La quasi totalità dei residui di questa categoria, in diminuzione e comunque di modesta entità, si riferisce al cap. 296 (versamento alle Amministrazioni estere, ecc.) per 924 milioni ed al capitolo 305 (spese ed anticipazioni per lavori di manutenzione, ecc.), per 1.122,5 milioni. Nel primo caso la partita viene definita alla chiusura dell'anno finanziario causa le difficoltà dei conteggi (deconti) con le Amministrazioni estere ed il pagamento avviene — pertanto — in conto residui passivi; nel secondo caso trattasi di spese contrattuali per le quali valgono le considerazioni svolte *sub* categoria III.

CATEGORIA VII. — Ammortamenti, rinnovamenti e migliorie - (capitoli da 331 a 332).

residui provenienti da esercizi precedenti	—
residui di nuova formazione	1.279,4
Totale . . .	1.279,4

Tale importo si riferisce al cap. 332 (quota parte dei proventi di esercizio da versare all'entrata in conto capitale).

Trattasi di una partita figurativa per la quale una piccola parte dell'importo totale, che si determina a « consuntivo » nel suo esatto ammontare, viene versata nell'esercizio succesivo in conto residui passivi (quest'anno l'importo di cui sopra è stato ulteriormente contenuto rispetto allo scorso anno).

CATEGORIA VIII. — Somme non attribuibili - (capitoli da 351 a 354).

Trattasi di residui di modestissima entità (25,5 milioni di lire complesivamente) e rilevanza per cui sembra superfluo un particolare commento.

RUBRICA 2ª. — *Gestione delle case economiche.*

CATEGORIA III. — Acquisto di beni e servizi.

Altrettanto dicasi per i residui riguardanti il cap. 382 relativo alle spese per la gestione e la manutenzione delle case economiche.

Riepilogando i residui provenienti da esercizi precedenti che si riferiscono al Titolo I, si rileva che questi ammontano complessivamente a 195.402 milioni (rispetto al totale generale di tale tipo di residui che è — come si è ricordato all'inizio — di 659.191,9 milioni).

I residui di nuova formazione risultano essere, sempre per il Titolo I, 296.477,6 milioni di lire (rispetto al totale generale di tale tipo di residui che è di 580.323,5 milioni di lire). Il totale generale dei residui del Titolo I è pertanto di 491.879 milioni, superiore di 108.161 milioni a quello dello scorso anno che era di 383.718,6. Tale incremento è giustificato in pratica totalmente dall'aumento di 31.564,5 milioni relativo alla categoria I e motivato in quella sede e di 72.349 milioni riferito alla categoria IV e motivato anch'esso in detta sede.

TITOLO II. — Spese in conto capitale (e di investimento).

RUBRICA 1ª. — *Servizi generali.*

CATEGORIA IX. — Costituzione di capitali fissi (capitoli da 531 a 547).

residui provenienti da esercizi precedenti	463.789,9
residui di nuova formazione	283.778,6
Totale . . .	747.568,5

Si è rafforzata l'inversione di tendenza, già riscontrata negli ultimi due anni, per cui i residui provenienti da esercizi precedenti sono superiori a quelli di nuova formazione.

Ciò in quanto la « dotazione » dei primi era al 1° gennaio 1980 di 671.936,8 milioni assai superiore a quella dei secondi che ammontava a 392.255 milioni. Come conseguenza è da notare che i pagamenti in conto residui sono stati notevolmente superiori a quelli in conto competenza (208.147 milioni rispetto a 108.476,3 milioni).

Per il cap. 545 che si riferisce a spese di investimento da finanziarsi con mutui (legge 227/75), non è stato possibile contrarre in *toto* i mutui stessi (per detto capitolo i mutui ancora da contrarre alla data del 31 dicembre 1980 si riferiscono a 47 miliardi circa per i residui provenienti dagli esercizi 1978 e 1979 e a 27 miliardi per quelli relativi all'esercizio 1980. Con la conseguenza che detti importi costituiscono degli « impegni impropri » o di « stanziamento », per così dire « necessitati » in quanto non vengono impegnati fino a che non saranno contratti i mutui cui si è fatto cenno.

Per quanto attiene alla « natura » dei residui è da evidenziare che su un totale di 463.789,9 milioni di residui provenienti da esercizi precedenti, 95 miliardi circa sono impegni « impropri » o di stanziamento, in buona parte (47 miliardi circa) come si è detto, riferiti al cap. 545 e, pertanto, motivati da quanto sopra esposto.

Su un totale di 283.778,6 milioni relativi ai residui di nuova formazione è da rilevare che anch'essi sono in buona parte impegni « propri »; gli impegni « impropri » ammontano infatti a 64 miliardi circa di cui peraltro 27 miliardi relativi al citato capitolo 545 e la restante parte risulta afferente ad iniziative in *itinere* non potute concludere entro il 31 dicembre 1980.

Quanto sopra illustrato evidenzia chiaramente la tendenza già rilevata negli anni finanziari a partire dal 1974, volta a ridurre al minimo possibile i cosiddetti « residui di stanziamento » a dimostrazione di una maggiore sollecitudine dell'iniziativa tecnico-amministrativa e dell'attività aziendale.

L'entità dei residui « propri » delle spese in conto capitale dell'A.S.S.T., oltre che dalle motivazioni prettamente contabili di cui appresso, è giustificata dalla circostanza che le stesse si riferiscono per la maggior parte a forniture e lavori di particolare rilievo e complessità la cui realizzazione prevede tempi di esecuzione contrattuale di natura normalmente pluriennale e quindi pagamenti ripartiti in più esercizi finanziari.

Raffrontando la situazione del 1980 con quella al 31 dicembre 1979 si può vedere che a quest'ultima data i residui del titolo secondo provenienti da esercizi precedenti erano 394.130 milioni, mentre quelli di nuova formazione erano 275.364,4 milioni, rispetto a quelli già indicati per l'anno in corso di 463.789,9 e 283.778,6 rispettivamente.

L'incremento complesivo dei residui del titolo II è, pertanto, di 78.074,1 (463.789,9 + + 283.778,6 = 747.568,5 per l'anno 1980 — 394.130 + 275.364,4 = 669.494,4 per l'anno 1979) più modesto di quello rilevato nel 1979 rispetto al 1978 che era di 128 miliardi circa (cfr. relazione per l'anno 1979). Ciò in relazione ad un aumentato ritmo di « smaltimento » dei residui come risulta dall'ammontare dei pagamenti registrato nell'anno 1980 per il titolo II pari a lire 316.623,4 rispetto a quello rilevato nell'anno 1979 pari a 250.349 milioni.

In merito proprio al processo di smaltimento dei residui è da osservare preliminarmente che nel 1979 erano stati effettuati pagamenti per complessivi 858.245,9 milioni di cui 611.824,7 milioni relativi al Titolo I — Spese correnti e 246.421,2 milioni concernenti il Titolo II Spese in conto capitale.

Nel 1980 sono stati effettuati pagamenti per complessivi 1.191.937,3 milioni di cui 869.158,5 milioni relativi al Titolo I — Spese correnti e 322.778,8 milioni concernenti il Titolo II — Spese in conto capitale (compreso il rimborso prestiti).

Si evidenzia il notevole incremento, rispetto al 1979, di complessivi 333.691,4 milioni di cui 257.333,8 in più sulle spese correnti e 76.357,6 milioni in più sulle spese in conto capitale oltre alle ulteriori lievi differenze sul rimborso prestiti.

* * *

La Corte dei conti, in sede di parifica del Rendiconto generale dello Stato per l'anno 1980, ha eccepito sulla regolarità della gestione di questa Azienda relativamente alle somme accertate e impegnate, rispettivamente, al cap. n. 603 dell'entrata e al cap. 253 della spesa ed alle eccedenze verificatesi su talune autorizzazioni di cassa.

La censura circa l'accertamento di lire 211.732.161.641, registrato al capitolo n. 253: « Avanzo di gestione da versare al Tesoro » dello stato di previsione della spesa di questa Azienda, per l'anno finanziario 1980 muove dalla constatazione che a determinare tale avanzo ha concorso l'accertamento di 27 miliardi, registrato sul cap. n. 603 dell'entrata per lo stesso anno, ritenuto illegittimo in quanto non conforme alla norma di cui all'articolo 222, primo comma, del R.C.G.S., non essendo basato su atti formali di accensione di mutui (convenzione con un istituto di credito e relativo provvedimento ministeriale di approvazione). Analoghe osservazioni furono mosse nell'anno precedente dalla Corte in sezione del controllo (adunanza del 27 giugno 1980).

Per questo, l'accertamento in questione si riferisce all'annualità di un mutuo autorizzato dall'articolo 8 della legge 7 giugno 1975 n. 227, il quale, non stipulato nel corso dell'anno 1980 per le note difficoltà del mercato finanziario, è stato inscritto tra le competenze attive dell'anno stesso, così come del resto operato per casi analoghi a chiusura degli esercizi precedenti.

Questa Azienda ha ritenuto di poter registrare, nell'ambito della fattispecie autorizzativa della cennata legge n. 227, un accertamento di tipo speciale in connessione con la ragione informativa della stessa legge, stabilendo l'obbligo dell'iscrizione del bilancio di previsione delle quote annuali delle entrate e delle spese (art. 8) richiede il costante equilibrio tra le due contrapposte partite.

In sostanza, non si è trattato dell'accertamento di un credito, bensì della registrazione di un fatto aziendale col fine precipuo di mantenere valida ed efficace l'autorizzazione « ex lege » di contrarre mutui, in un contesto di procedimenti di natura speciale e diversa da quella considerata dal vigente ordinamento contabile. « I corrispondenti residui attivi rappresentano, quindi, più che crediti veri e propri, rimanenze di facoltà concesse per l'accensione di debiti (A. Marcantonio — L'Azienda dello Stato — ed. Giuffrè, Milano 1950, pag. 247).

Una diversa procedura, che avesse omesso l'accertamento dell'entrata in questione, sotto il profilo tecnico, avrebbe provocato in bilancio un grave squilibrio, che avrebbe potuto essere sanato soltanto per mezzo di un apposito autofinanziamento (con incisione negativa, per somma equivalente sull'avanzo di gestione da versare al Tesoro) fronteggiare e ciò in palese contrasto con la legge n. 227, che fa tassativo obbligo della spesa autorizzata esclusivamente con il ricorso al mercato dei capitali.

Al presente, ove l'accertamento dell'entrata di cui trattasi dovesse essere cancellato, come sostenuto dalla Corte dei conti, il concreto autofinanziamento non potrà seguire la contestuale, specifica procedura del trasporto dei relativi fondi dalla parte corrente dello spesa alla parte in conto capitale dell'entrata.

Perciò, la registrazione dell'accertamento in parola è parsa come una imprescindibile necessità per non precludere all'Amministrazione, con la chiusura dell'esercizio di competenza, la facoltà di contrarre il mutuo relativo all'esercizio stesso, che, altrimetnti, sarebbe diventato superfluo, essendo stata già finanziata la spesa alla quale è finalizzato.

Come questione « de iure condendo », si aggiunge che, tenuto conto delle perduranti difficoltà del mercato dei capitali che non consentono di reperire con tempestività i mutui autorizzati da varie leggi speciali, e considerando che il problema inerisce non soltanto a questa Azienda ma anche ad altre Amministrazioni con ordinamento autonomo, sarebbe quanto mai opportuno che codesto Ministero prendesse l'iniziativa di un provvedimento legislativo diretto ad autorizzare, in casi del genere, l'accertamento delle entrate corrispondenti all'intero importo del mutuo autorizzato nell'anno, indipendentemente dalla fase raggiunta dal procedimento per la sua acquisizione « quali rimanenze di facoltà concesse per l'assunzione di debiti ».

In via subordinata, comunque, si prega di inserire nel disegno di legge di approvazione del Rendiconto generale del 1980 una apposita norma di sanatoria della situazione sopra descritta.

Circa poi le censure mosse a proposito di talune eccedenze di pagamento, si fa presente che i capitoli e gli importi relativi sono stati messi in evidenza in occasione della consegna a codesto Ministero del conto consuntivo dell'anno 1980.

I capitoli in questione sono i seguenti, con la motivazione dell'eccedenza:

Capitoli n. 125, n. 129, n. 197, n. 207, n. 215, n. 221, n. 223, n. 250, n. 252, n. 254, n. 255, n. 257, n. 292 e n. 303: il sistema automatizzato non ha considerato nell'ammontare dei titoli di pagamento emessi nell'anno 1980 i mandati emessi nell'anno 1979 e « trasportati » nell'anno 1980 in quanto non pagati in tempo utile (31 dicembre 1979) dalle Sezioni di Tesoreria dello Stato.

Trattasi, pertanto, di pagamento dell'anno 1979, la cui « contabilizzazione » da parte delle Sezioni di Tesoreria nell'anno 1980 e non una inesatta previsione di cassa per l'anno medesimo, ha determinato il supero di cui sopra.

Non si tralascia altresì di rappresentare che i titoli in questione erano tutti a favore di Amministrazioni dello Stato (ASST Amministrazioni PP.TT.) o di Enti pubblici o dell'area delle Partecipazioni Statali (Istituto Postelegrafonici - Inps - SIP, ecc.).

2. — Organizzazione dei servizi e personale.

1) Circa la pur rilevata sussistenza sul piano organizzativo, della struttura centralizzata di cui al regio decreto-legge n. 884/1925, si fa presente, come la stessa Corte lascia intendere, che trattasi di un problema annoso la cui soluzione, trascende i poteri di questa Azienda.

Sull'argomento, quindi, non si può che ribadire quanto in precedenza più volte responsabilmente evidenziato e cioè che, allo stato delle cose, necessita, con assoluta urgenza, ai fini del buon andamento dei servizi, un provvedimento legislativo inteso a ristrutturare i servizi medesimi, previamente accorpando in unica Azienda tutto il settore delle TLC statali e, nel contempo, decentrando agli Organi periferici ogni congrua possibilità operativa con il conseguente ridimensionamento delle competenze delle Direzioni Centrali.

Queste ultime, infatti, sono oggi parossisticamente oberate da tutta una serie di incombenze, talvolta anche le più minute ma pur sempre necessarie alla regolarità della gestione aziendale.

Non è superfluo ripetere che nell'auspicato provvedimento legislativo di ristrutturazione si dovrà prevedere sia l'istituzione di Ragionerie zonali sia un controllo esterno decentrato presso le Delegazioni regionali della Corte dei conti operanti nei capoluoghi dove hanno sede gli Ispettorati.

2) Per quanto riguarda l'attività della Direzione Centrale Ispezione è da rettificare l'affermazione che sul punto fa la Corte dei conti, nel senso che la stessa Direzione Centrale Ispezione non solo promuove rivede e coordina l'attività degli Ispettori Circoscrizionali bensì essa stessa esplica attività ispettiva mediante Ispettori Centrali.

3) Circa l'attuazione della legge n. 101/1979, si comunica che nel corso dell'anno è stato emesso il decreto ministeriale 26 marzo 1981 che ha sostituito alcune parti del precedente decreto ministeriale 27 maggio 1980 concernente la individuazione delle qualifiche funzionali e dei relativi profili professionali e la determinazione dei rispettivi contingenti organici. In particolare sono state apportate variazioni agli organici delle seguenti qualifiche funzionali, per una maggiore rispondenza alle esigenze dei servizi:

— Cat. VIII	- vice dirigente amministrativo	da n. 107	a n. 102
— Cat. VIII	- vige dirigente telec.ni	da n. 76	a n. 75
— Cat. VIII	- vice dirigente opere civili	da n. 7	a n. 8
— Cat. VIII	- vice dirigente informatica	da n. 2	a n. 3
— Cat. VII/A	- consigliere amministrativo	da n. 130	a n. 129
— Cat. VII/A	- consigliere telecomunicazioni	da n. 134	a n. 130
— Cat. I	- usciere	da n. 70	a n. 240
— Cat. II	- usciere capo	da n. 20	a n. 60
— Cat. III	- operatore d'esercizio	da n. 1.300	a n. 1.100
— Cat. III	- coadiutore	da n. 30	a n. 81
— Cat. IV	- coadiutore coordinatore	da n. 70	a n. 100
— Cat. IV	- operatore spec. es.	da n. 3.528	a n. 3.208
— Cat. IV	- assistente di commutazione . . . . . qualifica soppressa dalla data di nomina — 22 ottobre 1980 dei vincitori del concorso a dirigente di commutazione di cui all'articolo 38 della legge n. 101).	da n. 450	a n. —
— Cat. V	- dirigente di comm.ne	da n. 50	a n. 350
— Cat. V	- dirigente d'esercizio	da n. 3.339	a n. 3.489
— Cat. V	- revisore tecnico	da n. 918	a n. 1.096
— Cat. VI	- revisore coordinatore	da n. 1.000	a n. 1.070

Con lo stesso decreto, per aderire ai rilievi mossi dalla Corte dei conti al decreto ministeriale 27 maggio 1980, sono state inoltre apportate alcune modifiche:

a) ai profili professionali, con particolare riferimento ai titoli di studio stabiliti per l'accesso alle qualifiche di vice dirigente amministrativo, coadiutore coordinatore, dirigente di commutazione, dirigente di esercizio e alle tre qualifiche dei revisori tecnici e dei revisori L.I.T., nonchè alla qualifica di operaio per quanto concerne la corrispondenza in categoria II;

b) all'elenco degli uffici di livello direzionale di cat. VIII (dal quale sono state depennate le ragionerie zonali che sono ancora da istituire).

In fine, con decreti ministeriali 19 maggio 1981, pubblicati sul bollettino straordinario del Ministero p.t. n. 9 del 10 giugno 1981, sono stati indetti n. 12 concorsi interni per titoli professionali per l'accesso a categoria superiore, in particolare per le seguenti qualifiche funzionali;

1) usciere capo - cat II;

2) coadiutore coordinatore - cat. IV;

3) dirigente di esercizio - cat. V;

4) dirigente coordinatore di commutazione - cat. VI;

5) revisore coordinatore - cat. VI;

6) revisore tecnico coordinatore - cat. VI;

7) revisore capo - cat. VII/B;

8) revisore tecnico capo - cat. VII/B;

9) vice dirigente amministrativo - cat. VIII;

10) vice dirigente delle telecomunicazioni - cat. VIII;

11) vice dirigente opere civili e impianti tecnologici - cat. VIII.

Si fa presente, con l'occasione che dopo la registrazione alla Corte dei conti del decreto ministeriale 8 settembre 1980, concernente la disciplina dei concorsi di accesso alle singole qualifiche funzionali del personale dell'ASST, potranno essere indetti i concorsi pubblici per le qualifiche di reclutamento, ed in particolare per:

— revisore tecnico - cat. V;

— operatore tecnico - cat. III;

— dattilografo - cat. III;

nonchè per le qualifiche del personale con funzioni direttive.

Come è agevole rilevare, qualsiasi osservazione che si volesse esplicitamente o implicitamente muovere in ordine ad una più sollecita copertura dei posti vacanti nelle varie dotazioni organiche non potrebbe equamente prescindere dal considerare la complessità delle innovazioni organizzative introdotte con la legge 3 aprile 1979, n. 101 e la conseguente gran mole di incombenze resesi necessarie per la graduale attuazione di quest'ultima.

3. — INVESTIMENTI ED ATTIVITÀ CONTRATTUALE.

Circa l'andamento dei programmi di investimento non sembra tenuta nel debito conto l'effettiva attività svolta dall'A.S.S.T. la quale tende per l'affidamento delle commesse, ad una integrale utilizzazione delle disponibilità annuali di bilancio anche attraverso la procedura dell'impegno ripartito in più esercizi finanziari.

Con riferimento, infine, all'addotta « netta prevalenza al ricorso alla trattativa privata », debbonsi richiamare le puntualizzazioni già svolte in precedenti analoghe occasioni e precisamente sia l'urgenza dei lavori e delle forniture rispetto alle molteplici, impreve-

dibili contingenze della R.T.N., sia ancora, l'elevato grado di specializzazione tecnologica richiesto nel settore telefonico e delle T.L.C. in genere, il quale, inevitabilmente, impone la ricerca di quelle numericamente limitate ditte, fornitrici o installatrici, in grado di assicurare l'osservanza delle prescrizioni tecniche stabilite dall'Amministrazione.

ALLEGATO A

DATI DI TRAFFICO - AMM.NE PT.

