B) NOTE SULLE OSSERVAZIONI MOSSE DALLA CORTE DEI CONTI IN SEDE DI « RELAZIONE AL PARLAMENTO »

PAGINA BIANCA

CAPITOLO PRIMO

BILANCIO E ORDINAMENTO CONTABILE

PAGINA BIANCA

Conto generale del patrimonio.

La Corte dei conti in sede di relazione alla decisione di parificazione del conto generale del patrimonio, emessa in data 16 luglio 1984, ha formulato le seguenti osservazioni:

— il Conto del patrimonio continua ad essere presentato oltre i termini previsti dall'art. 22, 3° comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468;

— le schede sono pervenute in unico esemplare;

— viene riconfermata la scarsa analiticità delle schede e la mancanza di un'analisi delle voci di bilancio in funzione dei riflessi sul patrimonio.

*
* *

Come è stato più volte segnalato in passato, il ritardo nella presentazione del Conto rispetto al termine previsto del 31 maggio (art. 23 della legge 468/1978) ha cause oggettive che esulano dalla responsabilità del Tesoro (vedi da ultimo le Note illustrative al rendiconto 1981).

Per quanto concerne le schede si precisa che attualmente una copia viene inoltrata all'Ufficio rendicontazione ed un'altra, per Amministrazione di appartenenza, all'Ufficio di controllo proprio dell'Amministrazione stessa, che è preposto all'acquisizione, per quanto di competenza, degli elementi utili per la parificazione del Conto patrimoniale.

Si ribadisce che non sembra opportuno rendere le schede patrimoniali ancora più analitiche. A tale proposito si ricorda che iniziative sono state assunte a decorrere dal conto patrimoniale 1980. È stata emanata, a seguito dell'entrata in vigore della citata legge 468, la circolare n. 6, del 7 febbraio 1981, che reca una nuova impostazione del conto patrimoniale; con essa si è inteso dare maggiore chiarezza alle partite, maggiore equilibrio nel grado di analiticità con cui vengono esposte in patrimonio le attività e passività (come ad esempio l'inclusione tra gli « Allegati » di prospetti specifici per i beni immobili e mobili), una rideterminazione dei « conti generali » e infine un ampliamento della stessa nota preliminare mediante tabelle (illustrative del risultato di esercizio e di raffronto con quelli precegenti) o l'adozione di percentuali che forniscono una valutazione dei dati contabili più significativi.

Per quanto riguarda l'altro aspetto rappresentato dalla mancanza di un'analisi delle voci di bilancio, sia di entrata che di spesa, in funzione dei riflessi sul patrimonio, sono state fatte proprie le difficoltà legate alla fase del riscontro contabile e si sta valutando il problema nell'ambito delle iniziative in corso per la meccanizzazione del Conto patrimoniale.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO SECONDO

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA' DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

CONSIDERAZIONI GENERALI

Circa l'organizzazione dei servizi e del personale, e in particolare per quanto riguarda la vetustà della disciplina normativa dell'apparato di supporto, finalizzato al sostegno delle molteplici attività del Presidente del Consiglio dei Ministri, si conferma la considerazione che il problema potrà trovare soluzione adeguata con la istituzione di strutture organizzative di propri organici di personale.

A tale proposito si ricorda il disegno di legge concernente la « Disciplina dell'attività di governo ed ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri », presentato il 16 luglio 1984 ed attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati.

Per quanto riguarda l'ordinamento della giustizia amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei T.A.R., previsto dala legge 27 aprile 1982, n. 986, si fa presente che anche nei confronti del personale amministrativo lo stesso è in fase di piena attuazione.

Infatti tutti i provvedimenti di inquadramento nei ruoli previsti dall'art. 35 della legge sono stati ormai adottati e se ne attende solo la restituzione da parte dell'Organo di controllo.

*
* *

In merito alle note circa lo stato di previsione della spesa, rilevato che non emergono osservazioni di carattere sostanziale sulla gestione dei fondi assegnati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, è da far presente:

— per quel che concerne i Ministri s. p. cosiddetti « necessari », cioè quelli che dal legislatore sono considerati come destinatari di attribuzioni proprie, si è dell'avviso che il potere gestorio di detti Ministri è limitato solamente a quelle spese demandate agli stessi per legge, mentre per tutti gli altri capitoli iscritti nelle rispettive rubriche dovrebbe continuare ad essere conferita apposita delega da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. In tale situazione, dovendosi rilasciare, comunque, a tali Ministri una delega limitata ai soli capitoli della rubrica non gestiti direttamente per legge, tanto vale estendere

la delega in questione a tutta la rubrica. È da tener presente, peraltro, che in sede di conferimento, all'atto della costituzione del Governo Craxi, delle deleghe a tutti i Ministri s.p., ivi compresi i cosiddetti « necessari », la Corte dei conti non ha mosso alcun rilievo;

— per quanto riguarda i capitoli n. 1182 « Interventi a favore di enti, istituti, ecc. », n. 1184 « Spese per le zone di confine » e n. 1196 « Spese assistenziali di carattere riservato », i relativi stanziamenti sono stati soppressi con il bilancio di previsione dello Stato afferente allo esercizio 1985 ed i capitoli in questione sono stati iscritti « per memoria » solo per l'eventuale gestione dei residui;

— infine, per quanto riguarda l'annosa questione delle « Spese riservate » (Cap. 1106), per le quali la Corte dei conti avverte l'esigenza di un interevento a livello legislativo, la stessa potrà essere risolta solo con l'emanazione del provvedimento concernente l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

1) Capitoli di bilancio.

La Corte osserva la « genericità di oggetto » del *capitolo n. 2004* (spese di qualsiasi natura per particolari lavori utili alla riforma della Amministrazione).

I fondi stanziati su tale capitolo sono stati utilizzati nel passato, ad esempio, per commissioni di studio interessanti temi di riforma della pubblica amministrazione, per il commissionamento ad esperti di studi su aspetti particolari di riforma, per la predisposizione di conferenze sulla stessa materia (vedi 1ª Conferenza Nazionale sulla P.A. del 1982). Tutti aspetti di spesa difficilmente sussumibili in altri e più specifici capitoli di spesa. Se ne trae motivo per ribadire l'utilità della permanenza del cennato capitolo 2004.

L'accorpamento dei vari capitoli di bilancio nell'unico 2237, relativo alle spese di funzionamento della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, è stato determinato in analogia a quanto avviene per la Scuola Centrale Tributaria « E. Vanoni », dalla necessità di assicurare la migliore e più razionale utilizzazione dei fondi stanziati in bilancio, consentendo di far fronte alle varie esigenze di spesa.

2) Attività didattiche.

Sui dubbi espressi dalla Corte dei conti in relazione alla « *qualità* » dei corsi gestiti dalla Scuola Superiore della P.A. si rileva che premesso che stanno per essere avviati i corsi di formazione dirigenziale (che mancavano finora di una completa definizione legislativa) e che l'attuale settore di maggiore impegno didattico rimane comunque quello connesso allo svolgimento dei corsi di reclutamento, l'ampliamento della sfera di intervento addestrativo della Scuola anche verso le fasce di personale non direttivo potrebbe giustificarsi con la tendenza generalizzata al miglioramento complessivo della Pubblica Amministrazione che richiede un processo di qualificazione professionale che non si limiti al solo personale direttivo ma si estende a tutti gli operatori che con la loro azione condizionano il funzionamento locale della P.A.

Occorre precisare, tuttavia, che la normativa non preclude la possibilità per la Scuola stessa di delegare, con o senza la sua supervisione, alle stesse amministrazioni interessate al concreto svolgimento delle iniziative formative, come certamente verrà attuato per quanto concerne ad esempio la formazione dei giovani della legge 285/77 o i corsi per l'utilizzazione annuale di 150 ore di permesso retribuito per i quali la Scuola è orientata a svolgere direttamente i corsi destinati al personale direttivo mentre le attività relative al rimanente personale verrebbero

delegate alle singole Amministrazioni alle quali la Scuola presterebbe attività di ausilio per la progettazione, i materiali didattici e l'individuazione dei docenti. In tale ottica la Scuola ha già iniziato un proprio piano di interventi destinati a creare nelle varie Amministrazioni nuclei di specialisti nei problemi di progettazione e organizzazione di interventi formativi.

Per quanto concerne il reperimento ed il mantenimento di *docenti stabili* presso la Scuola Superiore, siano essi provenienti dai professori universitari o dai magistrati e funzionari amministrativi, sono stati sempre difficoltosi per l'impossibilità di offrire stimolanti incentivi, o motivazioni di carattere economico o di carriera, diversi dall'interesse puramente scientifico di una migliore specializzazione nel settore della Pubblica Amministrazione.

Di fatto, la tendenza che si è finora verificata come unica motivazione a partecipare ai concorsi per posti a docente stabile della S.S.P.A. è stata quella di avvicinarsi alla Capitale da sedi lontane, in attesa della nomina presso le Università romane, per i Professori, o del raggiungimento di posizioni di carriera più prestigiose, per gli altri.

Allo stato attuale, i soli incentivi che potrebero rendere più vantaggiosa la permanenza dei docenti stabili presso la Scuola appaiono quelli di carattere economico (ad esempio l'abolizione delle restrizioni connesse al tempo pieno dei professori universitari) o l'istituzione, in analogia a quanto avviene per le Accademie militari, del ruolo permanente dei docenti stabili della Scuola Superiore, che attualmente vengono reclutati col sistema del fuori ruolo triennale.

3) COMPENSO PER LAVORO STRAORDINARIO.

Per quanto concerne il rilievo circa il procedimento autorizzativo per l'attribuzione di ore di lavoro straordinario per *servizi particolari* e per attività imprevedibili causate da calamità o eventi naturali per cui « non appare affatto ben definito il procedimento autorizzativo per il quale manca qualsiasi indicazione » e si desume « la genericità » in ordine alla determinazione dei « servizi particolari », è sufficiente ricordare la emanazione della circolare di questo Dipartimento n. 13095 del 3 agosto 1984 pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 3 ottobre 1984.

Con essa si disciplina il procedimento di accertamento della effettiva necessità di tali servizi e se ne individuano i caratteri peculiari.

UFFICIO DEL MINISTRO PER IL COORDINAMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

Si condividono le osservazioni formulate dalla Corte dei conti in merito alla genericità dell'oggetto del Capitolo 6528 concernente « spese di qualsiasi natura » inscritto alla Rubrica 35 dello Stato di Previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Al riguardo si ritiene opportuno avviare iniziative volte ad una più specifica oggettivazione ed articolazione del Capitolo di che trattasi.

UFFICIO DEL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI

In ordine alle notazioni critiche della Corte dei conti si premette che esse concernono solo indirettamente e marginalmente settori demandati alla competenza dell'Ufficio del Ministro per gli affari regionali, vertendo le stesse principalmente su tematiche di più generale portata rispetto a quella specifica dei rapporti Stato-Regioni.

Comunque, poichè la Corte ribadisce per l'esercizio finanziario 1983 osservazioni che aveva già formulato relativamente all'esercizio 1982, e che paiono, nella sostanza, fondate, non possono al riguardo che confermarsi le considerazioni svolte in ordine al referto sul 1982 che si riportano di seguito.

Ci si intende, in particolare, riferire alle argomentazioni a suo tempo da qui formulate sul problema dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio e sulle questioni afferenti i Ministri senza portafoglio « necessari », i Commissari del Governo e l'istituzionalizzazione, con legge, della Conferenza Stato-Regioni.

In ordine a questi ultimi due punti, si soggiunge, per ciò che attiene alle competenze ed al ruolo dei Commissari del Governo, che questo Ufficio ha predisposto ed inviato alla Presidenza del Consiglio per l'esame la bozza di un organico disegno di legge diretto proprio a meglio definire la posizione ed a dare contenuti ed efficacia all'azione di tale organo periferico dello Stato, nonchè a fornirgli i necessari supporti di personale e di strutture.

Relativamente alla Conferenza Stato-Regioni, può aggiungersi alle considerazioni formulate lo scorso anno che tale organo, istituito in via amministrativa nell'ultimo trimestre del 1983, nel corso di questo esercizio ha iniziato ad operare in concreto, a quanto risulta, con generale soddisfazione ed anche delle Amministrazioni Regionali, tant'è che, tenute pure presenti le aspirazioni di queste ultime, sarà fornito ulteriore impulso ed incisività all'attività dello stesso.

Proprio in tale quadro, è stata recentemente richiesta un'integrazione, per l'esercizio 1985, della dotazione del capitolo 2394, che consentirà, oltre che di accrescere la funzionalità della Conferenza, di, prevedibilmente, superare le notazioni critiche dalla Corte dei conti formulate sulla genericità dell'oggetto anche di tale voce di spesa (e, conseguentemente, degli oneri sulla stessa fatti gravare).

Considerazioni svolte in ordine al referto sul 1982.

In via preliminare, si fa presente che le osservazioni contenute nella relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1982 riguardano solo indirettamente settori di competenza dell'Ufficio del Ministro per gli affari regionali.

In effetti, le notazioni critiche formulate dall'Organo di controllo nel paragrafo 1 (« Considerazioni generali ») concernono, principalmente, i problemi connessi con il mancato ordinamento con provvedimento legislativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, problemi ai quali tende, come è noto, ad ovviare lo schema di disegno di legge recentemente diramato.

Riguardo a tale provvedimento, non ci si può, peraltro, esimere da rilevare, con l'occasione, che lo stesso non sempre rinviene soluzioni soddisfacenti alle questioni evidenziate dalla Corte.

Ci si intende, in particolare, riferire, per ciò che concerne più da vicino le competenze dell'Ufficio, alla impostazione riduttiva adottata in detto disegno di legge sul ruolo e la collocazione di questo Dipartimento, impostazione che immediatamente e negativamente si riflette sulle attribuzioni e l'autonomia dello stesso Ministro per gli Affari Regionali.

Si soggiunge, al riguardo, che la stessa disposizione con cui viene istituita legislativamente la Conferenza Stato-Regioni (la proposta istituzione in via amministrativa della quale è stata individuata dalla Corte dei conti come unico positivo « segnale » nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni), contenuta nell'articolo 12 dello schema suddetto, non può andare esente da critiche, risultando da essa ridimensionato il ruolo del Ministro per gli Affari Regionali, la cui posizione andrebbe, invece, « ratione materiae », esaltata, in considerazione della competenza specifica e delle particolari attribuzioni dello stesso.

La ribadita osservazione della Corte dei conti sulla improcrastinabilità dell'individuazione dei Ministri senza portafoglio « necessari » non può che essere condivisa dall'Ufficio, in specie avendo riguardo alla posizione ed alle attribuzioni del Ministro per gli Affari Regionali.

Si ritiene, in proposito, che il disegno di legge citato potrebbe costituire lo strumento idoneo per dare soluzione al problema sollevato (ancora una volta) dall'Organo di controllo.

Sembra, in effetti, avendo riguardo alle competenze dell'Ufficio, che — tenuto conto che possono definirsi « necessari » quei Ministri « senza portafoglio » che siano titolari di attribuzioni specifiche ad essi espressamente conferite con legge — al Ministro per gli Affari Regionali potrebbero venir istituzionalmente demandate, con il disegno di legge in argomento, tutte, o gran parte, delle funzioni afferenti i rapporti Stato-Regioni.

Ciò troverebbe oggettivo fondamento nella constatazione della imprescindibile professionalità che la trattazione della materia richiede e nell'esigenza che l'azione governativa condotta nell'ambito di tali rapporti non abbia soluzioni di continuità.

In tale quadro, l'articolo 12 del disegno di legge andrebbe riformulato, adeguandone il disposto a quello dell'articolo 2 del D.P.C.M. del 12 ottobre 1983, che conferisce al Ministro per gli Affari Regionali la vice presidenza della Conferenza Stato-Regioni, funzione che, assumendo la Conferenza, anche sul piano legislativo, la natura di organo « permanente », diverrebbe in tal modo « istituzionale » (così conferendo carattere « necessario » al detto Ministro).

Pure alle osservazioni della Corte dei conti afferenti il ruolo e le competenze dei Commissari del Governo potrebbe ovviarsi, mediante lo schema di disegno di legge di cui sopra è cenno, inserendo nello stesso apposita disciplina sulle attribuzioni, sulla posizione e sulla struttura del predetto organo periferico della Presidenza del Consiglio.

Quanto agli altri spunti critici desumibili dalla relazione dell'Organo di controllo (che solo indirettamente concernono l'Ufficio del Ministro per gli affari regionali) riguardanti la gestione delle dotazioni di spesa e del personale, si rimette doverosamente ogni valutazione e determinazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella cui competenza rientra la titolarità di ogni potere gestorio.

Relativamente alle (più vivaci) critiche mosse dalla Corte dei conti in ordine ai ritardi che si registrano nella assegnazione alle Province di Trento e Bolzano di quote di tributi erariali e delle somme sostitutive, si fa presente che gli stessi sono connessi alla complessità della procedura per la determinazione della quota variabile (così denominata per differenziarla da quella che viene calcolata in misura fissa sul gettito di talune imposte) che lo Stato versa alle dette Province, ai sensi dell'articolo 78 dello statuto regionale.

Sono, infatti, a tale fine necessarie preliminari intese con gli enti autonomi interessati, che non sempre il Ministero del tesoro, che cura questa fase del procedimento, riesce a concludere in tempi brevi, soprattutto a ragione delle disparità di vedute in ordine alla determinazione delle quote da devolvere alle Province.

Una volta definite tali quote, sulla ipotesi di accordo raggiunta con i detti enti autonomi occorre acquisire l'avviso dei Ministeri dell'Interno, delle Finanze, del Bilancio e della Programmazione Economica e formalizzare l'attribuzione delle quote con apposito provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri da sottoporre alla controfirma anche dei Ministri competenti.

Al riguardo viene condotta una attenta azione di mediazione e di stimolo, volta proprio ad accelerare e semplificare il cennato complesso *iter* (che comunque può in concreto avviarsi solo dopo la scadenza dell'esercizio cui la assegnazione delle quote in argomento si riferisce), e si può sin da ora assicurare che sarà posto ogni impegno al fine di attenuare gli inconvenienti segnalati.

Si rammenta, in particolare, che, relativamente all'esercizio 1982, le necessarie preliminari intese con le Province interessate sono state, come è noto, raggiunte in tempi più lunghi del consueto per effetto dell'intendimento dei detti enti, non condiviso dalle Autorità centrali, di far inserire nel *plafond* sul quale determinare la quota per quell'anno anche l'ammontare dello stanziamento recato dall'articolo 2 del decreto legge n. 9 del 23 gennaio 1982 (convertito nella legge 25 marzo 1982, n. 94) per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale.

UFFICIO DEL MINISTRO PER L'ECOLOGIA

Circa le considerazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1983, si fa presente che solo nell'agosto 1983 è stato istituito l'incarico ministeriale senza portafoglio per l'ecologia.

Pertanto, la rubrica n. 38 denominata « Ufficio del Ministro per l'ecologia » è stata istituita per la prima volta nell'esercizio 1984, in attuazione del programma di governo ed in attesa dell'istituzione del Ministero dell'ecologia la cui costituzione è prevista dal d.d.l. (A.C. n. 1203), attualmente all'esame del Parlamento.

Per quanto riguarda in particolare le osservazioni formulate circa la genericità di oggetto del capitolo 6966, si assicura che questo Ufficio, nell'esercizio 1984, ha fatto riferimento a tale capitolo di spesa affidando incarichi di studio ad esperti, unicamente nei casi in cui l'attuale struttura non ha consentito di assicurare il necessario supporto tecnico-scientifico all'attività del Ministro.

UFFICIO DEL MINISTRO PER IL COORDINAMENTO DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

La relazione in oggetto non si discosta sostanzialmente da quelle degli anni precedenti, che già mettevano nella giusta luce i problemi di fondo, che i Ministri per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica hanno più volte e in varie sedi sollevato.

Si fa riferimento, in particolare, alla grave anomalia costituita, da un lato, dall'esistenza di leggi che attribuiscono competenze — e, quindi, responsabilità — a Ministri senza portafoglio che la Corte definisce conseguentemente « necessari », e, dall'altro, dalla carenza legislativa sulle adeguate strutture, di cui i Ministri stessi dovrebbero poter disporre, e, usare le parole della Corte, sul riconoscimento della « titolarità di un autonomo potere gestorio nell'ambito delle rubriche che sono intestate ai relativi uffici ».

Si fa, altresì, riferimento al rilievo — che si condivide — mosso circa il mancato completamento dell'inquadramento in ruolo del personale appartenente alle categorie 2° e 1°, originariamente impiegato, con pagamento a fattura, per le esigenze dell'Ufficio. Ciò, infatti, comporta un evitabile stato di disagio psicologico nei dipendenti interessati, che, in qualche misura, aggrava la sopra citata mancanza di stabili strutture.

Appaiono, pertanto, utili le considerazioni della Corte e il suo implicito invito all'adozione delle più idonee misure per il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il regolamento della attività dei Ministri senza portafoglio definiti « necessari ».

DIREZIONE GENERALE DELLE INFORMAZIONI DELL'EDITORIA E DELLA PROPRIETA' LETTERARIA ARTISTICA E SCIETIFICA

Sulle osservazioni prospettate dall'Organo di controllo ai punti 5 e 6 (pag. 21 della relazione), si fa presente quanto segue.

L'ufficio di controllo della Corte dei conti ha formulato un rilievo istruttorio in data 25 giugno 1983 sulle rendicontazioni relative agli anni 1982 e 1983 delle gestioni fuori bilancio autorizzate dagli artt. 32 e 33 della legge 1981, n. 416, in quanto effettuate in termini di cassa e non in termini di competenza mediante la produzione del « bilancio consuntivo finanziario ».

Alle risposte al rilievo da parte dell'Amministrazione che esponeva i motivi che avevano portato alla redazione dei rendiconti in termini di cassa, è seguita il 10 novembre 1984 la comunicazione della deliberazione n. 1444 della Sezione di controllo, che in sede di esame definitivo della questione, ha sancito l'obbligo della presentazione del bilancio consuntivo redatto in termini di competenza.

Questa Amministrazione ritiene che tale richiesta forma del documento contabile riepilogativo della gestione non sollevi problemi di principio, anche perchè la gestione in causa, pur essendo presentata all'Organo di controllo in termini di rendiconto di cassa, è sostanzialmente condotta con il sistema della competenza.

Il Comitato di cui all'art. 32, legge 416/81 infatti inizia la procedura concessiva con l'emanazione di una deliberazione, in forma di decreto, in cui l'importo del contributo dello Stato è fissato in riferimento al finanziamento ammesso; tale deliberazione è atto presupposto di un successivo decreto che, sulla base dei finanziamenti effettivamente erogati dagli istituti finanziatori e dei relativi piani di ammortamento disposti, determina con precisione l'ammontare del contributo dovuto. Ed è sulla base di tale secondo decreto che vengono via via emanati i mandati di pagamento per le rate in scadenza, fino all'esaurirsi dello ammortamento.

In sede di rendicontazione, l'Amministrazione ha optato per la redazione del rendiconto finanziario in termini di cassa, poichè questo permette di esporre riassuntivamente i movimenti reali verificatesi nell'anno in entrata e in uscita sulle disponibilità effettive delle gestioni fuori bilancio, con il fondo (o deficit) di cassa all'inizio, e al termine dell'esercizio.

Il presentare la rendicontazione in termini di bilancio consuntivo finanziario appare nella sostanza non differente dal sistema fin qui seguito dalla Amministrazione, in cui da un lato, come si è appena detto, il sistema di competenza è osservato dal Comitato come sostanzale principio procedurale interno e, d'altro lato, la documenta-

zione trasmessa alla Corte dei conti contiene tutti gli atti relativi alla procedura, sì da permettere un esauriente controllo in ordine alla legittimità della stessa.

Il problema semmai è di ordine tecnico: infatti la redazione del bilancio consuntivo finanziario si presenta praticamente problematica in quantochè, richiamando quanto prima esposto, la disponibilità inizialmente accantonata dal Comitato nella prima deliberazione diviene effettivo impegno di spesa, come tale iscrivibile in bilancio, solo all'atto della emanazione del secondo decreto determinativo del contributo; pertanto la prima deliberazione sembra non trovare facile collocazione nella formazione del modello consuntivo (così come approvati con decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689).

Che tale problema tecnico sia di non facile soluzione è peraltro confermato dal fatto che anche il Ministero dell'Industria nella rendicontazione delle gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge 9 novembre 1976, n. 902 segue il metodo di cassa.

Ma il problema vero — che questa Amministrazione vuole puntualizzare — sembra essere un altro.

La richiesta di un sistema di competenza è infatti motivata dallo Organo di controllo (così come risultato dalla deliberazione n. 1444 della Sezione di Controllo) con l'esigenza di consentire ad esso « di verificare in concreto il rispetto dei limiti di spesa imposti all'operatore pubblico ».

Ora, se per tale « rispetto dei limiti di spesa » si intende un controllo di legittimità, pare all'Amministrazione che detto controllo sia pienamente consentito dalla rendicontazione col sistema di cassa finora prodotta dall'Ufficio; se invece la Corte intende riferirsi ad un controllo che entri nel merito della gestione stessa deve rappresentarsi che tale pretesa è del tutto antitetica alla istituzione di una contabilità speciale.

È infatti auspicabile, di fronte al mutare delle funzioni della pubblica amministrazione, che le procedure di controllo avvengano non più per singoli atti ma per risultati complessivi: tale obiettivo perseguito rispetto agli organi ed ai centri erogatori dello Stato è tanto più valido per i soggetti operanti in regime di contabilità speciale.

L'istituzione di gestioni fuori bilancio è motivata da finalità di superamento dell'ordinario sistema procedurale ritenuto causa di effetti negativi sui tempi e sui costi dell'azione pubblica. La motivazione è tanto più valida per la legge 5 agosto 1981, n. 416, che prevede un quadro di provvidenze per la stampa proprio per ottenere il risanamento produttivo-economico delle imprese editrici, obiettivo da raggiungere entro il 31 dicembre 1985.

L'autorizzazione dell'istituzione di due gestioni fuori bilancio, il conferimento ad un apposito Comitato (articolo 32 legge 416/81) di poteri deliberativi nella concessione delle agevolazioni sono gli strumenti apprestati dalla legge per il raggiungimento il più rapidamente possibile dell'obiettivo sopra descritto.

Il Comitato ha perciò ampi poteri discrezionali e può adottare le procedure da esso ritenute più idonee per la propria attività e, per

tale fine, le procedure di gestione dei fondi possono essere le più varie e nelle norme su richiamate che regolano la materia non c'è alcun obbligo di seguire un metodo piuttosto che un altro.

Rispetto a tali obiettivi, la richiesta da parte dell'Organo di controllo di un ruolo eguale a quello da esso svolto rispetto alla procedure ordinarie di spesa, vanificherebbe, a parere di questa Amministrazione, la stessa presenza di una gestione fuori bilancio.

Ciò esposto, l'Amministrazione sta comunque procedendo alla compilazione ex novo dei rendiconti di cui sopra secondo le osservazioni della Corte dei conti.

La copia degli atti sarà trasmessa al Garante dell'attuazione della legge per l'Editoria istituito ai sensi dell'art. 8 della legge 5 agosto 1981, n. 416.

*
* *

Con riferimento alle affermazioni contenute alla pagina 38 della relazione, concernenti la carenza di personale della Direzione Generale nel suo complesso, dovuta al sensibile deflusso di personale per collocamento a riposo e passaggi di carriera, si precisa che questa Amministrazione ha tempestivamente provveduto durante il 1984 a bandire ed a portare in avanzato stato di espletamento altri concorsi per esami per le diverse qualifiche, al fine di coprire le vacanze nell'organico dovute ai menzionati motivi.

Si conta di poter terminare i detti concorsi e procedere all'assunzione dei relativi vincitori, nel presupposto che ciò sia consentito dalla legge finanziaria per l'anno 1985, entro i primi mesi del 1985, ad eccezione del concorso per la ex carriera di concetto, per il quale a causa dell'elevato numero di partecipanti, la Commissione giudicatrice non riuscirà a formare la graduatoria nell'anno corrente.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL TESORO

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

A) Organizzazione dei servizi.

La Corte dei conti ha nuovamente segnalato che un adeguato potenziamento dei servizi ispettivi di finanza renderebbe più incisiva l'attività di verificazione e corrisponderebbe anche alla necessità del controllo ispettivo sulle numerose gestioni che assumono un rilevante interesse.

*
* *

Al riguardo si fa presente che l'esigenza di un adeguato potenziamento dei servizi ispettivi di finanza è stata tenuta ben presente dall'Amministrazione formando oggetto di apposito provvedimento legislativo — attualmente all'esame del Senato (atto n. 430 concernente il riordinamento della Ragioneria generale dello Stato) — che prevede, all'art. 7, 1° comma, un incremento della tabella organica degli ispettori di finanza da 98 a 150 unità.

B) Organizzazione dei servizi di informatica.

Un tema trattato dalla Corte dei conti attiene all'importanza crescente, nell'organizzazione dei servizi di informatica, delle iniziative connesse alle stime previsionali ed al risultato di cassa nel settore statale ed in quello pubblico allargato, e si auspicano più ampie garanzie di affidabilità delle informazioni attualmente fornibili onde ridurre lo scarto tra previsioni e risultati.

*
* *

Giova precisare che detta affidabilità non è, comunque, da intendere di natura tecnica ma, come la stessa relazione riconosce, di natura funzionale, stante la scarsa collaborazione di diversi enti del settore pubblico allargato nella rilevazione e trasmissione dei flussi di cassa e dei dati previsionali e di consuntivo.

Tali carenze si pensa potranno trovare soluzione attraverso gli elementi di valutazione che saranno acquisiti nel corso delle analisi per

l'ulteriore sviluppo delle attività di automazione dell'area « Conti Pubblici ». Ciò al fine di consentire al Sistema Informativo di assolvere più adeguatamente le funzioni di supporto conoscitivo degli organi decisionali.

Nell'assolvimento di tale finalità si colloca anche l'attività fin qui svolta ed anch'essa in fase di sviluppo in ordine all'accesso del Parlamento alle basi informative della Ragioneria Generale dello Stato, accesso voluto dall'art. 49 della legge n. 526 del 1982. A tale riguardo si ricorda che nel corso del 1983 è stato istituito un comitato tecnico composto da rappresentanti della Camera dei Deputati, del Senato della Repubblica e del Ministero del tesoro per l'esame dei problemi connessi alla realizzazione del collegamento del Parlamento con il Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato.

A conclusione dei lavori è stato prodoto un documento nel quale, previo esame delle problematiche connesse con l'obiettivo citato, si formulavano alcune proposte operative.

Nelle more della definizione della soluzione che dovrà maturare d'intesa fra il Governo ed i Presidenti della Camera e del Senato, la Ragioneria Generale dello Stato fornirà un supporto alle più impellenti necessità conoscitive del Parlamento mediante l'accesso alla base informativa gestionale del proprio Sistema relativamente ad alcuni dati di spesa e di bilancio, individuati in questa prima fase come « gestione dei capitoli » e « fondi globali e controllo di copertura ».

Per rendere più agevole l'utilizzo delle funzioni messe a disposizione si sono svolti nei locali dell'Ispettorato Generale di Finanza alcuni seminari illustrativi ai quali hanno partecipato funzionari dei diversi servizi della Camera e del Senato.

L'avviamento operativo di tali funzioni di interrogazione sarà realizzato entro il prossimo mese di settembre.

B/1) Organizzazione della pubblica amministrazione.

1) *Considerazioni generali*

Nel quadro di una riforma generale la Corte ha, tra l'altro, sottolineato l'esigenza di un pieno adeguamento delle strutture del Ministero del tesoro ai compiti di centro di coordinamento e di controllo dell'intera finanza pubblica che tale Amministrazione ha assunto, in particolare, a partire dalla riforma della contabilità di Stato con la legge 5 agosto 1978, n. 468. Altro problema sul quale si è soffermata è quello dei margini di incertezza che continuano a registrarsi nei rapporti tra Stato e regioni.

*
* *

All'esigenza prospettata dall'Organo di controllo sulle strutture del Ministero del tesoro si è inteso provvedere con la presentazione di un disegno di legge relativo al riordinamento della Ragioneria Generale dello Stato (A/S n. 430).

Detto disegno di legge, nel proseguire gli obiettivi sopraenunciati prevede l'istituzione di un Consiglio di consulenti che dovrà procedere a studi e ricerche nel campo dell'economia del Paese; raccordare piani e programmi a breve e lungo termine formulati dalle Amministrazioni; operare stime sulla gestione di cassa del settore pubblico allargato; analizzare le risultanze della gestione di bilancio.

Contempla, inoltre, l'istituzione, nell'ambito dell'I.G.F., di un servizio ispettivo delle Ragionerie provinciali dello Stato, di fatto già esistente, ciò al fine di migliorare l'azione di coordinamento dell'attività delle Ragionerie provinciali dello Stato, che, onde evitare commistioni tra attività di amministrazione e controllo, non effettueranno più i servizi contabili per conto delle Intendenze di finanza.

Tuttavia la Corte dei conti ha posto in evidenza che il disegno di legge in esame non manca di creare duplicazioni di funzioni e risponde in prevalenza alla logica di una operazione di sistemazione del personale e di una « fuga in avanti » in questo senso.

Al riguardo giova rammentare che il superamento delle attuali lacune conoscitive nel campo della finanza pubblica non può che essere affidato alla indagine scientifica che la Ragioneria Generale dello Stato si prefigge con il riordinamento delle proprie strutture.

In questa prospettiva, si pongono problemi di miglioramento strutturale, di adeguamento strumentale nonchè di qualificazione e di dimensionamento degli organici della Ragioneria Generale dello Stato.

Infatti, il completamento e la coordinazione della previsione dello Stato devono essere accompagnati dalla creazione di una apposita organizzazione che associ la conoscenza della metodologia statistica con la metodologia contabile e tenga conto della economicità al fine di fornire elementi concreti al Governo sulle priorità nelle scelte.

Intimamente collegato a questo punto è il problema del miglioramento dei flussi di informazione, da attuare con il potenziamento del sistema informativo, tenuto conto che la peculiare caratteristica del sistema è la sua dinamica evoluzione, sotto l'impulso sia di fattori di natura tecnica sia di esigenze di estensione dell'automazione a nuove aree e di ammodernamento di quelle già automatizzate.

Infine, il riesame degli organici deve dare una risposta il più possibile esauriente ai problemi creati dalla carenza di personale che, da tempo, travaglia gli uffici della Ragioneria generale dello Stato, con pregiudizio della stessa funzionalità degli uffici in un momento in cui nuovi compiti sono stati affidati all'Istituto da nuove disposizioni di legge che, tra l'altro, hanno aumentato anche le competenze delle Ragionerie provinciali dello Stato.

Nel quadro, quindi, delle finalità di promozione e qualificazione professionale del personale, questa occasione è utile per porre a disposizione dell'Istituto tutte le opportunità offerte dal nuovo ordinamento per qualifiche funzionali e profili professionali, delineato dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, accelerando tuttavia la piena realizzazione di quegli aspetti, pure importaneti della legge, che per motivi diversi attendono ancora di essere attuati.

È evidente infatti che l'esercizio di compiti tanto complessi richiede che la struttura organizzativa del lavoro sia la più possibile aderente ed adattabile alle specificazioni culturali e professionali proprie del contesto, di prevalente contenuto economico finanziario in cui si muove la Ragioneria generale dello Stato.

Ciò richiede che, nel rispetto sostanziale della nuova organizzazione funzionale prevista dalla legge n. 312 del 1980, i profili professionali del personale siano individuati, in modo autonomo da una apposita commissione paritetica, la cui composizione si ispiri ai criteri di formazione della Commissione di cui all'art. 10 dela legge n. 312.

Sempre in questa ottica, viene proposta l'istituzione di una nona qualifica funzionale, per dare sistemazione, secondo il profilo organizzativo definito dalla ripetuta legge n. 312, al personale che svolge compiti di collaborazione diretta del dirigente e di indagine e studio ad alto livello dei fenomeni di politica economica e finanziaria.

L'altro problema affrontato dalla Corte è quello delle crescenti implicazioni fra attività di competenza statale e regionale e la conseguente difficoltà di delineare in modo più netto i limiti di competenza specifica dell'una e dell'altra parte.

Come osservato dalla Corte, al fine di favorire lo scambio di informazioni, la consultazione e il raccordo in relazione agli idirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza reginale è stata istituita la « Conferenza Stato-Regioni ». Tuttavia rimangono sul tappeto grossi problemi in ordine ai quali si spera che si possa addivenire nel più breve tempo possibile a formulare proposte che apportino maggiore chiarezza sia per quanto attiene ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni, sia principalmente, su tutto il tema dei controlli da parte dello Stato, sull'attività delle Regioni e di queste ultime sugli enti locali, al fine di poter indirizzare e rendere più efficace la politica finanziaria del Governo.

B/2) PERSONALE.

1) *Stato di attuazione della legge n.* 312/1980.

La Corte sottolinea, ancora una volta, come la normativa introdotta dalla legge n. 312/1980, abbia avuto una modesta attuazione, con soluzioni in taluni casi che sembrano contraddirne i principi ai quali essa si ispirava.

*
* *

Non sempre sono riusciti i tentativi di evitare deroghe ai principi generali dell'ordinamento del personale nocive ad una organica ed emogenea politica del pubblico impiego.

Riguardo all'attuazione della legge 11 luglio 1980, n. 312, occorre ancora una volta rammentare che a distanza di quattro anni dalla sua entrata in vigore tale legge ha ricevuto soltanto un grado embrionale di attuazione e non è neppure completata nel suo impianto.

Ciò denota la complessità del riordinamento posto in essere e l'incompleta valutazione originaria di tutti i riflessi del nuovo assetto retributivo funzionale.

2) *Trattamento economico.*

L'Organo di controllo pone in evidenza come sia per la dirigenza sia per il restante personale gli aspetti normativi applicati restano quelli economici, mentre gli altri rimangono inoperanti.

*
* *

In merito a quanto osservato dalla Corte dei conti sul trattamento economico fisso e ricorrente del personale civile di ruolo dello Stato nel corso del suddetto anno, si precisa che i miglioramenti economici del personale medesimo sono stati contenuti nei limiti del tasso d'inflazione programmato del 13 per cento (art. 9 della legge 26 aprile 1983, n. 130) rispetto alla spesa sostenuta nel 1982; ciò sia per l'effetto dello abbassamento dall'8 al 6 per cento biennale della progressione economica per classi stipendiali, sia per il differimento temporale dei suddetti miglioramenti contrattuali, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 344.

Tuttavia, un lieve superamento del suddetto limite del 13 per cento potrebbe essersi determinato per l'effetto degli aumenti dell'indennità integrativa speciale nel corso del 1983, i cui incrementi sono stati, infatti, attenuati successivamente, per il semestre febbraio-luglio 1984, ai sensi del decreto legge 15 gennaio 1984, n. 10.

Per quanto concerne il trattamento di famiglia, nel 1983 è iniziata la revisione del trattamento stesso con la istituzione delle maggiorazioni delle quote di aggiunta di famiglia per i nuclei famigliari meno abbienti, ai sensi del decreto legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito, con modificazioni nella legge 25 marzo 1983, n. 79.

Detta revisione è proseguita nel 1984 con la modifica dei livelli di reddito familiare da considerare per l'attribuzione delle suddette maggiorazioni (art. 2 del decreto legge 17 aprile 1984, n. 70, convertito, con modificazioni, nella legge 12 giugno 1984, n. 219) e con la cessazione parziale o totale delle quote di aggiunta di famiglia, in relazione a determinati importi di reddito familiare ed al numero delle persone a carico (art. 20 della legge 27 dicembre 1983, n. 730).

Riguardo al trattamento economico del personale dirigente, si condividono le osservazioni critiche della Corte dei conti sulla provvisorietà di detto trattamento più volte prorogato senza giungere all'auspicato nuovo assetto giuridico ed economico della categoria, per il quale trovasi tuttora all'esame del Parlamento uno schema di disegno di legge-delega (A/C n. 1820).

Tuttavia, va rilevato che il decreto legge 27 settembre 1982, n. 681, convertito, con modificazioni, nella legge 20 novembre 1982, n. 869, ha previsto, con effetto dal 1° gennaio 1983, non già una semplice proroga del trattamento economico di cui al decreto legge 6 giugno

1981, n. 283, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 1981, n. 432, ma anche la valutazione economica delle cosidette anzianità pregresse nei confronti del personale dirigente e la progressione economica dei relativi stipendi in ragione di 8 classi biennali dell'8 per cento — ridotto al 6 per cento dal 1° gennaio 1984, con legge 17 aprile 1984, n. 79, — e successivi aumenti periodici biennali del 2,50 per cento calcolati sull'ultima classe.

3) *Trattamento di quiescenza.*

La Corte dei conti, nell'affrontare l'argomento concernente la materia pensionistica, ha evidenziato due gravi problemi relativi al trattamento di quiescenza del personale statale:

a) l'adeguatezza del trattamento nei rapporti fra tutti gli interessati;

b) la rapidità delle prestazioni in relazione ai tempi di attuazione dei singoli provvedimenti.

Per quanto riguarda il primo punto è stato fatto riferimento al fenomeno delle cosidette « pensioni d'annata », ovvero la sperequazione che si è determinata a seguito dei nuovi miglioramenti economici e dei pensionamenti effettuati sulla base di essi, tutto ciò in assenza di adeguati meccanismi di indicizzazione delle pensioni. Infatti l'attuale sistema di adeguamento delle pensioni al costo della vita e quello collegato alla dinamica retributiva, che attualmente tiene conto del salario dei lavoratori dell'industria, non sono tali da garantire un aumento percentuale pari all'incremento dell'inflazione.

Per quanto concerne invece il problema della legislazione sul trattamento di quiescenza del personale dello Stato la Corte ha evidenziato che essa sta diventando sempre più complessa a causa del succedersi ininterrotto di nuove leggi che danno luogo ad un « corpus » di norme settorali fra le più vaste e le più difficili da coordinare in sede applicativa. Di conseguenza l'azione amministrativa diventa sempre più lenta.

Inoltre, appesantimenti specifici nei procedimenti di pensioni in alcuni suoi aspetti o varianti sono stati rilevati per quanto riguarda la *ricongiunzione dei servizi* ai sensi della legge n. 29/1979 la cui normativa presenta aspetti di complessità tale da ingenerare ritardi nella definizione dei provvedimenti, frequenti errori nella determinazione dei contributi e conseguenze allungamento dei tempi di liquidazione.

Analoghi difetti sono stati incontrati nella nuova disciplina del riscatto dei periodi di studio universitario (decreto legge 1° ottobre 1982, n. 694, convertito con modificazioni nella legge 29 novembre 1982, n. 881; decreto ministeriale 8 aprile 1983).

Anche le pensioni privilegiate è stato rimarcato che i tempi di liquidazione sono appesantiti da un mancato decentramento di attribuzioni e da duplicazione di competenza in tema di pareri.

È stato, inoltre, rilevato, circa i reali vantaggi offerti dal trasferimento del controllo sugli atti relativi al trattamento di quiescenza dalla sede preventiva a quella successiva, che tale trasferimento non ha del

tutto eliminato i ritardi e gli inconvenienti recati dal precedente sistema, per cui sarebbe auspicabile un maggiore coordinamento dell'azione delle varie Amministrazioni.

Infine, in tema di riordino generale dei trattamenti pensionistici la Corte ha posto in evidenza quelli che sono i tratti caratteristici del sistema previdenziale dei dipendenti statali ovvero la non esistenza di un « fondo pensioni ». A tale proposito ha ipotizzato un'analisi gestionale concludendo che, per condurre ad un sostanziale equilibrio della gestione previdenziale statale, sarebbe sufficiente un minimo aumento contributivo da ripartire tra dipendenti e datore di lavoro. Ciò ad avviso della Corte consentirebbe anche di pervenire ad un idoneo sistema di perequazione delle pensioni.

*
* *

In ordine alle suddette considerazioni si ricorda che taluni argomenti sono attualmente oggetto di disamina da parte delle forze politiche e sociali. In particolare il problema delle cosidette « pensioni d'annata » del settore pubblico è all'esame del Parlamento con il disegno di legge A/C n. 1789 che ha avviato la: « Perequazione dei trattamenti pensionistici in atto dei pubblici dipendenti.

Circa le notevoli difficoltà evidenziate nella applicazione delle varie disposizioni recentemente intervenute in materia pensionistica, è da considerare che tali difficoltà derivano in gran parte dal processo di omogeneizzazione che è stato avviato con la legge n. 29/1979 sulla ricongiunzione dei servizi. Infatti tali disposizioni, che sono peculiari per molteplici aspetti del settore privato, hanno determinato non pochi problemi per l'inserimento di dette disposizioni nel contesto normativo concernente il pubblico impiego, che tiene conto delle caratteristiche particolari del rapporto pubblico (stabilità del posto, continuità della contribuzione previdenziale, ecc.).

Per quanto riguarda infine il riordino generale dei trattamenti pensionistici sono note le difficoltà che attualmente sussistono per pervenire alla formulazione di un provvedimento che tenga conto della esigenza di contenere la crescita della spesa previdenziale e nello stesso tempo assicuri una idonea salvaguardia delle diverse posizioni delle varie categorie che attulmente hanno particolari disposizioni che consentono prestazioni differenziate ed in taluni casi più favorevoli di quelle previste per la generalità dei lavoratori dipendenti.

C) Potenziamento del sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato.

Altro tema di particolare interesse è quello relativo al potenziamento del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato, sia sotto il profilo della acquisizione al Sistema stesso di nuove aree della finanza pubblica, sia sotto quello delle strutture già automatizzate.

*
* *

Si rileva come detto potenziamento abbia a presupposto l'approvazione da parte del Parlamento del progetto di riforma della Ragioneria Generale dello Stato che prevede, tra l'altro, la più ampia automazione della attività degli organi centrali dell'Istituto e fissa un organico di 300 dipendenti per la conduzione operativa del Centro elaborazione dati.

È appena il caso di soggiungere che ciò consentirà di percorrere una ulteriore tappa nel processo di riconduzione all'Amministrazione di attività che, per mancanza di personale adeguatamente qualificato, sono necessariamente state affidate a consulenti esterni.

Giova, comunque, ricordare che in detto processo la Ragioneria Generale dello Stato è già subentrata nella titolarietà dei contratti di acquisizione delle apparecchiature costituenti l'*hardware* del Sistema Informativo. Sono inoltre stati già espletati tutti gli atti istruttori propedeutici alla acquisizione di idonei locali ove ospitare il Centro elaborazione dati il cui trasferimento dalla attuale sede dovrebbe essere avviato già nello scorcio del corrente anno.

La definizione legislativa del progetto di riforma citato consentirà di espletare gli occorrenti adempimenti per l'acquisizione delle risorse umane che, previo opportuno addestramento e qualificazione professionale, saranno adibite alle attività di conduzione operativa del Sistema.

In tale direzione l'Istituto si è mosso anche in assenza della norma che consentirà il reperimento delle necessarie risorse, tant'è che il contratto vigente di affidamento alla Società Italsiel della conduzione del Sistema prevede un graduale subentro in detta attività attraverso la costituzione di gruppi di lavoro misti composti da personale della Ragioneria Generale e della Società affidataria nei quali le risorse esterne verranno man mano sostituite da personale dell'Istituto.

D) ATTIVITÀ CONTRATTUALE.