SERVIZIO	Traffico al 31 dicembre 1979	Traffico al 31 dicembre 1980	Dif. %	Traffico al 31 dicembre 1981 (previsto)	Dif. %
Corrisp. impostate (in migliaia)	5.874.902	5.882.577	+ 0,1	6.000.000	+ 2,0
Pacchi	28.381.105	29.759.345	+ 4,9	30.354.000	+ 2,0
Vaglia	43.373.409	46.080.446	+ 6,2	48.400.000	+ 5,0
Risparmi	29.145.396	29.929.755	+ 2,7	33.700.000	+ 12,6
Conti correnti	346.236.941	360.939.750	+ 4,2	353.720.000	+ 2,1
Telegrafo	62.810.044	65.857.751	+ 4,8	66.516.000	+ 0,1
Telex	201.683.363	222.376.678	+ 10,3	244.614.000	+ 10,0

MINISTERO DELLA DIFESA

A) ADOZIONE DI UNA RIGOROSA ED ACCURATA PROGRAMMAZIONE TECNICO-FINANZIARIA INDISPENSABILE PR INTERVENTI DI GRANDI DIMENSIONI.

In ambito militare, non da ora ma da sempre, è stata curata la programmazione tecnico-finanziaria; anzi un obbligo al riguardo discende dal D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1477 che, nel disegnare le attribuzioni degli Stati Maggiori, indica appunto, la pianificazione operativa e la programmazione finanziaria.

Il bilancio militare, pur nelle sue limitate assegnazioni, è annualmente il risultato di una rigorosa ed accurata programmazione; ogni atto di spesa, sia che risulti adottato a livello centrale sia a livello periferico, è la sintesi di un fatto di programmazione che giunge sino a determinare le minute spese di manutenzione o di mantenimento.

Norme di carattere interno indicano dettagliatamente le aree di spesa, i settori merceologici, quelli funzionali, elementi tutti che nell'insieme costituiscono la programmazione di ciascuna Forza Armata.

Purtroppo le norme recate dalla legge 5 agosto 1968, n. 478 in materia di bilancio pluriennale non corrispondono ai paradigma propri dell'Amministrazione Militare, in quanto tale strumento giuridico è rivolto soprattutto ad evidenziare il bilancio pluriennale nel suo contenuto di documento ricettizio di decisioni di spesa da adottare a legislazione vigente ed a legislazione futura.

B) NOTEVOLE LIEVITAZIONE DEI RESIDUI.

La Corte dei conti, in passato, aveva evidenziato la notevole lievitazione dei residui ed in particolare di quelli di stanziamento che, pari a circa 877 miliardi, si erano incrementati all'incirca del 50 per cento, attribuendo tale lievitazione, in modo particolare, ai notevoli incrementi derivanti dalle leggi promozionali, le quali, a loro volta, trovavano difficoltà di esecuzione negli attuali meccanismi che regolano lo svolgimento dell'attività contrattuale.

Ma si è trattato solo di un vero e proprio temporaneo ingorgo contabile, in quanto detti residui si sono notevolmente ridotti nel corso della gestione 1980 e di ciò l'Alto Consesso Amministrativo dà contezza nella relazione.

C) RITARDI NELLE RENDICONTAZIONI PER SPESE ALL'ESTERO.

Il problema dei ritardi nelle rendicontazioni per spese derivanti da acquisti all'estero che, in passato, riguardava entità particolarmente elevate, ha formato oggetto di particolare considerazione a seguito dell'iniziativa al riguardo promossa dalla Procura Generale della Corte dei conti.

Si sono raggiunti risultati positivi nello smaltimento di tali rendiconti; si tratta tuttavia di soluzioni empiriche, perchè, come d'altronde evidenziato in precedenza in questa stessa sede, risultati apprezzabili potranno essere raggiunti solo allorchè verrà approntata una normativa in merito; ma ciò sfugge alla competenza della Difesa per rientrare in quella più propria del Ministero del Tesoro al riguardo più volte interessato.

D) LA REGOLARIZZAZIONE DELLE GESTIONI FUORI BILANCIO.

Le gestioni fuori bilancio riguardanti l'Amministrazione Militare sono tutte riconducibili alle attività di protezione sociale a favore del personale, attività che, come tali, traggono il loro presupposto di sussistenza in norme giuridiche di spesa. Non potendosi gestire le medesime attività in bilancio, si è ritenuto di regolamentare sul piano contabile la materia di che trattasi, prevedendo, nella medesima sede contabile offerta dalla legge di bilancio, l'obbligazione del rendiconto così come dispone l'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Certo l'atipicità di siffatte gestioni in passato soggette a controlli di carattere interno, la mancanza di specifiche norme di gestione a carattere primario o subprimario, l'elevato numero delle gestioni medesime, anche se poi esse non manifestano una rilevante entità, sono tutti elementi che hanno condotto alle osservazioni della Corte dei conti.

Numerose questioni sono state superate, come quella afferente al censimento delle gestioni stesse, al puntuale adempimento temporale dell'obbligazione di rendiconto, altre sono in via di definizione come quella, invero complessa, che riguarda la necessità di delimitare ed evidenziare con maggiore chiarezza gli interventi dell'Amministrazione visto che questi vengono a gravare sul bilancio militare.

E) LA MANCATA ATTUAZIONE DELLA DIRIGENZA A LIVELLO PERIFERICO PER I SOGGETTI MILITARI.

La Corte dei conti pone concretamente in rilievo la illogicità di una situazione giuridica che vede, a livello centrale, i dirigenti militari preposti ad attività di gestione presso le Direzioni Generali e titolari di una propria facoltà di impegno a bilancio (come i dirigenti civili) e nega le medesime facoltà (concesse invece ai dirigenti civili) a livello periferico, ove effettivamente i soggetti militari sono stati, da sempre e *jure proprio*, titolari della sopraddetta potestà di impegno.

In sostanza le norme sulla dirigenza si sono, per i soggetti militari, risolte in una mera misurazione stipendiale senza così realizzare quelle finalità di autonomia, speditezza nell'azione amministrativa, proprie della legge sulla dirigenza civile.

La conseguenza è che per gli organismi militari operano limiti di spesa risibili (per le procedure in economia lire 600.000 a livello Colonnello che corrisponde a 1° dirigente e lire 2.400.000 a livello Generale di Corpo d'Armata che oltrepassa di un grado il dirigente generale).

Le numerose iniziative poste in essere dall'Amministrazione Militare ed anche su proposta parlamentare non hanno avuto ad oggi alcun esito.

Sarebbe auspicabile che vi si provvedesse in sede di legge quadro sulla dirigenza per evitare che, ancora una volta, la dirigenza militare si esaurisca, come in passato, in una mera misurazione stipendiale.

F) LA ISTITUZIONE DELLE DIREZIONI DI AMMINISTRAZIONE PER LA MARINA, L'AERONAUTICA E L'AREA INTERFORZE.

Con l'entrata in vigore della legge 20 febbraio 1981, n. 30 istituiva delle Direzioni di Amministrazione per la Marina e per l'Aeronautica, nonchè per l'Area interforze, il regolamento di amministrazione unificato sarà applicabile dal 1° gennaio 1982 anche alle suddette FF.AA., venendosi così a definire quel processo di unificazione nella gestione amministrativa della Difesa che, iniziatosi per l'Amministrazione Centrale con il D.P.R. 18 novembre 1965, n. 1478 istitutivo delle Direzioni Generali (non più per Forza Armata, ma riflettenti il Dicastero sulla sua unità) solo ora può ritenersi concluso nei riguardi appunto della gestione amministrativo-contabile periferica con l'entrata in vigore del sopraddetto regolamento.

G) CONSIDEREVOLI ESODI NEI RUOLI AD ELEVATA COMPONENTE TECNICA DI UFFICIALI NEI GRADI INTERMEDI DELLA CARRIERA.

È solo un aspetto del problema generale che, investendo tutta la Pubblica Amministrazione, si inserisce nel più ampio contesto della competitività del settore privato, le cui più elevate retribuzioni determinano una maggiore confluenza in esso delle forze del lavoro.

Infatti le FF.AA., per detti ruoli a maggiore componente tecnica si trovano a fronteggiare non solo la concorrenza delle aziende private, ma anche delle aziende pubbliche irizzate e talvolta delle altre Amministrazioni Pubbliche, nelle quali le carriere si presentano molto più rapide di quelle dei militari (è noto che la qualifica di primo dirigente — iniziale della carriera dirigenziale statale — può acquisirsi dopo circa 12 anni di servizio, contro i 20/25 anni necessari ai più fortunati per conseguire il grado di colonnello, iniziale della dirigenza militare). Poi per il personale aeronavigante, il cui esodo, tra tutti è il più sensibile, non mancano richieste da Paesi esteri.

L'unico rimedio oggettivamente rispondente per frenare un siffatto esodo è quello di rendere maggiormente competitive le retribuzioni di tali soggetti, onde scoraggiare la loro offerta sul mercato del lavoro.

H) INADEGUATEZZA DELLA NORMATIVA CONTRATTUALE, SPECIE PER L'ACQUISIZIONE DI PRODOTTI AD ALTA TECNOLOGIA.

Si deve convenire sull'inidoneità degli attuali strumenti normativi in materia contrattuale, su cui l'Alto Consesso si è altre volte soffermato, richiamando al riguardo l'esigenza di un generale e profondo rinnovamento.

Il problema è particolarmente avvertito dalla Difesa che oggi — a seguito della delegazione alle Regioni di numerose attribuzioni — è notoriamente il Dicastero che svolge la maggiore attività contrattuale accentrata, fra tutte le Amministrazioni dello Stato (invero è presente nella categoria « Acquisto beni e servizi » — la cui spesa, come è noto, si sostanzia in atti negoziali — con una incidenza percentuale, sul totale del bilancio dello Stato — e la Corte lo ha sempre sottolineato — non inferiore al 60 per cento).

Pertanto, da parte della Difesa, non può che auspicarsi un meditato rinnovamento delle norme di contabilità generale dello Stato, che tenga conto nella loro oggettività delle mutate condizioni dei tempi, anche se poi per la Difesa non sono mancati interventi, ma solo nella forma della legislazione di attesa costituita dalla legge di bilancio.

Comunque un notevole contributo potrebbe essere offerto dal noto disegno di legge, da tempo predisposto dal Tesoro e, quindi, divenuto anch'esso in parte inattuale, ma che, ad oggi, non risulta sia stato deliberato dal Consiglio dei Ministri.

Così come segni positivi si coglono nel noto « rapporto Giannini » sulla Pubblica Amministrazione ove anche la materia contrattuale risulta esaurientemente sceverata in tutti i suoi contenuti e la cui eco si coglie anche, in questa parte della relazione, laddove è evidenziato che « le procedure contrattuali, complesse ed antiquate sono improntate ad un eccessivo garantismo formale, anzichè ad un soddisfacente risultato economico ».

Per quanto riguarda poi l'acquisizione dei prodotti ad alto contenuto tecnologico è in atto una iniziativa rivolta ad approntare uno strumento legislativo *ad hoc* che preveda la figura giuridica del contratto di ricerca e/o di sviluppo e di produzione successiva, nonchè le loro modalità di gestione, diverse naturalmente dalle attuali figurazioni contrattuali.

A tale fine già opera un gruppo di lavoro ristretto Tesoro-Difesa ed i lavori sono in via di conclusione.

l) Il poblema della Revisione prezzi.

Non si può che concordare su quanto evidenzia la Corte dei conti circa le problematiche che derivano dalle revisioni prezzi che comportando una maggiore onerosità dell'attività contrattuale, in ultima analisi, si riflettono in un aggravio finanziario per la stessa Amministrazione a cui carico le imprese finiscono per far ricadere i maggiori costi.

Ma la presente problematica è anch'essa legata all'oramai obsoleta normativa contrattuale, anche se non si mancherà di seguire i suggerimenti indicati dalla Corte dei conti.

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

A) DIREZIONE GENERALE DELL'ECONOMIA MONTANA E DELLE FORESTE.

L'attività nel settore delle opere pubbliche di bonifica montana, di protezione del suolo e di difesa della natura riguardano come disposto dal decreto del Presidente della Repubblica 616/77, la definizione dei procedimenti amministrativi che abbiano comportato impegni di spesa anteriormente al 1° gennaio 1978.

In questo ambito vanno progressivamente concludendosi i lavori intrapresi, sebbene sia doveroso sottolineare come la natura stessa di tali lavori e la loro ubicazione in alta montagna abbiano spesso condizionato i tempi di esecuzione.

Per quanto riguarda la mancata utilizzazione dei fondi recati dal capitolo 8222 relativo al completamento dei lavori in corso attinenti alle opere pubbliche di bonifica montana nel comprensorio del fiume Liscia di Gallira (art. 6 della legge 403/77) si deve notare che la natura stessa delle opere, riguardanti il corpo della grande diga, ha richiesto una lunga, accurata e dibattuta fase di progettazione, che comunque risulta all'attualità terminata per cui si potrà quanto prima dare corso ai lavori.

Per quanto attiene la Carta forestale d'Italia, la Commissione Interministeriale, all'uopo istituita, ha di recente deliberato di procedere alla stesura delle norme necessarie per la compilazione e il collaudo della medesima.

A seguito di tale delibera sono in corso di perfezionamento le pratiche di affidamento dei lavori relativi ad Enti ed Istituti specializzati.

Si rileva, inoltre, che l'iscrizione in bilancio dei fondi recati dalla legge « Quadrifoglio » per l'anno 1979, è avvenuta con decreto del Ministero del tesoro in data 31 dicembre 1979 e pertanto si è reso inevitabile il loro passaggio in conto resti e l'utilizzazione nel successivo esercizio.

B) DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE.

La Corte dei conti ha rivelato che, per l'esigenza di una adeguata legislazione, questo Ministero, dopo l'entrata in vigore dei decreti del Presidente della Repubblica n. 616, 617 e 618, ha continuato ad esplicare mansioni di carattere prevalentemente operativo — previste da successive leggi — mentre, quale organismo di raccordo tra Comunità Europea e Regioni avrebbe dovuto assumere il ruolo di elaborazione, indirizzo e coordinamento; compiti, questi ultimi, affidati parzialmente (elaborazione, studi e ricerche) ad Enti ed organismi vari, con conseguente rilevante onere finanziario.

La citata Corte ha posto, altresì, l'acccento sulla circostanza che, per l'attuazione della legge 27 dicembre 1977, n. 984 (Quadrifoglio), nell'anno preso in esame, questa Amministrazione si è limitata a dare esecuzione alle delibere del CIPAA, ed ha evidenziato la persistenza di residui a fine esercizio.

Su quest'ultimo aspetto, si precisa che l'accumulo di residui passivi è stato determinato essenzialmente:

— dalle procedure di attuazione della legge « Qudarifoglio »;

— dalla tardiva assegnazione di fondi;

— dalla complessità degli adempimenti richiesti per la liquidazione dei contributi.

Per quanto concerne i problemi del personale ed, in particolare, della dirigenza a seguito dell'abolizione di direzioni generali e di divisioni, l'Organo di controllo si limita a richiamare quanto già rappresentato negli anni passati.

Appare chiaro, tuttavia, che le questioni in argomento non possono che trovare idonea soluzione nel quadro del nuovo schema organizzativo che questo Ministero dovrà necessariamente assumere e per il quale sono in corso iniziative sia per quanto riguarda l'organizzazione centrale, sia per gli aspetti relativi, in particolar modo, alla sperimentazione agraria ed alla repressione delle frodi.

C) DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA ECONOMICA DEI PRODOTTI AGRICOLI

Attività inerenti l'alimentazione.

Gestione cap. 4531: spese per studi, indagini ed altre iniziative riguardanti il settore alimentare.

I residui del capitolo ammontano a lire 152.680.000. Tale importo si riferisce al saldo, nella misura del 50 per cento, dovuto per la gestione dei « Centri di educazione e di studi sull'alimentazione » C.E.S.A. — riferita agli anni 1978 e 1979, rispettivamente di lire 74.409.500 e di lire 78.270.500. Alla relativa liquidazione si farà luogo ad avvenuto assolvimento degli adempimenti amministrativi, sottoposti a preventivo parere favorevole della apposita Commissione interministeriale.

Per quanto concerne la competenza di lire 208 milioni (costituita da lire 157.500.000 per stanziamento e da lire 50.994.250 per importi richiamati dalla perenzione e regolarmente pagate), si fa presente che si procederà alla liquidazione della somma complessivamente impegnata di lire 134.750.000, non appena saranno portati a termine gli adempimenti previsti nei singoli rapporti contrattuali all'uopo stipulati.

Attività inerenti il Servizio Repressione Frodi.

Gestione cap. 7800: spese per il potenziamento del servizio repressione frodi.

Il complesso *iter* procedurale richiesto dalla normativa vigente per la realizzazione delle iniziative progettate (automazione delle procedure di controllo presso gli Istituti incaricati del Servizio ed acquisto di immobili da destinare a sede di alcuni di essi: Milano, Palermo, Firenze) non ha consentito l'impegno delle somme stanziate sul pertinente capitolo per il 1980.

Considerato l'attuale stato delle procedure, si ritiene che le iniziative possano prendere avvio entro il corrente anno.

Per quanto attiene alle lamentate carenze del Servizio Repressione Frodi, si rileva che i problemi prospettati possono trovare idonea soluzione soltanto per mezzo della prevista ristrutturazione del Servizio medesimo.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

CAPITOLO XIII

A) Gestioni fuori bilancio

1) *Cassa conguaglio zucchero.*

Si fa presente che all'inconveniente che aveva dato luogo alla pronuncia della sentenza della Corte di Giustizia della CEE del 21 maggio 1980, è stato ovviato con il decreto legge 20 novembre 1981, n. 694, che dispone il finanziamento alla Cassa Conguaglio Zucchero ai fini dell'erogazione degli aiuti nazionali ai settori autorizzati dalla regolamentazione comunitaria.

Con il Provv. CIP n. 48/1981 in data 22 dicembre 1981, sono stati stabiliti i nuovi compiti nonché le strutture della Cassa Conguaglio Zucchero al fine di adeguarla alla normativa nazionale e comunitaria.

In particolare, per quanto riguarda il sovraprezzo sullo zucchero nazionale e d'importazione, il relativo versamento sarà effettuato contestualmente al pagamento dell'imposta di fabbricazione e della sovraimposta di confine.

Relativamente poi alla natura giuridica della Cassa Conguaglio Zucchero, si conferma come già osservato in merito alla Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1979, che la natura giuridica delle Casse conguaglio va determinata caso per caso sulla base dell'interpretazione della norma che ne prevede l'istituzione e del conseguente provvedimento. Si fa presente peraltro che per le esigenze d'intervento connesso alla realizzazione di un mercato comune nel settore dello zucchero, lo Stato Italiano farà fronte con propri mezzi, avendo istituito un fondo da gestirsi fuori bilancio, ai sensi della legge n. 1041 del 1971, ma alimentato da stanziamenti a carico del bilancio dello Stato.

2) *Cassa Conguaglio Trasporti di Gas di Petrolio Liquefatto.*

In ordine alle perplessità insorte in merito alla prassi adottata dalla Cassa nel 1979, di accantonare somme anche oltre i limiti delle disponibilità, si osserva che in relazione alla particolare gestione economico-finanziaria della predetta Cassa, è improprio parlare di accantonamento di somme. Infatti tale procedura viene esperita per amministrazioni od enti i quali adottano bilanci preventivi e consuntivi riferiti a singoli anni finnaziari. Nel caso della Cassa di Conguaglio in esame, ciò non avviene in quanto la stessa incamera i sovrapprezzi con i quali provvede al pagamento di quanto dovuto agli operatori economici, indipendentemente dai singoli esercizi finanziari, ma tenendo soltanto conto delle domande di rimborso ad essa pervenute.

B) ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E DEL PERSONALE.

La Corte tiene a sottolineare che il quadro organizzativo del Ministero si presenta insoddisfacente sia a causa del costante e imponente utilizzo di elementi e strutture estranee per sopperire all'inadeguatezza dell'apparato burocratico tradizionale, sia per il frequente affidamento di funzioni decisorie ad organi collegiali, sia per il prevalere delle gestioni fuori bilancio.

Viene in particolare rilevata la situazione di marginalizzazione del personale statale verso compiti ripetitivi con conseguente incidenza negativa sulle potenziali capacità del Ministero di svolgere autonomamente le qualificate funzioni connesse col proprio ruolo di direzione e di vigilanza su settori economici di indiscussa rilevanza.

Al riguardo, si deve osservare che le riscontrate anomalie nell'organizzazione del Ministero sono dovute purtroppo, in massima parte, alla ormai ben nota grave situazione di carenza sia di personale di ogni qualifica, sia di idonee strutture, segnalata in tutte le occasioni possibili, situazione che non permette all'Amministrazione di assolvere i propri compiti istituzionali se non con il ricorso all'ausilio di esperienze esterne.

L'insufficienza delle strutture ministeriali in rapporto ai compiti demandati al Ministero dal vigente assetto normativo è, del resto, considerata dalla Corte e quindi, non si può che ribadire ancora una volta la necessità di un adeguamento degli organici e di un riordinamento degli uffici centrali e periferici del Ministero nel quadro e secondo le direttive fissate dal Senato con il noto ordine del giorno del 10 luglio 1980.