In ordine all'attività contrattuale svolta dalla Amministrazione dello Stato nel corso dell'esercizio finanziario 1983, la Corte dei conti — premessa l'importanza della domanda pubblica, sia quale fattore di sviluppo di interi comparti industriali, sia ai fini anticongiunturali — ha rilevato, peraltro, che sono rimaste pressochè inesplorate le capacità di tale domanda come fattore propulsivo del sistema produttivo attraverso soprattutto una programmazione degli acquisti che abbia, indirettamente, anche l'effetto di diminuire il rischio di incertezze del mercato e favorire così investimenti a lungo termine, necessari specialmente nel campo della ricerca.

Le cause preponderanti di ciò — secondo la Corte dei conti — vanno ricercate nelle carenze della pubblica Amministrazione nonchè nell'attuale assetto normativo del tutto insoddisfacente, la cui inidoneità è stata avvertita anche dal legislatore col dettare la norma, del tutto anomala, di cui all'art. 10, 17° e 18° comma, della legge finanziaria 1983, che costituisce una sorta di deroga in bianco a tutte le norme esistenti.

Norme siffatte, se costituiscono una presa d'atto della non rispondenza del vigente sistema normativo alle attuali esigenze, sono però inidonee a porvi rimedio proprio per essere del tutto « extra ordinem ». Tanto è vero che la norma citata è rimasta sinora completamente inoperante.

Sempre sotto l'aspetto normativo, la Corte rileva altresì che continua, anche se in maniera non organica, la tendenza legislativa ad escludere la fase del parere dell'*iter* di formazione del contratto o a sostituire alla generale e tradizionale competenza in materia del Consiglio di Stato, almeno per i contratti di più rilevante importo, quella di altri organi appositamente costituiti.

Dalle considerazioni che precedono la Corte dei conti fa discendere la necessità che il sistema della contrattualistica pubblica sia rinnovato perseguendo un disegno organico.

Premesse le suesposte notazioni di ordine normativo, la Corte si è, quindi, soffermata sull'aspetto operativo dell'attività contrattuale, ripetendo, in sostanza, le considerazioni già formulate nelle precedenti relazioni, delle quali si riportano, di seguito, le più significative ed omettendo quelle interessanti in modo specifico talune Amministrazioni:

1) Circa il sistema di scelta del privato contraente, viene rilevato che, mentre il ricorso alla licitazione privata risulta quello numericamente di gran lunga preponderante, il ricorso alla trattativa privata riguarda la maggior parte dei contratti di più rilevante importo, tra i quali vanno annoverati quelli relativi alla fornitura di prodotti ad alta tecnologia;

2) per quanto concerne la licitazione privata, viene posto in evidenza che l'attuale sistema è basato prevalentemente sull'iscrizione in appositi albi di fornitori, tenuti dalle singole Amministrazioni; sistema improntato a criteri che, da un lato, tendono a cristallizzare una realtà che è, invece, dinamica e, dall'altro, non sempre riescono a dare una adeguata rappresentazione della realtà produttiva, non prendendo in considerazione elementi importanti, quali, ad esempio, il possedere o meno l'impresa propri adeguati centri di ricerca e quindi le capacità di sviluppo e di innovazioni;

3) una certa consistenza, numerica e finanziaria, vanno assumendo i contratti di locazione di beni mobili strumentali (*leasing*). In tali contratti — stipulati quasi sempre con grandi industrie multinazionali che agiscono sostanzialmente in regime di monopolio — il contraente più debole è in effetti l'Amministrazione; da ciò il ricorrere di di clausole, talora di tipo vessatorio nei confronti dell'Amministrazione stessa e, in ogni caso, predisposte unilateralmente dalla ditta contraente e accettate supinamente;

4) molto rilevante continua ed essere l'onere complessivo per la revisione dei prezzi contrattuali, il quale, ponendosi come un meccanismo automatico di incremento della spesa, costituisce la spinta propulsiva che porta gli oneri per corrispettivi contrattuali al di là dei prezzi convenuti, scolvolgendo così le previsioni di spesa e sottraendo, di fatto, parte delle risorse stanziate per la realizzazione di nuove opere. Rimedio a tale stato di cose potrebbe forse porsi attraverso la rigida

esclusione — stabilita normativamente o contrattualmente e di volta in volta costantemente verificata — dei materiali approvvigionati dall'impresa prima dell'approvazione del contratto dal calcolo revisionale e con una attenta ricerca ed eliminazione di tutte le cause, amministrative e tecniche, che prolungando i tempi di esecuzione, fanno aumentare gli oneri revisionali;

5) in tema di prestazioni effettuate fuori contratto, che danno luogo ad atti di riconoscimento di debito, sono stati puntualizzati i seguenti principi: l'atto di riconoscimento di debito, può essere adottato solo in via eccezionale e soltanto dal Ministro e non anche dai dirigenti, deve essere adeguatamente motivato ed è opportuno, — ma non necessario, sotto il profilo di stretta conformità a legge — che venga sottoposto al parere del Consiglio di Stato.

*
* *

In ordine alle suesposte considerazioni della Corte dei conti, si ritiene, in primo luogo, di rammentare che l'inidoneità del vigente assetto normativo a soddisfare le attuali esigenze, è stata, da tempo, avvertita dalla Ragioneria Generale dello Stato, la quale, com'è noto, ebbe a predisporre un apposito schema di disegno di legge inteso a disciplinare organicamente e univocamente tutta la materia contrattuale. Tale schema — che ottenne il parere favorevole della Corte dei conti e del quale fu richiesto l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri nel 1979 — non ebbe, tuttavia, ulteriore corso, per la mancata adesione da parte del Ministero dei Lavori Pubblici.

Successivamente, la stessa Ragioneria Generale dello Stato, sempre allo scopo di adeguare il sistema normativo in atto alle reali esigenze, ebbe a predisporre altro schema di disegno di legge recante la disciplina delle procedure contrattuali per l'esecuzione di programmi di ricerca e per l'acquisizione di prodotti ad alta tecnologia, al fine precipuo di legittimare, con le dovute cautele, il ricorso alla trattativa privata per le suddette fattispecie, per le quali le procedure concorsuali mal si conciliano con l'esecuzione delle relative prestazioni contrattuali. Tale disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri, è stato presentato al Parlamento in data 30 maggio 1984. (A.C. 1768).

Sempre in tema di normativa va posto in evidenza che, per quanto concerne il lamentato susseguirsi e sovrapporsi di norme settoriali e derogatorie al sistema vigente, tali deroghe si riferiscono all'esecuzione di programmi eccezionali ed urgenti — caratteristiche queste che giustificano la creazione di appositi organi consultivi ed il ricorso alla trattativa privata — con effetti temporali limitati e, quindi destinati ad esaurirsi in breve periodo.

Va segnalato, peraltro, che, in sede di esame degli schemi di provvedimenti della specie sopra ricordata, è stato, di regola, negato l'assenso a proposte di norme contenenti deroga generica all'assetto vigente, richiedendo, invece, l'individuazione puntuale delle singole deroghe.

Circa il rilievo secondo cui alle gare a licitazione privata sono invitate sempre le stesse poche ditte, individuate sulla base degli elen-

chi dei fornitori, tenuti dalle singole Amministrazioni, si rammenta che la legge 30 marzo 1981, n. 113, recante norme di adeguamento alle procedure di aggiudicazione delle pubbliche forniture alle direttive comunitarie, al fine di assicurare la partecipazione, anche a tale tipo di gara del maggior numero possibile di concorrenti, prevede che la licitazione privata sia svolta in due distinte fasi: la prima, consistente nella richiesta della domanda di partecipazione alla gara attraverso un bando aperto a tutti i possibili concorrenti; la seconda, nella scelta da parte dell'Amministrazione, anche sulla base delle capacità tecniche, finanziarie ed economiche, dei concorrenti ritenuti idonei e nell'invito agli stessi a presentare le relative offerte.

Relativamente ai contratti di locazione di beni strumentali (*leasing*) — per i quali la Corte dei conti ha rilevato che in essi il contraente più debole è, in effetti, l'Amministrazione, in quanto, talvolta, essa è costretta ad accettare clausole, talora di tipo vessatorio, predisposte unilateralmente dall'altro contraente — è da ritenere che il problema potrà essere risolto con l'emanazione di una apposita normativa — di cui esistono varie iniziative parlamentari — intesa a disciplinare tale specie di contratto non previsto dal codice civile.

Infatti, allo stato attuale, in assenza di una normativa « *ad hoc* » in materia, anche la giurisprudenza non è concorde in ordine alla natura e, conseguentemente, agli effetti giuridici di siffatti contratti. Ciò in quanto, parte di tale giurisprudenza qualifica il contratto di *leasing*, come contratto atipico, assimilabile alla vendita con riserva di proprietà e, l'altra ritiene che il *leasing* presenti un contenuto negoziale assimilabile a quello del contratto di locazione.

Quanto al rilevante onere per la revisione dei prezzi contrattuali ed ai rimedi suggeriti dalla Corte dei conti, per farvi fronte, consistenti nello stabilire, normativamente o contrattualmente, l'esclusione dal calcolo revisionale i materiali approvvigionati dall'impresa prima dell'approvazione del contratto e l'eliminazione di tutte le cause che prolungano i tempi di esecuzione del contratto, si ritiene di rammentare che tali rimedi sono, sostanzialmente, già previsti dalla normativa vigente.

Infatti, per l'esecuzione di opere pubbliche di importo superiore a due miliardi di lire, l'art. 1 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, dispone che la revisione viene effettuata tenendo conto dello sviluppo esecutivo risultante dal programma dei lavori a tale fine esclusivo predisposto dall'Amministrazione e che, nel caso di interruzione temporanea o di ritardo dei lavori per fatti imputabili all'impresa, è tenuto fermo lo sviluppo esecutivo risultante dal programma. Per i lavori di importo inferiore a quello sopra citato, l'art. 1 del decreto legislativo Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, e successive modificazioni, che tuttora regola la materia, dispone, tra l'altro, che, quando trattasi di revisione in aumento, questo non si applica alla quantità di lavoro che l'appaltatore avrebbe potuto eseguire e non abbia eseguito in proporzione al tempo trascorso dalla consegna dei lavori, né si applica ai materiali precedentemente approvvigionati in cantiere.

Per quanto concerne le forniture, il regio decreto legislativo 13 giugno 1940, n. 901, anch'esso regolante tuttora la materia e contenente

taluni principi da osservare nella predisposizione delle clausole contrattuali, all'art. 4, dispone tra l'altro, che la revisione non è consentita per i materiali approvvigionati precedentemente e, nel caso di revisione in aumento, questo non si applica a quella parte della fornitura che l'impresa avrebbe dovuto eseguire nel periodo anteriore al riconosciuto aumento del prezzo.

Ciò posto, è da ritenere che il contenimento dell'onere per la revisione dei prezzi possa essere conseguito attraverso la puntuale e rigorosa applicazione della normativa sopra richiamata.

Si ritiene di rammentare, altresì, che — come sottolineato dalla Corte dei conti — al fine di ridimensionare l'onere in discorso, il Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato con circolare n. 70 del 24 settembre 1979, ebbe a disporre che, in applicazione analogica della norma riferita ai soli lavori pubblici di cui all'art. 14 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, anche per tutti gli altri contratti va esclusa dal calcolo della revisione la parte del prezzo contrattuale corrisposta a titolo di anticipazione.

Infine, per quanto concerne gli atti di riconoscimento di debito ed alla puntualizzazione, da parte della Corte dei conti, dei principi da osservare ai fini del ricorso a tale istituto, si rammenta che, sin dal 14 ottobre 1980, con circolare n. 66 furono impartite disposizioni a tutte le Amministrazioni dello Stato, nel senso richiesto dalla stessa Corte dei conti.

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI E DEL PERSONALE

Relativamente alla considerazione della Corte circa il fatto che « ancora non si realizzano quelle riforme strutturali che gli consentirebbero di muoversi con efficienza commisurata alle necessità di un quadro finanziario ed economico particolarmente complesso », viene rilevato che la Corte stessa ha sottolineato come fatto positivo la ripresa nella presente legislatura del disegno di legge (A.S. n. 310) con il quale si prevede, fra l'altro, un aumento degli impiegati anche dei ruoli centrali del Ministero, oltre che una loro adeguata distribuzione tra le diverse qualifiche funzionali.

La notazione della Corte può essere, pertanto, ritenuta superata.

Circa i dati numerici relativi al personale, premesso che la Corte dei conti fornisce elementi globali relativi sia ai dipendenti amministrati dalla Ragioneria generale dello Stato che a quelli dei ruoli provinciali del Tesoro ed a quelli amministrati dalla Direzione generale di cui trattasi, si fa presente che la mancata integrale copertura in tempi brevi dei posti vacanti deve essere individuata, oltre che nella complessità delle procedure, nel blocco delle assunzioni previsto dalle ultime leggi finaziarie e nella riserva che la legge impone a favore dei giovani assunti ai sensi della legge 29 febbraio 1980, n. 33, e da collocare nei ruoli mediante uno speciale procedimento — coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la funzione pubblica — disciplinato dalla recente legge 16 maggio 1984, n. 138.

In ordine poi alla copertura dei posti disponibili nella qualifica di Primo Dirigente, si evidenzia che a seguito della deliberazione del Consiglio di Amministrazione in data 30 novembre 1984, è stato provveduto alla promozione ed assunzione ad altrettante divisioni di tredici funzionari dei servizi amministrativi centrali, mentre per quanto attiene ai restanti posti vacanti si provvederà quanto prima ai sensi della legge 10 luglio 1984, n. 301.

DIREZIONE GENERALE DEL TESORO

Nel testo della relazione sono formulate osservazioni in merito alla nota questione del cambio del giorno, previsto dall'art. 1 della legge 3 marzo 1951, n. 193, che le Amministrazioni statali sono tenute ad applicare nell'effettuare l'anticipazione al Contabile del Portafoglio, quale controvalore della valuta estera.

L'Ufficio di controllo Atti del Portafoglio ha rilevato al riguardo, in mancanza di un adeguato supporto normativo, che l'adozione del

cambio libero darebbe luogo a considerevoli inconvenienti, collegati, specie in periodo di frequenti oscillazioni, a scoperti di tesoreria, con ulteriore aggravio del sistema operativo del Ministero del tesoro, in relazione alle variazioni di bilancio effettuate per le conseguenti operazioni di conguaglio.

La Corte, constatata la necessità di più adatte procedure, segnala a tal fine la necessità di un idoneo aggiornamento della vigente normativa predisposta per motivi valutari non comparabili con quelli attuali.

In proposito si osserva che l'accertata instabilità del mercato dei cambi e le oscillazioni delle valute non consentono la possibilità di estendere alle altre amministrazioni statali il sistema del cambio fisso applicato dal Ministero degli affari esteri, in quanto non tutti i dicasteri interpellati sono concordi nel ritenerne la validità, tenuto conto che tale sistema non riesce ad attenuare il divario tra anticipazioni al Portafoglio e costo dell'operazione.

In relazione a ciò, considerata la difficoltà tecnica di rinvenire una soluzione soddisfacente della dinamica monetaria e delle diverse esigenze delle varie amministrazioni, dopo aver vagliato tutte le possibili ipotesi, si ritiene che le modalità indicate nella circolare D.G.T. 8 settembre 1982, n. 838708/2, riescano a conciliare, anche se in modo non perfetto, le disposizioni legislative con le concrete esigenze di funzionamento dei dicasteri interessati.

Per quel che concerne invece le osservazioni formulate sui conti valute Tesoro, si fa presente che il disegno di legge, predisposto dal Ministero degli affari esteri di intesa con quello del tesoro, già approvato dal Senato, si trova all'ordine del giorno della Camera dei deputati (A. C. n. 2017).

Per quanto attiene, poi alla rilevata mancata acquisizione del preventivo parere del C.I.C.R., in occasione dell'emissione di C.C.T., effettuata con la procedura d'urgenza di cui all'art. 14 del regio decreto legislativo 12 marzo 1936, n. 375, convertito nella legge n. 141 del 7 marzo 1938, si segnala che la questione è da ritenere risolta dalla legge finanziaria 1984, nel senso che non è più necessario richiedere tale parere.

In ordine alle osservazioni espresse relativamente al Fondo di rotazione per iniziative economiche a Trieste e Gorizia e gestioni collegate, si osserva che nel fornire alla Corte dei conti, così come richiesto dalla stessa, opportuni chiarimenti concernenti condizioni e modalità che regolano le predette gestioni, si è provveduto ad integrare la documentazione già trasmessa a corredo dei rendiconti relativi all'anno 1982.

Per la parte riguardante le grandi imprese di crisi, legge 3 aprile 1979, n. 95, si reputa opportuno precisare che il ritardato pagamento rispetto ai tempi di attivazione della garanzia statale, verificatosi peraltro nell'anno 1982 e non nel 1983, è stato determinato esclusivamente per ragioni di bilancio, nel senso che i criteri di estremo rigore, con i quali sono stati preventivati gli accantonamenti sui fondi glo-

bali, non hanno consentito per il 1982 di individuare spazi per tale esigenza.

Circa i rendiconti resi dalla Consob per gli anni 1976/1982, menzionati nella relazione in oggetto, si ritiene doveroso quanto segue.

Il predetto Istituto, che provvede all'autonoma gestione del capitolo 5333 del bilancio del Tesoro con rendiconto soggetto al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 1 *sub.* 1 della legge n. 216/1976, ha fornito riscontro alle osservazioni formulate sui rendiconti relativi al periodo in questione con note n. 84/02318 e n. 10110, rispettivamente del 5 giugno e 17 luglio 1984, dalle quali emerge la disponibilità della Consob ad uniformarsi alle richieste della Corte nei casi di divergenza interpretativa della normativa in materia.

Relativamente alla questione del requisito della cittadinanza italiana nei concorsi ad agente di cambio, si fa presente che l'Amministrazione, invitata all'attuazione della normativa comunitaria sulla libertà di stabilimento per le libere professioni (art. 52 trattato CEE), pena la denuncia alla Corte di giustizia, aveva ritenuto scindibile la figura dell'agente di cambio, quale pubblico ufficiale sottoposto alla normativa dell'art. 55 dello stesso trattato e perciò in possesso della cittadinanza italiana, da quella del professionista assoggettato al citato art. 52 e, come tale, svincolato dal requisito della cittadinanza italiana.

Poichè nonostante le argomentazioni giuridiche prodotte la Sezione Controllo della Corte, con decisione n. 13388, del 10 novembre 1983, ha rifiutato il visto e la conseguente registrazione per due dei bandi di concorso ad agente di cambio presso la Borsa Valori di Bologna e di Trieste, si sono dovuti riformulare i bandi, uniformandosi alla decisione espressa dalla Corte, e ciò per non compromettere le esigenze di funzionamento delle due Borse e via via di tutte e altre, considerato il notevole numero di posti attualmente vacanti nei singoli ruoli e le proposte formulate in tal senso dalla Consob ai sensi dell'art. 132 del decreto del Presidente della Repubblica n. 138/1975.

Per quanto concerne, infine il problema della liquidazione degli indenizzi dovuti a cittadini ed enti che abbiano abbandonato i loro beni in territori già sottoposti prima dell'ultima guerra alla sovranità italiana, devesi evidenziare che non possono non condividersi le considerazioni della Corte circa l'estensione delle procedure più snelle di liquidazione per danni di guerra, approvate con la legge 22 ottobre 1981, n. 593 e dimostratesi particolarmente efficaci.

Al riguardo, si fa presente che le sopra indicate esigenze hanno trovato attuazione nella legge 16/80 e nel disegno di legge n. 2151, ora all'esame delle Camere, ove è previsto che le liquidazioni di indennizzi per beni abbandonati vengano effettuate direttamente dal Ministero del tesoro e non più demandate all'Intendenza di Finanza di Roma.

Ciò allo scopo di evitare un'ulteriore istruttoria da parte del predetto Ufficio, per le mutate situazioni giuridiche, che frequentemente vengono a determinarsi nei titolari aventi causa e quindi con dispendio di forze lavorative e soprattutto perdite di tempo, il tutto ovviamente, a scapito dei cittadini interessati.

SITUAZIONE DEL LAVORO DELLA DIREZIONE GENERALE AL 31 DICEMBRE 1984

UFFICI	Pratiche da definire al 1° gennaio 1984		Pratiche successivamente pervenute	Totale	Pratiche definite	Pratiche da definire al 31 dicembre 1984	
	Pratiche istruite in attesa di risposta dagli interessati o da Enti vari	Pratiche da definire o da istruire				Pratiche istruite in attesa di risposta dagli interessati o da Enti vari	Pratiche da definire o da istruire
Commissioni mediche periferiche di guerra	—	8.724	23.576	32.300	23.903	—	8.397
Commissione Medica Superiore	—	4.921	14.006	18.927	14.908	—	4.019
Direzione generale							
Pensioni dirette (aggravamenti, rivalutazioni, miglioramenti tabellari ed economici, ecc.)	27.773	713	11.136	39.622	16.592	23.030	—
Pensioni indirette	38.897	31.296	15.912	86.105	27.821	37.673	20.611
Ricorsi Gerarchici	6.375	302	5.413	12.090	(*) 10.406	1.357	327
Revisioni amministrative	—	—	1.765	1.765	1.110	592	63
Comitato di liquidazione							
Approvazione di provvedimenti definizione pensioni predisposti dalla Direzione Generale	2.611	5.691	38.273	46.575	42.626	3.181	768
Pareri su ricorsi gerarchici	1.604	821	7.413	9.838	9.632	206	—

(*) di cui 3.892 inviati agli atti per superamento del termine biennale di cui all'art. 24 del D.P.R. 834.

DIREZIONE GENERALE DELLE PENSIONI DI GUERRA

Nella relazione in argomento viene posto in rilievo come per effetto del decreto ministeriale 27 luglio 1982 che ha introdotto nuove « norme per il funzionamento e le procedure del Comitato di liquidazione delle pensioni di guerra » sia stato possibile esaminare e definire, nell'anno 1983, circa 33.000 ricorsi gerarchici.

Viene poi rilevato che nell'anno in questione sono state altresì definite n. 66.181 istanze di pensione, avviando l'istruttoria di rito per n. 73.075 pratiche e riducendo l'arretrato, in massima parte concernente istanze prodotte da coniugi di caduti, a n. 23.311 pratiche.

In proposito deve segnalarsi che trovasi in corso di perfezionamento un nuovo sistema informativo integrato per le pensioni di guerra (SIPEG) che dovrà contribuire a ridurre considerevolmente i tempi delle procedure.

A tali fini il Provveditorato generale dello Stato ha stipulato di recente il contratto con la ditta Sperry-Univac per la fornitura in locazione del nuovo sistema elettronico centrale, mentre restano da stipulare i contratti per la fornitura dei terminali ed il contratto per la rilevazione dei dati dello schedario.

Nell'allegato prospetto sono riportati i dati relativi al lavoro svolto nell'anno 1984 dai quali può rilevarsi come l'arretrato si sia ulteriormente assottigliato malgrado le numerose istanze pervenute seccessivamente al 1° gennaio 1984.

DIREZIONE GENERALE DEI SERVIZI SPECIALI E DEL CONTENZIOSO

A seguito del potenziamento della sua struttura, conseguente alla assegnazione di tre nuove divisioni scorporate dalla Direzione generale dei Danni di guerra, si è potuto procedere ad una ristrutturazione dei servizi che, nel settore del contenzioso valutario, consente di definire con decreto del Ministro tutti i contesti che la Commissione consultiva per le infrazioni valutarie invia con il proprio parere.

L'arretrato, alla fine di ogni anno, è ora limitato a quei pareri che, pervenuti negli ultimi anni dell'anno, sono successivamente posti in trattazione nel gennaio dell'anno successivo.

Ciò si è reso possibile non solo per il fatto che si sono potuti organizzare in maniera più efficace i vari settori del contenzioso valutario stesso (decretazione, esecuzione, contenzioso), ma anche a seguito dell'assegnazione di alcune unità, quasi tutte provenienti dalla cennata Direzione generale dei Danni di guerra (1 Dirigente superiore, 1 Primo dirigente, 1 Ispettore generale R.E., 2 Segretari, 5 Coadiutori principali).

Il problema della esiguità del personale rimane comunque di primaria importanza soprattutto in vista dell'approvazione del disegno di legge sulla depenalizzazione, ancora all'esame del Parlamento. In questa ipotesi, infatti, il trasferimento alla procedura amministrativa di tutti gli illeciti valutari inferiori ai 100 milioni, farebbe riversare sugli Uffici tutti quei contesti superiori ai 5 milioni che attualmente sono pendenti presso l'Autorità giudiziaria ordinaria, con notevole aggravio del lavoro.

Circa lo snellimento delle procedure, non si può che concordare con le osservazioni della Corte dei conti.

L'esigenza di una razionalizzazione di tutta la materia del Contenzioso valutario amministrativo che più volte e in più sedi si è avuto modo di sottolineare, ha trovato positivo riscontro nel già citato disegno di legge ora all'esame del Parlamento.

Infatti oltre alla previsione di un sistema di oblazione automatica dell'art. 9, tra le materie oggetto di delega al Governo sono previste la revisione ed il riordinamento possibilmente in omogeneità alle norme di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 del « procedimento relativo all'accertamento dell'illecito valutario ed alla irrogazione delle sanzioni amministrative ».

Quando si passerà all'attuazione della delega non si mancherà di sottoporre all'attenzione delle sedi competenti le proposte di snellimento, razionalizzazione e potenziamento già elaborate.

Tra i punti più delicati della revisione prevista nella norma delegata rientra certamente quella prescrizione quinquennale su cui si sofferma la relazione della Corte di conti.

Va al riguardo evidenziato che il procedimento di definizione di un contesto valutario amministrativo è articolato in distinte fasi ognuna delle quali è affidata, in successione logica e cronologica, alla esclusiva competenza di un diverso organo (accertamento e contestazione della violazione: organi verbalizzanti - artt. 2 e 3 regio decreto legislativo 12 maggio 1938, n. 794; istruttoria e relazione illustrativa: Ufficio italiano dei cambi - articoli 4 e 5 citato regio decreto legislativo; eventuale supplemento di istruttoria e parere: Commissione consultiva per le Infrazioni valutarie - artt. 6 e 7 citato regio decreto legislativo; emissione del decreto: Ministero del tesoro - art. 8 citato regio decreto legislativo; notifica ed esecuzione del decreto stesso - art. 7 regio decreto legislativo 5 dicembre 1983, n. 1928).

In tale quadro procedimentale si innesta la questione della prescrizione che trova la propria previsione normativa nell'art. 17 - I° comma, legge 7 gennaio 1929, n. 4 richiamato dall'art. 3 del regio decreto legislativo 5 dicembre 1938, n. 1928, in base al quale « il diritto dello Stato alla riscossione della pena pecuniaria si prescrive col decorso di 5 anni dal giorno della commessa violazione ».

In questo tema la giurisprudenza, le cui consolidate pronuncie costituiscono, assieme alla consulenza dell'Avvocatura dello Stato, i criteri-guida dell'attività amministrativa nel settore, ha avuto indirizzi oscillanti che ovviamente si sono riflessi sui comportamenti operativi dell'Amministrazione.

Infatti, in passato, la giurisprudenza in materia era che il processo verbale di accertamento interrompesse il decorso della prescrizione con effetto permanente fino alla emissione del decreto (v. Cass. 29 ottobre 1974, n. 3261).

Tale orientamento giurisprudenziale trovava sostanziale conferma anche nel periodo successivo; infatti, anche se con sentenza 28 giugno 1975, n. 2559, la stessa Commissione sembrò mutare indirizzo, attribuendo al processo verbale efficacia interruttiva solo con effetto istantaneo, con successiva decisione 7 aprile 1976, n. 1223, ribadì il precedente orientamento affermando che « il procedimento amministrativo iniziato col predetto verbale incide sul corso della prescrizione per l'intera durata di esso procedimento, che costituisce una attività necessaria, prima del cui esaurimento il provvedimento di irrogazione della pena non può essere emesso ».

Tale consolidato orientamento giurisprudenziale rendeva superfluo il compimento da parte dell'Amministrazione di specifica attività interruttiva della prescrizione, dovendosi la stessa legittimamente ritenere sospesa per l'intera durata del procedimento.

Senonchè, con sentenza 3 aprile 1978, n. 1502, la Corte di cassazione ha mutato indirizzo e riprendendo il principio già enunciato nella citata sentenza n. 2559/75, ha riconosciuto al processo verbale di accertamento efficacia interruttiva con effetto soltanto istantaneo.

Non condividendosi questo nuovo indirizzo in ciò confortati da alcune Avvocature distrettuali dello Stato, veniva adombrata l'opportunità di riportare l'argomento all'esame della Corte di cassazione, possibilmente a sezioni unite, al fine di tentare di ottenere un ribaltamento di indirizzo.

L'Avvocatura generale — investita della questione — pur riconoscendo obiettiva validità alle tesi del Tesoro, esprimeva il parere che fosse inutile ed inopportuno insistere per tentare di rimuovere un principio sul quale la giurisprudenza sembrava ormai essersi definitivamente attestata e suggeriva, nel contempo, che da parte dell'Amministrazione si provvedesse a porre in essere attività interruttiva della prescrizione mediante notifica agli interessati di atti preparatori del procedimento in corso.

Tenuto conto della struttura articolata di detto procedimento, come sopra chiarito, il suggerimento dell'Avvocatura generale è stato tempestivamente portato a conoscenza sia della Commissione Consultiva sia dell'Ufficio italiano dei cambi. È da precisare che la Commissione consultiva in seguito alla citata sentenza della Cassazione n. 1502/78 ed al progressivo consolidarsi del principio in esso fissato aveva già da tempo iniziato ad esperire attività interruttiva inviando agli interessati un proprio atto che trova fondamento nei poteri istruttori riconosciuti dall'art. 7 del regio decreto legislativo 12 maggio 1938, n. 794, atto che presentava i requisiti che secondo la Cassazione stessa erano necessari per riconoscergli idoneità ed interrompere la prescrizione, cioè atto del procedimento che ha nel procedimento stesso una sua funzione: deve contenere l'espressa volontà dell'Amministrazione di riscuotere la penalità che potrà essere inflitta

e deve essere portato a conoscenza dell'interessato (la suddetta idoneità è stata recentemente riconosciuta dalla giurisprudenza di merito: Tribunali di Trieste, Torino e Como).

Tuttavia, l'Avvocatura distrettuale di Milano suggeriva che all'attività interruttiva provvedesse direttamente questo Ministero quale titolare del credito accertando.

Atteso che nell'ambito della fase del procedimento di sua spettanza la relativa disciplina non prevede atti funzionali al procedimento stesso all'infuori dell'emanazione del provvedimento di definizione del contesto valutario e del suo invio alle competenti Intendenze di Finanza per la notifica e l'esecuzione, si proponeva di adottare un atto che pur attenendo alla procedura in corso presso la competente Commissione consultiva, per il fatto di provenire dall'Amministrazione creditrice avrebbe acquistato un più efficace effetto interruttivo del termine di prescrizione. La proposta veniva condivisa dall'Avvocatura generale, cosicchè da quel momento l'Amministrazione ha operato ed opera tuttora in tal senso.

In conclusione, da quanto precede emerge chiaramente che ogni fase del procedimento costituisce un'attività a se stante di esclusiva pertinenza e responsabilità degli organi ai quali è affidato l'espletamento di dette fasi preparatorie del provvedimento di decisione. Conseguentemente, la competenza dell'Amministrazione decorre dal momento in cui la Commissione consultiva le trasmette il proprio parere, non sussistendo, da parte della stessa Amministrazione alcun potere di influire sulle attività da compiersi dagli altri organi.

PROVVEDITORATO GENERALE DELLO STATO

In merito alle questioni di competenza del Provveditorato generale la Corte dei conti segnala due fondamentali problemi: il problema dell'automazione nella Pubblica amministrazione e quello relativo agli acquisti di beni e servizi occorrenti ai diversi uffici statali.

In relazione al primo, la Corte dei conti sottolinea, come nelle precedenti relazioni, l'esigenza che i servizi di informatica dispongano di una struttura centrale di programmazione e di coordinamento in grado di ridurre l'attuale stato di dipendenza della Pubblica amministrazione, di razionalizzare l'intero settore e di eliminare il rischio di sovrapposizione.

Aggiunge inoltre che pur essendo state attribuite, con la legge 29 maggio 1983, n. 93, le predette attività al Dipartimento della funzione pubblica, non si è ancora provveduto all'ordinamento di tale organismo. Si ritiene opportuno far presente, in proposito, che il coordinamento e l'armonizzazione del settore dell'informatica hanno da tempo impegnato il Provveditorato generale dello Stato, pervenendo a varie soluzioni risolutive, quali, da ultimo, la proposta di un disegno di legge, che nel giugno scorso il Ministero del tesoro ha diramato per

l'esame delle varie Amministrazioni nonchè per l'approvazione del Consiglio dei Ministri.

Va precisato, infine, che presso il Dipartimento per la funzione pubblica, in applicazione dell'art. 27 della richiamata legge n. 93/1983 è stata istituita la Commissione per il coordinamento e la promozione delle iniziative in materia di automazione, mentre nell'ambito dello stesso Provveditorato generale dello Stato continua a funzionare la Commissione già da tempo operante per l'esame tecnico delle proposte di automazione formulate dalle singole Amministrazioni.

Relativamente al secondo problema, la Corte dei conti, pur riconoscendo che si è operato entro gli ordinari schemi di contrattazione previsti dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato, rileva:

a) l'elevata consistenza degli acquisti in economia col sistema del cottimo fiduciario;

b) l'adozione ripetuta, a breve distanza dall'approvazione dell'atto principale, di provvedimenti di maggiorazione degli importi contrattuali nella misura del quinto.

Al riguardo si fa presente che si è reso necessario ricorrere, per provvedere a richieste urgenti di forniture, agli acquisti in economia col sistema del cottimo fiduciario, perchè questo è caratterizzato da procedure snelle che consentono di avere, in breve tempo, la disponibilità dei beni occorrenti.

Inoltre l'adozione ripetuta di provvedimenti di maggiorazione degli importi contrattuali nella misura del quinto, si è resa necessaria innanzitutto per l'acquisto di beni derivanti da tali provvedimenti, avvenendo spesso per mancanza di disponibilità di fondi, nell'esercizio successivo a quello della stipulazione dell'atto principale, e riferendosi alle più favorevoli condizioni in questo stabilite, ha reso possibili notevoli economie sul prezzo, tenuto conto della rapida e continua lievitazione dei prezzi dei beni acquistati. Il ricorso a detta maggiorazione è motivato nel contempo dalla circostanza che vi sono state ulteriori ed eccezionali richieste di quei beni, pervenute da Uffici centrali e periferici successivamente alla formazione del fabbisogno e che non era possibile ignorare.

DIREZIONE GENERALE DEL DEBITO PUBBLICO

Premesso di concordare sull'inadeguatezza dell'assetto organizzativo del servizio del debito pubblico attualmente frammentato in più aree di competenza amministrativa, come rilevato dalla Corte, si ritiene opportuno ricordare che il disegno di legge relativo al potenziamento dell'Amministrazione periferica del Tesoro prevede, fra l'altro, il trasferimento della gestione di certificati di credito del Tesoro dalla Direzione generale del Tesoro a quella del debito pubblico.

È appena il caso di rilevare, pertanto, che tale trasferimento ricondurrebbe ad unità la gestione dei debiti pubblici patrimoniali (consolidati, redimibili e Buoni del tesoro poliennali) con conseguenti indubbie economie ed immancabili riflessi positivi in termini di recupero di produttività.

Per quanto concerne la normativa che regola la materia del debito pubblico si fa presente che, dopo l'aggiornamento di carattere meramente ricognitivo attento con il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1984, n. 74, si è delineata l'opportunità di arrecarvi modifiche innovative che, appena perfezionate, consentiranno di approntare l'apposito schema del nuovo regolamento generale sul debito pubblico.

MINISTERO DELLE FINANZE

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) Considerazioni generali.

La Corte dei conti osserva che, ai fini della ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria, presenta un carattere prioritario l'esigenza della copertura delle numerose vacanze nella qualifica di primo dirigente (pag. 312).

In proposito si precisa che questo Ministero aveva predisposto un apposito disegno di legge (A.S. n. 433), inteso a dare sollecita soluzione a tale problema attraverso il conferimento di tutti i posti disponibili con il rapido sistema dell oscrutinio per merito comparativo.

Peraltro, detta iniziativa legislativa non ha incontrato il favore del Parlamento, il quale ha preferito far rientrare anche l'Amministrazione finanziaria nell'ambito di operatività della disciplina di carattere generale per l'accesso alla dirigenza statale, introdotta con la legge 10 luglio 1984, n. 301.

In applicazione delle norme recate dalla legge dianzi richiamata, sarà, quindi, possibile conferire entro i prossimi mesi — con il prescritto scrutinio di promozione — soltanto metà dei posti vacanti nella menzionata qualifica di primo dirigente. Per la copertura dell'altra metà, occorrerà invece attendere che siano state espletate le procedure concorsuali ed ultimati i corsi di formazione pure previsti dalla citata legge n. 301.

La Corte dei conti auspica poi (pag. 320) un ruolo più dinamico ed incisivo della Scuola centrale tributaria nell'attività di formazione e di aggiornamento del personale, lamentando (pagg. 349-350) che nel 1983, a fronte di uno stanziamento definitivo di 2,5 miliardi, la Scuola stessa ha assunto impegni per soli 660 milioni circa.

Occorre in proposito precisare che la programmazione dei corsi viene effettuata all'inizio dell'esercizio finanziario sulla base delle proposte che pervengono dalle varie Direzioni Generali. Queste ultime, però, per motivi sopravvenuti e assolutamente non prevedibili al momento della programmazione dell'attività didattica, hanno dovuto in seguito revocare la propria adesione allo svolgimento di una parte dei corsi già inseriti in calendario, sicchè essi non hanno potuto avere luogo.

L'economia di spesa rilevata dalla Corte dei conti non può pertanto attribuirsi a deficienze organizzative della Scuola Centrale Tributaria.

b) Considerazioni generali sullo stato di previsione e sulla gestione.

La Corte dei conti lamenta che, nell'utilizzazione dello stanziamento di bilancio previsto dall'art. 7, 1° comma del decreto legge 30 settembre 1982, n. 688, convertito con modificazioni nella legge 27 novembre 1982, n. 873, questo Dicastero non si sarebbe attenuto « a un criterio di concentrazione delle risorse nell'ambito delle finalità indicate dall'art. 7 del citato decreto legge n. 688 », bensì avrebbe proceduto « ad una assegnazione generalizzata a tutti i vari settori del Ministero stesso di aliquote del fondo stanziato, conseguentemente per singoli importi di esigua entità » (pag. 323).

Tale frammentazione — sempre secondo quanto osserva la Corte — sarebbe da ritenersi tanto più criticabile, in quanto essa si sarebbe dimostrata inefficiente anche « in termini di rapidità di decisioni di spesa ».

Di contro, per quel che concerne le spese in conto capitale di cui al primo comma, lett. *a*) del ripetuto art. 7 (spese riguardanti l'acquisto e la costruzione di immobili da adibire a sede di uffici finanziari e di alloggi di servizio), la relazione critica la decisione del Ministero di concentrare i relativi fondi in un unico capitolo amministrato dalla Direzione Generale del Demanio, ed osserva invece che sarebbe stato in questo caso più opportuno ripartire la somma stanziata in distinti capitoli, nell'ambito delle rubriche di pertinenza dei diversi Uffici interessati all'utilizzo delle somme stesse (nota 1 a pag. 322).

Riguardo a questa soluzione va però obiettato che la molteplicità degli obiettivi connessi al predetto stanziamento in conto capitale e la complessità delle procedure da attivare per la sua utilizzazione, avrebbe reso necessario, presso ciascuno degli Uffici destinatari dello stanziamento dei servizi necessari per la gestione dei fondi assegnati. È quindi parso più conveniente affidare tale gestione alla sola Direzione Generale del Demanio, rientrando questo compito fra quelli propri della sua specifica sfera di attribuzioni e per il cui espletamento essa quindi già dispone di un'adeguata struttura organizzativa.

Per quanto invece attiene alle spese di parte corrente di cui al comma 1, lett. *b*) del già menzionato art. 7 — spese concernenti prevalentemente lavori di manutenzione e ristrutturazione degli immobili e degli impianti degli uffici finanziari — la previsione di distinti capitoli nelle diverse rubriche di bilancio (quelle cioè del Comando Generale della Guardia di Finanza, delle Direzioni Generali e degli Uffici Centrali interessati) è stata motivata dal fatto che l'esecuzione di tali opere è già di competenza di ciascuno dei predetti Uffici, che vi provvedono attingendo agli appositi capitoli di bilancio che ognuno di essi amministra.

In ordine poi alle spese correnti contemplate dal'art. 7, 1° comma, lett. *c*), si è ritenuto ugualmente preferibile procedere all'istituzione di nuovi e distinti capitoli, in quanto le relative somme sono finalizzate, per lo più, all'acquisto di speciali apparecchiature meccanografiche ed elettroniche, la scelta delle quali è sembrato opportuno demandare — unitamente all'attivazione delle relative procedure di spesa — ad ognuna delle Direzioni Generali interessate a realizzare, con le dette apparecchiature, l'automazione dei propri servizi.

Quanto poi al fatto che, sia per le spese correnti che per quelle in conto capitale, si è preferito ripartire i fondi stanziati in capitoli di nuova istituzione, invece che in quelli già iscritti in bilancio, occorre precisare che la soluzione opposta a quella concretamente adottata avrebbe comportato l'inconveniente della commissione dello stanziamento ordinario dei singoli capitoli con gli stanziamenti previsti dal più volte citato art. 7 del decreto legge n. 688/1982. Commistione che avrebbe potuto ingenerare confusione e difficoltà di controllo, atteso che per l'utilizzo delle somme stanziate dall'articolo appena richiamato è prevista una deroga alle norme di contabilità dello Stato e all'art. 14 della legge 14 settembre 1942, n. 1140.

Circa infine il rilievo sulla presunta lentezza delle decisioni di spesa dell'Amministrazione, da cui sarebbe dipeso il mancato utilizzo entro il 1983 di una quota dei predetti stanziamenti di parte corrente, va osservato che per la gestione dei fondi di cui all'art. 7, 1° comma, lett. *c*) del decreto legge n. 688/1982 è stata costituita un'apposita Commissione con il compito di assumere contatti con le ditte fornitrici e di esaminare le offerte, in modo da assicurare, per gli stessi beni, uniformità di prezzi per tutti i settori dell'Amministrazione finanziaria. Alla Commissione medesima si è dato inoltre incarico di predisporre uno schema di contratto-tipo valido per tutte le forniture.

Ciò ha consentito di ottenere, per i diversi prodotti, prezzi inferiori a quelli depositati presso il Provveditorato Generale dello Stato, con la conseguenza che, una volta perfezionati i contratti, si è conseguito un notevole risparmio di somme, che non è stato però più possibile impegnare entro il 1983 data l'estrema ristrettezza dei margini di tempo rimasti a disposizione.

D'altronde, non può non rilevarsi, in linea generale, che le procedure previste per gli appalti richiedono di per sè tempi lunghi.

Sono dunque inconvenienti di carattere oggettivo e non manchevolezze da parte dell'Amministrazione che hanno reso necessaria l'approvazione della legge 26 settembre 1984, n. 617, la quale stabilisce che le spese correnti di cui al ricordato art. 7, primo e sesto comma, del decreto legge n. 688/1982, non impegnate alla chiusura dell'esercizio finanziario 1983, possono esserlo in quello successivo.

Analogamente, non può attribuirsi ad inefficienza decisionale neanche la limitata utilizzazione — rilevata a pag. 378 della relazione, in termini peraltro inesatti — delle somme iscritte nel capitolo 7904 e destinate, come si è già accennato, a spese in conto capitale, ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. *a*) del richiamato decreto legge n. 688.

In proposito, è opportuno precisare che dei 196 miliardi di stanziamento, ne sono stati impegnati nell'anno di riferimento 63,5 per la realizzazione del Centro di Servizio di Venezia. Quando alle somme residue non si è invece potuto assumere alcun impegno, essendo state esse destinate ad operazioni di cui è risultato obiettivamente impossibile completare l'istruttoria preliminare entro il 1983.

Nella relazione si nota poi (pag. 325) che non è stato iscritto alcuno stanziamento nel capitolo di nuova istituzione 2751, che trae origine

dall'art. 23 della legge 2 agosto 1982, n. 528 e dal quale affluisce al Fondo di previdenza unificato per il personale del Ministero delle Finanze la somma corrispondente alla trattenuta dell'1 per cento sulle vincite del gioco del lotto.

Al riguardo, si precisa che tale capitolo — istituito « per memoria » — è privo di stanziamenti, in quanto ad esso vanno riassegnate, con apposito decreto ministeriale, emanato a cura della Ragioneria Generale dello Stato, le somme affluite al capitolo 2328, capo V.

Dal canto suo, l'Amministrazione finanziaria ha già interessato il Ministero del tesoro — Ispettorato Generale del Bilancio e la Ragioneria centrale di questo Ministero per conoscere l'ammontare delle somme affluite appunto al capitolo da ultimo menzionato.

Non appena verrà reso noto l'importo di dette somme, si provvederà ad espletare tutti gli adempimenti necessari per la riassegnazione delle stesse al capitolo 2751, ai fini della loro successiva devoluzione al Fondo di previdenza per il personale finanziario.

2. — GESTIONE FUORI BILANCIO.

a) *Gestione lotterie nazionali e fondo di riserva.*

La relazione trascura di forniture elementi in merito al Fondo Unico di riserva lotterie nazionali, previsto dall'art. 23 del decreto del Presidente della Repubblica 20 novembre 1948, n. 1677, sostituito dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 10 maggio 1956, n. 550.

Al detto Fondo affluiscono le economie di gestione delle lotterie nazionali, una quota prelevata dagli incassi di ciascuna lotteria, nonchè l'importo del primo premio di ciascuna lotteria, nel caso di decadenza del diritto al pagamento.

La situazione del Fondo al 31 dicembre 1983 era la seguente:

	(lire)
Consistenza del Fondo al 31 dicembre 1982	6.173.204.611
Incremento patrimoniale verificatosi nel 1983 . . .	1.747.790.385
Consistenza del Fondo 31 dicembre 1983	7.920.994.996

b) *Fondo a disposizione del Comandante della Guardia di Finanza.*

Per quanto concerne tale gestione, va osservato che la proposta, formulata nella relazione (pagg. 331-332), di creare un unico fondo per tutte le forme assistenziali e previdenziali a favore dei dipendenti del predetto Corpo militare, è stata oggetto di approfondito studio da parte di un apposito gruppo di lavoro, il quale si è espresso per il mantenimento del fondo in questione, atteso che la sua dotazione finanziaria è destinata, per il 90 per cento, alla corresponsione di premi a

militari distintisi in operazioni di servizio. Finalità, quest'ultima, che non rientra fra quelle proprie del Fondo di assistenza finanzieri.

c) *Altre gestioni fuori bilancio.*

Per quel che attiene alle gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito della Guardia di Finanza, si fa presente che il Comando Generale di tale Corpo, in ottemperanza all'art. 28 del decreto del Ministro delle finanze del 10 gennaio 1982, ha provveduto a trasmettere alla Ragioneria Centrale di questo Dicastero i relativi rendiconti anuali per il 1983, corredati dalle rispettive relazioni.

La Guardia di Finanza ha inoltre reso noto di aver trasmesso allo Ufficio Legislativo, con foglio n. 176351 del 25 agosto 1982, lo schema di decreto del Presidente della Repubblica contenente il regolamento delle suddette gestioni.

d) *Pregresse gestioni relative ai vari fondi di previdenza.*

La Corte dei conti rileva (nota n. 1 a pag. 333) che non le sono stati trasmessi i rendiconti del Fondo di previdenza del personale delle Dogane e di quello del personale degli UTIF, concernenti il periodo finale della loro operatività (1° gennaio — 27 giugno 1981).