Un più razionale ordinamento delle attribuzioni e degli uffici e la determinazione di dotazioni organiche dei profili professionali in corso di definizione, corrispondenti alle esigenze funzionali dell'Amministrazione sono infatti, la premessa indispensabile per una azione veramente incisiva del Ministero nello svolgimento della funzione di controllo sui settori economici di competenza.

In attesa, peraltro, che ricevano l'approvazione del Parlamento le numerose iniziative legislative concernenti singoli settori, alle quali accenna anche la Corte, si è provveduto nel corso del 1981 al riordinamento dei servizi relativi alle funzioni in materia di artigianato rimaste al Ministero, in conseguenza della soppressione della Direzione Generale dell'Artigianato e piccola industria disposta dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617.

Con Decreto Interministeriale 9 giugno 1981 sono stati, infatti, trasferiti alla Direzione Generale della Produzione Industriale gli uffici già appartenenti alla soppressa Direzione Generale.

Con Decreto 15 dicembre 1981 sono state, poi, modificate le competenze di alcuni uffici della Direzione Generale del Commercio Interno e dei Consumi Industriali per adeguarle alle nuove attribuzioni.

Questo Ministero anche recentemente ha avuto occasione di rappresentare al Ministero per la Funzione Pubblica la situazione di inadeguatezza di strutture e di personale disponibile al fine di sollecitare un interessamento per una congrua assegnazione di elementi reclutati in base alla legge sull'occupazione giovanile, al di là della ipotesi prevista dall'art. 26 quinquies della legge 29 febbraio 1980 n. 33, che consente il ricorso alla graduatoria dei giovani in questione solo per la copertura del 50 per cento dei posti disponibili.

Un'immissione di nuovo personale, da destinare soprattutto a compiti ripetitivi, potrebbe consentire, infatti, agli attuali funzionari di grado più elevato di dedicarsi ad attività più impegnative e complesse e di perfezionare la propria preparazione, eventualmente anche attraverso corsi di aggiornamento per poter svolgere adeguatamente le delicate funzioni di alto contenuto tecnico-professionale che si richiedono nel Ministero.

Specialmente l'attività di vigilanza dovrebbe ricevere nuovo impulso, in quanto in questo settore è particolarmente avvertita l'esigenza di disporre di personale qualificato.

In relazione ai delicati e complessi compiti ispettivi che spettano al Ministero sulle società di assicurazione è, infatti, auspicabile a tempi brevi un potenziamento dell'organico (78 unità) e degli effettivi (42 unità) del Corpo ispettivo, insufficienti a garantire il controllo, come rilevato anche dalla Corte dei Conti.

Peraltro deve osservarsi che per quanto riguarda questo tipo di personale, oltre al problema del reclutamento vi è quello della qualificazione professionale, perché i nuovi assunti debbono frequentare corsi di formazione e perfezionamento per essere messi in grado di espletare i particolari compiti ispettivi.

È da considerare, poi, che la Direzione Generale delle Assicurazioni Private e di Interesse Collettivo presenta carenze non solo quanto al personale ma anche nelle strutture: infatti, non dispone di alcun centro meccanografico, il che comporta che tutte le rilevazioni ed elaborazioni dei dati di bilancio presentati dalle imprese di assicurazione, così come la raccolta e l'aggiornamento delle notizie e dati dell'Albo Agenti, vengono effettuate senza l'ausilio di calcolatori da personale che, qualora il servizio fosse meccanizzato, potrebbe essere in parte adibito ad altre mansioni. Il quadro che appare da quanto esposto evidenzia, quindi, l'urgenza di una profonda e rapida modifica della normativa vigente in ordine alla struttura della Direzione in questione, con l'istituzione di un corpo ispettivo che sia del tutto efficiente per limitare anche il verificarsi di situazioni traumatiche, quali quelle che derivano da provvedimenti di liquidazione coatta, a cui si è dovuto far ricorso negli ultimi anni in relazione all'irregolare andamento gestionale d'imprese di assicurazione, che si è potratto nel tempo. Pertanto, anche alla luce di quanto emerge dallo schema di D.D.L. da ultimo elaborato per giungere nel più breve tempo possibile ad un effettivo miglioramento del servizio in parola, non appaiono giustificate le preoccupazioni manifestate dall'organo di controllo circa una presunta rinuncia da parte di questa Amministrazione ed esercitare funzioni essenziali

Per quanto riguarda, poi, il rilievo concernente l'organizzazione dei servizi del CIP per la mancata utilizzazione delle disponibilità del Capitolo 6039, « Rimborso alle Camere di Commercio della metà delle spese dalle stesse sostenute per il funzionamento dei Comitati Provinciali dei Prezzi » nelle Regioni a Statuto Speciale, si fa presente che il Comitato, recependo l'osservazione formulata dalla Corte dei Conti, ha già disposto per il ripristino di detti rimborsi in applicazione della legge 5 luglio 1978, n. 371.

Si precisa, inoltre, che il personale in servizio nell'Ufficio Centrale Brevetti, nell'anno 1980 era costituito da solo 54 unità (che si sono, peraltro, ulteriormente ridotte) a fronte delle 160 in servizio nel 1938.

Circa la situazione organizzativa della Direzione Generale delle Fonti d'Energia e il problema del comando di personale da altre Amministrazioni, va, comunque, considerato che a fronte delle crescenti competenze della direzione, aggiornate ultimamente con il nuovo programma energetico nazionale approvato dal CIPE con la delibera del 4 dicembre 1981, la carenza di personale già cronica di per sé, non permette di conseguire risultati soddisfacenti se non ricorrendo all'ausilio di personale di diversa estrazione. Di qui l'ulteriore riconoscimento governativo che, non a caso, nel confermare la validità della delibera CIPE 23 dicembre 1977, ha adesso raddoppiato, da 50 a 100 unità, il numero dei dipendenti di altre Amministrazioni dei quali la direzione può avvalersi sotto forma di comando.

Conviene, da ultimo, sottolineare che la situazione testé descritta potrà realmente essere modificata solo quando la direzione potrà contare su un numero di dipendenti ministeriali sufficiente per il perseguimento delle proprie finalità.

Per quanto riguarda, invece, la Direzione Generale del Commercio Interno e dei Consumi Industriali, il ricorso a personale estraneo è limitato alla presenza presso la Direzione di dipendenti camerali. Peraltro ormai da lunghi anni non si è fatto più luogo a distacchi di tale tipo, tanto che la situazione attuale è destinata a regredire (anche nell'immediato) per motivi fisiologici (collocamenti in quiescenza del personale distaccato).

Quanto alle prospettive di riforma della vigente legislazione, si segnala che per il settore metrico è allo studio un progetto di riforma del servizio su basi di maggiore snellezza operativa, mentre per le Camere di Commercio il d.d.l. di iniziativa governativa, presentato ad inizio di legislatura, è stato trasfuso in un nuovo testo, nel quale sono confluiti anche altri progetti di revisione normativa presentati in materia da diversi ambienti politici. Recentemente è iniziata in Parlamento la discussione di tale testo unificato.

C) ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

1) *Interventi per la ristrutturazione e riconversione industriale.*

Per quanto concerne i rientri dei mutui concessi ai sensi della legge 1470/1961, non sembra che gli stessi debbano essere versati al « Fondo » istituito dalla legge n. 675 del 1977, in quanto l'art. 17 della stessa legge prevede il versamento al « Fondo » stesso delle disponibilità residue al 45° giorno successivo all'entrata in vigore della citata norma sulle autorizzazioni di spesa contenute nella legge 1470/61. Non vi è quindi alcun accenno ai rientri dei mutui, i quali rientri, tra l'altro, coprono un periodo di tempo superiore a quello della durata del « Fondo » e della operatività della stessa legge 675.

Tra l'altro, trattandosi di rimborsi procrastinabili o soggetti ad abbuono, mancherebbe per l'amministrazione ogni certezza sulle disponibilità erogabili ai fini della concessione delle agevolazioni previste dalla legge n. 675.

2) *Crediti agevolati alle imprese del Centro Nord.*

In merito al D.P.R. 9 novembre 1976, n. 902, si fa rilevare che al 31 dicembre 1980 sono state esaminate dal competente Comitato n. 765 domande, di cui n. 598 con proposta favorevole e n. 167 con proposta di rigetto. Ovviamente la Corte dei Conti non ne ha potuto avere conoscenza in quanto ad essa saranno inviati per il visto di regolarità i titoli di spesa presentati a rendiconto, posto che la norma in esame è gestita in modo autonomo ed in contabilità fuori bilancio.

Pur condividendo le incertezze manifestate dall'Organo di controllo sulla possibilità di delimitare le operazioni di ammodernamento e di ampliamento, si assicura che a tale scopo il competente Comitato opera col massimo sforzo, incentrando l'analisi a fini differenziatori su quegli impianti che per ciascuna azienda costituiscono il nucleo centrale e il centro propulsivo ai fini della determinazione della capacità produttiva.

Infatti, è quest'ultimo elemento che occorre enucleare al fine di poter stabilire se ci si trova di fronte ad un apliamento o ad un ammodernamento. Se c'è aumento di capacità produttiva, o rafforzamento fisico di quegli impianti che ad essa concorrono in modo inderogabile e fondamentale, si ha ampliamento; mentre se vi è aumento di produzione senza il rafforzamento fisico dei detti impianti, si ha ammodernamento. È naturale che per rafforzamento fisico si intende un aumento numerico, ed oltre certi limiti dimensionali, dei predetti impianti di fondo. Infatti, può capitare che la sostitu-

zione di tali macchinari può avvenire solo con altri; o più efficienti, in quanto più veloci o più resistenti, quindi utilizzabili con più continuità; o più potenti in quanto per l'evoluzione della tecnica non sia possibile reperirne sul mercato di pari potenza.

Un ulteriore chiarimento va fatto sugli investimenti che non riguardano gli « impianti clou », ma quei macchinari che completano il ciclo produttivo a monte ed a valle e che consentono di migliorare il lay-out eliminando strozzature, tempi morti e operazioni manuali.

3) *Incentivi alle piccole e medie industrie.*

Le operazioni ammesse ai benefici della ex Legge 623 del 1959, dall'entrata in vigore (che risale al 2° semestre del 1959) fino alla scadenza 9 novembre 1976 sono state oltre 48.000. Al 31 dicembre 1980 per effetto delle revoche e rinunce esse erano oltre 47.000.

Le pratiche che alla data del 31 dicembre 1980 erano ancora in fase amministrativa (cioè non era ancora pervenuta per alcune richiesta di liquidazione del contributo) rappresentavano pertanto appena il 6,2 per cento e non un terzo. Tale situazione sarebbe certamente risultata diversa se alle sollecitazioni del Ministero effettuate nel luglio del 1980 gli istituti avessero risposto in modo completo ed esauriente. Infatti a tale epoca fu chiesto esplicitamente se le suddette pratiche esistenti solo in fase di concessione dovessero o meno considerarsi decadute per mancanza di stipula entro il periodo prescritto dalla legge (31.10.1977). Peraltro, è da tenere presente che se il suddetto termine del 31 ottobre 1977 fosse stato opportunamente prorogato come richiesto dal Ministero avrebbe permesso agli istituti di effettuare le rimanenti stipule e di conseguenza, le pratiche non completamente definite sarebbero state certamente un numero ancor più esiguo di quello citato dalla Corte.

In merito, poi, al problema del tasso di interesse da applicare ai recuperi delle somme indebitamente pagate, è da notare che ciò ha formato oggetto di numerosi rilievi da parte della Corte dei Conti, che ha chiesto l'imposizione di un tasso pari a quelli corrisposto dalle banche per i depositi.

In verità, si osserva che non esiste una norma speciale che preveda una tale maggiore imposizione, sicché va applicata la disciplina del codice civile che regola le ipotesi di indebito. Ora, sia l'art. 2033 sia il successivo articolo 2037 del codice in parola stabiliscono che colui che ha ricevuto l'indebito deve restituire la somma percepita oltre « agli interessi ».

Per accertare l'ammontare di questi interessi deve farsi riferimento all'art. 1284 c.c. che fissa una regola generale. Pertanto detti interessi vanno calcolati al saggio legale del 5 per cento in ragione di anno.

Circa le erogazioni dei contributi alle imprese fallite per le quali è stato riparto parziale in attesa del riparto finale, si condividono le perplessità dell'Organo di controllo. Tuttavia sembrerebbe priva di fondamento giuridico la rielaborazione dei piani di ammortamento, relativi a tutto il periodo interessato dal piano originario, prendendo come base per il capitale la quota dello stesso residua conseguente a ciascun riparto parziale.

Sarebbe invece, preferibile, in alternativa all'erogazione del contributo nella misura del piano, assimilare la quota capitale residua alle quote mutuate in attesa dell'inizio dell'ammortamento (utilizzo e preammortamento) in quanto in entrambe le situazioni esiste un capitale che non viene rimborsato secondo un piano di ammortamento a rate costanti, quindi a quota capitale variabile crescente. Infatti, a seguito della dichiarazione di

fallimento viene insinuata nella massa del passivo la quota capitale residua; sulla quale vengono computati a carico della gestione concorsuale interessi, a tasso di mercato fino alla fine dell'anno solare in corso ed a tasso legale per il periodo successivo e fino al giorno della vendita dei beni oggetto della fidejussione.

La tesi testé esposta si fonda sul seguente ragionamento: la lettera della norma contempla il caso di riparto parziale per il fatto che specificando che le erogazioni debbano continuare fino al « riparto *finale* dell'attivo », lascia intendere di aver considerato l'esistenza di un riparto parziale e di averlo volutamente oltrepassato e reputato ininfluente ai fini del mantenimento nelle misure fissate delle quote di contributo da erogare; oppure non abbia contemplato il caso del riparto parziale, ed allora ci si trova di fronte ad una lacuna legislativa superabile, mediante ricorso all'analogia, che si configura nel modo sopra esposto.

Un'ultima contro-osservazione riguarda il beneficiario dei contributi erogati in sede fallimentare; esso dovrebbe essere la gestione concorsuale e non l'istituto, il quale, in genere, finisce col recuperare l'intero credito a motivo delle sicure fideiussioni pretese in sede di stipula del contratto.

Per cui i contributi statali, se corrisposti per intero o secondo una rielaborazione del piano di ammortamento a seguito di ciascun riparto parziale, vanno a decurtazione del credito globale dell'Istituto e non soltanto degli interessi, perché i contributi statali come sopra calcolati sono disancorati dagli interessi che si maturano durante il periodo dei riparti.

Ciò in quanto, come si è detto, mentre i contributi statali sono calcolati per differenza rate gli interessi passivi maturano su un capitale inerte e non soggetto a rimborso rateale.

4) *Incentivi alle imprese commerciali.*

Per quanto concerne l'applicazione a stralcio dell'abrogata legge n. 1016/1960, si comunica che alla data odierna le operazioni in attesa di definizione sono state ridotte a 75. Si ritiene, pertanto, che in tempi relativamente brevi tali operazioni possano essere portate a conclusione.

Circa gli incentivi concessi ai sensi della legge n. 517/1975 si osserva innanzi tutto che — come è noto — tale legge è stata rifinanziata per un ammontare di lire 250 miliardi (lire 25 miliardi-anno per il periodo 1980-89) con legge n. 146/1980.

In ordine all'operatività della 517 si nota che le operazioni ammesse a contributo da parte del Comitato di gestione ammontano attualmente a 4.638; i decreti di concessione trasmessi alla Corte dei Conti sono 2.559 per un ammontare di lire 57 miliardi di contributo relativi a programmi di investimento per lire 142 miliardi circa.

Peraltro, a seguito della nuova prassi instaurata nel 1980, che prevede il decreto soltanto per la liquidazione del contributo, vanno aggiunte 805 lettere di concessione, relative ad altrettante pratiche, comportanti contributi per lire 20 miliardi circa, concernenti investimenti per circa 50 miliardi.

Il totale delle istanze approvate comporta allo Stato una spesa di 109 miliardi di contributo per un totale di 280 miliardi circa di ammortamenti.

5) *Contributi alle Camere di Commercio.*

L'art. 35 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51, ha istituito un diritto fisso a carico delle società inserzioniste per gli atti da pubblicarsi nel BUSARL nazionale e nei fascicoli regionali del Bollettino stesso. Di

conseguenza è stata abrogata la norma che prevedeva il contributo di questo Ministero a concorso delle spese sostenute dalle Camere dalle Camere di Commercio per la pubblicazione dei fascicoli regionali, per cui deve intendersi soppresso il capitolo n. 5105 dello stato di previsione della spesa di questo Ministero, a suo tempo istituito a tale scopo.

6) *Interventi nel settore minerario.*

La scelta delle aree oggetto delle convenzioni stipulate con l'ENI, ai sensi della legge 69/1973, per l'esecuzione di un programma preliminare di base ai fini dell'individuazione di possibili interessi minerari, era nel 1980, così come attualmente, strettamente connessa all'esiguità dello stanziamento annuale (L. 900 milioni) che non ha consentito come del resto riconosciuto dalla stessa Corte, di impostare un programma sistematico ed ha invece imposto il convogliamento dei primi sforzi su zone maggiormente indiziate, secondo le attuali conoscenze geologico-minerarie, quali l'Iglesiente, la Toscana metallifera, le tradizioni aree minerali della Calabria e del Piemonte, già definite nella Relazione generale mineraria redatta dalla Direzione Generale competente di questo Ministero nel 1975.

Non v'è dubbio che un intervento sistematico potrà attuarsi soltanto utilizzando gli stanziamenti all'uopo previsti nel d.d.l. sull'attuazione della politica mineraria, attualmente all'esame del Parlamento (AC 2913).

Per quanto concerne il Servizio Geologico, a parte talune inesattezze che si ritiene di evidenziare (lo stanziamento del capitolo 4547 è di « 70 milioni » anziché « 79 milioni », il foglio n. 376 è « geomorfologico », la spesa per la stampa da parte del Poligrafico del Bollettino Geologico è stata nel 1980 di « 16 milioni » anziché « 20 milioni »), devesi ribadire l'assoluta inadeguatezza di personale e di mezzi finanziari alle necessità del Servizio. Per poter produrre adeguata cartografia geologica occorrono maggiori finanziamenti non solo sul cap. 4547 ma anche sul cap. 4505 (spese per missioni) onde consentire l'esecuzione dei rilevamenti geologici. In sostanza si può precisare che con gli esigui organici a disposizione ed i limitatissimi fondi in dotazione attualmente il Servizio Geologico riesce ad assicurare una produzione cartografica geologica pari soltanto al 5 per cento del fabbisogno nazionale.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

In merito ai giudizi espressi dalla Corte dei conti sulla esigenza di una riforma legislativa del collocamento, ed una conseguente necessità di rinnovamento delle strutture centrali e periferiche del Ministero del lavoro è opportuno precisare che la Commissione lavoro del Senato — dopo l'approvazione da parte della Camera dei deputati — ha all'esame il disegno di legge n. 1602 di riforma del collocamento, le cui innovazioni più rilevanti possono sintetizzarsi in:

— istituzione di sezioni circoscrizionali per l'impiego con il compito di gestire il servizio di collocamento con competenza territoriale sub-comunale, comunale e sovracomunale;

— ampliamento dei casi di assunzione mediante richiesta nominativa;

— Istituzione presso ogni sezione circoscrizionale di un'anagrafe dei lavoratori disoccupati quale strumento per l'accertamento dello stato di disoccupazione dei lavoratori iscritti nelle liste di collocamento;

— possibilità di effettuare esperimenti pilota in materia di avviamento al lavoro, al fine di poter valutare la validità di eventuali diversi criteri di gestione del mercato del lavoro;

— introduzione di nuove procedure per la mobilità dei lavoratori.

È altresì, da osservare, che nell'ambito delle erogazioni che è necessario prevedere nel citato disegno di legge, è intenzione di questo Dicastero programmare un vasto, serio e articolato piano di formazione del personale ai vari livelli che tenda ad un perfezionamento dello stesso nelle attuali funzioni e, soprattutto, preveda una formazione in qualifiche di tipo nuovo rese necessarie dalla riforma (esperti in analisi del mercato, in rilevazione del costo del lavoro, consiglieri professionali accertatori di qualifica, operatori promozionali, ecc.).

Sempre in tale ambito è necessario, altresì, formulare un piano di acquisizione degli indispensabili beni strumentali, degli immobili, sedi degli uffici periferici, all'estensione del sistema di automazione.

FORMAZIONE DEI RESIDUI.