In proposito si fa presente quanto segue:

1) Il rendiconto del Fondo di previdenza UTIF, riguardante il cennato periodo, ha formato oggetto — unitamente ai rendiconti di precedenti esercizi — del controllo della Corte che, con determinazione e relativa relazione n. 130/3 del 26 gennaio 1982, ha comunicato al Parlamento i risultati della verifica eseguita sulla predetta gestione.

2) Il rendiconto del Fondo di previdenza per il personale delle Dogane, debitamente compilato, così come prescritto dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 17 marzo 1981, n. 211, ai fini della devoluzione al Fondo unificato delle attività e delle passività esistenti alla data del 16 giugno 1981, non è stato invece sottoposto al controllo della Corte, in quanto si è ritenuto che la gestione in parola non fosse sottoposta alla disciplina di cui alla legge 21 marzo 1958, n. 259.

Tale convincimento aveva del resto trovato conforto nella suddetta relazione della Corte sul rendiconto del Fondo UTIF, laddove si evidenzia che, a differenza del Fondo UTIF stesso, il Fondo di previdenza dei dipendenti doganali non è soggetto a controllo nelle forme previste dalla citata legge n. 259/1958.

Per quanto riguarda invece il Fondo di previdenza unificato del personale finanziario, la relazione osserva che dovrebbe ad esso applicarsi la normativa recata della legge anzidetta.

Del medesimo avviso è anche questo Dicastero, il quale ha già provveduto a trasmettere all'Organo di controllo i rendiconti relativi all'attività svolta dal Fondo negli esercizi finanziari 1981 e 1982.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E DEL PERSONALE.

a) La relazione contiene un'accurata disamina delle ragioni che sono alla base delle difficoltà in cui versa attualmente l'Amministrazione doganale, senza peraltro trascurare di soffermarsi sulle iniziative assunte da questo Ministero per il superamento di tale critica situazione.

A questo proposito merita rilevare che il disegno di legge sul potenziamento delle Dogane — di cui viene fatto cenno a pag. 337 della relazione — è stato nel frattempo approvato dal Parlamento ed è divenuto legge 13 luglio 1984, n. 302, la quale prevede, rispetto al progetto legislativo originario, un aumento di 400 unità della dotazione organica del personale doganale e un incremento del trattamento economico accessorio, rappresentato da una maggioranzione del 130 per cento del premio incentivante base di cui all'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 344.

b) In ordine al settore cui sovrintende la Direzione Generale delle Tasse ed II.II. sugli Affari, la relazione evidenzia che, a fronte di una dotazione organica complessiva di 15.010 dipendenti, le vacanze esistenti negli Uffici del Registro, in quelli IVA e negli Ispettorati Compartimentali risultano essere 3.616, pari ad oltre il 26 per cento dello intero organico.

Va, in particolare, sottolineato che la percentuale più elevata di vacanze (46%) si registra nella qualifica di primo dirigente, ove, su 187 posti di organico, 86 sono scoperti.

Dei residui 3530 posti vacanti, 1390 sono destinati ad essere coperti mediante concorsi già banditi o in fase di espletamento; 715, tramite concorsi ancora da bandire e per i quali si attende la relativa autorizzazione; 1425, infine, sono riservati o accantonati in virtù delle vigenti disposizioni e quindi non sono momentaneamente conferibili.

Per quanto invece attiene alla copertura dei posti di livello dirigenziale, si fa rinvio alle considerazioni svolte all'inizio della presnte nota.

In merito al comparto ipotecario, l'Organo di controllo evidenzia che i relativi ruoli presentano una carenza di 455 unità su un organico complessivo di 2.086 dipendenti.

In proposito va osservato che 183 dei posti scoperti verranno assegnati attraverso concorsi già in fase di espletamento. I residui 272 sono invece riservati o accantonati in base alle vigenti disposizioni e pertanto non possono essere per il momento conferiti.

Va comunque aggiunto che agli inconvenienti connessi a questa deficienza di personale — indicata, nella relazione stessa, come una delle cause del cospicuo arretrato accumulatosi in molte Conservatorie — si è cercato almeno in parte di ovviare con l'immissione in servizio, avvenuta nell'aprile 1983, di circa 1000 unità del personale precario stabilizzato grazie alla legge 19 aprile 1982, n. 165.

Per quanto concerne più specificatamente le dotazioni organiche della sesta e della settima qualifica funzionale del personale degli uffici

ipotecari, occorre sottolineare che una parte dei 747 posti della sesta qualifica sono stati destinati al riassorbimento di quelli in soprannumero esistenti nella qualifica stessa e soltanto 183 (già depurati del 50 per cento per l'accantonamento previsto dalla legge 1 giugno 1977, n. 285) verranno attribuiti mediante un concorso già in fase di espletamento.

I 122 posti della settima qualifica funzionale sono stati invece interamente coperti con il riassorbimento delle unità presenti in soprannumero nella qualifica stessa.

Qualche considerazione va formulata anche a proposito dell'art. 9 della legge 21 gennaio 1983, n. 22, citato nella relazione, con il quale è stato aumentato da 97 a 122 posti il ruolo della carriera direttiva delle Conservatorie (compresi gli esistenti 28 posti dirigenziali), rapportandoli al numero di queste, stabilito a suo tempo con la legge 25 luglio 1971, n. 545.

Si deve al riguardo osservare che il meccanismo che l'articolo appena menzionato prevede per la determinazione della pianta organica del predetto ruolo è tale da non poter assicurare la copertura dei posti di titolare di tutte le 122 Conservatorie attualmente esistenti.

La ripartizione, infatti, della nuova dotazione complessiva nelle qualifiche preesistenti a quelle funzionali introdotte dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, può consentire di nominare titolare di Conservatoria solo una parte del personale direttivo interessato, stante il dettato dell'art. 2 della richiamata legge n. 312/1980, che impone di preporre agli uffici con responsabilità esterna, quali appunto le Conservatorie, unicamente il personale dell'ottava qualifica funzionale, quello cioè che rivestiva nel precedente ordinamento la qualifica di Conservatore Superiore aggiunto.

In sostanza, applicando quanto stabilito dal ripetuto art. 9 della legge n. 22/1983, sarebbe possibile elevare solo a 24 il numero dei posti da riservare alla detta qualifica di Conservatore superiore aggiunto e, pertanto, soltanto 24 dei funzionari direttivi facenti parte dell'organico in questione potrebbero conseguire la titolarità di Conservatorie.

Per ovviare a tale inconveniente, si sta predisponendo una modifica legislativa del più volte citato art. 9, modifica diretta far sì che tutti i posti del ruolo della carriera direttiva dei conservatori dei registri immobiliari (esclusi quelli riservati alla dirigenza) vengano destinati alla ottava qualifica funzionale, onde poter assegnare la titolarità di tutte le attuali 122 Conservatorie.

Sempre riguardo all'ambito degli uffici ipotecari, la Corte dei conti valuta favorevolmente, ai fini dello smaltimento dell'arretrato del servizio, l'introduzione di un sistema di pubblicità automatizzata, di un sistema cioè di elaborazione automatica delle formalità, quale quello previsto in un disegno di legge predisposto di concerto da questo Ministero e da quello di Grazia e Giustizia (A.C. n. 1055).

Detto disegno di legge è stato approvato dalla Commissione Grazia e Giustizia della Camera nella seduta del 2 ottobre 1984 ed ora alla esame del Senato.

Per quanto concerne gli Uffici IVA, la Corte dei conti sottolinea soprattutto l'esigua percentuale degli accertamenti effettuati, inferiore al 2 per cento delle dichiarazioni IVA, nonchè l'impiego di una considerevole parte del personale degli Uffici stessi nello svolgimento di compiti ripetitivi o estranei alla fase dell'accertamento, quali, ad esempio, quelli connessi all'espletamento delle pratiche di rimborso.

A quest'ultimo proposito va rilevato che la riduzione dei rimborsi da liquidare potrà essere realizzata, in primo luogo, rimuovendo una delle cause fondamentali che li rendono inevitabili, e cioé la presenza di aliquote elevate nei confronti di beni che non sono destinati ai consumatori finali e che vengono invece utilizzati per la produzione di beni e servizi per i quali sono previste aliquote assai meno elevate. L'eliminazione di tale inconveniente costituisce appunto uno degli scopi dello accorpamento delle aliquote IVA contemplato nel disegno di legge recante « Disposizioni in materia di imposta sul valore aggiunto e di imposta sul reddito e disposizioni renative all'Amministrazione finanziaria » (A.S. n. 923), attualmente all'esame del Parlamento.

Il numero delle pratiche di rimborso potrebbe essere poi ulteriormente ridotto unificando in un unico ordinativo la parte capitale e la parte interesse, la cui separazione dà luogo, con le vigenti procedure, a due pratiche distinte, con conseguente raddoppio di lavoro.

Infine, sempre per quanto attiene al settore dei rimborsi, si fa presente che si sta completando la meccanizzazione delle procedure gestionali, volta a rendere automatica la stampa dell'ordinativo di pagamento e del verbale di liquidazione, che rappresentano le ultime fasi ancora manuali dell'attuale procedura.

Per quanto riguarda poi la denunciata insufficienza degli accertamenti, occorre rilevare che le cause di tale fenomeno non potranno essere interamente eliminate in tempi brevi. Per il superamento di questa situazione si stanno comunque già adottando le necessarie iniziative di carattere sia normativo che organizzativo, fra le quali vanno in particolare ricordate quelle volte a completare l'organico dei funzionari e ad accrescere la loro qualificazione professionale.

Inoltre, la realizzazione della forfettizzazione dell'IVA dovuta dalle imprese con un volume d'affari non superiore a 780 milioni annui, quale prevista dal disegno di legge sopra citato, dovrebbe determinare un sensibile alleggerimento dell'attività di controllo nei confronti di queste stesse imprese, consentendo agli uffici di operare con maggiore incisività nei riguardi dei contribuenti maggiori, in modo tale da rendere più elevata la produttività dei propri accertamenti.

Per quanto si riferisce agli uffici del Registro occorre osservare — in relazione a dei rilievi formulati in proposito dalla Corte — che il processo di automazione non si è limitato all'introduzione delle apparecchiature Olivetti P6040 e Canon PX1011, ma ha inoltre comportato, a partire dal 1979, l'installazione in 203 uffici su 430 di apparecchiature terminali collegate con il centro dell'Anagrafe Tributaria. Grazie appunto alle procedure via terminale è stata realizzata, tra l'altro, una completa automazione del Servizio di cassa, che, dato l'elevato numero di

riscossioni effettuate, comportava in passato oneri più gravosi, essendo svolto mediante operazioni manuali e ripetitive.

Con il prossimo anno avrà poi inizio la graduale introduzione dei terminali nei 227 uffici non meccanizzati. Si prevede inoltre di estendere l'automazione anche alle procedure amministrative riguardanti l'accertamento e il contenzioso, così da ridurre ulteriormente gli adempimenti manuali a carico del personale.

c) Passando al settore delle imposte dirette, va ricordato che, nel quadro dei programmi per la formazione e l'aggiornamento del personale adibito a compiti di accertamento, si sono svolti presso la Scuola Centrale Tributaria due corsi per verificatori contabili della durata di quaranta giorni ciascuno cui hanno partecipato 120 funzionari della carriera direttiva.

Si è svolta inoltre — sempre sotto l'egida della Scuola Centrale Tributaria — un'intensa attività didattica decentrata nell'ambito dei Compartimenti, in dieci dei quali hanno avuto luogo i corsi semestrali obbligatori per vice direttori, frequentati da 527 funzionari.

Sono stati infine organizzati sette corsi di formazione e qualificazione professionale per gli impiegati delle carriere di concetto ed esecutiva, ai quali hanno preso parte 257 dipendenti.

Per quel che concerne l'esigenza, sottolineata a pag. 346 della relazione, di provvedere alla copertura dei posti vacanti di livello dirigenziale, si rimanda ancora una volta alle osservazioni svolte in apertura di questa nota.

Quanto alla necessità di attuare i programmi di automazione dei servizi, onde poter destinare un numero maggiore di unità di personale all'attività di accertamento, si deve riconoscere che dopo l'attuazione dei Centri di Servizio di Roma e Milano, avvenuta il 1 aprile 1981, si è effettivamente verificata una stasi nel piano di realizzazione dei restanti dodici Centri. Stasi che non va peraltro attribuita a inefficienza della Amministrazione, bensì all'insorgere di notevoli difficoltà oggettive, connesse soprattutto all'ineguadezza degli stanziamenti, alla non facile reperibilità di aree edificabili e alla limitata disponibilità delle risorse umane necessarie per il funzionamento dei Centri di Servizio.

D'altra parte, dopo l'istituzione dei Centri di Roma e di Milano, è parso opportuno, prima di attivarne altri, lasciar trascorrere un congruo lasso di tempo, onde poter trarre dall'esperienza acquisita con i Centri già operanti utili elementi di conoscenza e di valutazione per la realizzazione dei nuovi Centri.

Comunque, nel 1983, con due distinte convenzioni, si è dato incarico al Consorzio Edilizia Finanziaria di costruire gli immobili destinati ad ospitare i Centri d Servizio di Bari, Pescara e Venezia. Prima della fine del 1984 prenderà inoltre avvio anche il programma di attivazione dei Centri di Bologna e di Genova.

d) In merito alla riforma del servizio esattoriale, si fa presente che, in coerenza con gli impegni assunti di fronte al Parlamento in occasione della conversione del decreto legge 18 ottobre 1983, n. 568, con cui si sono prorogati al 31 dicembre 1984 le gestioni esattoriali, il Go-

verno ha presentato alle Camere, in data 22 giugno 1984, un disegno di legge delega per l'istituzione e la disciplina del servizio di riscossione dei tributi (A.C. n. 1833).

È prevedibile che i tempi di approvazione del progetto di legge in parola non saranno tali da consentire l'avvio della riforma fin dal 1 gennaio 1986, atteso che, una volta conclusosi l'*iter* parlamentare del progetto legislativo stesso, occorrerà predisporre i provvedimenti delegati diretti a disciplinare il servizio della riscossione e le sue procedure, attraverso l'introduzione di un complesso di norme riguardanti gli organi della riscossione stessa, le modalità di conferimento delle concessioni, la determinazione dei compensi (ispirata, quest'ultima, a criteri di trasparenza, opportunamente diversificati a seconda che si tratti di riscossione a mezzo ruolo o mediante versamento diretto), la revisione delle vigenti disposizioni in materia al fine di coordinarle con quelle da emanarsi in attuazione delle delega, l'unificazione delle procedure esecutive, ecc.

Non possono poi trascurarsi i tempi tecnici necessari per l'espletamento delle incombenze demandate alla Commissione prevista dall'art. 1, comma 1, n. 8 del disegno di legge delega (individuazione degli ambiti territoriali delle concessioni ed esecuzione delle procedure di conferimento), nonchè per il successivo adempimento, da parte dei concessionari dei servizi di riscossione, dei compiti di natura organizzativa loro affidati.

In considerazione di tutto ciò, il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 18 ottobre 1984, ha approvato un disegno di legge con cui s'intende prorogare di un altro anno, ossia fino al 31 dicembre 1985, la gestione delle esattorie e delle ricevitorie provinciali delle imposte dirette.

Peraltro, da quando sopra esposto risulta evidente che la suddetta proroga potrà ritenersi idonea allo scopo solo se il menzionato disegno di legge sulla riforma del servizio esattoriale verrà approvato dal Parlamento entro il gennaio del 1985.

e) Per quanto concerne il servizio del Lotto, si fa presente che il ritardo registratosi negli adempimenti previsti dalla legge 2 agosto 1982, n. 528, con la quale è stata affidata all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato la gestione del Lotto, è dovuta alle difficoltà incontrate nell'emanazione del regolamento d'applicazione e di esecuzione della legge stessa.

L'apposita Commissione, costituita con decreto ministeriale dell'8 novembre 1982, ha inoltrato, in data 25 gennaio 1983, lo schema del predetto regolamento all'Ufficio Legislativo di questo Dicastero, il quale lo ha trasmesso, a sua volta, al Ministero del tesoro, per l'acquisizione del parere di competenza.

Quest'ultimo lo ha poi restituito con la nota n. 123948/6208 del 19 aprile 1983, proponendo alcune modifiche.

Il medesimo schema normativo, in data 2 maggio 1983, è stato quindi inviato al Consiglio di Stato, il quale, con foglio n. 342/83 del 7 giugno 1983, inoltrato il successivo 5 settembre, ha fatto conoscere in merito il proprio parere, formulando in particolare alcune osservazioni

a proposito delle norme relative al Bollettino ufficiale di zona, che riporta le vincite verificatesi nella circoscrizione.

Tale Bollettino, ai sensi dell'art. 11, 1° comma, della citata legge n. 528/1982, va pubblicato settimanalmente ed affisso presso ogni punto di raccolta del gioco. L'ottemperanza a questo obbligo è destinata a comportare un onere finanziario assai elevato — calcolato dall'Amministrazione Autonoma dei monopoli di Stato nell'ordine di 5 miliardi annui — in quanto la suddetta pubblicazione dovrebbe avere, approssimativamente, la consistenza di 300 pagine, necessarie per l'elencazione delle circa 12.000 vincite che vengono registrate ogni settimana in ciascuna delle attuali dieci sedi di estrazione.

Per ovviare a tale inconveniente, era stato previsto, nello schema di regolamento, che il bollettino completo venisse trasmesso solo alla Intendenza di Finanza sede estrazionale e che dalla sua affissione nell'albo dell'Intendenza stessa decorressero i termini per l'impugnativa. Si era altresì previsto che ad ogni punto di raccolta sarebbe stato inviato solo uno stralcio di tale bollettino, contenente unicamente le vincite ivi conseguite.

Tutto ciò è stato però ritenuto dal Consiglio di Stato non conforme al disposto del citato art. 11 della legge n. 528/1982, sicchè, su proposta dell'Amministrazione Autonoma dei monopoli di Stato, si è convenuto di predisporre una modifica dell'articolo medesimo. La norma modificativa avrebbe dovuto essere inserita nella legge di conversione del decreto legge 18 ottobre 1983, n. 568, ma l'emendamento proposto non ha avuto corso.

Successivamente la suddetta Amministrazione Autonoma, con foglio n. 04/5124 del 21 novembre 1983, dopo aver richiamato ancora una volta l'attenzione sul gravoso onere connesso alla pubblicazione e alla affissione del bollettino di zona presso ogni centro di raccolta, ha proposto altre modifiche della legge n. 528/1982, relativamente al sistema informativo. Tali modifiche — che assicurerebbero, oltre ad una notevole semplificazione del predetto sistema informativo, un'economia di spesa valutabile in 10 miliardi annui — sono state recepite in un disegno di legge attualmente all'esame della Camera (A.C. n. 1634), che prevede, fra l'altro, la proroga del termine previsto dall'art. 22, comma 2 della legge n. 528/1982 per l'immissione in servizio del personale del Lotto presso gli uffici finanziari. Nel progetto legislativo in parola tale termine viene differito a 18 mesi dopo la pubblicazione del regolamento d'applicazione ed esecuzione della legge appena citata.

Per quanto concerne la normativa prevista dall'art. 27 della legge 11 luglio 1980, n. 312 in ordine al trattamento giuridico ed economico del personale del Lotto, si fa presente che l'attuazione di tale disciplina ha comportato, per la sua complessità applicativa riconosciuta dalla stessa Corte a pag. 259 della sua relazione, un notevolissimo impegno da parte della Direzione Generale per le Entrate Speciali.

Si è dovuto, infatti, ricostruire, attraverso la documentazione esistente, l'attività lavorativa pregressa svolta dai dipendenti più anziani in qualità di commessi avventizi, aiuto ricevitori aggiunti, aiuto ricevitori e ricevitori.

L'anomalia del rapporto intercorso fra essi e l'Amministrazione finanziaria ha reso poi difficoltosa non solo la predisposizione dei decreti d'inquadramento giuridico, ma anche la registrazione degli stessi a causa dei rilievi mossi dalla Corte dei conti.

Attualmente risulta comunque quasi completato l'inquadramento giuridico di circa 5.000 dipendenti, ivi compresi quelli in pensione dal 1° gennaio 1978.

Per quanto invece concerne l'inquadramento economico, esso è stato avviato già da tempo, dopo aver risolto il problema della interpretazione della norma contenuta nell'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 1981, n. 310, in ordine alla quale sussisteva una difformità di punti di vista fra la Direzione Generale per le Entrate Speciali e la Ragioneria Centrale di questo Ministero.

Gran parte dei decreti relativi appunto all'inquadramento economico è stata già ammessa alla registrazione da parte della Corte dei conti, una volta superati i rilievi formulti in merito dall'Organo di Controllo.

f) Per quanto concerne la struttura organizzativa dei servizi catastali, si fa presente che anche in tale settore, come negli altri, lo scarto fra le dotazioni organiche e le effettive presenze nei ruoli dipende in larga misura dai tempi tecnici necessari per l'espletamento delle complesse procedure concorsuali.

Riguardo poi alla notizie sul Catasto edilizio, attrbuite ad una non meglio precisata « fonte ministeriale » (pag. 363), secondo le quali le abitazioni accatastate sarebbero circa 11 milioni, va sottolineato che esse sono palesemente errate.

Al Catasto edilizio, infatti, risultano attualmente accatastate oltre 27 milioni di unità immobiliari, di cui circa 19,5 milioni sono comprese nel gruppo di categorie relative alle abitazioni. Quest'ultimo dato, dunque, concorda notevolmente — a differenza di quanto si afferma nella relazione — con quello fornito dall'ISTAT.

Va aggiunto che sono in corso di accatastamento oltre 5,8 milioni di unità dichiarate, fra le quali, con buona approssimazione, non meno di 4,5 milioni di abitazioni, sicchè il numero complessivo di abitazioni in Catasto si avvicinerà quanto prima a 24-25 milioni.

Secondo stime ricavate dall'esperienza degli uffici, le unità non dichiarate sarebbero comprese fra 1 e 1,5 milioni.

La relazione della Corte dei conti prospetta poi (pag. 365) una correlazione tra il fenomeno dell'abusivismo urbanistico e quello della mancata dichiarazione al Catasto.

Tale nesso deve ritenersi assai problematico, dal momento che non poche costruzioni abusive sono state dichiarate al Catasto — specie in epoca passata — nella illusione di ottenere in tal modo una sorta di legittimazione. Per converso, diverse unità in regola con le prescritte formalità sotto il profilo urbanistico, non sono state oggetto di denuncia catastale.

Invero, è più fondato ritenere che la richiesta di accatastamento sia motivata sopratutto dall'intento di esperire tutte le formalità atte a consentire la circolazione degli immobili, sicchè la mancata presentazione di tale richiesta va piuttosto ricondotta, con una certa frequenza, al fenomeno delle seconde abitazioni costruite in economia.

In attuazione del piano di ammodernamento dell'Amministrazione catastale, sono in corso di esecuzione i lavori di appalto, riguardanti l'intero territorio nazionale, che dovranno condurre, nell'arco di circa un triennio, alla completa automazione degli atti del catasto terreni e allo smaltimento di tutto l'arretrato giacente presso i dipendenti uffici periferici. Inoltre, con l'avvenuta sostituzione dei vecchi terminali in dotazione agli Uffici tecnici erariali e con la stipulazione di un'apposita convenzione con la SIP, attualmente all'esame dei competenti Organi di controllo, si è dato avvio alle procedure di graduale incremento dei collegamenti diretti tra il Centro Informativo del Catasto e gli uffici periferici, collegamenti che sono attualmente 57 e non 45, come si asserisce invece nella relazione (pag. 364).

Si precisa, infine, che il « progetto pilota » riguardante la regione Toscana, consiste in uno studio volto ad applicare i principi dell'informatica distribuita alla meccanizzazione del catasto dei terreni e non di quello dei fabbricati, come si afferma invece nella relazione (pag. 364). A principi analoghi s'ispira, peraltro, un progetto globale di riforma e di ricostruzione del catasto urbano, attualmente in fase di studio, che prevede una gestione automatizzata degli atti catastali.

g) Le notazioni contenute nella relazione riguardo al settore del contenzioso trovano sostanzialmente concorde questa Amministrazione.

Non si può tuttavia non rilevare che una giurisdizione tributaria a tempo pieno — quale sembra venir auspicata nella relazione stessa (pag. 366) — implicherebbe una sua totale riorganizzazione, che dovrebbe estendersi non solo ai collegi giudicanti, ma anche ai relativi organi ausiliari. A quest'ultimo proposito, si ritiene indifferibile l'istituzione di un ruolo sia per il personale di segreteria delle Commissioni Tributarie, che per i messi notificatori.

D'altra parte, sembra necessario apportare modifiche anche alle norme di carattere processuale, ed in particolare a quelle relative alla instaurazione del processo tributario, potendo costituire queste ultime. nella loro attuale formulazione, motivo di disorientamento per il contribuente.

L'intera materia, comunque, data l'evoluzione giurisprudenziale e dottrinale da cui è caratterizzata, ha formato e forma tuttora oggetto di dibattito e di studio, com'è testimoniato, fra l'altro, dalle diverse proposte legislative di riforma presentate in proposito.

h) *Corpo della Guardia di Finanza.*

In ordine al rilievo circa la mancata revisione dei regolamenti che disciplinano il Corpo della Guardia di Finanza, si osserva che nel 1976

è stata predisposta la bozza del nuovo Regolamento di Servizio, sul cui contenuto è stato sollecitato — aderendo ad una richiesta del Consiglio di Stato — l'avviso dei Dicasteri dell'Interno, della Difesa e di Grazia e Giustizia, nonchè della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Una volta completata, nel dicembre del 1983, l'acquisizione dei pareri richiesti ai predetti Organi, il Comando Generale del citato Corpo militare ha dato incarico alla Scuola di Polizia tributaria di predisporre un nuovo e più snello schema di regolamento, armonizzato con i principi fondamentali della riforma della Pubblica Sicurezza.

Quanto poi ai regolamenti per il servizio aereo e navale, essi sono stati già da tempo elaborati. Dal momento però che la loro normativa è strettamente connessa a quella contenuta nell'emanando regolamento d'amministrazione, si potrà inoltrarli alla Corte dei conti, solo quando sarà terminato l'*iter* procedurale dell'altro regolamento da ultimo menzionato, di cui la Corte stessa, nel settembre scorso, ha restituito lo schema con alcune osservazioni.

Circa i corsi di specializzazione per i militari della Guardia di Finanza, è da notare che il numero dei partecipanti — ritenuto esiguo dalla Corte (pag. 369) — viene stabilito annualmente in relazione alle risorse finanziarie disponibili e agli impegni operativi del personale.

Nel 1983 sono stati effettuati 296 corsi, ai quali hanno partecipato:

— 127 ufficiali, corrispondenti al 9 per cento della forza effettiva;

— 956 sottufficiali, pari complessivamente all'8 per cento circa della forza effettiva, 353 dei quali hanno frequentato corsi centralizzati, mentre i residui 603 hanno seguito corsi a livello periferico.

— 3.913 militari di truppa, pari al 13 per cento circa della forza effettiva, che hanno tutti frequentato corsi periferici.

Per quanto infine riguarda la presunta tendenza ad una più frequente concessione di equi indennizzi ai dipendenti del Corpo militare in questione (pag. 374), va precisato che le cifre fornite dalla Corte dei conti si riferiscono al numero delle pratiche liquidate negli anni 1981-83 e non già alle istanze prodotte nel periodo medesimo. Queste ammontano per l'anno 1981 a 3.073, per il 1982 a 3.614 e per il 1983 a 3.061, di contro a un numero di pratiche liquidate pari rispettivamente, per ciascuno degli anni considerati, a 1.550, 2.876 e 4.955.

Premesso questo, l'utilizzazione degli stanziamenti relativi ai predetti anni e in particolare dei 13,1 miliardi stanziati nel 1983 deve attribuirsi non già ad una crescente propensione degli uffici ad accogliere le istanze prodotte nell'arco di tempo specificato, bensì va ricondotta all'esigenza di provvedere alla liquidazione delle numerosissime pratiche regolamente istruite negli anni pregressi e delle quali non è risultato a suo tempo possibile la definizione a causa della mancanza di fondi.

4. — BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

Nella relazione (pag. 378) vengono ribaditi i rilievi già formulati in anni precedenti riguardo alla scarsa vigilanza che sarebbe posta in essere della Direzione Generale del Demanio in ordine alla pronta riconsegna, da parte delle varie Amministrazioni, dei beni statali che esse hanno ricevuto in uso e che, successivamente, sono risultati superflui per le loro occorrenze.

In proposito è opportuno far presente che la vigilanza sull'utilizzazione dei beni demaniali assegnati alle altre Amministrazioni compete agli Intendenti di Finanza, i quali, ai sensi del disposto dell'articolo 18 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, sono tenuti a vigilare « sotto la loro personale responsabilità, perchè non siano addetti ad uso pubblico o governativo, se non quei beni che strettamente occorrono al bisogno » disponendo all'uopo « tutti gli accertamenti che credano opportuni ».

Con la circolare n. 408 in data 3 ottobre 1984, la stessa Direzione Generale del Demanio ha provveduto a richiamare ancora una volta l'attenzione degli Intendenti di Finanza sulla necessità della più scrupolosa osservanza della citata norma, dando incarico a questi ultimi di effettuare i necessari accertamenti e di riferire in merito, segnalando eventuali casi di abuso e formulando altresì in proposito le opportune proposte, così come prescritto dalla disposizione regolamentare prima ricordata.

Sempre con la predetta circolare è stato inoltre disposto che gli Intendenti di Finanza forniscano periodicamente comunicazioni, entro il 31 dicembre di ciascun anno, in ordine all'esito della specifica attività di vigilanza da essi svolta.

Ulteriori considerazioni critiche vengono formulate nella relazione riguardo ai canoni dei beni demaniali, che risulterebbero « al di sotto di quelli imposti e talora puramente simbolici ».

In proposito si osserva che, alla stregua delle disposizioni vigenti, i canoni stessi vengono determinati sulla base delle valutazioni effettuate dagli Uffici Tecnici Erariali, nell'ambito della loro competenza istituzionale in materia.

È vero, in effetti, che taluni beni, facenti parte in genere del demanio pubblico ramo artistico-storico, sono stati assentiti in concessione a comunità religiose od a enti culturali meritevoli di considerazione, dietro pagamento di un canone stabilito in misura ricognitoria, ai sensi dell'art. 606 delle Istruzioni sui servizi del Provveditorato Generale dello Stato approvato con decreto ministeriale 24 agosto 1940, n. 2984. Sta però di fatto che, ormai da diversi anni, alla scadenza dei relativi atti concessori a suo tempo stipulati, anche per tali beni viene preteso, nella maggior parte dei casi, un canone di merito, rapportato cioè a quello di mercato determinato dall'Organo tecnico.

Ad ogni modo, nell'intento di assicurare la più razionale e proficua utilizzazione dei beni di proprietà statale suscettibili di uso da parte dei terzi, si è anche provveduto, con l'anzidetta circolare, a richiedere

alle Intendenze di Finanza, per ciascuno di tali beni, una serie di dettagliate notizie, concernenti, fra l'altro, l'ammontare del canone corrisposto.

5. — PARTICOLARI PROFILI DELL'ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

Nell'ultima parte della sua relazione la Corte ribadisce anzitutto le considerazioni formulate in precedenza in ordine all'inadeguatezza dell'attività di accertamento svolta dall'Amministrazione finanziaria; inadeguatezza dovuta — come si precisa sempre nella relazione (pag. 382) — all'insufficienza del personale, a ritardi nell'automazione, alla carenza di addestramento professionale dei funzionari e degli altri addetti, alla scarsità infine di mezzi finanziari e di attrezzature.

A tali considerazioni si è già via via replicato nel corso della presente nota, sicchè non v'è più motivo di tornarvi ancora sopra in questa sede.

Analogamente, per quanto concerne il rilievo circa il fatto che nell'ambito degli Uffici l'attività finalizzata all'effettuazione dei rimborsi sarebbe di gran lunga prevalente rispetto a quella di accertamento (pag. 382), non può che farsi rinvio alle osservazioni precedentemente svolte nel paragrafo 3. *b*).

Qualche ragguaglio va invece qui fornito in merito all'utilizzazione degli stanziamenti iscritti nel capitolo n. 4769 (concernente restituzione e rimborsi dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'ILOR) e in quello n. 4752 (riguardante indennità e interessi di mora per ritardato sgravio delle imposte dirette e per indebita riscossione delle stesse).

I residui formatisi nella gestione di tali capitoli sono dovuti, in gran parte, all'inadeguatezza dell'autorizzazione di cassa rispetto allo stanziamento di competenza, nonchè al fatto che l'assestamento del bilancio interviene quando l'esercizio finanziario è già prossimo alla chiusura, rendendo così impossibile il pagamento entro la fine dell'anno di tutte le somme impegnate.

Per quanto infine riguarda il rilievo della Corte circa le economie verificatesi sempre in materia di rimborsi d'imposte (pag. 383), si deve far presente che il fenomeno tende gradualmente a ridursi. Il formarsi delle economie è comunque determinato sia dalle difficoltà che incontrano i funzionari delegati a liquidare i rimborsi entro l'esercizio, sia inoltre — analogamente a quanto si è appena visto a proposito della formazione dei resldui — dal ritardo con cui vengono disposte le assegnazioni di fondi con la legge di assestamento del bilancio.

AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO

1. — Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.

Nella parte riservata alla « condizioni generali » — che pure dà atto del progressivo consolidamento dei risultati globali finanziari della gestione (v. pag. 389) — vengono evocate alcune tematiche comunitarie e riorganizzative.

Riguardo alle incombenze derivanti dall'articolo 37 del Trattato di Roma, la questione ha avuto piena attuazione con l'emanazione del provvedimento ministeriale (decreto ministeriale 26 luglio 1983, *Gazzetta Ufficiale* n. 224 del 17 agosto 1983) che, in relazione alla previsione normativa contenuta nelle leggi n. 724/75 e n. 198/83, detta la disciplina amministrativa della rete di importazione all'ingrosso di tabacchi lavorati dai Paesi CEE, e ciò con piena soddisfazione degli Organi Comunitari.

Per quanto concerne la tematica sul monopolio fiscale e del tabacco, dopo la sua dichiarazione di costituzionalità e l'attuazione dell'art. 37 del Trattato di Roma, va ricordato che con il disegno di legge — Atto Camera n. 1907 — è prevista l'adesione alle Direttive Comunitarie in ordine alla introduzione di elementi di specificità sulla tassazione delle sigarette ed alle definizioni comuni dei vari gruppi di tabacchi lavorati risolvendo, così, il contenzioso in atto con la Commissione delle Comunità Europee.

Circa il perdurare di riflessione su un progetto riorganizzativo dei Monopoli non può non rilevarsi che appaiono ormai superate le indicazioni che individuano in formule di complessa organizzazione la soluzione dei problemi del settore.

Dopo oltre 25 anni di sostanziale apertura del mercato italiano dei tabacchi lavorati a quelli esteri della CEE (legge 11 dicembre 1958, n. 1085 e legge 11 aprile 1959, n. 137) e di ragionevole successo ottenuto con il contenimento della invasione del nostro mercato (progetto di invasione condotto dalle ditte estere concorrenti con manifesta determinazione denunciata dalle martellanti massiccie azioni promozionali realizzate) è ormai dimostrato che è stato ed è necessario, quotidianamente, affrontare su vari fronti i problemi di adeguamento.

Non appare superfluo ricordare quattro sistemi di variabili fondamentali che occorre curare di continuo:

Sistema del mercato (o competitivo): definitivo dalle caratteristiche del mercato (struttura organizzativa, grado di neutralità o manovrabilità ecc.) in cui è storicamente chiamata ad operare la propria offerta dei prodotti;

Sistema dei prodotti: definito dai prodotti offerti dall'Azienda con tutti gli elementi configuranti l'offerta stessa (gamma, qualità,

immagine, prezzi, ecc.) in relazione alla concorrenza presente e potenziale);

Sistema degli interlocutori: (lavoratori, rappresentanti sindacali, dirigenti, coltivatori di tabacco, rivenditori, grossisti, collettività locali, ecc.) che, nel tempo, vengono a contatto, o coinvolti, nella realizzazione progettuale dell'attività della Amministrazione;

Sistema strutturale, inteso in senso lato, e cioè non solo l'organizzazione, ma anche i meccanismi operativi, la programmazione ed il controllo, le riserve umane, il patrimonio tecnologico, direzionale ed economico finanziario posseduti.

Non bastano, cioè, revisioni strutturali per affrontare la complessità dei sistemi sovra schematizzati, ma azione costante, sia sul piano delle problematiche dell'organizzazione del mercato (relazioni azienda-mercato), sia in quello della efficienza ed efficacia del sistema produttivo (qualità-quantità-economicità delle produzioni), sia nella ricerca di convinta adesione degli « interlocutori », come sopra indicati, al progetto portato avanti ed, infine, sulle condizioni organizzative e funzionali (tecniche, amministrative e finanziarie).

Taluni successi conseguiti nel recente passato e ricordati dalla Corte dei conti (recuperi di quota di mercato, v. pag. 390) sono il risultato, quindi, non già di metodologie operative di breve periodo — come potrebbe apparire — ma di impostazioni gestionali di fondo, maturate nel tempo e portate avanti nel quadro dei vincoli macro-economici postulati dalle competenti Autorità di Governo, consistenti, sostanzialmente, nel costante aggiornamento della produzione e nel mantenimento e miglioramento del differenziale prezzi tra i prodotti « *leader* » nazionale ed estero.

In particolare, in ordine alla situazione organizzativa, occorre precisare che il processo di riorganizzazione, dopo i provvedimenti del 1982 (Legge n. 528 del 2 agosto 1982 sul Lotto e Legge n. 467 sul trasferimento dell'A.T.I.), è proseguito con la presentazione di altri disegni di legge (e precisamente: disegno di legge - Atto Camera n. 1706 sui funzionamenti A.T.I.; disegno di legge - Atto Camera n. 1633 sulla ristrutturazione della rete commerciale recante modificazioni a disposizioni contabili; disegno di legge - Atto Camera n. 1634 sul Gioco del Lotto).

L'attuazione di queste iniziative legislative, infatti, consentirà di portare a termine il progetto di ristrutturazione dell'A.T.I. ed avviare in concreto la gestione del Lotto, mentre sul tema della commercializzazione dei tabacchi lavorati sarà possibile definire l'assetto organizzativo da conferire al settore superando le situazioni di precarietà in atto esistenti.

In parallelo, si prospettano particolarmente incisive le iniziative organizzative influenti sulla qualità dei prodotti sia per il progetto di istituzione di un Centro di Ricerca interdisciplinare, sia per il più stretto collegamento con la ricerca nel settore dei filtri e della carta con la speciale Società collegata all'A.T.I., alla quale partecipa la più avanzata industria mondiale nel settore dei filtri.

Per quanto concerne la messa a disposizione dei fondi stanziati con la legge n. 467/82 per la ristrutturazione dell'A.T.I., non risulta esservi stato in proposito alcun ritardo (v. nota 4 a pag. 391 e considerazioni a pag. 393) in quanto, non appena operanti gli strumenti di bilancio dello Stato e formalizzate le delibere degli organi statutari, si è subito provveduto da parte di questa Amministrazione ai versamenti relativi (ordinativo diretto n. 1 Cap. 504 di lire 250.159.866 in data 23 dicembre 1982 per il passaggio azionario; ordinativo diretto n. 1 cap. 504/R di lire 9.749.840.134 in data 4 febbraio 1983 e odinativo diretto n. 2 Cap. 504 di lire 10.000.000.000 in data 8 luglio 1983 per aumenti di capitale sociale).

Per quanto concerne il rilievo che dopo il trasferimento dell'Azienda Tabacchi Italiana (ATI S.p.A.) non vi sarebbero state « significative manifestazioni funzionali » (v. pag. 391), occorre invece precisare che l'Amministrazione scrivente ha portato i propri acquisti di tabacco greggio in colli prodotti dal gruppo ATI dai circa 3.000.000 di Kg. del raccolto 1981 ai circa 6.600.000 di Kg. del raccolto 1983, con ciò contribuendo ad un più completo utilizzo del « fisso » e della mano d'opera dell'A.T.I., senza considerare i benefici indiretti derivanti dal rafforzamento del posizionamento dell'Amministrazione nel mercato del Burley.

Anche per quanto concerne il settore CARTA dell'A.T.I., attraverso la stipula di un'apposita convenzione (entrata in vigore dal 1° luglio 1983), si è determinata una vera e propria integrazione verticale nel settore, tra Amministrazione ed A.T.I., con i conseguenti benefici di più ampi volumi di produzione e vendita per A.T.I. e migliore economicità degli acquisti di materia sussidiaria per l'Amministrazione.

Circa il problema del controllo sulla gestione A.T.I., a parte il collegio dei Sindaci e la certificazione dei bilanci esistenti da parte di Società di revisione, occorre tenere presente che, nel sistema della legge n. 467/82, il pacchetto azionario dell'A.T.I. costituisce un cespite di patrimonio mobiliare iscritto nel Conto Patrimoniale della Amministrazione dei Monopoli e, pertanto, come tale — *ope legis* — detto cespite sembra restare assoggettato al controllo che la Corte dei conti istituzionalmente può svolgere in merito, considerata la peculiarità del cespite medesimo.

Per quanto concerne lo sdoppiamento del capitolo 101 dell'Entrata (vendita tabacchi + compensi di distribuzione) e del capitolo 191 della Spesa (acquisto tabacchi greggi + acquisto tabacchi lavorati extra CEE) si assicura che sarà provveduto, con l'assenso del Tesoro, nel prossimo Bilancio finanziario.

Circa, invece, la lamentata scarsa significatività economica e patrimoniale del conto consuntivo finanziario (pag. 394), va considerato che il conto consuntivo finanziario, secondo la vigente disciplina di contabilità dello Stato, è accompagnato dal « conto patrimoniale » con il quale costituisce la configurazione di « rendiconto dello Stato » e dà dimostrazione delle variazioni patrimoniali che la gestione finanziaria e quella non finanziaria hanno arrecato ai beni patrimoniali dell'Amministrazione.

Non appare, pertanto, tecnicamente possibile che dal solo consuntivo finanziario (conto del bilancio) possano trarsi elementi più penetranti di informazione e, quindi, di valutazione e controllo, di natura economico-patrimoniale, di una gestione produttiva e commerciale.

Tali informazioni economiche possono trarsi, peraltro, secondo le vigenti norme, dall'esame del bilancio industriale reso dall'Amministrazione al Ministero delle finanze (costituito dai quattro conti: Stato Patrimoniale - Conto Economico - Consuntivo Finanziario - Dimostrazione di concordanza tra Conto Economico e Consuntivo Finanziario) dopo avere prodotto i conti previsti dalla legge di contabilità di Stato sopra ricordati.

Nè, tantomeno, dal Consuntivo finanziario (o Conto del Bilancio) possono trarsi elementi sufficienti di contabilità dei costi in quanto le contabilità analitiche dei costi costituiscono un complesso di analisi contabili elaborate *ad hoc*, attraverso appropriate aggregazioni e riclassificazioni dei « costi per natura » (del c/finanziario) in « costi per destinazione » (della cotabilità analitica industriale).

Tale impianto contabile e le elaborazioni relative, che rispondono ai più ortodossi canoni di ragioneria ed economia aziendale, costituiscono la contabilità analitica dei costi che è alla base della redazione del bilancio industriale, da oltre 50 anni.

È naturale che l'Amministrazione resta assoggettata a qualunque specifica richiesta della Corte dei conti su tale impianto contabile e sui risultati delle elaborazioni relative, con la sola salvaguardia della natura riservata di taluni dati in relazione alla situazione concorrenziale in atto con i prodotti delle ditte estere comunitarie.

Di particolare soddisfazione ed interesse, per il correlato giudizio di economicità ed efficienza, si manifestano le notazioni e consIderazioni ivi contenute (da pag. 396 a pag. 408) che danno atto dello sforzo condotto dall'Amministrazione in questi ultimi anni con il concorso di tutti i lavoratori dipendenti (v. vedi miglioramento produttività a pag. 403) e ciò pure in presenza di una disparità di situazioni ambientali e strutturali nei vari stabilimenti.

Positiva, inoltre, la notazione circa il rilancio degli investimenti che, in pratica, ha coinciso con la ultimazione della nuova Manifattura tabacchi di Bari, con gli stanziamenti per la nuova Manifattura tabacchi di Lucca, e con una decisa azione di rinnovamento tecnologico e di miglioramento degli ambienti di lavoro.

Il corso delle realizzazioni incontra, talvolta, tempi tecnici notevoli anche per le necessarie autorizzazioni progettuali.

2. — Organizzazione dei servizi e personale.

La relazione evidenza, in modo chiaro, a conferma di quanto già rilevato nelle precedenti relazioni, come l'Amministrazione operi in situazione di obiettivo disagio a causa dell'insufficiente numero di dirigenti sia nel settore ispettivo (ciò malgrado, viene dato atto di un

miglioramento dei risultati del settore v. pag. 410), che presso gli Organi periferici e centrali.

Trattasi invero, di una situazione ripetutamente denunziata e che deve assolutamente trovare risposta nelle sedi competenti onde consentire che l'organizzazione dei servizi possa procedere in modo fisiologico per assolvere alle gravi responsabilità di conduzione e di sviluppo della gestione.

Per quanto concerne il ridimensionamento della rete dei Magazzini, la soluzione appropriata è legata all'approvazione del disegno di legge n. 1633 avanti citato.

Viene messo in evidenza che è stata data immediata applicazione all'art. 7 del decreto legge 10 gennaio 1983, n. 4, convertito in legge 22 febbraio 1983, n. 52 circa l'istituto della reggenza di uffici dirigenziali a personale non dirigente o di livello dirigenziale inferiore, a conferma della estrema necessità di un miglioramento organico.

Viene dato rilievo alle ponderose operazioni di inquadramento del rimanente personale in applicazione della legge 312/80 in tutte le sue fasi (inquadramenti, corsi di addestramento, ecc.) ed ai principali problemi di gestione del personale che si vanno man mano esprimendo e che assillano l'Amministrazione.

3. — BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

Appare di notevole rilievo il riconoscimento (v. pag. 416) da parte della Corte dei conti che « l'esigenza di rapidi strumenti negoziali, accentuata dalla concorrenza internazionale, è funzionale all'efficienza ed economicità della gestione »; come pure che occorrono « più agili procedure di pagamento all'estero ».

Com'è noto, il problema dei pagamenti all'estero dovrebbe trovare soluzione con l'approvazione del disegno di legge — A.C. n. 1633.

Notazione interessante appare quella concernente le problematiche degli acquisti di tabacco greggio di produzione italiana in rapporto alle tipologie e livelli merceologici occorrenti per la fabbricazione di prodotti concorrenziali con quelli esteri.

A tale proposito va detto che l'Amministrazione, con varie iniziative, non ultima quella di avere ottenuto l'aumento della quota di tabacchi greggi di produzione italiana nelle miscele dei prodotti di marca estera fabbricati su licenza, è riuscita ad aumentare, in questi ultimi anni, l'utilizzo dei tabacchi greggi di produzione italiana nei prodotti manifatturati.

Tuttavia, obiettive e complesse situazioni, che vanno dalle condizioni pedologiche ed ecologiche degli ambienti colturali fino al depauperamento qualitativo di alcune varietà a causa di appiattimenti di prezzo derivanti dall'organizzazione comunitaria del settore (il premio CEE prescinde dalla qualità), inducono a previsioni prudenziali circa un recupero qualitativo nel breve periodo tale da competere con i tabacchi greggi esotici originari dalle migliori zone di produzione.