È da osservare che la cospicua massa dei residui formatasi nel corso dell'anno 1980, è stata in gran parte determinata dalla necessità di emettere i mandati di pagamento in c/ competenza, entro il 30 novembre; ciò al fine di consentire che i titoli di spesa, dopo il prescritto *iter*, potessero essere pagati entro il 31 dicembre, come stabilito dalle vigenti norme di contabilità di Stato che non consentono come negli anni precedenti « un esercizio supplettivo fino al 31 gennaio dell'anno successivo ».

Conseguentemente buona parte dei pagamenti relativi agli ultimi mesi dell'anno e tutti quelli riferentesi al mese di dicembre (per i quali, tra l'altro, il Ministero del Tesoro aveva concesso nuovi specifici stanziamenti di fondi con estremo ritardo e senza la dovuta tempestività) sono stati differiti all'anno successivo, determinando considerevoli entità di residui passivi.

GESTIONI FUORI BILANCIO.

a) *Fondo per la mobilità della manodopera.*

La mancanza di dinamicità della gestione del Fondo in questione è derivata dal fatto che, nel primo anno di applicazione, è stato possibile accertare le entrate ed impegnare le spese solo nell'ultima parte dell'esercizio finanziario 1979.

In particolare, i rimborsi in favore dell'INPS, ai sensi dell'articolo 21 della legge 12 agosto 1977, n. 675, non hanno avuto ancora luogo in quanto subordinati alla rendicontazione dei relativi oneri ed all'approvazione dei bilanci consuntivi dell'Istituto.

Tali rimborsi avverranno nel corrente esercizio previo le opportune intese con il Ministero del Tesoro.

Le somme, invece, destinate agli interventi previsti dall'articolo 18 della legge 21 dicembre 1978, n. 845 sono state stanziate nel bilancio del « Fondo » limitatamente agli interventi relativi al finanziamento delle iniziative di formazione professionale all'estero ed all'attività di studio e di ricerca ed impegnate con appositi provvedimenti prima della chiusura dell'esercizio. Il pagamento dei relativi oneri è potuto avvenire in conto residui nell'esercizio 1980 dopo l'approvazione da parte del Parlamento della seconda variazione di bilancio dello Stato per l'anno 1979 (avvenuta nell'anno 1980) relativamente al capitolo 8056 dello stato di previsione della spesa di questo Ministero per lo stesso esercizio.

Non vi sono stati, invece, rimborsi di spese di trasporto e di viaggio per i lavoratori in mobilità in quanto nessuna richiesta è pervenuta in tal senso ai competenti uffici.

b) *Fondo per il funzionamento degli enti di patronato e di assistenza sociale.*

In ordine a quanto concerne l'aspetto del finanziamento degli Enti di patronato evidenziato nella relazione, si fa presente che in data 26 giugno 1981 è stato emanato da questo Ministero di concerto con il Ministro del Tesoro, il decreto attuativo dell'articolo 3 della legge 27 marzo 1980, n. 112, per la determinazione dei criteri per la corresponsione dei contributi e per la documentazione dell'attività svolta dagli Istituti di Patronato e di assistenza sociale (il Decreto è stato trasmesso, per conoscenza, anche alla Corte dei conti — Ufficio di Controllo per gli atti del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale — Gestioni Fuori Bilancio, con prot. n. 13/80751/P.10.A dell'8 settembre 1981).

Tale provvedimento è volto a realizzare una più qualificata attività istituzionale degli Enti di patronato, mediante la tassativa classificazione e l'attribuzione di differenziati coefficienti di valore indicati in apposite tabelle, che formano parte integrante del decreto di attuazione della norma, come pure, al fine di evitare la proliferazione di pratiche di dubbia fondatezza, il provvedimento prevede il finanziamento delle sole

pratiche *definite positivamente per l'assistito.*

È opportuno evidenziare, inoltre che il provvedimento disciplina con criteri di uniformità e con maggiore rigore, rispetto al passato, l'utilizzo del mandato di assistenza rilasciato dai lavoratori interessati e stabilisce un diverso sistema di valutazione, ai fini del finanziamento, delle strutture organizzative degli Enti di patronato.

Nell'occasione si fa anche presente che questo Ministero ha predisposto strumenti idonei per realizzare un più efficace controllo dell'attività svolta dagli Enti di patronato, sia attraverso le verifiche da parte dei competenti Ispettorati del Lavoro e sia sul relativo riscontro dei dati automatizzati da parte dei maggiori enti di previdenza, INPS e INAIL.

In relazione all'attuazione dell'articolo 2 della legge n. 112 del 27 marzo 1980, che prevede l'emanazione di un decreto presidenziale per la determinazione dei « criteri concreti e puntiali ai fini della valutazione dei requisiti di cui all'articolo 2 del DLCPS 29 luglio 1947, n. 804 », si fa presente che detto decreto, necessariamente correlato e quindi successivo al Decreto interministeriale di cui all'articolo 3 della citata legge n. 112/1980, emanato in data 26 giugno 1981, richiede ancora alcuni approfondimenti, in particolare sul piano giuridico.

Al riguardo un apposito, ristretto Comitato Ministeriale valuterà le indicazioni formulate dagli Uffici al fine della definizione del provvedimento in tempi ragionevolmente brevi.

c) *Fondo speciale infortuni.*

La Corte dei conti, già nelle precedenti relazioni sul rendiconto generale dello Stato, e per ultimo, per l'esercizio finanziario 1979, aveva rilevato la scarsa utilizzazione del fondo speciale infortuni.

I rilievi, però, giustificati per gli esercizi finanziari precedenti, non hanno oggi più motivo d'essere per le iniziative assunte, anche al fine di adeguarsi al parere espresso dal citato Organo di controllo.

È stata, infatti, diramata agli Uffici regionali e provinciali del lavoro la circolare n. 7 del 20 febbraio 1981, intesa ad illustrare le finalità del Fondo, a seguito della quale sono pervenute numerose richieste di contributi (circa n. 50).

Per la realizzazione di tali finalità è stato costituito un Comitato scientifico con il compito di elaborare i criteri per l'erogazione di contributi su programmi di studi e ricerche nel settore della medicina sociale e delle discipline infortunistiche.

Nel corso degli esercizi finanziari 1980-81 risultano riscossi i seguenti mandati di pagamento:

1) ordinativo n. 20350 dell'11 aprile 1980 per lire 400.000.000 in favore dell'INAIL, in applicazione dal disposto dell'articolo 8, lett. *a*) legge numero 248/1976;

2) ordinativo n. 20841 del 30 luglio 1980 per lire 600.000 in favore dell'infortunato Antonio Errico, ai sensi dell'articolo 177, lett. *d*) del T.U. n. 1124/1965;

3) ordinativo n. 20999 del 16 luglio 1981, per lire 250.000.000 (acconto sull'importo complessivo di lire 500.000.000) in favore dell'Istituto Italiano di Medicina sociale, ai sensi dell'articolo 9, 2° comma, lett. *c*), della legge n. 248/1976.

Si fa presente, inoltre, che è stato presentato un disegno di legge (A.C. n. 2573 del 6 maggio 1981) con il quale si prevede — tra l'altro — l'abbassamento dall'80 al 65 per cento del grado di inabilità dell'infortunato per il diritto dei superstiti allo speciale assegno mensile previsto dall'articolo 1 della legge sopra citata.

A decorrere dal 1° luglio 1983 l'importo del predetto assegno sarà rivalutato nella stessa misura percentuale in cui saranno rivalutate le rendite da infortunio nel settore industriale.

Ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 248/1976 alla copertura degli oneri, che subiranno un notevole incremento, si provvede — in misura prevalente — con un contributo prelevato dal Fondo speciale Infortuni.

È da prevedere, quindi, che il compimento delle iniziative intraprese nonchè le modifiche legislative in corso di attuazione daranno luogo ad una progressiva e più proficua utilizzazione del Fondo.

In tale prospettiva si sta esaminando, di concerto con il Ministero del Tesoro, la possibilità di investire una Parte del Fondo in Titoli di Stato a più alto reddito rispetto all'attuale 2 per cento corrisposto dalla Cassa Depositi e Prestiti.

d) *Fondo per le provvidenze ai lavoratori licenziati dalle miniere di zolfo.*

In merito alle osservazioni formulate è opportuno ricordare che il Governo Italiano nell'accettare la proposta Comunitaria di fissare il 31 dicembre 1970 il termine utile per il dirito alle provvidenze previste dalla normativa comunitaria e dalla legge italiana 1° marzo 1968, n. 231, chiese che fossero ammessi a tale beneficio n. 84 lavoratori licenziati dopo la data suddetta e, cioè, nel periodo 1° gennaio 1971 - 30 settembre 1973.

La Commissione delle Comunità Europee, solo recentemente (maggio 1981), ha fatto conoscere le proprie determinazioni al riguardo e, conseguentemente, si è provveduto ad erogare tali provvidenze ai suddetti lavoratori.

Ultimate, dette operazioni, ancora in corso, si potrà procedere alla chiusura della Gestione di che trattasi, presumibilmente entro il corrente anno.

Si fa presente, altresì, che la mancanza di movimenti finanziari negli esercizi 1978-1979, segnalata dalla Corte, fu dovuta alla circostanza che la stessa Corte, con deliberazione n. 681 del 1° maggio 1977, rilevò l'illegittimità del sistema amministrativo-contabile, instaurato all'inizio della gestione. Pertanto, il Presidente del Comiato amministratore del Fondo Provvidenze Zolfo ravvisò l'opportunità di sospendere i pagamenti in attesa di un provvedimento di sanatoria.

Successivamente, è stata raggiunta con la Corte una intesa sulle procedure da seguire per le residue erogazioni, che sono state in atto per gli ultimi pagamenti deliberati dal Comitato nella riunione del 10 settembre 1981.

e) *Fondo per le provvidenze a favore dei lavoratori licenziati o sospesi da aziende carbosiderurgiche.*

In merito alle osservazioni formulate è da rilevare, innanzitutto, che il Fondo di cui trattasi, non persegue finalità di carattere prettamente assistenziale, ma si pone come strumento rivolto alal soluzione di una più vasta problematica e tende, anzitutto, a far partecipare la Comunità agli oneri destinati a sostenere l'occupazione tramite una serie di interventi tra i quali va menzionata l'attività di riqualificazione professionale.

In merito alla osservazione formulata dalla Corte dei conti, che attribuisce il ritardo con cui sono stati dichiarati regolari i rendiconti trasmessi alla « complessità dei problemi relativi all'individuazione dei raccordi con i sistemi di controllo comunitari soprattutto con riguardo all'aspetto della documentazione di sostegno della contabilità », si fa osservare che la documentazione di spesa relativa ai contributi erogati è soggetta ad una serie di verifiche. In primo luogo da parte degli organi periferici di questo Ministero (Uffici del lavoro o Ispettorato), successivamente dall'Amministrazione centrale — ed in questi casi si tratta di controlli particolarmene accurati — in seguito dal Comitato provvidenze CECA (alla cui composizione partecipano rappresentanti sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, funzionari del Ministero del Tesoro dell'Industria e del Lavoro) designato dalla legge n. 1172 a gestire il Fondo in parola, ed infine, dagli organi competenti della Commissione della CEE cui spetta l'erogazione della quota di contributi a carico della CECA.

L'espletamento di tali verifiche richiede, ovviamente, una serie di adempimenti amministrativo-contabili che non possono essere definiti in tempi brevi.

f) *Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative.*

La rilevata diminuzione della spesa verificatasi nel 1979 rispetto a quella dell'anno precedente, è da attribuirsi, in particolare, ad una minore attività per la formazione del personale ispettivo, pur essendosi verificato un incremento della attivià di vigilanza.

In merito a quanto osservato dalla Corte dei conti circa la notevole giacenza di cassa riscontrata, si fa presente che non tutte le somme afferenti ai residui degli esercizi 1977 e 1978, sono state pagate nell'anno 1979.

Quanto sopra perchè l'attività finanziata con tali residui, in parte affidata alle Associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo, è stata portata a termine soltanto in tempi successivi.

g) *Fondo per il finanziamento integrativo dei progetti speciali di formazione professionale.*

In relazione alla osservazione della Corte dei conti circa la complessa procedura prevista per l'acquisizione delle disponibilità finanziarie della Gestione, si osserva che ai sensi dell'articolo 25 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, i versamenti dovuti trimestralmente dall'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale affluiscono sul c/c n. 554 istituito presso il Ministero del Tesoro e da questo versato, con la stessa periodicità, su un apposito capitolo di entrata n. 3673 del Ministero del Tesoro per essere, successivamente, trasferite sul capitolo 8054 del Bilancio di questo Ministero.

Soltanto dopo tali operazioni è possibile allo scrivente provvedere alla emissione del mandato di pagamento sul predetto capitolo per far affluire nuovamente sul citato c/c del Tesoro le stesse somme che erano state originariamente versate dall'INPS.

Ció comporta una serie di operazioni amministrativo-contabili a seguito delle quali le somme versate dal predetto Istituto vengono a costituire disponibilità finanziarie della gestione uilizzabili soltanto con notevole ritardo.

Per ovviare a tale inconveniente questo Ministero si propone di modificare, in sede legislativa, il meccanismo artificioso previsto dal citato articolo 25 della legge n. 845/1978 allo scopo di rendere la Gestione più agile e rispondente alle reali esigenze per cui è stata costituita.

ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.*

Per quanto attiene il ritardo rilevato dalla Corte dei conti nell'attuazione delle modifiche organizzative imposte dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ed, in particolare, al riordinamento interno dei servizi in conseguenza della soppressione della Direzione Generale dell'Orientamento e dell'Addestramento Professionale dei Lavoratori, disposta a seguito del decentramento alle Regioni di alcune materie di competenza di tale Ufficio, si fa presente quanto segue:

a prescindere dalla considerazione che tale ritardo è inizialmente dipeso dal mancato concerto del Ministero del Tesoro sull'apposito provvedimento amministrativo, è da porre in evidenza che il citato decentramento alle Regioni ha quasi coinciso con l'attribuzione di nuovi, maggiori e gravosi compiti che la legge quadro sulla formazione professionale 21 dicembre 1978, n. 845 ha attribuito al Ministero del Lavoro e che, di fatto, vengono svolti dalla predetta Direzione Generale.

Basti pensare che le competenze in tale settore sono notevolmente aumentate con l'attribuzione, ad esempio, delle funzioni connesse agli interventi previsti dagli articoli 18, 22, 24, 25, 26 e 27 della citata legge quadro, che vengono attuate dai predetti uffici attraverso la gestione del Fondo per la mobilità della manodopera, del Fondo di rotazione e della gestione integrativa dei progetti speciali, nonchè quella dei capitoli di bilancio n. 8053 - 8054 - 8055 e 8056.

Per ovviare a tale inconveniente l'articolo 5 del disegno di legge n. 1602, attualmente all'esame della Camera dei deputati, recante norme per il riordinamento dei servizi per l'impiego, prevede la ricostituzione della citata Direzione Generale.

Per quanto attiene, infine, l'esigenza del mantenimento delle gestioni fuori bilancio da parte di questa Amministrazione si fa rinvio a quanto comunicato a riguardo al Ministero del Tesoro con la nota n. 21005 del 12 giugno 1982 che si allega.

* * *

Per quanto concerne l'osservazione formulata dalla Corte circa il sistema di « amministrazione per collegi » che comporterebbe una dilatazione dei tempi dell'azione amministrativa ed una tendenza alla deresponsabilizzazione dei funzionari preposti ai settori di competenza, si rileva che tale osservazione risulta in netto contrasto con gli orientamenti del legislatore che tende, invece, ad estendere la competenza degli organi collegiali.

* * *

Per quanto concerne l'osservazione formulata circa il frequente ricorso agli estranei all'Amministrazione per studi e ricerche in materie istituzionali, si fa presente che la utilizzazione delle somme all'uopo stanziate in bilancio, effettuata sia con l'affidamento di tali incarichi mediante la stipula di apposite convenzioni con enti pubblici o privati, sia mediante il ricorso ad estranei esperti dell'Amministrazione, ha sempre costituito, e

costituisce tuttora un valido supporto di cui si avvale l'Amministrazione stessa nel perseguimento delle sue finalità istituzionali e per rendere più efficace ed incisiva l'azione del Governo nel suo complesso.

Si tratta di indagini conoscitive su fenomeni particolari riguardanti temi di politica economica e sociale spesso posti in relazione con taluni aspetti della crisi economica in atto che assumono anche rilevanza per la loro funzione di contenimento del fenomeno inflazionistico, di miglioramento della produttività aziendale, della temporizzazione del lavoro nell'organizzazione aziendale, ecc.

Quindi, ad avviso dello scrivente, è proprio di una Amministrazione moderna e funzionale il ricorso ad indagini e ricerche che costituiscono agile strumento di supporto per il suo funzionamento. Invece l'utilizzazione dei funzionari, sia pure a livello di Consiglieri ministeriali, non può che interessare lo studio per l'organizzazione delle strutture amministrative e la predisposizione di provvedimenti, aventi anche carattere legislativo, mediante gli strumenti di conoscenza acquisiti con le indagini in questione.

ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

a) *Cooperazione.*

I residui relativi al cap. 4032, cui si fa cenno nelle osservazioni della Corte dei conti, sono da attribuirsi alla circostanza che le Associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo giuridicamente riconosciute, alle quali viene affidata, ai sensi dell'articolo 19 della legge 127 del 17 febbraio 1971, l'attività finanziata con lo stanziamento di detto capitolo, rimettono con notevole ritardo le relazioni finali sull'attività svola. A seguito di ciò anche il pagamento delle somme impegnate viene ritardato.

Pertanto la « scarsa dinamicità » della gestione, lamentata dalla Corte dei conti, è soltanto apparente in quanto essa deve intendersi riferita al ritardato pagameno delle somme e non all'attività prevista dal citato articolo 19 della legge 127 che viene, in effetti, espletata nell'anno di competenza.

Comunque le iniziative adottate dal Ministero del Lavoro per una migliore amministrazione di questo capitolo dovrebbe determinare, entro breve tempo, una notevole riduzione dei residui.

OCCUPAZIONE GIOVANILE.

« La spesa prevista e impegnata (30,6 miliardi) per l'attuazione dei progetti « Servizi statali dell'impiego » e « Ispezione del lavoro », va riferita esclusivamente alla competenza in quanto proprio nell'anno 1980 il CIPE con proprie delibere ha assegnato fondi anche per la gestione dei residui.

Ad ogni modo si precisa che dall'inizio della gestione (1978) a tutto il 1980 sono stati assegnati complessivamente all'Amministrazione del Lavoro 150,60 miliardi e i pagamenti relativi ammontano a 113,71 miliardi, che rappresentano il 75 per cento della somma complessivamente assegnata ».

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

Nel primo paragrafo « Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione », dell'apposito Capitolo VIII riguardante questo Ministero, la Corte dei conti osserva:

A) la particolare sproporzione tra gli oneri destinati al funzionamento dell'I.C.E. (in Italia ed all'estero) e quelli destinati ai compiti che, attraverso l'I.C.E. stesso, si è inteso perseguire (circa il triplo);

B) che le relazioni inviate al Ministero, da parte dell'I.C.E., sulla realizzazione dei vari programmi promozionali, non danno esattamente conto dei risultati conseguiti;

C) il pericolo di ricorso, da parte dell'I.C.E. medesimo, ad anticipazioni bancarie per far fronte al 15 per cento degli oneri relativi ai propri Uffici all'estero (quota corrisposta dal Ministero, come noto, solo successivamente alla presentazione dei rendiconti di spesa);

D) i ritardi nella definizione dei contributi ad Enti diversi dall'I.C.E. e, quindi, formazione di notevoli interessi passivi.

Circa l'osservazione *sub A*), non si disconosce che effettivamente nelle spese destinate ai fini promozionali esiste una rilevante sproporzione del finanziamento delle strutture e dell'apparato dell'I.C.E. rispetto a quello strettamente riguardante la realizzazione delle iniziative concrete in favore delle esportazioni italiane; tale fenomeno si ricollega innanzitutto ai costi di personale connessi all'applicazione delle norme sul riassetto del parastato (ad esempio l'assunzione in ruolo del personale all'estero utilizzato a contratto) ed in secondo luogo, al notevole aumento delle spese sostenute all'estero in rapporto alle variazioni dei cambi verificatesi in senso sfavorevole alla lira.

Inoltre è da considerare che ad una quota degli oneri relativi al funzionamento dell'Istituto, può di fatto riconoscersi un indubbio carattere di produttività (soprattutto per ciò che riguarda gli Uffici I.C.E. all'estero), in quanto l'esistenza stessa di punti di riferimento cui gli operatori economici italiani possono validamente far capo per le loro esigenze si pone come fattore di per sè provvisto di particolare potenzialità promozionale. Va da ultimo ricordato che il rapporto tra oneri di funzionamento (sostanzialmente rigidi) e spese promozionali dipende anche dalle decisioni adottate a proposito degli stanziamenti da assegnare ai vari capitoli del bilancio di questa Amministrazione (decisioni generalmente riduttive rispetto alle esigenze promozionali segnalate).