Circa la spesa per il Centro Elettronico ed i sistemi informatici decentrati presso tutti gli Organi produttivi e di distribuzione dell'Amministrazione, può affermarsi che essa è sostanzialmente contenuta.

Infatti, tenuto conto delle iniziative di sviluppo« *on-line* » avviate nel 1983, devesi precisare che sul relativo capitolo di spesa (Cap. 133) ha gravato, nello stesso anno, l'impegno per il contratto di acquisto del sistema per il controllo accessi della Direzione Generale, in corso di istallazione (+ 327 milioni) nonchè altri impegni che invece andranno in economia (circa 200 milioni).

Si fa presente, infine, che la Commissione tecnica incaricata di determinare i criteri di rivalutazione del patrimonio immobiliare ha proseguito i suoi lavori e che, con l'ausilio degli UTE, sarà provveduto, quanto prima possibile, alla rivalutazione patrimoniale, preliminare alla riorganizzazione strutturale dell'Organo di gestione del patrimonio immobiliare dell'Amministrazione.

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) Considerazioni generali.

Come fatto presente anche nella Nota preliminare allo Stato di previsione della spesa per l'esercizio 1985, il Ministero di Grazia e Giustizia, proprio per evitare gli interventi settoriali e disorganici posti in evidenza dalla Relazione della Corte, intende procedere per la soluzione dei problemi dell'Amministrazione della Giustizia sia sul terreno delle riforme legislative e sia attraverso incisivi interventi sulle strutture e sulle dotazioni del personale.

Per quanto riguarda le iniziative in sede legislativa, traguardi importanti sono stati già raggiunti con l'approvazione della delega al Governo per il nuovo codice di procedura penale, della legge sulla carcerazione cautelare e delle norme che dispongono l'aumento della competenza del Pretore e del conciliatore.

Per il conseguimento degli obiettivi in ordine al potenziamento delle strutture, indispensabile per dare effettiva attuazione alle riforme legislative, occorrerà, peraltro, che in sede di bilancio e di legge finanziaria 1985 siano adeguatamente incrementate le dotazioni ministeriali per fornire all'Amministrazione i mezzi necessari alla sua attività, anche tenuto conto della migliorata capacità di spesa riconosciuta dalla stessa Corte.

Sotto il profilo più strettamente finanziario e contabile la Corte ha, poi, rilevato che il mantenimento, nello stato di previsione di questo Ministero, del capitolo 7001 e la nuova istituzione dei capitoli 7003 e 7005 pongono due ordini di problemi (sui quali viene richiamata l'attenzione del Parlamento), afferenti il primo alla circostanza che l'autorizzazione di spesa relativa agli interventi incrementali indicati nella denominazione dei suddetti capitoli fa capo esclusivamente alla legge di bilancio e il secondo alla considerazione che l'avvenuta iscrizione in bilancio di detti capitoli, aventi ad oggetto finalità già considerate, con esclusivo riferimento a determinati esercizi, in precedenti leggi finanziarie, può comportare il venir meno degli adempimenti, posti a carico del Ministero stesso dall'art. 18 della legge finanziaria n. 119 del 1981, di redazione dei piani di massima degli interventi e delle relazioni sull'attuazione dei medesimi, finalizzati a precise e rilevanti funzioni di programmazione e di controllo politico.

Si osserva, quanto al primo dei detti problemi, che identica preoccupazione, avvertita e tempestivamente segnalata ad iniziativa di questa

Amministrazione al competente Ministero del Tesoro mediante la proposta di un emendamento, da inserire nella legge finanziaria, inteso ad autorizzare questo Ministero all'acquisto di beni e strutture nei limiti degli stanziamenti contenuti nel relativo stato di previsione è stata ritenuta dal predetto Dicastero non accoglibile sulla considerazione che « la natura stessa della legge finanziaria esclude la possibilità dell'inserimento di normativa del genere nel suo contesto. Tale esigenza è stata del resto autorevolmente ribadita anche nel dibattito parlamentare ancora in corso, con l'invito rivolto al Governo ad un più rigoroso rispetto dell'articolo 11 della legge 5 agosto 1978, n. 468 che circoscrive, come è noto, gli interventi legislativi da attuare con la legge finanziaria esclusivamente a quelli aventi riflessi sul bilancio dello Stato e delle aziende e degli enti che si ricollegano alla finanza statale ». A seguito di tale interpretazione, l'Amministrazione ha tratto il ragionevole convincimento della legittimità in ordine alla disponibilità delle risorse stanziate per gli interventi riferibili alla denominazione dei capitoli in esame, non altrimenti attuabili salve ulteriori modifiche nella legge finanziaria 1985.

Quanto al secondo problema si osserva che l'avvenuta iscrizione dei capitoli 7003 e 7005 e il mantenimento del capitolo 7001 nello stato di previsione di questo Ministero, in sostituzione di quelli 7011 e 7012 che traevano il finanziamento dalle somme stanziate nelle precedenti leggi finanziarie, consentono di ritenere che le finalità in essi considerate sono state, dal Governo prima e dal Parlamento dopo, valutate come non più riferibili ad esigenze connesse a determinati esercizi finanziari, ma ricorrenti in tutti gli esercizi finanziari del Ministero della Giustizia, in quanto indispensabili e rilevanti al perseguimento dei fini allo stesso istituzionalmente affidati.

Sono venute, in tal modo, a cessare le ragioni dei particolari strumenti predisposti dalle precedenti leggi finanziarie sulla considerazione che l'esercizio delle funzioni di programmazione degli interventi e di controllo politico della spesa viene assicurato nelle forme ordinarie in sede di esame, da parte del Parlamento, del bilancio consuntivo dello Stato.

b) Aspetti finanziari della gestione.

La Corte ha posto in evidenza, in linea generale, i seguenti dati:

1) miglioramento nella situazione degli impegni di parte corrente e dei pagamenti sugli stanziamenti di competenza;

2) diminuzione della spesa in conto capitale in dipendenza dei minori stanziamenti di bilancio;

3) incremento nella formazione dei residui e minore incidenza delle somme portate ad economia.

Nel complesso i risultati della gestione possono, quindi, ritenersi soddisfacenti, tenuto conto che alla formazione dei residui hanno contribuito, in aggiunta alle molteplici cause ricorrenti in ogni esercizio, le difficoltà incontrate, presso gli organi di controllo in ordine agli impegni di spesa sui capitoli in conto capitale (cap. 7001 - 7003 - 7004 -

7005), per i motivi indicati nel punto *a*), con il conseguente accumulo di residui di stanziamento.

Per quanto attiene, in particolare, ai rilievi formulati sui singoli capitoli si osserva: *Capitolo 1502*: la relazione rileva su tale capitolo la eccedenza di spesa sulla competenza, sui residui, ed in relazione ai limiti autorizzati di cassa nelle misure rispettivamente di 5,8 miliardi, 16,6 miliardi e 23,8 miliardi. Evidenzia, inoltre, che su detto capitolo è stata negata la dichiarazione di regolarità nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato.

Si conferma, al riguardo, che formulare una esatta previsione è quanto mai difficile in relazione alla variabilità delle componenti della spesa e alla liquidazione delle competenze, nella quale si sostanzia la gestione del capitolo (indennità di contingenza, benefici economici al personale, gettito dei proventi).

Al fine di eliminare l'inconveniente in esame, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno procedere allo studio diretto ad individuare un sistema più efficiente di quello attuale per mezzo di un'apposita commissione ministeriale le cui conclusioni potranno costituire oggetto di ulteriori approfondimenti da parte di un istituto specializzato per l'elaborazione di dati statistici.

Capitolo 1589: anche per tale voce di spesa sono state rilevate eccedenze. L'Amministrazione non può che confermare quanto osservato anche nei precedenti esercizi circa la notevole difficoltà di effettuare previsioni adeguate a fronte di spese estremamente variabili e tenuto conto che la Ragioneria Generale, in sede previsionale, non consente incrementi del capitolo in percentuali maggiori di quelle previste per tutto il Bilancio dello Stato.

Circa l'eccedenza in termini di cassa per il *capitolo 1500* (stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura), la causa va ricercata nel mancato integrale accoglimento delle richieste periodiche di aumento — per competenza e cassa — avanzate a seguito delle variazioni trimestrali dell'indennità integrativa speciale.

Quanto all'eccedenza di spesa sul *capitolo 2001* (stipendi ed altri assegni fissi al personale civile) per l'importo di lire 833.000.000 in termini di cassa, si rappresenta che detto capitolo è gestito dall'Amministrazione per il pagamento degli stipendi ed altre indennità soltanto al personale aggregato (cappellani e suore), incaricato (medici) ed operaio; per quanto riguarda il rimanente personale civile (Direttori, Ragionieri, Assistenti Sociali, Educatori, Tecnici, Coadiutori, Aiutanti, ecc.) il capitolo è gestito direttamente dalle Direzioni Provinciali del Tesoro con ruoli di spesa fissa. Gli importi di tali spese vengono mensilmente comunicati dalla Corte dei conti alla Ragioneria Centrale. Le spese definitive relative ai mesi di novembre e dicembre vengono a conoscenza dell'Amministrazione soltanto nel mese di febbraio dell'anno successivo, per cui non si può provvedere, in sede di assestamento, ad integrare adeguatamente il capitolo qualora questi risulti deficitario rispetto agli stanziamenti di competenza e di cassa.

Preso atto che i dati relativi alla categoria IV (acquisto di beni e servizi) risultano sostanzialmente favorevoli alla gestione operata dall'Amministrazione, è opportuno effettuare un puntuale chiarimento sul-

l'accantonamento di 19,2 miliardi giacente sul capitolo 1292 e poi portato in economia.

Come ricordato dalla stessa Corte, tale importo era parte residuale del fondo stanziato in via straordinaria dalla legge n. 526 del 1982: l'art. 7 della legge di bilancio 1983, aveva autorizzato la ripartizione di tale fondo con decreti del Ministero del Tesoro (quale residuo sottoposto al regime delle spese in conto capitale) ma in effetti, su tale disponibilità, non veniva concessa la necessaria autorizzazione di cassa per cui lo stanziamento, non potendo avere alcuna concreta utilizzazione, finiva necessariamente in economia.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

Si conferma quanto osservato nella risposta alla Relazione dell'esercizio 1982, in ordine alle iniziative legislative dell'Amministrazione, volte a disciplinare la gestione degli spacci negli istituti di prevenzione e pena, che, allo stato, non hanno ancora avuto l'approvazione del Parlamento.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) Organizzazione dei servizi.

Il Ministro di Grazia e Giustizia ha costantemente tenuto conto del disposto di cui all'art. 3, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748: direttive generali, programmi di massima e scala delle priorità per l'azione da svolgere, nei limiti degli stanziamenti di bilancio e delle rispettive competenze, hanno costituito oggetto di riunioni, di relazioni al Parlamento (significative, al riguardo, le relazioni trasmesse alla Camera dei Deputati alle date del 30 marzo 1984, 13 luglio 1984 e 24 luglio 1984 circa i programmi e le realizzazioni in tema di edilizia penitenziaria, sui problemi del personale e sull'automazione dei servizi, a seguito di interrogazioni parlamentari) e, di conseguenza, si sono estrinsecate in disposizioni che hanno direttamente influito sulle scelte dell'Amministrazione Centrale e della periferia.

Sarà, peraltro, tenuta presente, per il futuro, l'esigenza di una più esplicita formalizzazione dei programmi di massima e delle direttive generali.

b) Personale.

L'Amministrazione incontra notevoli difficoltà per procedere alla copertura delle vacanze, dal numero elevatissimo di partecipanti (75.000 domande per 275 posti di coadiutore, 53.000 per 750 posti di segretario), ai limiti imposti dalla legge finanziaria per nuove assunzioni, soltanto in parte superati da singole deroghe.

In ordine alla situazione del personale della carriera dirigenziale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, si precisa che alla copertura

delle numerosissime vacanze esistenti si potrà ora provvedere ai sensi della legge 10 luglio 1984, n. 301.

Per quanto riguarda le carenze del personale sia civile che militare dell'Amministrazione penitenziaria si rappresenta quanto appresso:

a) Personale del Corpo degli Agenti di Custodia.

Alla data del 31 dicembre 1983, la situazione degli organici del personale del corpo era la seguente:

	Organico	Presenti	Vacanze
Ufficiali	56	55	— 1
Sottufficiali	3.622	2.200	— 1.422
Appuntati - Guardie	—	—	—
Guardie Ausiliarie	18.844	19.082	+ 238
Totale . . .	22.522	21.337	— 1.185

Corsi in atto (effettivi).

Monastir	119
Parma	288
Cairo Montenotte	328
Cassino (ausiliari)	505

Relativamente al concorso a 7 posti di Ufficiale subalterno nel Corpo degli Agenti di Custodia, si precisa che su 64 domande di partecipazione pervenute:

3 aspiranti non sono stati ammessi per mancanza di requisiti;

10 perchè hanno presentato domanda fuori termine;

10 non hanno superato la visita medica preliminare;

25 non si sono presentati a visita medica.

Quindi, su 16 candidati alle prove scritte, un solo concorrente è stato ammesso alle prove orali, risultando unico vincitore del concorso.

b) Personale civile.

Per quanto riguarda il problema concernente l'incremento delle assunzioni correlate ad una maggiore speditezza delle procedure concorsuali, vanno evidenziati i gravi problemi che investono i vari aspetti della materia (prove attitudinali, rilevante numero delle domande, prevalenza di partecipanti provenienti da zone del Sud d'Italia, ecc.).

L'ultimo elemento citato determina un flusso continuo di pressanti richieste di trasferimento in regioni non comprese nell'ambito della circoscrizione prevista dal bando di concorso e poichè tali istanze non

possono essere accolte, ostandovi precise norme di legge, gli interessati fanno ricorso sempre più spesso a lunghe assenze dal servizio, che vengono giustificate con aspettative per vari motivi, concludendosi, a volte, con dimissioni dal servizio.

Ad aggiornamento dei dati riguardanti la situazione numerica del personale civile si riporta qui di seguito lo stato dei concorsi espletati ed in fase di espletamento negli ultimi mesi.

Concorsi espletati:

n. 15 posti di medico: vincitori ed idonei n. 16, hanno preso servizio n. 13;

n. 56 posti di V. Direttore amm.: vincitori n. 49, hanno preso servizio n. 39, di cui 2 successivamente dimissionari;

n. 32 posti di ragioniere: vincitori n. 115, hanno preso servizio n. 99;

n. 70 e 140 posti di educatore: vincitori ed idonei n. 263, hanno preso servizio n. 146;

n. 51 posti di Ass. Tecnici Radiologia Medica: vincitori n. 44, hanno preso servizio n. 34;

n. 158 posti di assistente sociale: vincitori n. 105, è in corso di perfezionamento la relativa graduatoria.

Concorsi da espletare:

n. 25 posti di vice direttore amministrativo;

n. 65 posti di ragioniere;

n. 77 posti di educatore per adulti.

Per quanto concerne il personale operaio: tecnici, infermieri, vigilatrici penitenziarie, la situazione è la seguente:

Concorsi da espletare:

n. 130 posti di vigilatrice penitenziaria superiore.

Permangono gravi le difficoltà di reclutamento del personale operaio, specie quello specializzato infermieristico, tecnico specializzato e qualificato, soprattutto in considerazione dell'assegnazione di sede molto spesso lontana da quella di provenienza degli operai.

c) Personale assunto ai sensi della legge n. 285/77.

In relazione ai posti disponibili in organico, entro la fine del corrente anno saranno immessi in ruolo i ragionieri, gli assistenti sociali, n. 15 coadiutori su 380 risultati idonei al colloquio di cui all'art. 26-*ter* della legge 29 febbraio 1980, n. 33, e n. 54 operai comuni su n. 109 idonei.

I restanti 365 coadiutori e n. 55 operai comuni restano momentaneamente fuori ruolo non essendovi posto disponibile in organico, in attesa di sistemazione definitiva in ragione delle norme emanate dalla legge 16 maggio 1984, n. 138.

d) Personale dei ruoli dell'Ufficio per la Giustizia minorile.

Educatori - Carriera di concetto:

— dotazione organica	n. 300
— in servizio	» 239
— posti vacanti per concorsi di passaggio da carriere inferiori	» 3
— posti vacanti	» 58

Assistenti sociali - Carriera di concetto:

— dotazione organica	n. 390
— in servizio	» 282
— posti messi a concorso (in corso di svolgimento)	» 90
— posti vacanti	» 18

Aiutanti - Carriera esecutiva:

— dotazione organica	n. 300
— in servizio	» 230
— posti accantonati (per concorsi di passaggio all'impiego civile dei sottufficiali) . . .	» 31
— posti vacanti	» 39

Per quanto attiene all'onere globale del compenso per lavoro straordinario si fa presente che una notevole parte della spesa non si riferisce a quelle prestazioni, bensì è determinata dalla disposizione contenuta nell'art. 168 della legge 312/80 e successive proroghe.

In merito all'osservazione relativa al sensibile incremento di spesa per equo indennizzo da corrispondere al personale militare del Corpo degli Agenti di custodia, si fa presente che nell'esercizio 1983 rispetto al 1982 si è avuto un aumento dei provvedimenti concessivi di circa il 50 per cento.

Tale aumento, tuttavia, non può riferirsi a diverso indirizzo dell'attività, in quanto l'istruttoria delle pratiche, di per sé molto lunga, ha trovato, nei decorsi anni, un sensibile rallentamento presso il Comitato per le pensioni privilegiate, il quale deve esprimere parere, così come previsto dagli artt. 54 e 55 del decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1957, n. 686. Detto rallentamento (la pratica è trattenuta 18/24 mesi, in media) ha comportato infatti, la definizione di più pratiche e l'emissione dei relalivi decreti nel 1983.

A ciò va aggiunto un certo incremento degli importi dell'equo idennizzo, dovuto alle maggiori misure stipendiali sulla cui base è computato percentualmente l'importo stesso, nonchè una leggera maggiorazione delle categorie Tabellari di menomazione sui cui è determinato il « quantum » da corrispondere.

4. — BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

Rileva l'organo di controllo che le spese per l'impianto, il funzionamento e le attrezzature del servizio elettronico dell'Amministrazione giudiziaria sono state pari a lire 14,5 miliardi su una disponibilità di 20 miliardi, per cui risultano portati in economia 5,5 miliardi. In merito si deve precisare che non è stato possibile realizzare quella parte del programma che riguardava l'acquisizione dei dati di numerosi Casellari di Tribunali di provincia, previsti per il completamento dell'anagrafe giudiziaria, in quanto si è ritenuto indispensabile procedere alla gara esplorativa per individuare la ditta cui affidare la anzidetta acquisizione, con riferimento anche ad una esplicita raccomandazione del Consiglio di Stato, formulata per analoga questione, volta ad evitare la concentrazione di contratti su una stessa ditta.

Analoghe esigenze hanno determinato la formazione di economie sul capitolo 2094.

In ordine all'attività di studi e ricerche, effettuata attraverso specifiche proposte delle competenti direzioni generali e previo esame dell'apposito comitato, va precisato che l'Amministrazione, nel disporre gli affidamenti non ha limitato le scelte ad associazioni o società anche di capitale: vanno ricordati, al riguardo, gli incarichi all'Università di Firenze per gli studi sul nuovo codice di procedura penale; all'Università di Genova sul trattamento delle donne detenute ed internate; pure all'Università di Genova per la citata ricerca sulla formazione e l'aggiornamento del personale penitenziario; all'Amministrazione Provinciale di Perugia — Centro per la ricerca e documentazione storico-psichiatrica — per una ricerca sull'attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario ed il coordinamento delle misure di sicurezza per il malato di mente che ha commesso reati con i principi fissati dalla legislazione psichiatrica del 1978; all'Istituto Centrale di Statistica (ISTAT) per un'indagine sull'attuazione della legge sull'equo canone e sui problemi dell'edilizia abitativa. Per quanto riguarda, poi, gli incarichi ad altri istituti di ricerca va tenuto presente che si è fatto ricorso, ad enti morali (Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale - S.I.O.I. di Roma); ad organismi con riconoscimento internazionale (U.N.S.D.R.I. - Istituto di ricerca delle Nazioni Unite, di cui alla legge 28 marzo 1968, n. 414); ad istituti a partecipazione statale (ITALSIEL, PRO-FORM); ad associazioni controllate dal Ministero di Grazia e Giustizia (Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale di Milano, di cui alla legge 28 febbraio 1980, n. 49), ad istituti di particolare rilevanza a livello nazionale (CENSIS, DOXA).

5. — EDILIZIA ISTITUZIONALE ED ALTRI INTERVENTI.

Come già accennato in precedenza, la limitata estensione degli impegni e la conseguente formazione di residui di stanziamento per i capitoli in conto capitale (7001-7003-7004-7005) è stata determinata dalle incertezze interpretative circa il possibile utilizzo di tali fondi in man-

canza di una legge sostanziale, per cui si auspica una definitiva soluzione di carattere normativo.

Per quanto riguarda, più in particolare, la gestione del cap. 2085 (manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione, completamento ed ampliamento degli immobili e relativi impianti), va premesso che con gli stanziamenti di tale capitolo l'Amministrazione penitenziaria provvede a finanziare in via diretta l'esecuzione dei lavori di ordinaria e straordinaria manutenzione del patrimonio immobiliare disponibile, nonchè le opere di ristrutturazione dello stesso al fine di adeguarlo alle nuove esigenze di sicurezza e trattamento di reclusi.

Relativamente al decorso esercizio a fronte di uno stanziamento di lire 71.300.000.000, gli impegni hanno raggiunto lire 49.400.000.000 mentre lire 21.900.000.000, sono passati in economia.

I motivi di tale fenomeno vanno ricercati nei complessi condizionamenti amministrativo-contabili che rischiano di vanificare, come già in passato segnalato, gli sforzi dell'Amministrazione.

Detti rallentamenti procedurali continuano, infatti, ad incidere notevolmente nonostante la recente approvazione della legge n. 14 del 25 gennaio 1983 (proroga con modificazioni della legge 967/1977 concernente i lavori urgenti ed indifferibili negli Istituti penitenziari), nonchè della legge n. 130 dell'aprile 1983 (art. 10 comma 8° relativamente a snellimenti procedurali per la stipula di contratti a trattativa privata per il Ministero di Grazia e Giustizia).

Al riguardo giova rammentare alcuni dei più rilevanti condizionamenti cui possono addebitarsi gran parte delle disfunzioni riscontrate nel settore dell'edilizia penitenziaria:

1) acquisizione delle aree;

2) redazione dei progetti;

3) esigenza di raggiungere l'intesa con le Regioni e i Comuni ai sensi dell'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica 616/1977;

4) svolgimento delle procedure di affidamento degli appalti.

A detto proposito, al fine di ovviare almeno in parte alla perdurante carenza del settore, questo Dicastero, di concerto con il Ministero LL.PP., ha predisposto uno schema di disegno di legge inteso a disciplinare e coordinare il settore della edilizia penitenziaria.

In detto provvedimento, tra l'altro, è prevista la creazione, presso la Direzione Generale degli Istituti di Prevenzione e Pena di un ufficio della edilizia penitenziaria che, oltre ad essere dotato di un aggiornato Albo di esperti in materia, avrebbe la competenza per lo studio, la uniformazione e l'aggiornamento delle nuove tecniche penitenziarie tenendo presenti le esigenze di differenziazione delle strutture edilizie in relazione alla qualità della pena irrogata e alla personalità del detenuto, come previsto dal vigente ordinamento penitenziario.

L'Amministrazione — in sostanza — servendosi del supporto e dell'esperienza del personale penitenziario (direttori, psicologi, educatori, medici) e delle indicazioni dei magistrati di sorveglianza, dovrebbe ipotizzare tipologie *standard* di istituti penitenziari e di particolari degli stessi non sotto l'aspetto meramente edilizio (compito, questo, di esclu-

siva competenza del Ministero dei Lavori Pubblici), bensì sotto il profilo del più armonico svolgimento di tutte le componenti dell'istituzione penitenziaria (custodia, rieducazione, sicurezza, socialità, ecc.).