A proposito dell'altra osservanza (punto B) della Sezione Controllo Enti sulle relazioni annuali dell'Istituto, relazioni nelle quali non viene rispettata la necessità (legge 71/76) di dar conto dei risultati conseguiti attraverso iniziative promozionali, non si è mancato di richiamare l'Ente in questione ad una maggiore esaurienza ed al rispetto della normativa. All'uopo si precisa che quanto prima verrà inviata alla Corte la relazione sul programma promozionale dell'anno 1980.

Per evitare il rischio di far ricorso ad anticipazioni bancarie (osservazione *sub C*), al fine di coprire gli oneri del 15 per cento degli Uffici I.C.E. all'estero, la competente Direzione Generale del Ministero ha prospettato la necessità che il contributo relativo venga erogato con le medesime modalità previste per il contributo destinato alle spese di funzionamento dell'Istituto in Italia; ovviamente occorrerebbe un'apposita disposizione di legge per modificare l'attuale procedura ed in proposito risulta che il Consiglio dei Ministri avrebbe, in passato, dato il proprio assenso ad un disegno di legge proposto dall'allora Ministro Ossola, inteso a disciplinare diversamente le modalità di erogazione del contributo per gli Uffici I.C.E. all'estero. Inoltre, più di recente, l'articolo 15 del decreto-legge 28 maggio 1981, n. 251 (*G.U.* 147 del 30 maggio 1981) aveva previsto sia l'unificazione dei due contributi di cui trattasi, sia il pagamento dell'importo complessivo in un'unica soluzione all'inizio dell'anno finanziario; ma in sede di conversione in legge (n. 394/81) detto articolo è stato soppresso, essendo stato ritenuto che la materia non si presti ad essere disciplinata con decreto-legge ma meriti un'iniziativa ad *hoc* in sede legislativa che riesamini globalmente la materia dei rapporti tra Ministero ed I.C.E. Nel senso indicato, si è pressochè completata la fase preliminare di studi delle possibili modifiche da apportare alla vigente legislazione.

Talune perplesità suscita l'ultima osservazione (ritardi relativi ai contributi a favore di Enti diversi dall'I.C.E.), che non sembra esattamente cogliere l'attuale realtà. Infatti la liquidazione dei contributi in questione è subordinata alla presentazione, dei relativi rendiconti da parte dei beneficiari (i quali, di norma, hanno a loro disposizione 10 mesi dalla data di ultimazione dell'iniziativa); e una volta pervenuti tali rendiconti, la liquidazione stessa avviene in media non oltre 15 giorni (salvo i casi in cui occorre richiedere chiarimenti o integrazioni). I pagamenti, quindi, avvengono in buona parte in conto residui, anzichè nell'anno stesso di concessione del contributo, in conseguenza dell'ampio lasso di tempo concesso ai beneficiari per inviare i loro rendiconti, lasso di tempo del quale essi si avvalgono con molta frequenza, superando così il termine dell'anno finanziario.

* * *

Riguardo al secondo paragrafo « Gestioni fuori bilancio » nessuna osservazione viene mossa circa l'unica gestione concernente questo Ministero (fondo per borse di pratica commerciale all'estero), peraltro soppressa con legge 14 dicembre 1978, n. 828.

* * *

Al paragrafo terzo « Servizi e personale » le osservazioni della Corte attengono:

I) alla mancata definizione dei profili professionali previsti dall'articolo 3 della legge 11 luglio 1980, n. 312: « al punto che l'Amministrazione . . . . . ha continuato spesso a richiamarsi alle soppresse qualifiche »;

II) ai compensi per lavoro straordinario corrisposti a tutti i dipendenti nella misura massima consentita;

III) al limitato esercizio della funzione ispettiva specie nell'ambito della gestione delle spese promozionali e dell'attività degli Uffici all'estero dell'I.C.E.

In merito a quanto indicato al punto I), mentre si precisa che il Ministero si è adeguato, per le qualifiche, al disposto della legge in parola, nel contempo si fa presente che, per i profili professionali, le cause della relativa mancata definizione sono da ricercarsi,

così come accade per tutti gli altri Dicasteri, in talune incertezze interpretative nonchè nelle inevitabili lungaggini dei lavori — comunque ormai avviati a conclusione — della prescritta Commissione paritetica di cui all'articolo 10 della legge 312/80.

Circa il lavoro straordinario, poi, (punto II), v'è da notare — a parte ciò che verrà evidenziato a proposito del successivo paragrafo — che, nonostante siano rimasti pressochè inalterati le competenze dell'Amministrazione ed il numero dei dipendenti, pur tuttavia le incombenze d'ufficio si sono accresciute soprattutto in relazione a normative in continua evoluzione, talchè i compiti di pertinenza delle singole Direzioni del Ministero si sono conseguentemente aggravati.

Per quanto concerne, infine, il punto III), si fa rinvio al commento seguente.

* * *

Nel paragrafo 4 « Attività istituzionale », i più importanti rilievi sollevati dalla Corte sono:

a) notevole arretrato, ancora da smaltire, circa i rendiconti dell'I.C.E. anteriori all'entrata in vigore della legge 71/76;

b) mancato invio dei rendiconti dell'I.C.E. inerenti i programmi promozionali previsti dalla suddetta legge 71/76;

c) rendiconti degli Uffici I.C.E. all'estero fermi al 1975;

d) scarsa possibilità di controllo, per la Corte, circa i contributi concessi alle Camere di commercio italiano all'estero ed ai Consorzi per l'esportazione, tenuto conto della notevole discrezionalità di cui dispone l'Amministrazione in base alle norme vigenti (per le Camere di commercio) e della genericità dei conti profitti e perdite presentati dai Consorzi al cui esame è subordinata la concessione dei relativi contributi.

Le osservazioni di cui ai primi tre punti si identificano, in sostanza, nella medesima questione, propriamente connessa alle difficoltà di far fronte al lavoro di « rendicontazione » cui l'I.C.E. era ed è tenuto per l'attività promozionale realizzata su incarico del Ministero e per i propri Uffici all'estero (per i quali, comunque, nel corrente anno, si è provveduto a dar corso al rendiconto relativo 1976).

In merito a ciò, nel riconoscere la fondatezza delle affermazioni della Corte, si è nella necessità di porre in rilievo che le strutture a disposizione della Direzione Generale per lo Sviluppo degli Scambi risultano inadeguate sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo. Infatti, ad un aumento dei compiti verificatosi via, via nel tempo (affidamento della materia amministrativo-contabile inerente alla « promotion », entrata in vigore della legge 71/76, controllo bilanci I.C.E., controllo trattamento economico e normativo personale I.C.E., contributi a Consorzi, coordinamento dell'attività promozionale svolta dalle Regioni e da altri Organismi locali, ecc.) non si è stati in grado di corrispondere con una dilatazione dei quadri di personale.

Ne è conseguito, pertanto, che anche l'espletamento, in particolare, delle funzioni ispettive (rientranti, peraltro, nelle facoltà dell'Amministrazione e non negli obblighi) è stato effettuato in misura molto ridotta, per la mancanza di un numero sufficiente di funzionari esperti della materia (non esiste, invero, un ruolo ispettivo, come invece in altri Dicasteri, nè, almeno, un ruolo di ragionieri).

Alle difficoltà della competente Direzione generale dianzi esposte, si aggiungono, poi, quelle, determinanti, collegate ai ritardi con cui l'I.C.E. corrisponde alle richieste di chiarimenti ed integrazioni per questioni risalenti spesso a periodi lontani o riguardanti per-

sonale nel frattempo trasferito oppure addirittura in quiescenza; inoltre, talune questioni, pur essendo poste in occasione di specifiche iniziative promozionali o pur riguardando particolari Uffici I.C.E., assumono carattere di generalità, condizionando e ritardando la soluzione di altre numerose pratiche analoghe.

Per la soluzione del grave problema della rendicontazione dell'I.C.E. (che costituisce forse il più serio ostacolo all'espletamento dei compiti istituzionali della ripetuta Direzione generale), si è posto e si pone in essere, tuttavia, ogni massimo sforzo, che ha consentito e consente — sia pure solo parzialmente — un certo smaltimento dell'arretrato a suo tempo venutosi a formare; comunque la mole della documentazione di cui trattasi è tuttora enorme specie con la maturazione annuale di altri rendiconti. D'altra parte l'effettuazione del lavoro straordinario da parte dello scarso personale preposto a tale settore può rappresentare un mezzo per favorire lo smaltimento delle incombenze in questione, ma non di per sè la soluzione del problema.

Allo stato attuale, dei circa 2.000 rendiconti dell'I.C.E. relativi ad iniziative promozionali anteriori all'entrata in vigore della ripetuta legge 71/76 ne sono rimasti da definire circa 250, legati peraltro alla soluzione di qualche problema comune a tutti (restituzione di somme non ammesse relative alle diarie per missioni e regolarizzazione di alcuni documenti); si tratta indubbiamente di un quantitativo non indifferente, a dimostrazione dei risultati conseguiti pur con le citate difficoltà.

Emergono in materia perplessità sull'attuale sistema, quanto meno nell'interpretazione adottata che appare piuttosto singolare richiedendo un duplice controllo della Corte e cioè in sede di Sezione controllo Enti con riguardo alla gestione finanziaria dell'I.C.E. ove pur confluiscono i trasferimenti dei fondi dei vari capitoli di bilancio del Dicastero, e in sede di controllo Stato sui rendiconti concernenti i fondi medesimi oggetto di trasferimento all'Istituto.

* * *

Sui contributi delle Camere di commercio italiane all'estero, si ripropone la nota questione della contemporanea presenza nelle medesime aree geografiche di Uffici commerciali delle Ambasciate, di Uffici I.C.E. e di Camere di commercio.

Su tale argomento si ribadiscono le considerazioni già fatte per il passato e cioè che alla base di tali istituzioni esistono ruoli diversi anche se poi questi si unificano verso i medesimi obiettivi (Uffici commerciali esteri come organi economici delle Ambasciate, Uffici I.C.E. come strutture tecniche di penetrazione commerciale, Camere di commercio come libere ed autonome associazioni tra gli operatori dei due Paesi).

In ordine alla valutazione della congruità dei contributi concessi dal Ministero in favore dei consorzi all'esportazione — osservazione peraltro mitigata dal riconoscimento da parte della stessa Corte, della utilità di tali interventi ai fini di facilitare l'inserimento sul mercato internazionale delle piccole e medie imprese — devesi far presente che tali contributi vengono erogati in ottemperanza alle disposizioni specifiche di legge vigenti in materia e cioè sulla base di precisi documenti.

Pertanto i provvedimenti di concessione dei predetti contributi vengono disposti in rapporto alle risultanze del conto profitti e perdite; essi costituiscono pur sempre la fase finale di un procedimento istruttorio, spesso complesso, nel quale viene presa in particolare considerazione la corrispondenza della documentazione inviata ai Consorzi con il fine sociale degli stessi, e cioè lo sviluppo dei traffici con l'estero delle imprese associate.

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

Per quanto concerne l'orientamento manifestato dalla apposita Commissione di studio sulla riorganizzazione della Pubblica Amministrazione (cosiddetta Commissione Piga) circa un possibile smembramento del Ministero, va osservato che esattamente la Corte dei conti pone in rilievo la necessità che un'eventuale operazione di scorporo e redistribuzione delle attuali competenze sia in primo luogo attentamente verificata sulla base di una effettiva, accertata prevalenza degli elementi di disomogeneità delle competenze stesse rispetto invece a quelli di omogeneità.

Nel caso specifico, gli elementi di omogeneità appaiono nettamente predominanti ove si presti attenta considerazione alle strette connessioni esistenti tra i diversi settori di intervento, tutti di primaria importanza, quali: flotta e attività cantieristica; pesca e tutela del mare territoriale con specifico riferimento al problema dell'inquinamento; sviluppo delle linee di navigazione per assicurare i necessari collegamenti interni ed internazionali con riflessi sulla consistenza della flotta e quindi sull'attività delle costruzioni navali, sull'occupazione del personale marittimo, sul potenziamento delle infrastrutture portuali, ecc.

Al di là, quindi, di un'apparente eterogeneità di materie, una approfondita considerazione degli attuali settori di intervento del Ministero non solo giustifica l'esistenza di quest'ultimo come autonomo centro unitario di riferimento dei molteplici interessi collettivi collegati all'elemento mare, ma anzi suggerisce un allargamento delle attuali sue attribuzioni (si pensi ad esempio al settore della realizzazione delle opere marittime che attualmente, come è noto, spetta ad altra Amministrazione dello Stato) in vista della da più parti auspicata impostazione ed attuazione di una razionale e coordinata politica marinara nel nostro Paese che, è bene ricordarlo, è sempre stato e sempre sarà in futuro primariamente legato, sul piano dello sviluppo economico, al fattore mare.

Per quanto concerne la struttura del bilancio del Ministero ed in particolare l'osservazione della Corte dei conti circa la presenza di taluni capitoli aventi carattere di eccessiva eterogeneità per i quali viene auspicata una maggiore specificazione, si fa presente che tale esigenza è pienamente condivisa dall'Amministrazione e che in proposito sono state già impartite disposizioni ai Servizi affinchè vengano formulate proposte di revisione di quelle voci di spesa che presentano caratteristiche di eterogeneità o eccessiva genericità delle denominazioni.

Per quanto attiene all'osservazione formulata dall'Organo di Controllo in materia di Bilancio Speciale degli Uffici del Lavoro Portuale circa la impossibilità di annettere gli stessi al Rendiconto Generale dello Stato, si fa presente che tale impossibilità è da ricondurre essenzialmente allo stesso meccanismo previsto dalla normativa vigente per la loro approvazione e conseguente parifica da parte dell'Organo di Controllo, meccanismo che non consente, per la sua complessità, di perfezionare le relative procedure in tempo utile per l'alligazione del Bilancio al Rendiconto Generale dello Stato per il medesimo anno.

ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

Premesso che, come già fatto presente nelle precedenti occasioni, talune possibili disfunzioni esistenti nell'organizzazione dei servizi non potranno che trovare la più opportuna soluzione in sede di generale ristrutturazione della Pubblica Amministrazione, va ribadito che il Ministero è caratterizzato attualmente da carenza di organico sia al centro che in periferia.

Mentre per quanto concerne il primo aspetto si è cercato di ovviare almeno in parte alla situazione mediante concorsi per le diverse carriere, alcuni già espletati (11 posti carriera direttiva — 4 carriera di concetto) altri in via di espletamento, nonchè attraverso l'impiego del personale ex legge 285, per quanto attiene agli Uffici retti dal personale militare del Corpo delle Capitanerie di Porto, giustamente la Corte dei conti pone in evidenza le insufficienze esistenti nei molteplici campi di attività ad essi assegnati.

Tali insufficienze, peraltro, sono imputabili non tanto a difetti o deficienze organizzative delle strutture, quanto alla cronica carenza di personale che, allo stato attuale, non può far fronte alle necessità derivanti dall'assolvimento dei numerosi compiti di istituto, negli ultimi tempi interessati da un costante ed imponente incremento.

Dedizione al servizio, capacità professionale e spirito di sacrificio non possono difatti consentire, di per sè, l'assolvimento dei pressanti impegni affidati al Corpo delle Capitanerie dal Codice della Navigazione e dalle altre leggi speciali intervenute nel tempo. Quest'ultime, in particolare, hanno istituito nuovi incarichi con annesse gravose responsabilità a carico dell'Autorità Marittima, ma non hanno nel contempo previsto un adeguato incremento dell'Organico con il quale far fronte ai sopraggiunti oneri di lavoro derivanti dalla previsione di nuovi compiti ed adempimenti di legge.

Al fine di ovviare almeno in parte alla descritta situazione di carenza, è stata introdotta nel disegno di legge « Disposizioni per la Difesa del Mare », attualmente all'esame del Parlamento, la previsione di un incremento dell'organico di n. 51 ufficiali e 152 sottufficiali da realizzarsi in un quadriennio.

Tale incremento è da ritenersi peraltro insufficiente a far fronte alle esigenze sopra descritte.

Risultato apprezzabile nel quadro del necessario miglioramento delle attività specifiche di questa Amministrazione, si ritiene potrà conseguire da un'iniziativa governativa in materia che consideri e risolva definitivamente il problema del personale militare destinato ad operare presso l'Amministrazione periferica della Marina Mercantile.

Provvedimento idoneo al perseguimento della citata finalità, può senz'altro essere considerato lo schema di disegno di legge predisposto dal Ministro della Difesa che prevede l'incremento dell'organico di n. 300 ufficiali del ruolo normale delle Capitanerie e di 700 Sottufficiali, provvedimento che peraltro non ha ancora iniziato il previsto *iter* procedurale.

Si condividono, inoltre, pienamente, le osservazioni della Corte circa l'assoluta inadeguatezza dell'attuale struttura tecnica dell'Amministrazione (Ispettorato Tecnico) che, talvolta, non consente il tempestivo espletamento degli importanti compiti istituzionali assegnati.

ATIVITÀ ISTITUZIONALE.

a) Navigazione sovvenzionata.

Circa le osservazioni della Corte dei conti in materia di navigazione sovvenzionata, non può che ribadirsi quanto già fatto presente nelle precedenti occasioni.

Si lamenta, da parte dell'Organo di Controllo, che non risultano ancora espletate, a circa due anni dall'emanazione del regolamento di esecuzione della legge 684/74, tutte le procedure inerenti alla predisposizione delle convenzioni che costituiscono la base regolamentare dei rapporti fra il Ministero della Marina Mercantile e le quattro Società del Gruppo Finmare.

Al riguardo, è stata già in passato rappresentata la difficoltà da parte dell'Amministrazione di pervenire in tempi ristretti al perfezionamento delle convenzioni in parola, ciò sia per la complessità della materia da disciplinare, la cui rilevanza economica impone una meditata ponderazione degli interessi da comporre, sia per la difficoltà di raggiungere i consensi, oltre che, ovviamente, delle Società esercenti i servizi, dei diversi Ministeri concertanti (Tesoro, Bilancio, Partecipazioni statali) nonchè degli organismi consultivi che pure su di esse debbono esprimersi. Per ultimo è compito della stessa Corte dei conti, effettuate le proprie valutazioni e le relativi verifiche, procede alla registrazione degli atti.

Al fine di superare le suddette procedure e pervenire il più rapidamente possibile alla raccolta dei consensi, l'Amministrazione ho promosso numerose riunioni formali ed informali, ma con tutto ciò i tempi sono risultati estremamente lunghi a motivo principalmente, come si è detto, della complessità della materia e della molteplicità degli interessi da mediare.

Tuttavia, questa Amministrazione, malgrado le soste imposte dalla necessità di acquisire l'assenso delle altre Amministrazioni, ha già approntato finora 12 convenzioni di cui la più parte attualmente al Consiglio di Stato per il prescritto parere.

Il Ministero, peraltro, consapevole dell'esigenza di attuare uno snellimento della tortuosa procedura imposta dalla normativa vigente, si è fatto carico di inserire in uno schema di provvedimento di legge attualmente « in itinere », un diverso e più rapido sistema per pervenire alla regolazione dei rapporti fra Amministrazione e Società concessionarie ripetendo una procedura già instaurata, con buon esito, dalla precedente legge riguardante la disciplina dei servizi marittimi di PIN (legge 600/1962 - art. 14).

È stato anche prevista, nel suddetto schema di disegno di legge, l'erogazione alle Società suddette di ulteriori somme in aggiunta agli acconti già corrisposti nella misura del 90 per cento stabilita dalla legge 684/74, il che varrebbe a notevolmente ridurre il cumulo dei residui passivi attualmente giacente in bilancio e la cui mancata erogazione determina, a carico dello Stato, un aggravio di oneri finanziari dell'ordine di parecchi miliardi di lire all'anno.

b) Cantieristica e credito navale.

Per quanto concerne, in particolare, il problema dei residui passivi sembra che, per una più approfondita valutazione del fenomeno non si possa prescindere dal prendere in considerazione talune cause profonde quali l'attuale inadeguatezza delle strutture amministrative rispetto ai molteplici compiti da svolgere, la complessità dei vigenti procedimenti di spesa e, soprattutto, la modulazione dell'intervento pubblico che, concretizzandosi a posteriori rispetto all'attività da assistere, genera « fisiologicamente » la for-

mazione di residui propri, specie se si ha riguardo ai cicli operativi dell'industria delle costruzioni navali.

Se a tutto ciò si aggiunge la carenza degli stanziamenti, la loro ripartizione in più esercizi finanziari, i tempi generalmente lunghi per la pronuncia di compatibilità dei regimi di aiuti con la normativa comunitaria, è facile comprendere le cause effettive dei sottolineati ritardi nei procedimenti di erogazione, con le gravi conseguenze che ad essi si accompagnano, soprattutto in periodi come l'attuale caratterizzati dallo sviluppo di fenomeni inflattivi di eccezionale gravità.

A parte le considerazioni che possono essere svolte sulla reale portata degli aiuti che, a stretto rigore, andrebbero depurati degli oneri conseguenti ai predetti ritardi procedurali, il divaricarsi nel tempo tra l'attività da incentivare e il pagamento dei contributi accentua le difficoltà per un puntuale riscontro della validità delle scelte di politica economica in relazione alle finalità che si intendono perseguire.

In tale contesto, l'affermata fragilità della struttura amministrativa preposta al settore acquista contenuti e significati ben più ampi di quelli che possono desumersi sulla base di giudizi meramente quantitativi sull'attività svolta o da svolgere. Sotto questo aspetto, in effetti, si ritiene che nel valutare il grado di rispondenza del personale alle più diverse sollecitazioni, non si possa fare a meno di citare le tematiche di ampio rilievo che sono state comunque affrontate nel corso del 1980, quali la predisposizione del *piano di settore per l'industria cantieristica,* la revisione critica del complesso normativo riguardante le materie di competenza del settore, la intensa partecipazione ai lavori degli organismi internazionali (CEE), che sono sfociati nell'elaborazione di una nuova direttiva sugli aiuti all'industria delle costruzioni navali e nell'avvio a soluzione delle numerose pendenze esistenti in ordine all'applicazione dei regimi di aiuto.

I nuovi sistemi di intervento, in attuazione del predetto piano di settore, attualmente al concerto delle Amministrazioni interessate, tendono in effetti al superamento delle notazioni critiche in precedenza esposte. Essi si caratterizzano per la varietà degli strumenti, alcuni dei quali finora mai applicati, volti alle finalità di consentire le più ampie agevolazioni creditizie e, al contempo, ad assicurare la tempestività nella corresponsione dei contributi.

Ma l'aspetto più significativo delle innovazioni previste non consegue tanto dal mero momento tecnico dell'accelerazione del procedimento di spesa, quanto da un più diretto coinvolgimento degli organi dell'Amministrazione nelle vicende economiche del settore in connessione all'introduzione di parametri valutativi degli effetti dell'intervento pubblico in relazione ai molteplici obiettivi posti dal Piano.

Sotto questo riguardo, è di tutta evidenza la necessità di un adeguato potenziamento della struttura amministrativa attualmente preposta al settore che potrà concretizzarsi soltanto con l'immissione di personale specializzato o comunque dotato di capacità tali da consentire il raggiungimento dei necessari elevati livelli di professionalità.

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

Per quanto riguarda « l'assenza di programmi » devesi sottolineare come la programmazione delle partecipazioni statali sia di carattere pluriennale e scorrevole per cui le asserite carenze riguardano non tanto l'esistenza di programmi quanto le difficoltà connesse con l'approvazione del nuovo piano pluriennale così come gli slittamenti temporali delle procedure programmatiche dipendono dalla circostanza (per quanto attiene agli Enti) che il loro esame da parte della Commissione bicamerale, previsto dall'articolo 12 della legge 675 come preliminare rispetto a quello del CIPI, non è avvenuto in tempo utile per una sollecita approvazione da dello stesso CIPI.

Nella relazione della Corte dei conti si sottolinea anche « la necessità di un più incisivo svolgimento delle funzioni programmatiche ».

In merito non può non rilevarsi come i compiti delle partecipazioni statali abbiano subito nel tempo un continuo incremento.

Difatti norme posteriori all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1971, n. 282 hanno affidato a questa Amministrazione ulteriori, impegnative funzioni.

Si citano, in particolare, la legge 12 agosto 1977, n. 675 sulla riconversione e sullo sviluppo industriale nonchè la legge 27 dicembre 1977, n. 984 sull'intervento pubblico nel settore agro-alimentare. Infatti gli articoli 1 e 2 della « 675 », creando nell'ambito del CIPE un nuovo e più ristretto Comitato interministeriale, il CIPI, e conferendo a tale Organo, oltre ad alcune competenze già proprie del CIPE, nuove e rilevanti attribuzioni, hanno contribuito ad incrementare l'attività programmatica poichè alla Direzione a tale attività preposta spetta il compito di vagliare la documentazione relativa agli argomenti sottoposti all'esame del citato Comitato, pronunciandosi in materia.

Altre importanti incombenze scaturiscono dall'applicazione degli articoli 12 e 13 della citata legge n. 675, concernenti le modalità di formazione e di esame dei programmi delle partecipazioni statali nonchè dalla normativa della ricordata legge n. 184 che, nell'istituire il CIPAA, ha creato importanti adempimenti nel settore agro-alimentare.

Tutti questi compiti ed altri egualmente importanti che hanno, come accennato, sempre più ampliato la funzione programmatica dell'Amministrazione, devono purtroppo essere fronteggiati da un numero troppo esiguo di personale come già segnalato numerose volte alla Presidenza del Consiglio nella relazione annuale sull'andamento dei servizi redatta ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 giugno 1972, n. 748.

In relazione, poi, alla « carenza di indirizzi di fondo » devesi evidenziare come proprio durante il 1980 sia stato predisposto il rapporto sulle partecipazioni statali (noto anche come libro bianco) nel quale sono indicati gli indirizzi di fondo per il risanamento ed il rilancio del sistema di aziende vigilate.

* * *

Per quanto riguarda l'osservazione della Corte dei conti relativa alla carenza strutturale del sistema imprenditoriale pubblico donde la conseguenza che alla « classicità » dell'articolazione italiana delle partecipazioni statali si sarebbe sostituita la « cronicità delle sue disfunzioni », è appena il caso di sottolineare la estrema gravosità degli oneri impropri che hanno condizionato nel tempo la gestione del sistema imprenditoriale pubblico.

Tra di essi meritano di essere ricordate le innumerevoli « operazioni di salvataggio » che hanno appesantito le gestioni di strutture decisamente antieconomiche con il connesso « surplus » di manodopera e le tante leggi che hanno imposto alle partecipazioni statali compiti non istituzionali.

A titolo di esempio, basta ricordare il costo derivante dall'applicazione della legge di riserva del 30 per cento delle forniture e lavorazioni in favore di aziende del Mezzogiorno.

Anche il ritardo nella erogazione dei finanziamenti e l'eccezionale livello raggiunto dal costo del denaro hanno prodotto oneri spropositati che costituiscono ormai una gravissima remora a qualsiasi politica organica di sviluppo.

* * *

La problematica relativa al regime delle autorizzazioni amministrative rappresenta indubbiamente un aspetto molto delicato per le implicazioni nascenti dalla necessità delle aziende di agire tempestivamente nel rispetto sia delle norme giuridiche vigenti sia della dinamicità del mercato finanziario.

Pertanto, al fine di consentire al Ministero di pervenire ad un sistema idoneo ad assicurare forme di vigilanza nello stesso tempo più snelle ed incisive delle attuali, determinanti ai fini dell'accertamento economico/produttivo dei settori controllati e della rispondenza delle realizzazioni alle indicazioni programmatiche, è allo studio una revisione delle vigenti circolari che disciplinano amministrativamente la materia.

In merito al rilievo afferente lo svolgimento delle funzioni ispettive limitate — come sostiene la Corte — a « compiti di mero coordinamento », questa Amministrazione non può non concordare pienamente con le osservazioni dell'Organo di controllo in quanto l'Ispettorato dovrebbe avere il potere di accertare sia la puntuale osservanza delle direttive ministeriali sia il rispetto della economicità di gestione.

Devesi tuttavia sottolineare che le predette funzioni potranno essere espletate in modo soddisfacente e proficuo solo dopo che verrà data soluzione ad un duplice ordine di problemi, entrambi di carattere legislativo, diretto o riflesso.

Il primo è rappresentato dai limiti posti dalla legislazione vigente (art. 8 del D.P.R. n. 282 del 1971), che prevede lo svolgimento di visite ispettive solo presso gli Enti di gestione in esecuzione di specifici incarichi del Ministro. Va notato che tale normativa, non consentendo ispezioni presso le società in questi ultimi inquadrate, esclude la possibilità di controlli diretti proprio nei confronti dei soggetti che effettuano attività imprenditoriale.

Peraltro, in alcuni casi in cui si sono resi necessari accertamenti peculiari, non essendo possibili ispezioni in loco da parte di funzionari del Ministero, l'Ispettorato si è dovuto, di fatto, limitare ad acquisire i documenti posseduti dall'Ente di gestione, ovvero ad invitare lo stesso a provvedere ad indagini con i propri mezzi.

In tale quadro si è collocata anche l'indagine, citata nella relazione della Corte dei conti, sulla gestione RAI degli esercizi 1978, 1979 e 1980, per la quale si è potuto procedere solo al riscontro della documentazione relativa all'argomento agli atti dell'IRI.

Ovviamente tale procedura non può considerarsi soddisfacente in quanto, in luogo di un controllo sotto la responsabilità del Ministero, ne determina uno inevitabilmente « filtrato » attraverso l'ottica degli Enti.

È pertanto necessaria, come accennato, una revisione dell'attuale normativa che consenta accertamenti ispettivi anche presso le società a partecipazione statale.

Il secondo problema riguarda la carenza numerica di personale dell'Ispettorato Generale che consegue, ovviamente, alla già denunciata carenza del ruolo dell'Amministrazione.

Questa situazione, già evidenziata in innumerevoli occasioni, è il frutto di disposizioni legislative o procedurali che non hanno consentito nè l'ampliamento dei ruoli nè la copertura dei posti di organico vacanti.

La peculiarità delle funzioni ispettive imporrebbe, altresì, l'acquisizione di personale dotato di specifica qualificazione professionale.

A tal fine sarebbe quanto mai auspicabile la costituzione, con provvedimento di legge, di un apposito ruolo ispettivo formato da personale dirigente cui accedere anche mediante concorsi esterni.

* * *

Per quanto riguarda le osservazioni afferenti la gestione dell'esercizio finanziario 1980, sono emersi i seguenti dati espressi in milioni di lire:

	Stanziamento di competenza	Pagamenti	Residui	Economie
TITOLO I. (Spese correnti) . . .	3.453	2.096	1.056	301
TITOLO II. (Spese in conto capitale)	3.268.130	3.093.146	174.984	—
	3.271.583	3.095.242	176.040	301

Dal rapporto tra i pagamenti effettuati e le somme stanziate in bilancio si evince un coefficiente di realizzazione pari al 94,61 per cento che conferma i dati riportati nella relazione della Corte dei conti. Tale coefficiente si rivela molto più elevato di quello conseguito nel corso dell'esercizio 1979 (67,38%) che, come fu all'epoca chiarito, derivava dall'ammontare dei residui conseguenti alla mancata approvazione dei programmi di settore.

In merito alla gestione del capitolo 7531, relativo alla spesa per l'esecuzione di studi, ricerche, progettazione e avviamento alla produzione di aeromobili per percorsi internazionali, si chiarisce come l'ammontare dei pagamenti effettuati durante il 1980 in rapporto agli stanziamenti di bilancio sia in stretta connessione con l'esame e l'approvazione dei documenti contabili da parte del Comitato tecnico amministrativo di cui all'articolo 4 della legge 26 maggio 1975, n. 184.

A proposito di tale legge si sottolinea che essa — come rilevato dalla Corte dei conti — si inserisce in maniera originale e innovativa nel sistema organizzativo delle partecipazioni statali, in quanto relativa al finanziamento diretto di un progetto industriale.

Peraltro la legge stessa si sta rivelando proficua per la realizzazione degli scopi prefissati, nonchè utile strumento per concorrere alle finalità di assicurare all'industria italiana una posizione di maggiore equilibrio, nell'ambito della CEE, rispetto ai Paesi tradizionalmente all'avanguardia nel settore delle costruzioni di aerei per uso civile.

* * *

Circa le osservazioni di ordine generale formulate dalla Corte dei conti in ordine alla organizzazione dei servizi e del personale ed all'attività istituzionale del Ministero si precisa quanto segue:

— la elevata incidenza di addetti al Gabinetto, Segreterie particolari dei Sottosegretari e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, rispetto al totale del personale in servizio presso il Ministero, trova origine nella specificità dei compiti spettanti al Ministero medesimo che, esplicando largamente attività a valenza politica, ancorchè di politica economica, ha dovuto dotarsi di adeguate strutture di supporto alle attività medesime.

A prescindere infatti dall'assetto del Gabinetto e delle Segreterie particolari, la cui organizzazione fondamentale risale ad una normativa antecedente la costituzione del Ministero (R.D.L. 10 luglio 1924, n. 1100 e succesive modificazioni) e comunque a carattere generale, va rilevato che le disposizioni più recenti (D.P.C.M. 2 marzo 1974 emanato in applicazione dell'articolo 19 della legge n. 734/1973) e relative specificatamente al Ministero delle partecipazioni statali, in riconoscimento di tale peculiare situazione hanno dato consistenza rilevante agli Uffici in parola in rapporto alla tabella organica del Ministero, consistenza che è andata nel tempo accentuandosi a causa della progressiva diminuzione del personale in servizio in dipendenza delle cessazioni dall'impiego, per cause diverse, di numerose unità e dalla concomitante impossibilità di indire concorsi per nuove assunzioni.

Peraltro, al fine di ovviare agli inconvenienti inevitabilmente derivanti da un siffatto stato di cose e di pervenire al rafforzamento dell'apparato ministeriale tenendo conto della accennata specificità dei compiti — indirizzo e controllo di attività economico-operative e quindi non a carattere burocratico ma funzionali ai risultati di tipo imprenditoriale che le Partecipazioni Statali perseguono — la Commissione all'uopo incaricata (e della cui costituzione è cenno nella Relazione della Corte dei conti) ha provveduto alla definizione di un nuovo modello organizzativo, diverso da quello per direzioni generali in atto esistente, e costituito da un unico Segretariato, articolato in servizi, a loro volta assistiti da adeguate strutture di supporto in grado di garantire agli organi decisionali il necessario presidio di conoscenze tecniche e specialistiche: il tutto in un contesto operativo dotato di notevole flessibilità e degli strumenti giuridici ed economici indispensabili per assicurare l'utilizzazione di personale estraneo ai ruoli dell'Amministrazione in misura rispondente, per quantità e qualificazione professionale, alle diverse e mutevoli esigenze di ordine tecnico, scientifico e manageriale suscettibili di presentarsi in relazione all'evolversi dell'attività economica nella quale il sistema delle Partecipazioni Statali, in tutte le sue componenti, trovasi inserito.

Analogamente per quanto concerne i compiti d'istituto del Ministero la cennata Commissione ha fornito dettagliate indicazioni circa quelle che dovrebbero essere le specifiche funzioni del Ministero ed ha delineato il modello di riferimento cui ispirare i rapporti tra il Ministero stesso e le strutture vigilate.

Anche in questa materia le proposte formulate risultano profondamente innovative del sistema vigente, peraltro, come rilevato dalla stessa Corte, fondamentalmente realizzato attraverso l'emanazione di circolari e direttive indirizzate agli Enti di gestione e quindi non sempre con puntuali addentellati di carattere normativo nonchè sovente rispondenti ad esigenze di ordine contingente: conseguentemente, la prospettata ricostruzione operata dalla Commissione — *de jure condendo* — delle funzioni ministeriali ha inteso

definire con chiarezza i compiti rispettivi delle diverse componenti del sistema delle Partecipazioni Statali con la duplice finalità di evitare l'intervento del Ministero nelle decisioni relative ai singoli fatti gestionali — trattandosi di un campo riservato alla competenza degli Enti e delle società — e di concentrare l'attenzione del Ministero medesimo sulle due fasi — determinazione degli obiettivi e controllo dei risultati — essenziali per l'efficiente governo del sistema delle Partecipazioni Statali.

Infine, anche per quanto concerne il finanziamento dei programmi degli Enti di gestione — finanziamento attuato attraversoprovvedimenti legislativi particolari e frammentari che, secondo quanto osservato dalla Corte, hanno tolto reale significato alla previsione iniziale e disattesa la funzione programmatica del bilancio — la Commissione ha ipotizzato soluzioni in grado di porre fine all'attuale clima di incertezza ed alla conseguente non programmabilità degli impegni: l'alimentazione dei fondi di dotazione, secondo tale proposta, dovrebbe infatti avvenire in modo organico e continuativo sulla base di stanziamenti previsti nella legge finanziaria ed in quella di bilancio, così da dare agli Enti la necessaria affidabilità circa la copertura delle occorrenze finanziarie e consentire al Parlamento di rendere operativi gli stanziamenti in correlazione con l'andamento dei programmi.

In sintesi può pertanto concludersi che le osservazioni di ordine generale formulate dalla Corte trovano utile collocazione nel più ampio contesto della problematica afferente la revisione dei principi fondamentali sui quali si articola l'attività del sistema delle Partecipazioni Statali, revisione la cui indifferibilità, come rilevato dalla stessa Corte, è stata recepita dall'Esecutivo che ha avviato concrete iniziative in tal senso con la costituzionue della menzionata Commissione di studio: le proposte da quest'ultima prospettate e la cui traduzione in provvedimenti legislativi è in corso, potranno dare un nuovo e più organico assetto al sistema delle Partecipazioni Statali, assetto largamente rispondente alle indicazioni della Magistratura di controllo.

MINISTERO DELLA SANITA'

Preliminarmente è necessario rilevare che numerose considerazioni della Corte dei Conti potranno essere superate non appena si sarà potuto dare completa attuazione alle norme della legge sulla riforma sanitaria (n. 833 del 1978).

Non si può, infatti, non concordare sulla necessità di accelerare i tempi per il riordinamento del Ministero della Sanità in conformità ai nuovi compiti, ad esso attribuiti, di programmazione, di indirizzo e di coordinamento, di controllo, di studio e di ricerca, di potenziamento dei rapporti internazionali, privilegiando il momento tecnico rispetto a quello tradizionale giuridico-amministrativo. In particolare, la strutturazione del Ministero dovrà tener conto del sistema decentrato-regionale e a livello comunale in cui si articola il Servizio Sanitario Nazionale, per assicurare unitarietà di indirizzo e superare le sperequazioni esistenti fra le varie Regioni, sia nei confronti degli indici sanitari più rilevanti, sia nella distribuzione dei servizi di base e di quelli di maggiore specializzazione.

È vero che l'amministrazione regionale, per la mancata approvazione del Piano sanitario nazionale, è rimasta in parte priva di un riferimento certo per riequilibrare la erogazione e la disponibilità dei servizi sanitari: tuttavia, la nuova impostazione giuridica data al Piano (legge quadro di principi con allegato documento tecnico di programmazione) fa ormai ritenere che tale strumento possa essere, in tempi abbastanza brevi, approvato dal Parlamento.

Tanto considerato, si esaminano, ora, i singoli argomenti, sui quali la Corte dei Conti ha formulato osservazioni.

Servizio farmaceutico.

Per quanto concerne l'attività ispettiva farmaceutica, occorre rilevare la precaria situazione della gestione del Capitolo 3531, stante la persistente difficoltà per l'ottenimento di stanziamenti adeguati.

Segnatamente per l'esercizio 1980 il Ministero del Tesoro ha concesso una integrazione di sole lire 2.000.000 (e non di lire 10.000.000) allo stanziamento di lire 29.400.000; ciò che non ha consentito di liquidare missioni per ispezioni richieste dalle ditte, ed espletate nel corso dello stesso anno, in quanto considerate urgenti.

Al riguardo, si precisa che, nella proposta di stanziamento, era stato posto in evidenza quanto segue:

1) circa l'80 per cento dello stanziamento richiesto per ogni esercizio era riferito a spese a carico delle ditte richiedenti le ispezioni (ispezioni di interesse privato) *per cui, in effetti, le spese a carico dello Stato erano circa il 20 per cento dello stanziamento annuo,* per ispezioni effettuate dal medesimo in ottemperanza a precise disposizioni di legge;

2) la proposta iniziale di stanziamento di ogni esercizio, difficilmente poteva corrispondere alla realtà, in quanto determinata in massima parte, dai versamenti effettuati (nel corso dell'esercizio, tramite le Tesorerie provinciali) dalle ditte richiedenti le ispezioni sul Capitolo 3629 - Capo XX delle Entrate del bilancio di questo Ministero.

A maggior chiarimento di quanto esposto, è opportuno puntualizzare quanto segue:

1) gli oneri inerenti alle attività ispettive, preordinate al rilascio di autorizzazioni, devono essere poste a carico del richiedente (contrariamente a quelli per le ispezioni esercitate dall'autorità amministrativa, in sede di vigilanza, dopo il rilascio di provvedimenti autorizzativi) e che ciò è espressamente previsto per le officine di produzione di specialità medicinali, dagli artt. 3 e 16 del Regolamento approvato con R.D. 3 marzo 1927, n. 748 e dagli artt. 4-33-36 e 37 della legge 685 del 22 dicembre 1975 per le ispezioni ai depositi per il commercio all'ingrosso di stupefacenti e sostanze psicotrope.

Tale principio deve ritenersi applicabile (pure in mancanza di particolari previsioni normative), alle ispezioni effettuate per il rilascio di autorizzazioni concernenti i prodotti galenici ed i presidi medico-chirurgici. Le ispezioni richieste dalle ditte hanno sempre carattere di urgenza, in quanto indispensabili per ottenere il rilascio di autorizzazioni ai fini produttivi;

2) le ispezioni che le autorità amministrative devono effettuare, in sede di vigilanza, sono stabilite da precise norme di legge, che non possono essere eluse (artt. 161, 162, 144 e 189 del Testo Unico delle Leggi Sanitarie) e dalla citata legge n. 685 del 22 dicembre 1975).

Servizi di igiene pubblica.

Per quel che riguarda questi servizi, l'organo di controllo ha osservato che « non vi è stata contrazione nell'attività contrattuale del Ministero in ordine all'acquisto di vaccini e medicinali di uso non ricorrente, ancorchè l'art. 7, terzo comma, della legge 833 determini la potestà dello stesso in materia come meramente eventuale e residuale ».

Al riguardo si deve far presente che l'approvvigionamento di sieri e vaccini necessari per le vaccinazioni obbligatorie, prima dell'entrata in vigore della legge 833, ad eccezione del vaccino, non veniva fatto dal Ministero della sanità, ma dagli enti locali; pertanto, la situazione, relativamente all'acquisto dei suddetti presidi, rispetto al regime precedente, non ha subìto un grande cambiamento.

In compenso, nell'esercizio 1980 si è dovuto provvedere all'acquisto di sieri, di vaccini, di disinfettanti e di presidi profilattici per fronteggiare le esigenze delle popolazioni colpite dal terremoto, e ciò, in virtù dell'art. 6, lettera *b*) della legge 833, che prevede interventi contro le epidemie.

Inoltre, questo Ministero ha dovuto ancora provvedere all'approvvigionamento del vaccino antipolio per le Regioni Sicilia e Sardegna, che sostenevano la loro non competenza al riguardo, e quanto sopra ai sensi del 3° comma dell'art. 7, legge 833, che prevede per esigenze particolari, l'acquisto di tali presidi da parte di questa Amministrazione da destinare alle Regioni.

In ordine, infine, al fatto che siano stati impegnati solo per il 50 per cento i fondi del Capitolo 2037 di bilancio, si fa presente che ciò è avvenuto per i seguenti motivi:

— quanto a lire 220 milioni, per intervenuto rilievo degli organi di controllo (impossibilità di proroga a precedente convenzione);

— quanto a lire 297 milioni, per mancata accettazione della proposta di convenzione nei termini o per il non perfezionamento degli atti necessari alla stipula, dovuto, nella maggior parte dei casi, all'entrata in funzione delle U.S.L., che ha determinato modifiche nella denominazione degli enti ed organi deliberativi della controparte.

Istituto Superiore di Sanità.

Circa le osservazioni relative alla situazione del personale appartenente ai disciolti Enti mutualistici, assegnato all'Istituto, si precisa che il relativo inquadramento nel Ruolo speciale non è stato invero effettuato in quanto — contrariamente a quanto specificamente previsto nei riguardi del personale assegnato al Ministero della sanità, dall'art. 24 del D.L. 30 dicembre 1979, n. 663, nel testo introdotto dalla Legge 29 febbraio 1981, n. 33 — nei confronti dei suddetti dipendenti trova applicazione la normativa generale di cui all'art. 24-quinquies dello stesso testo normativo.

Si è reso, pertanto, necessario attendere la predisposizione da parte di codesta Presidenza delle tabelle di equiparazione che sono state stabilite con D.P.C.M. in data 7 febbraio 1981 e nelle quali, peraltro, non sono previste le corrispondenze tra le qualifiche della carriera direttiva tecnica dell'Istituto e le posizioni del personale appartenente al Ruolo professionale dei disciolti Enti.

In merito, poi, a quanto osservato circa l'attività svolta dall'Istituto, si precisa che la specifica attività di controllo comporta delle entrate per l'Erario, con imputazione su apposito capitolo di bilancio dell'Istituto stesso.

Inoltre, nel settore della ricerca scientifica è da aggiungere che sono stati notevolmente estesi gli accordi di collaborazione con organismi nazionali ed internazionali che comportano anche riflessi amministrativo-contabili, che danno luogo, per i contributi, alle cosiddette gestioni fuori bilancio.

Relativamente, infine, a quanto rappresentato sull'indennità di rischio di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 5 maggio 1975, n. 146, si rileva che la stessa viene liquidata al personale appartenente alle carriere di concetto, esecutive ed ausiliarie, nonchè al personale operaio. Ai dirigenti di ricerca, ai Primi ricercatori e ai Ricercatori viene, invece, liquidata l'indennità di rischio ai sensi dell'art. 56 della legge 7 agosto 1973, numero 519.

Affari amministrativi e del personale.

Le affermazioni dell'Organo di controllo per quanto concerne il personale rispecchiano la situazione reale alla fine del 1980.

Tuttavia, si deve osservare che era tecnicamente impossibile rispettare il termine del 31 dicembre 1980 per la copertura dei posti di primo medico e veterinario ai sensi dell'art. 15, primo e secondo comma, del Decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 614, in quanto detta normativa, come è noto, è stata pubblicata soltanto il 7 ottobre 1980 (Supplemento ordinario alla G. U. n. 275 del 7 ottobre 1980) ed è entrata in vigore il 22 ottobre successivo.

La realtà ha poi dimostrato che i « tempi tecnici » necessari per l'espletamento del concorso speciale per titoli sono stati ben più lunghi dei due mesi intercorrenti tra l'entrata in vigore del Decreto del Presidente della Repubblica n. 614 e il termine stabilito del 31 dicembre 1980, specialmente per quello dei veterinari del quale non è stato ancora possibile pubblicare il bando, non essendo stata ancora definita la questione del mancato inquadramento nella dirigenza di un veterinario del ruolo ad esaurimento.

Comunque, i decreti con cui venivano banditi i concorsi di cui trattasi recano la data del 4 novembre 1980 e furono registrati alla Corte dei Conti il 19 dicembre 1980 reg. 7, ff. 41 e 42; il concorso relativo ai medici fu pubblicato nel Bollettino Ufficiale (2° supple-

mento straordinario) del gennaio 1981. Ovviamente i concorsi speciali per titoli integrati da un esame colloquio (primo comma dell'art. 15) non possono essere espletati se non si definiscono prima quelli per titoli.

Deve, altresì, osservarsi che i primi decreti attuativi della legge 11 luglio 1980, n. 312, furono adottati effettivamente nel corso del 1980 e alla fine di detto anno inoltrati per la regitsarzione alla Corte dei Conti, dove dovevano già trovarsi all'inizio del 1981.

Peraltro, non si hanno osservazioni da formulare in merito a quanto relazionato dalla Corte dei Conti circa l'attività contrattuale dispiegata dal Ministero nel settore della profilassi delle malattie infettive e diffusive ed in quello della conservazione del patrimonio zootecnico (cap. 2031 e cap. 4041).

Per quanto concerne le forme di contrattazione ed, in particolare, il ricorso al metodo della trattativa privata per l'acquisto dei prodotti di cui trattasi, si fa presente quanto segue:

1) in alcuni casi, il ricorso alla trattativa privata si rende obbligatorio perchè l'acquisto ha per oggetto specialità di produzione esclusiva di un solo istituto (ad esempio: vaccino antirabbico per uso umano su cellule diploidi, che è prodotto soltanto dall'Istituto « Sclavo »; vaccini antileptospira, prodotto soltanto dall'Istituto « Belfanti » di Milano);

2) in altri casi si tratta di prodotti, la cui preparazione è effettuata da un numero ristretto di istituti, per cui non solo viene meno l'utilità di una pubblica gara, ma assume carattere preminente l'opportunità di impegnare contemporaneamente nella produzione di sieri e vaccini più stabilimenti dislocati territorialmente in modo da poter meglio fronteggiare eventuali emergenze;

3) infine, il ricorso alla trattativa privata è spesso reso necessario dall'esaurimento, non sempre prevedibile in tempo utile, delle scorte, sia in relazione alla richiesta dei prodotti, sia in relazione alla loro scadenza di validità, limitata nel tempo: si verifica, cioè, il presupposto dell'urgenza della ricostituzione delle scorte.

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

A) DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI DEL TURISMO E DELLO SPORT.

Le osservazioni mosse dalla Corte dei conti in ordine alla « organizzazione dei servizi e personale » per l'esercizio 1980 sono rivolte in massima parte al sistema organizzativo che è nella legge e che, pertanto, solo in sede legislativa potrà vedere risolti i suoi problemi.

Indubbiamente l'efficienza del Ministero soffre per la molteplicità delle Commissioni e per la stessa loro composizione (sia per il numero dei rappresentanti sia per gli interessi di cui questi sono portatori), ma, trattandosi —come in sostanza dice la stessa Corte — di garantire la democraticità dei pareri e degli interventi finanziari, non sembra che possa procedersi — sia pure in via legislativa — ad uno snellimento dell'azione del Ministero alterando fortemente l'equilibrio degli interessi che confluiscono in questi organi collegiali.

Non sembra, poi, da condividere la considerazione che attribuisce all'Amministrazione — esclusi i compiti di vigilanza — la sola funzione di gestione delle commissioni e di esecuzione del contenuto delle relative valutazioni.

Occorre, infatti, aver presente innanzi tutto l'intensa attività istruttoria che precede il parere delle Commissioni ed inoltre considerare che solo alcune di esse esprimono un parere obbligatorio e vincolante, mentre altre — e più numerose — sono quelle a carattere consultivo e lasciano, quindi, all'Amministrazione la possibilità di autonomamente determinarsi secondo gli indirizzi dettati e seguiti dal Ministro pro-tempore.

Per quanto riguarda la rilevata eccessiva incidenza del personale addetto al Gabinetto ed agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, si fa osservare che la percentuale del 22 per cento raggiunge tali elevate proporzioni proprio per l'esiguo numero di impiegati globalmente in servizio (n. 335). Le funzioni di diretta collaborazione con il Ministro sono, infatti, pur mutando l'oggetto dell'interesse pubblico, comuni a tutte le Amministrazioni e non sembra che in questo Ministero si siano verificati eccessi in relazione ad altri organi centrali dello Stato.

Appaiono, invece, molto scarse le unità di personale da destinare ai servizi d'istituto, proprio quando sono allo studio o in fase di discussione parlamentare numerose riforme di settore, tese a maggiormente qualificare e rendere più incisiva l'azione amministrativa e di intervento finanziario.

Circa la « nota » riguardante l'applicazione della legge 312/80, si fa osservare che gli accennati rilievi istruttori sono stati tutti superati e che attualmente la legge ha trovato piena e completa applicazione.

Un'ultima considerazione sulla « nota » relativa alla soppressione dell'apparato ministeriale ed all'attribuzione delle funzioni al Ministero per i beni culturali ed ambientali. In proposito si è avuta più di un'occasione per prospettare l'insopprimibilità delle funzioni pubbliche affidate al Ministero, che rispondono a precise istanze sociali e finanziarie, sottolineandosi allo stesso Ministero per la funzione pubblica l'esigenza di ristrutturare, di snellire, di rendere più efficiente l'attività amministrativa ma, al tempo stesso, di non eliminare quei compiti di programmazione, di coordinamento, di incentivazione che sono alla base dell'azione statale di competenza di questa Amministrazione.

B) DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI DEL TURISMO E DELLO SPORT.

Da un esame della relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato, per quanto attiene alla specifica materia del Turismo, si ritiene opportuno precisare quanto segue.

I punti richiamati nella predetta relazione, che attengono all'attività amministrativa svolta da questa Amministrazione nel comparto del turismo, possono così sintetizzarsi;

a) gestione fuori bilancio;

b) mancato esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento;

c) ristrutturazione dell'ENIT;

d) riforma del CAI.

In merito al punto *a*) la Corte dei conti ha fatto presente di non aver potuto esaminare il consuntivo del 1980 in quanto lo stesso non è stato prodotto in tempo. Peraltro le risultanze globali di tale fondo sono state fornite dall'Amministrazione del Tesoro

È opportuno al riguardo far presente che la giacenza di lire 1.747 milioni rilevata al 31 dicembre 1980, largamente superiore a quella degli anni precedenti, non rispecchia la situazione effettiva, ma dipende soltanto dal mancato versamento all'Erario dei rientri già effettuati dai singoli Istituti di Credito. In effetti la Tesoreria Provinciale ha provveduto solo successivamente a detti versamenti, per cui al 13 gennaio 1981 la giacenza sul fondo globale ammontava a lire 77.361.415.

Questa Amministrazione aveva, per la parte di propria competenza, provveduto nei dovuti tempi alle comunicazioni alla Amministrazione del Tesoro.

La relazione della Corte dei conti evidenzia, come già avvenuto per il 1979 il mancato espletamento dell'attività di indirizzo e coordinamento nella materia del Turismo da parte dell'Amministrazione.

Al riguardo è opportuno rilevare come per la prima volta i problemi del turismo sono stati inseriti nel piano economico a medio termine, con ciò dimostrando l'interesse del Governo ad uno sviluppo non settoriale, ma nel contesto di una politica economica volta a far fronte alla attuale situazione di emergenza nonchè al ripristino di adeguate condizioni di sviluppo e di progresso.

L'inserimento delle attività turistiche nel quadro degli interventi programmatici previsti dal piano economico a medio termine corrisponde alla esigenza di orientare il piano stesso in direzione delle fondamentali variabili che influenzano la prospettiva a medio termine del sistema economico nazionale con particolare riguardo al Mezzogiorno d'Italia, per il quale si è posta la necessità di un rilancio della sua immagine turistica e di un recupero promozionale delle zone colpite dal terremoto.

In termine di riqualificazione e potenziamento dell'offerta turistica, è stato proposto un adeguamento della spesa prevista nel disegno di legge quadro in materia di turismo, in modo da elevarla nel triennio 1981-1983 da 300 a 1.000 miliardi.

L'approvazione della predetta legge quadro, oltre agli aspetti di carattere economico già indicati, sarà l'occasione per individuare esattamente le sfere di competenza dello Stato e delle Regioni nella materia del turismo, rendendo efficace l'attività di indirizzo e coordinamento dell'Amministrazione centrale, senza le attuali contestazioni, che hanno spesso comportato l'intervento della Corte Costituzionale.

Per quanto riguarda il potenziamento della domanda turistica, soprattutto estera, è stato proposto un adeguamento dei fondi a disposizione dell'ENIT, attualmente di 30 miliardi (secondo il testo del disegno di legge governativo sul riordinamento dell'ENIT) sino a 100 miliardi annui. Ciò al fine di rendere più incisiva su tutti i mercati esteri ed in particolare su quello del continente americano l'immagine del nostro Paese.

In ogni caso è ormai in avanzata fase di esame da parte del Parlamento il disegno di legge di riforma dell'ENIT, che adegua detto Ente strutturalmente e organizzativamente alla nuova realtà istituzionale del turismo e alle nuove e più moderne tecniche di promozione.

Nell'ambito infine delle attività volte al rilancio del turismo interno ed estero, questa Amministrazione ha provveduto o sta provvedendo ad elaborare misure di incentivazione attraverso il ripristino dei buoni benzina o attraverso sconti sui pedaggi autostradali in favore dei turisti motorizzati esteri.

Meritevole di particolare notazione è stato l'inserimento, in un provvedimento di legge presentato dal Ministro del Commercio con l'Estero e recante « misure per favorire l'esportazione », di alcuni emendamenti presentati da questa Amministrazione e volti ad equiparare i servizi turistici alle industrie produttrici di beni e servizi diretti all'esportazione.

Il contenuto dell'importante principio è stato recepito dal decreto legge 28 maggio 1981, n. 251, con il quale anche le imprese alberghiere e turistiche vengono ammesse ai benefici economici previsti per le imprese industriali.

Per quanto concerne il riordinamento degli enti indicati nell'articolo 4 del D.P.R. 14 gennaio 1972, n. 6 si osserva che a fronte del provvedimento legislativo concernente il nuovo ordinamento dell'ENIT, la cui approvazione definitiva da parte del Parlamento, come sopra ricordato, è ormai imminente, fa riscontro per il CAI e l'ACI una carenza di adeguate iniziative. Non si reputano, infatti, elementi sufficienti a superare il rilievo fondamentale al riguardo espresso dalla Corte dei conti nè il provvedimento legislativo con il quale sono stati raddoppiati i contributi a favore del Club Alpino Italiano, nè l'intervenuta approvazione ministeriale delle modifiche statutarie dell'Automobile Club d'Italia, che pur rappresentano strumenti idonei a conferire una maggior efficienza nell'espletamento dei compiti istituzionali degli Enti stessi.

Non può peraltro sottacersi che le difficoltà maggiori che si frappongono al loro riordinamento derivano dalle caratteristiche stesse dei due enti, che sono, come è noto, a base associativa e che si avvalgono per il conseguimento delle finalità statutarie — e ciò vale specie per il Club Alpino Italiano — della partecipazione e dell'attività gratuitamente prestata dei soci.

C) Direzione generale dello spettacolo

1) Cinematografia

La relazione della Corte dei conti, anche per l'esercizio finanziario 1980, evidenzia con incisività lo stato di crisi in cui versa la cinematografia nazionale, individuandone le cause e gli effetti.

Per quanto riguarda gli effetti, la relazione della Corte si sofferma nella descrizione di dati statistici ben noti, concernenti sia la contrazione degli investimenti produttivi, sia il decremento della affluenza di pubblico nelle sale cinematografiche, sia la progressiva espansione, nel circuito nazionale, di film stranieri.

L'organo di controllo ritiene di individuare, fra le concause della crisi in atto, oltre che una caduta di ispirazione creativa degli autori italiani, anche gravi carenze economico-strutturali della cinematografia nazionale nonchè carenze e disfunzioni dell'attuale legislazione.

Per quanto riguarda le carenze economico-strutturali del settore, viene posta in particolare evidenza la posizione predominante assunta dalla distribuzione nei confronti della produzione, (predominio che ne condiziona le scelte imprenditoriali, e quindi anche creative) collocandola in un piano subalterno sia come possibilità, in generale, di programmazione, sia, più in concreto, nelle scelte delle componenti tecniche ed artistiche dei film da produrre.

Per quel che concerne le carenze e disfunzioni legislative, le stesse vengono individuate in vari momenti della vigente legge 1213, di cui si lamentano in particolare la scarsa carica incentivante dei contributi percentuali sugli incassi, la composizione corporativa dei Comitati cui è demandato il compito di ammettere i film nazionali alle provvidenze di legge, la pressochè nulla selettività operata dai Comitati stessi nell'esame dei film, il ritardato e farraginoso meccanismo di conferimento dei Premi di qualità.

Al riguardo, due delle osservazioni formulate dall'organo di controllo meritano riscontro:

— per quanto riguarda il « quorum » delle Commissioni di Esperti, va sottolineato come la legge 287/1975 innovò i criteri in materia al solo fine di rendere possibile l'operatività delle Commissioni stesse, alle cui riunioni era di fatto impossibile ottenere sempre il richiesto « quorum » integrale;

— la lamentata generalizzata ammissione dei film nazionali alla programmazione obbligatoria da parte sia delle Commissioni di esperti che della Commissione di appello si è in realtà attenuata negli ultimi anni, come si può riscontrare da un esame particolareggiato del fenomeno, da cui emerge l'aumento, sia in assoluto che in percentuale, dei film per i quali le Commissioni predette si sono espresse in senso negativo: infatti, mentre nel quadriennio 1971/74, su 1007 film esaminati, 66 (pari al 6,55%) furono respinti in prima istanza e solo 12 in appello (con una percentuale dell'1,19%), nel solo triennio 1975/1977 su 580 film 69 vennero « bocciati » dalle Commissioni o dai funzionari del Ministero (la percentuale è dell'11,90%) e 16 (il 2,76%) furono esclusi in appello dalla programmazione obbligatoria. Dal 1978 ad oggi, sono stati visionati 523 lungometraggi, di cui 62 (pari all'11,85%) respinti: la Commissione di appello non ha ancora esaminato tali film, per cui non è possibile desumere il numero di quelli che verranno definitivamente esclusi dai benefici di legge.

La maggiore, inconfutabile severità esercitata dalle Commissioni nell'espletamento dei propri lavori è dovuta non tanto, forse, al progressivo deterioramento artistico del prodotto filmico, quanto ad una più precisa presa di coscienza da parte dei Commissari tutti, proprio in seguito alla riforma operata con la legge 287 del 1975. Gli Uffici, del resto, stimolati anche da taluni specifici rilievi della Corte dei conti, hanno provveduto via via a sensibilizzare sempre più le Commissioni al fine di un sereno ed obiettivo esame.

È invece da sottolineare come le rimanenti critiche della Corte trovino puntuale risposta nel progetto di riforma della legge sulla cinematografia approvato dal Consiglio dei Ministri, presentato al Parlamento il 29 aprile 1981 e di cui è imminente la discussione in sede parlamentare. Infatti il D.D.L. innova completamente l'attuale sistema dei contributi percentuali sugli incassi che verrebbero concessi secondo percentuali decrescenti rispetto all'ammontare degli incassi lordi, con ciò evitando da un lato di far fruire maggiori

benefici economici ai film di più elevato successo commerciale e dall'altro ancorando saldamente il conferimento dei contributi alla copertura delle spese di produzione o al reinvestimento nella ulteriore produzione cinematografica.

Nelle Commissioni non è più prevista la massiccia, consueta presenza dei rappresentanti di categoria mentre vengono resi più spediti i meccanismi di assegnazione e conferimento dei premi, onde sottolinearne, come giustamente richiede la Corte dei conti, il carattere promozionale ed incentivante.

In sintonia con le osservazioni dell'organo di controllo, inoltre, il progetto di riforma legislativa si basa principalmente sul potenziamento degli interventi creditizi e sul sovvenzionamento delle attività culturali e di riqualificazione dell'offerta filmica nazionale.

C'è da augurarsi, come la stessa Corte tiene ad evidenziare, che la legge di riforma inizi e completi al più presto il suo *iter* parlamentare, ponendo quindi le premesse per un effettivo, sostanziale rilancio della cinematografia nazionale nelle sue varie componenti: cinematografia che, proprio nel corrente anno 1981, rischia di toccare la punta più bassa dell'ultimo decennio sia come numero di film prodotti (solo 71 nei primi 8 mesi, a fronte dei 99 dello scorso anno), sia come investimenti effettuati, sia anche come numero di film dei quali è stato denunciato l'inizio di lavorazione.

2) PROSA.

Le osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione al rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1980, possono sintetizzarsi — per quanto riguarda le attività di prosa — nelle seguenti:

a) perdurante carenza di una organica disciplina legislativa del settore;

b) reiterate autorizzazioni straordinarie di spesa, anche per iniziative realizzate in esercizi pregressi;

c) ampio potere discrezionale dell'Amministrazione in ordine alla definizione dei requisiti per l'ammissione alle provvidenze, e alla determinazione dei criteri e delle modalità di assegnazione dei contributi;

d) molteplicità di interventi con conseguente polverizzazione dei risultati;

e) mancanza di coordinamento tra interventi statali e contribuzioni di enti locali;

f) ritardi nelle erogazioni anche per disfunzioni procedurali, con conseguente formazione di residui passivi di notevole entità.

In relazione ai suindicati rilievi si osserva:

1) il settore delle attività di prosa è, in effetti, tuttora privo di una organica disciplina giuridica.

Come è noto le disposizioni legislative sin qui succedutesi (da regio decreto-legge 1° aprile 1935, n. 327 al regio decreto-legge 16 giugno 1938, n. 1547 sino alle più recenti leggi 6 marzo 1980, n. 55 e 19 febbraio 1981, n. 25) si sono limitate a prevedere l'istituzione o l'adeguamento dei fondi da destinare al sostegno delle varie iniziative, mentre i criteri, i presupposti e le modalità degli interventi sono stati (e sono tuttora) disciplinati in via amministrativa, attraverso circolari annuali.

Non sembra possa disconoscersi che tali strumenti di intervento abbiano contribuito all'incremento — sia in termini qualitativi che quantitativi — del settore, soprattutto in considerazione delle peculiarità del fenomeno teatrale, per sua natura eterogeneo e mutevole, che proprio nell'assenza di rigidi vincoli normativi ha saputo trovare gli spazi necessari per esternare le proprie insite capacità di sviluppo.

Tuttavia, il riordinamento legislativo della materia appare oggi indispensabile, soprattutto perchè, a fronte di preoccupazioni e perplessità di vario genere prevale in maniera sempre più netta l'esigenza di dare certezza giuridica ad un settore, indubbiamente vivo e vitale, ma che non può ulteriormente operare in una situazione di perenne precarietà e di necessità sempre impellenti.

Nel quadro delle attività teatrali si è inserita, inoltre, la sopravvenuta realtà regionale, con la conseguente necessità di definire nuovi rapporti tra centro e periferia e di riconoscere agli enti locali un ruolo di effettiva promozione e di coordinamento delle attività, ai rispettivi livelli di competenza.

Al perseguimento dei cennati obiettivi è preordinato il disegno di legge sul riordinamento del teatro di prosa, diramato da questo Ministero e attualmente all'esame del Senato (atto n. 854), nel quale — individuati il fabbisogno finanziario del settore e, quindi, l'entità dei fondi destinati al sostegno delle attività — sono tracciate le linee dell'intervento pubblico da attuarsi dallo Stato e dalle regioni.

2) In attesa della entrata in vigore della legge organica, si è reso necessario colmare il vuoto legislativo e finanziario attraverso l'emanazione di provvedimenti straordinari, con i quali sono stati integrati i fondi annuali di bilancio per i singoli esercizi.

Relativamente al 1980 sono stati promossi i due citati provvedimenti legislativi: la legge 6 marzo 1980, n. 55, con la quale i fondi ordinari (ammontanti complessivamente a circa 12 miliardi) sono stati aumentati di 3 miliardi per l'esercizio 1979 e di 7 miliardi per l'esercizio 1980, e la legge 17 febbraio 1981, n. 25, con cui questi ultimi fondi sono stati ulteriormente aumentati di 4 miliardi e 500 milioni, sempre limitatamente all'esercizio 1980. Indubbiamente il ripetuto ricorso allo strumento straordinario — per altro indispensabile — ha determinato inconvenienti e remore nelle procedure di assegnazione dei contributi, non consentendo la preventiva, esatta individuazione degli stanziamenti disponibili all'inizio dell'esercizio finanziario e ritardando le procedure di assegnazione e liquidazione dei contributi per la necessità di attendere la concreta acquisizione in bilancio dei relativi fondi.

E' da osservare in proposito che, al momento in cui i provvedimenti vennero diramati, la previsione normativa era ancorata all'esercizio in corso e a quello « futuro » essendo stata la legge n. 55/80 diramata in data 26 settembre 1979 e approvata dal Consiglio dei Ministri il 12 settembre dello stesso anno.

A causa del protrarsi dell'*iter* parlamentare, la definitiva approvazione della legge è avvenuta nell'anno successivo, con la conseguenza che gli stanziamenti previsti per l'esercizio 1979 sono risultati riferiti ad epoca pregressa.

Analogo sfasamento temporale si è registrato per la successiva legge n. 25/1981 recante l'incremento dei fondi per l'esercizio 1980, che risulta diramata il 4 agosto di quest'ultimo anno, ancorchè divenuta operante nell'anno successivo.

3) Sempre a causa dell'assenza di una dettagliata regolamentazione legislativa, la amministrazione — come si è detto — ha provveduto a disciplinare i criteri e le modalità di erogazione dei contributi attraverso circolari annuali.

In particolare e per quanto riguarda l'esercizio 1980:

— con circolare n. 5000/TL.2 del 6 luglio 1979, sono state disciplinate le provvidenze per la stagione 79/80;

— con circolare n. 4469/TL.2 del 26 maggio 1980 sono state dettate norme per gli interventi relativi alle attività estive 1980:

— con circolare n. 3935/TL.2 del 18 luglio 1980 sono stati regolamentati i criteri di assegnazione dei contributi per la stagione 80/81.

Attraverso tali atti, l'amministrazione — come la stessa Corte dei Conti rileva — ha provveduto a delimitare il proprio potere discrezionale nell'attribuzione dei benefici di legge, adeguando al tempo stesso gli strumenti di sostegno e di incentivazione alle mutevoli esigenze di un settore in fase di costante evoluzione e trasformazione.

Si è già detto come il sistema di interventi sin qui adottato abbia contribuito — in maniera forse determinante — all'espansione delle attività pur se — per le ragioni già evidenziate — il riordinamento legislativo della materia si dimostri oggi non ulteriormente procrastinabile.

4) La molteplicità degli interventi consegue alla varietà delle forme in cui si articola il fenomeno teatrale.

Per ogni categoria di iniziative sono previsti peculiari e differenziati incentivi che, peraltro, possono ricondursi a due momenti essenziali: interventi iniziali forfettariamente quantificati sulla base dei programmi di attività, che possono essere attuati solo a favore di complessi di riconosciuta qualificazione artistica ed organizzativa; contributi finali, da assegnare al termine della stagione sulla base dei risultati conseguiti.

A tali interventi — comuni alla generalità dei complessi — si aggiungono contributi specifici (come quelli percentuali sugli incassi, per novità italiane, per manifestazioni straordinarie e tournée all'estero, per i circuiti e l'esercizio teatrale) che trovano il loro presupposto nella particolare natura delle iniziative e nella esigenza di sostenere e stimolare determinate forme di produzione e di distribuzione teatrale ritenute — a giudizio dell'amministrazione e della competente Commissione consultiva — rispondente a reali finalità di promozione culturale.

5) Il coordinamento dell'attività statale con quella regionale e degli enti locali costituisce certamente uno dei problemi da affrontare e disciplinare con la necessaria tempestività anche in considerazione del crescente e sempre più penetrante intervento che gli enti locali vanno operando nel campo delle iniziative teatrali.

Su tale aspetto si incentra essenzialmente la riforma legislativa del settore che — nel testo governativo in discussione al Senato — prevede tra l'altro la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, introducendo strumenti per un funzionale raccordo tra organi centrali e locali attraverso piani di programmazione e di intervento, elaborati dalle regioni e coordinati da una apposita Commissione nazionale del teatro, da istituirsi presso l'amministrazione e avente compiti consultivi, propositivi e di controllo.

6) Per quanto riguarda infine i ritardi nella liquidazione dei contributi, si è già fatto cenno a taluni fattori che incidono negativamente sulla speditezza delle relative procedure, come la tardiva entrata in vigore delle leggi straordinarie di integrazione dei fondi, la tardiva acquisizione in bilancio dei cosiddetti « fondi RAI », che vengono accreditati quasi in chiusura di esercizio.

Altre cause — rilevate dalla stessa Corte dei Conti — risiedono nella esistenza di tre capitoli di spesa (2561, 2562, 2564) destinati sostanzialmente al medesimo fine, nonchè nella operatività di due Commissioni consultive con compiti analoghi.

Nè assumono rilievo trascurabile altre circostanze, come la carenza di adeguate strutture dell'amministrazione ed il ritardo con cui gli stessi interessati producono, in molti casi, la documentazione consuntiva prescritta ai fini dell'emissione dei titoli di spesa.

Come si evince dalla natura dei cennati fattori, gli inconvenienti segnalati potranno essere verosimilmente rimossi (o comunque attenuati) nel quadro di una più adeguata e

aggiornata disciplina legislativa della materia e di un più razionale assetto dei servizi dell'amministrazione connesso, soprattutto, al potenziamento degli organici.

3) TEATRO MUSICALE CON PARTICOLARE RIGUARDO AGLI ENTI LIRICI

Già negli anni scorsi è stato fatto osservare che la grave situazione di dissesto degli enti lirici e la conseguente pressione sulla finanza statale è stata ed è deterimnata da ragioni di carattere obiettivo, non disgiunta come rilevato dalla stessa Corte dei Conti, da una carenza legislativa.

Infatti, si deve tener conto della necessità da parte degli enti in parola di effettuare spettacoli di altissimo livello, per mantenere viva una tradizione musicale superiore o, comunque, pari a quella degli altri Paesi europei, estesa peraltro a tutto il territorio nazionale, e quindi dalla necessità di utilizzare i migliori collaboratori artistici, nonchè dall'opportunità di offrire tali spettacoli a prezzi politici; e per far fronte a ciò gli enti, a causa dei ritardi nella erogazione dei contributi statali, dovuti al fatto che le leggi di finanziamento, necessarie per l'esiguità evidente del fondo di cui alla legge n. 800/67, non intervengono tempestivamente, devono inevitabilmente ricorrere ad anticipazioni bancarie, con evidente aggravio della già precaria situazione finanziaria.

A tale ultimo riguardo si rammenta che la legge finanziaria per il 1980 è entrata in vigore il 13 marzo 1980, quando la stagione lirica era da tempo iniziata.

Inoltre, l'incremento generale dei costi dovuto al costante processo inflattivo e la continua lievitazione della indennità di contingenza, tale da produrre un aumento del costo masse a livelli, in taluni casi, neppure coperti dal contributo statale, hanno esacerbato il dissesto degli Enti in parola.

Dissesto che poteva raggiungere proporzioni maggiori se non si fosse operato in sede di vigilanza e controllo obbligando gli enti a tener fermo il principio del pareggio del bilancio, impedendo le contrattazioni aziendali ed assicurando il rispetto del divieto delle assunzioni oltre il contingente esistente al 31 ottobre 1973.

E' pur vero, peraltro, che l'azione di vigilanza e controllo non sempre si è rivelata sufficiente, ma ciò deve ritenersi conseguenza della poco chiarezza legislativa in ordine alla natura degli enti lirici od alla loro collocazione nell'ordinamento vigente, atteso che se da un lato la legge 800/67 li qualifica come enti pubblici, dall'altro gli stessi restano al di fuori della generale regolamentazione intervenuta per gli enti di tale natura con la legge n. 70/75. E ciò non ha consentito l'adozione di criteri uniformi per la classificazione delle entrate e delle spese e per l'amministrazione e contabilità del patrimonio.

Comunque, a tale proposito l'Amministrazione ha già predisposto uno schema di regolamento di amministrazione e contabilità, che è stato sottoposto all'esame dei Sovrintendenti degli enti in occasione di una riunione del Comitato di coordinamento previsto dall'articolo 20 legge 800/67, tenutosi il 20 maggio scorso, con preghiera di far conoscere eventuali osservazioni. Gli Enti non hanno ancora espresso alcun avviso.

E' evidente, peraltro, che, tenuto anche conto della mancata assunzione delle norme di attuazione della legge 800/67, solo con una completa ed organica riforma legislativa del settore, che consenta di conoscere tempestivamente l'esatto ammontare dei contributi da assegnare agli enti, nonchè l'adozione dei conseguenti, adeguati strumenti regolamentari per l'ordinamento del personale e l'amministrazione e contabilità del patrimonio, si potrebbero eliminare gli inconvenienti segnalati.

MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE

a) Considerazioni generali.

Nel prendere atto del dettato legislativo stabilito dall'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, questo Ministero, consapevole della necessità di armonizzare i rapporti nel campo dei beni culturali tra competenze statali e quelle regionali, predispose uno schema di d.d.l. per la riforma della legge di tutela del 1° giugno 1939, n. 1089.

Lo schema, onde avere un sostrato di adesione politico-sociale, fu inoltrato agli Uffici cultura dei partiti di Governo e alle Regioni. Sull'emanando provvedimento furono avanzate osservazioni e proposte di modifica. Nel prendere atto delle esigenze regionali in materia, il testo è in rielaborazione.

Nè del resto il mancato varo della nuova legge di tutela ha dato luogo ad una « stagnazione » della spesa imputabile a carenze di natura previsionale. Infatti, l'anno finanziario 1980 può essere visto sotto l'impronta della dinamicità sia per il compimento di importanti programmi a livello nazionale, sia, se si tiene conto, poi, che alla fine dell'anno 1979, per motivi sindacali, vi è stato un blocco della attività delle sezioni delle Tesorerie provinciali, con conseguente veto d'ammissione al pagamento dei titoli di spesa, con la determinazione di un pesante carico di residui passivi trasportati inevitabilmente nel bilancio 1980, con ulteriore diminuzione di disponibilità di cassa.

A ciò va aggiunto la tardiva approvazione della legge di assestamento del bilancio (legge 17 ottobre 1980, n. 655) e l'atipica procedura contabile per i pagamenti, effettuati nella maggioranza dei casi mediante ordini di accreditamento a funzionari delegati.

Allo scopo di definire i limiti e la portata dell'azione amministrativa dello Stato nei confronti dell'applicazione dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 616/77 è stata emanata apposita circolare agli Organi periferici del Ministero per l'esplicazione dell'attività delle residue funzioni statali.

b) Note sullo stato di previsione.

La Corte auspica una ristrutturazione dello stato di previsione del Ministero che rispecchi unità e coesione d'indirizzi programmatici volti a caratterizzare la valorizzazione del bene culturale. Siffatto assunto potrebbe trovare facile soluzione ove si prescindesse dalla diversa oggettiva differenziazione dei beni culturali da tutelare, la cui unicità è data solo dalla « finalità » di utilizzazione, mentre nel campo degli interventi la programmazione afferisce settori diversissimi tra loro ed aventi quale punto di contatto soltanto la matrice culturale.

Infatti, non è da ritenere unificabile l'intervento su un bene architettonico, con quello su un bene librario o archivistico. La stessa peculiare tecnicità, posta in essere da istituti diversi, che tutelano beni diversi, non sembra possa consentire una unificazione per quanto riguarda l'aspetto del finanziamento e la relativa gestione.

Unitarietà di politica culturale, quindi, ma necessariamente diversità d'indirizzi programmatici e scelte operative.

Sulla « relativa genericità ed indeterminatezza » della denominazione di alcuni capitoli è da notare che gli stessi trovano poi specificazione negli « allegati » al bilancio, con circostanziata articolazione, ad indicazione della corretta impostazione del bilancio e alla osservanza dei suoi principi generali.

Relativamente alla « eterogeneità » di oggetto nella denominazione di alcuni capitoli, occorre osservare che nel campo degli interventi di restauro non è riscontrabile soluzione di continuità tra il momento meramente conservativo dell'opera d'arte (spese correnti) e quello della sua valorizzazione e fruizione da parte dell'utenza (spese in conto capitale), essendo i due aspetti della conservazione e valorizzazione complementari se pur coincidenti.

c) Aspetti finanziari della gestione.

In rapporto all'aumento del volume dei residui passivi va rilevato che tale fenomeno, del resto comune a tutta l'Amministrazione, più che da imputarsi alla scarsa dinamicità delle erogazioni, è in gran parte dovuto al ritardo con cui sono stati approvati i provvedimenti di assestamento al bilancio 1980.

Tale tardiva approvazione viene a coincidere ogni anno con la data di chiusura della emissione degli ordini di accreditamento in conto competenza con conseguente emissione degli ordinativi in conto residui. Detti fondi vengono automaticamente trasportati, ricreando le stesse condizioni di impossibilità di spesa sino all'approvazione del nuovo assestamento e così via.

Inoltre, il ricorrente uso dell'esercizio provvisorio, la soppressione dell'esercizio suppletivo, i tempi tecnici di operatività delle Sezioni di tesoreria provinciale, sono tutte concause di produzione di ulteriori residui passivi.

Tale fenomeno non potrà dirsi superato se non con sostanziali modifiche della legge di contabilità.

2. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E DEL PERSONALE

Con la registrazione del decreto ministeriale 26 luglio 1980 sull'istituzione dell'ufficio organizzazione e metodi, a tale ufficio è stato assegnato personale specializzato, secondo quanto stabilito dal Consiglio d'amministrazione, per ottemperare alle direttive impartite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per quanto riguarda la mancata spesa dell'intero stanziamento di bilancio per l'informatica si deve rilevare che ciò è dovuto al perfezionamento dei contratti in corso che stanno seguendo il normale *iter* procedurale.

Si concorda sull'esigenza di un maggiore organico raccordo tra gli Organi collegiali periferici e l'Amministrazione centrale per una più diretta incidenza pratica e traduzione dei programmi in attività operative.

E' da considerarsi positiva invece, la presenza di commissioni interne, quale momento partecipativo e pluralistico che gli organi collegiali garantiscono.

Nè sembra fondato il timore che la partecipazione di funzionari alle sedute delle commissioni possa comportare una sottrazione degli stessi ai compiti di diversa responsabilità, sia perchè i funzionari restano per legge, nell'ambito delle rispettive competenze, i diretti responsabili dell'attuazione dei compiti istituzionali, sia perchè di norma le sedute hanno luogo durante le ore di lavoro straordinario.

Per i vuoti in organico si può osservare che nel corso del 1980 sono stati espletati cinque concorsi e ne sono stati banditi altri quindici.

In rapporto all'attività di formazione e di aggiornamento si devono far presenti le gravi difficoltà di utilizzazione delle somme di bilancio appositamente stanziate a causa di capitoli con simile denominazione di spesa.