Tali studi, da aggiornare costantemente, consentirebbero di fornire al Ministero dei Lavori Pubblici indirizzi tecnico-penitenziari uniformi e rispondenti alle esigenze degli operatori del settore, così da realizzare in pratica uno snellimento dell'azione amministrativa ed esecutiva con riduzione e di costi e di tempi.

Per le opere in economia, inoltre, un sensibile snellimento delle procedure potrebbe indubbiamente derivare da un congruo aumento del limite di spesa per i funzionari delegati, fermo dal 16 agosto 1972 (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 422) a lire 4.800.000, evidentemente irrisorio rispetto alla vertiginosa ascesa dei costi relativi alla mano d'opera ed ai materiali.

In ordine ai rapporti intercorrenti in materia urbanistica con le Regioni e i Comuni, si è proposto, con il detto disegno di legge, di svincolare le aree e gli immobili destinati ad insediamenti penitenziari, all'intesa con le Regioni prevista dall'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica 616/1977, equiparando le opere di edilizia penitenziaria a quelle destinate alla difesa militare.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

1. — Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.

Anche per il 1983 la relazione della Corte dei conti dedica un'analisi attenta agli aspetti finanziari della gestione di questo Ministero e sottolinea il ruolo sempre più incisivo che l'Amministrazione degli Esteri viene chiamata a svolgere, sopratutto nella parte relativa alla cooperazione allo sviluppo.

Una positiva tendenza della gestione emerge dalla relazione: la maggiore attendibilità delle previsioni di bilancio, che si sono modificate per effetto di numerosi provvedimenti di variazione, del 23 per cento per la parte di competenza e 25 per cento per la parte di cassa, con uno scarto di gran lunga inferiore a quello dell'esercizio precedente (86% circa). L'Amministrazione rileva una buona capacità di valutare le proprie esigenze economiche e riportarle in previsioni attendibili di spesa.

2. — Gestioni fuori bilancio.

a) *Premessa.*

In relazione alle osservazioni della Corte, relative ad aspetti tecnico-contabili ma anche economico-giuridici sulla gestione del Fondo per la cooperazione allo sviluppo, si fa presente quanto segue: la Corte dei conti in merito alle gestioni fuori bilancio del Ministero degli affari esteri, cioè al Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo, prende in esame una serie di dati statistici sull'andamento delle erogazioni effettuate nel quinquennio 1979-1983, viste in relazione all'andamento delle disponibilità complessive risultanti alla fine di ciascuno degli esercizi finanziari citati.

Si osserva in proposito che il dato rappresenta solo uno dei diversi, e altrettanto importanti, parametri da prendere in considerazione, quali, in particolare, l'andamento delle allocazioni e degli impegni amministrativi, nonchè le caratteristiche quantitative e qualitative della struttura preposta alla gestione; d'altra parte, la spesa realizzata nel corso di ciascun esercizio finanziario, non è rapportata alle risorse finanziarie di cui era certa — e pertanto pianificabile — la disponibilità all'inizio di ogni anno, ma a tutte le entrate pervenute al Fondo nel corso dell'esercizio e, in particolare, negli ultimi mesi dell'esercizio. Si sottolinea inoltre che l'andamento delle erogazioni in

valore assoluto è passato da un miliardo nel 1979, ad oltre 339 miliardi nel 1983.

Si ritiene pertanto che tutta la parte introduttiva esamini solo alcuni aspetti della realtà di una gestione complessa, qual'è quella del Fondo di cooperazione, privilegiando peraltro l'erogazione rispetto ai diversi elementi caratterizzanti la gestione complessiva del Fondo, tra i quali assume un rilievo sicuramente qualificante quello dell'impegno oculato delle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo.

b) *Rendiconti.*

Per quanto riguarda il rendiconto del 1980, si fa presente che la pronunzia definitiva della Corte non è ancora pervenuta a causa delle numerose richieste di precisazione e di documentazione avanzate dalla Corte medesima, che si auspica di aver ora soddisfatto in via definitiva. Sui rendiconti del 1981, del 1982 e del 1983 si attende che la Corte si pronunci.

c) *Analisi funzionale della spesa.*

Circa le osservazioni formulate sulle « forme di intervento previste per esaltare il fattore umano », alle quali sarebbe stato riservato un ruolo di secondo piano, si rileva che è sfuggito forse all'analisi della Corte il ruolo che il fattore umano svolge in tutti i settori di intervento del Fondo di cooperazione — dagli studi e progettazioni all'attività svolta in loco da esperti retribuiti con fondi accreditati presso le nostre Rappresentanze — e non alle sole voci da essa rilevate. In realtà, c.d. « fattore umano » afferisce direttamente a tutte le spese diverse da quelle per forniture.

d) *Necessità di un regolamento di attuazione.*

Si concorda poi con le osservazioni della Corte circa l'esigenza di varare il regolamento di attuazione della legge, ma, come è noto, i tempi effettivamente lunghi che si stanno imponendo all'*iter* di approvazione di tale regolamento sono dipesi dalla concertazione interministeriale e ora — superata quella fase — dagli adempimenti finali, che implicano la pronunzia del Consiglio di Stato.

e) *Cadenza dei rendiconti amministrativi.*

Quanto ai rendiconti amministrativi delle Rappresentanze, non si può non precisare che questo Dipartimento provvede ad allegare i predetti rendiconti amministrativi ai rendiconti annuali e che, comunque, la cadenza trimestrale nella resa dei rendiconti amministrativi non è richiesta nè dalla legge 25 novembre 1971, n. 1041, nè dalla legge 9 febbraio 1979, n. 38. Si segnala, comunque che, allo stato attuale, il Dipartimento richiede ugualmente la presentazione dei rendiconti trimestrali poichè gli stessi costituiscono indubbiamente un valido strumento di controllo della gestione dei fondi accreditati all'estero.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

Nella rubrica dedicata alla organizzazione dei servizi e del personale la Corte formula varie e articolate osservazioni che per comodità espositive vengono riportate qui di seguito per argomento con le precisazioni del caso:

a) *Carenze di personale.*

Anche nel 1984 si è riprodotta la carenza di personale nella carriera diplomatica rilevata dalla Corte; sono risultati infatti presenti 760 funzionari in rapporto ad un organico di 938 posti (contro 761 funzionari per un organico di 937 posti nel 1983).

Tale carenza deriva sopratutto dalla difficoltà di coprire i posti messi a concorso per il grado iniziale (Volontario diplomatico - 25 posti a concorso ogni anno); si è però verificata negli ultimi due anni una inversione di tendenza: nel 1984 dei 25 posti a concorso ne sono stati ricoperti 19 (contro gli 11 dell'83), mentre nel 1985 sono stati assunti 28 nuovi Volontari (25 posti a concorso più l'aumento di legge). Se dovesse essere confermata in futuro detta tendenza, potrebbero sensibilmente diminuire le carenze di organico nella carriera diplomatica.

Per coprire i vuoti in organico nelle altre carriere l'Amministrazione degli Esteri ha bandito nel 1983 e nel 1984 concorsi per vari liveli (vedi allegato 1).

Nel 1984 sono poi entrati in ruolo 180 nuovi cancellieri (6° livello) in virtù di un concorso bandito nel 1981 (con elevazione dei posti nel 1982) espletato nel 1983-84.

L'Amministrazione ha infine fatto approvare una legge per l'assunzione degli idonei degli ultimi due concorsi per coadiutore (legge 4 febbraio 1985, n. 13).

b) *Organi collegiali.*

Per completezza di documentazione si osserva che, fra gli Organi collegiali funzionanti nell'ambito del Ministero degli affari esteri, non vi è menzione del Comitato consultivo di coordinamento per le questioni concernenti la cooperazione culturale in campo internazionale, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 626 del 18 gennaio 1980. Il Comitato, presieduto da un Sottosegretario di Stato agli affari esteri o in sua assenza dal Direttore Generale delle Relazioni Culturali è composto da funzionari rappresentanti i seguenti Dicasteri o Enti: Tesoro, Pubblica istruzione, Sanità, Beni culturali, Turismo e spettacolo, Consiglio Nazionale delle ricerche. Esso ha il compito di coordinare l'attività e le iniziative culturali verso l'estero, e si riunisce di norma con cadenze mensili, perlomeno a livello di funzionari.

c) *Profili.*

La legge 11 luglio 1980, n. 312, ha trovato attuazione nel 1983, limitatamente all'inquadramento del personale nelle qualifiche funzionali: nessuna modifica è intervenuta nel 1984, dal momento che i provvedimenti generali, fra i quali quelli attinenti all'individuazione dei profili professionali ex art. 3 della citata legge, non sono stati emanati.

d) *Personale a contratto ed altri.*

Ai fini dell'aggiornamento dei dati sul personale a contratto, regolato principalmente dagli articoli 152, 166 del decreto del Presidente della Repubblica 18 del 1967 e dalla legge 462/1980, lo stesso alla data del 31 dicembre 1984 era costituito da 1247 unità.

Il numero degli impiegati locali non di ruolo, assunto a suo tempo in virtù del regio decreto 18 gennaio 1943, n. 23 è sceso ulteriormente di una unità nel corso dello scorso anno. Tali impiegati locali, tutti di cittadinanza straniera, sono ora 23, di cui 4 con mansioni esecutive e 16 con mansioni ausiliarie.

Per ciò che riguarda il personale che ha maturato il diritto all'immissione in ruolo ai sensi della legge 604/82, si sottolinea che le procedure di immissione sono state tutte completate.

e) *Trattamento economico al personale in trasferimento.*

L'Amministrazione ha adottato, nel 1983, una nuova procedura in materia di corresponsione del trattamento economico al personale in trasferimento da una sede ad un'altra e dal ministero all'estero e viceversa. Come rilevato dalla Corte tale procedura ha ridotto notevolmente in tempi operativi e i casi di ricorso alla c.d. regolarizzazione di assegni.

L'Amministrazione, nel fissare le modalità in materia di trasferimenti, ha infatti richiamato il personale alla necessità di attenersi all'assoluto rispetto della data di assunzione: eventuali modifiche alla stessa potranno essere accolte solo in caso di assoluta e comprovata necessità o forza maggiore e dovranno essere comunque autorizzate dalla Direzione generale del personale.

4. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALI.

Attività economico-commerciale.

In tema di rapporti economici e commerciali si precisa che al capitolo 2041, che prevede, fra l'altro, le spese per interventi di penetrazione economico-commerciale per l'esercizio finanziario 1983 è stato assegnato uno stanziamento di lire 1.000.000.000 per la parte di competenza e di lire 1.150.000.000 per la parte di cassa (di cui lire 150.000.000 integrati con la legge di variazione di bilancio n. 562 del 15 ottobre 1983). L'intero stanziamento è stato pienamente utilizzato, tanto in

termini di cassa che in termini di competenza (lire 216.000.000 regolarmente impegnati per l'esercizio successivo in conto residui).

Si condivide, peraltro, l'osservazione della Corte secondo cui l'incisività dell'azione promozionale condizionata dai mezzi a disposizione; negli ultimi anni, infatti, a fronte di elevati tassi d'inflazione, l'entità dello stanziamento, rispetto alle reali esigenze a cui è destinato, non ha subito sostanziali mutamenti.

Per quanto riguarda poi l'esortazione ad operare di concerto con l'Istituto per il commercio estero e con le Camere di commercio italiane all'estero, non si può che riaffermare il desiderio di proseguire nello sforzo inteso a conseguire un sempre più efficace coordinamento delle attività di « promotion commerciale », coordinamento che costituisce uno dei punti di riferimento costante per l'azione delle nostre Rappresentanze all'estero: va ribadito, peraltro, che di tale azione di coordinamento non è in linea di massima possibile un significativo riscontro in sede contabile.

ALLEGATO 1

Concorsi banditi anni 1983-1984

1983

1) 25 posti Volontario Diplomatico (febbraio);

2) 25 posti Volontario Diplomatico (novembre);

3) 15 posti Vice-Ispettore Amministrativo (VII livello);

4) 41 posti Assistente Commerciale (VI livello);

5) 2 posti Perito Tecnico (VI livello);

6) 62 posti Coadiutore (IV livello);

7) 31 posti Coadiutore (IV livello — passaggio impiego civile — riservato ai sotto ufficiali FF.AA. e corpi di polizia);

8) 4 posti Operai economato (IV livello).

1984

Concorso riservato agli idonei della legge n. 33 del 29 febbraio 1980 in applicazione all'art. 1 legge n. 138 del 16 maggio 1984:

1) 25 posti Volontario Diplomatico;

2) 8 posti Vice-Ispettore Amministrativo (VII livello);

3) 58 posti di cancelliere (VI livello);

4) 43 posti Assistente commerciale (VI livello); ;

5) 42 posti Coadiutore (IV livello);

6) 25 posti Commesso (II livello);

7) 5 posti Autista (II livello);

8) 4 posti Assistente commerciale (VI livello) riservato impiegati a contratto;

9) 10 posti Coadiutore (IV livello) riservato impiegati a contratto.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE

PREMESSA.

Questa amimnistrazione ha preso visione della Relazione della Corte te dei conti sul rendiconto generale dello Stato, per l'esercizio finanziario 1983, per la parte relativa al Ministero della pubblica istruzione.

Al riguardo, intende comunicare le seguenti osservazioni, a scopo di precisazione e chiarificazione.

Si rende opportuno, preliminarmente, dire che le osservazioni svolte dalla Corte dei conti, relativamente al fatto che l'orientamento legislativo di questi ultimi anni sarebbe stato più che altro rivolto alla soluzione di problemi occupazionali ed economici del personale insegnante, che non ad una revisione strutturale-organizzativa dell'apparato amministrativo, non sembrano tenere in debito conto le innumerevoli inziative con cui, da qualche anno, si sta tentando di realizzare l'obiettivo di una riforma goblale dell'intero apparato, che ancora non ha trovato il giusto sfogo in un provvedimento.

Tant'è che si trova, oggi, all'esame degli organi consultivi di questo Ministero, in vista di un loro successivo parere, un disegno di legge di revisione dell'intero apparato della pubblica istruzione.

Inoltre, non va taciuto che, ormai da qualche tempo, si parla e si discute sulla « riforma della scuola secondaria superiore » senza tuttavia addivenire, almeno per ora, ad una approvazione definitiva, da parte del Parlamento, delle numerose proposte di legge, presentate da vari esponenti politici (1).

Un intervento, a livello strutturale-organizzativo, sia pure limitato, si sarebbe potuto tentare se tale riforma si fosse già avuta, anche, e soprattutto, al fine di stabilire un racordo più efficace e concreto tra il mondo della scuola e il mondo del lavoro, cui fa riferimento la Corte dei conti, nella sua relazione, definendolo, non a torto, « inadeguato ».

---

(1) Al riguardo, occorre precisare che l'ultima iniziativa in merito è relativa al testo unificato d'iniziativa dei senatori Berlinguer, Naspolo, Valenza, Argan, Biglia, Crollalanza, Malagodi, Bastianini ed altri — relatore Mezzapesa — comunicato alla Presidenza nell'anno 1984.

Nell'analizzare lo stato di previsione della spesa per il 1983, la Corte pone nuovamente l'accento sull'inesatta collocazione in categoria IV - Acquisto beni e servizi - delle spese per il funzionamento didattico e amministrativo delle scuole e degli istituti, sostenendo che le relative erogazioni configurano veri e propri trasferimenti e, in quanto tali, ascrivibili alla categoria V - Trasferimenti delle spese.

Al riguardo occorre, anzitutto, chiarire che buona parte delle istituzioni scolastiche non sono dotate di personalità giuridica e che, comunque, non costituiscono autonomi centri di riferimento di interessi pubblici. Per quelle dotate di personalità giuridica, d'altro canto, va detto che tale personalità non attribuisce una *capacità giuridica generale e completa*; come esempio si può citare il fatto che istituti tecnici, professionali e d'arte esplicano esclusivamente, funzioni di servizio, nell'ambito di competenze ben definite e non viene lasciato loro alcun margine di discrezionalità, per iniziative non strettamente attinenti alla funzione di servizio.

Ciò comporta l'impossibilità di equiparare gli istituti di cui sopra agli altri enti del settore pubblico allargato e una conferma in tal senso viene dall'esclusione degli istituti stessi dal regime della tesoreria statale unica.

Per quanto, poi riguarda, le ipotesi di ulteriori accorpamenti ovvero di più ampie scorporazioni, evidenziate dalla Corte, rispetto ad alcuni capitoli di bilancio, si possono fare le considerazioni che seguono.

Per quei capitoli di spesa « *destinati a finalità svariate* » si ritiene di poter affermare che un'ulteriore parcellizzazione, codificata nella legge di bilancio, delle spese, cui esse si riferiscono, appesantirebbe ancora di più la gestione finanziaria, senza peraltro arecare effettiva utilità.

In particolare, per il capitolo 1130, sul quale più incide la c.d. « varietà di spesa », l'inclusione del Servizio documentazione in esso, non sembra da intendersi come supporto integrativo del funzionamento e della manutenzione della Biblioteca Centrale del Ministero, e quindi, ascrivibile — come la Corte vorrebbe — al capitolo 1120, che tali aspetti comprende, bensì tale inclusione sembra, meglio, da intendersi con il riferimento ad un « semiautonomo » settore di spesa comprendente *anche* l'acquisto di beni strumentali alla « Documenazione » (e, cioè, fotocopiatrici, macchine da scrivere, calcolatrici, registratori, ecc.) e, quindi, collocato a ragione, nel capitolo concernente le più generali spese d'ufficio (capitolo 1130). Opposto è, invece, il discorso riferito ai diversi capitoli su cui gravano le *spese per viaggi e missioni*. La Corte ritiene opportuno per esempio venga maggiormente specificata la denominazione del capitolo 1019, limitandone l'estensione solo a quelle spese per missioni, non rientranti nei diversi capitoli, e quindi suggerisce una articolazione diversa del medesimo articolo con gli altri. Di ciò si può prendere nota in sede di previsione per l'anno 1986.

Con riferimento, infine, alle osservazioni della Corte sugli *IRRSAE* occorre puntualizzare quanto segue.

Anzittutto, risulta erroneamente indicata l'erogazione dei fondi degli IRRSAE, CEDE e BDP, nell'entità di 2,2 miliardi; la cifra va, invece, correttamente indicata come *sub* nota n. 32, pag. 404 della

Relazione, di cui si tratta, e risulta pari ad un ammontare di 3,8 miliardi circa, come per il 1982.

Per conoscere come siano stati ripartiti tali fondi agli IRRSAE, CEDE e BDP, nell'anno di cui trattasi, si vedano i prospetti allegati relativi a tale ripartizione (allegati R 1, R 2, R 3).

SUPPLENZE.

Per quanto riguarda il problema delle supplenze, la Corte dei conti puntualizza che la legge 270/82 non ha inciso in maniera risolutiva sul fenomeno del contenimento delle assunzioni di personale supplente ed anzi, sotto questo profilo, peculiari aspetti hanno avuto gli effetti prodotti dalla medesima legge.

La Corte auspica la necessità di un'effetiva utilizzazione di tutto il personale della scuola già immesso in ruolo o precario, senza la quale la citata legge 270/82, oltre a mantenere immutate le cause che determina l'assunzione di personale supplente, si risolverebbe in un ulteriore mezzo di creazione di precariato.

Occorre, al proposito fornire alcune precisazioni.

L'articolo 20 della legge 279/82 prevede, in prima applicazione, la determinazione delle dotazioni aggiuntive delle scuole di ogni ordine e grado. Ai sensi del 5° comma dello stesso articolo, il 50 per cento dei posti così ottenuti — con esclusione degli istituti di istruzione secondaria superiore ed artistica — è stato assegnato al concorso ordinario recentemente espletato, con nomina in ruolo dei vincitori dal 10 settembre 1984.

Il restante 50 per cento, sempre in prima applicazione e limitatamente alla istruzione di 1° grado, ai sensi dei commi 3° e 4° del citato articolo 20, una volta effettuata la ripartizione tra i singoli insegamenti, è stato ulteriormente ripartito, su base provinciale, tenendo conto anche del numero degli aspiranti al trasferimento da altre province. Tali disposizioni sono relative alla scuola media di 1° grado, ma sono, in parte, in grado di chiarire il fenomeno della necessità di ricorrere a personale supplente.

In alcune provincie, specialmente al sud, si è così verificato il risultato di un consistente *aumento* delle dotazioni organiche aggiuntive, mentre in altre province, quasi sempre al nord non è stato possibile mantenere la D.O.A. in misura tale da poter evitare o contenere al minimo l'assunzione di personale supplente.

E' comunque, da osservare che attraverso il meccanismo del riassorbimento delle unità di D.O.A. eccedenti il 5 per cento, attualmente la media nazionale dell'organico aggiuntivo è di poco superiore al 5 per cento.

Tanto premesso, necessario per mostrare una prioritaria esigenza di concretezza nei dati, si potrebbe, d'altra parte, suggerire che, per quel che riguarda il settore delle scuole elementari, per esempio, sarebbe, forse, ivi auspicabile l'estensione di quel meccanismo presente nellla disposizione attualmente vigente per la scuola secondaria (articolo 17, 1° comma, legge 270/82) — sia pure limitatamente alle assenze supe-

riori ai 3 giorni — del ricorso all'abbinamento delle classi, a suo tempo già esistente.

Si tratta, beninteso, di un mero suggerimento che dovrà, semmai, trovare accoglienza presso gli organi competenti, anche in considerazione di ogni altra valutazione d'opportunità.

L'analisi della spesa per le supplenze, condotta dalla Corte dei conti, nella relazione di cui trattasi, sembra non tenere nel dovuto conto che alla competenza dell'esercizio 1983 è stata imputata una parte dell'onere finanziario addebitabile all'esercizio 1982.

Alla fine di tale anno, infatti, i due capitoli 1032 e 1034 esponevano un fabbisogno non coperto per 440 miliardi di lire.

Ne deriva che la percentuale di incidenza in *termini reali*, indicata dalla Corte nel 14,5 per cento della spesa complessiva, va, invece, ad attestarsi sul 12,2 per cento.

Resta, comunque confermato che una lievitazione di spesa — al di là degli automatismi di legge — si è verificata realmente, per effetto dell'applicazione della leggeg 270/82 che, appunto, ha codificato anche il ricorso alle supplenze annuali, per sopperire alle vacanze organiche in attesa della loro copertura con personale di ruolo.

Per conludere il discorso sulle supplenze, va riconosciuto che lo scorporo delle spese relative tra vari capitoli (1032, 1034, 1035 e 1036), è stato determinato dalla necessità di acquisire una maggiore « trasparenza » dei fatti gestionali specifici; tuttavia questo Ministero non può non sottolineare che l'innovazione ha procurato non poche difficoltà dal punto di vista operativo, agli uffici scolastici provinciali e, conseguentemente, agli istituti amministrativi, anche per le particolari caratteristiche dei capitoli 1035 e 1036 per i quali, come è noto, è previsto l'obbligo di versare le relative economie al capo XIII, capitolo 3550.

A ciò vanno aggiunte le difficoltà finanziarie che hanno caratterizzato tali capitoli, difficoltà che *non* hanno permesso di conseguire, almeno per ora, il fine di una più precisa verifica della spesa.

In considerazione di ciò, forse, potrebbe nuovamente ravvisarsi l'opportunità di riaccorpare le spese per supplenze nei rispettivi capitoli concernenti le spese per il personale docente e non docente di ruolo, anche in considerazione del fatto che gli intenti di trasparenza e verifica effettuale, potrebbero essere ugualmente conseguiti con metodi diversi e con altre forme di riscontro.

RESIDUI.

Secondo la Corte dei conti, le cause dell'accumularsi dei *residui passivi* sono individuabili nei ritardi con cui si dispongono aperture di credito a favore dei funzionari delegati.

In proposito occorre precisare che i ritardi di cui trattasi sono a loro volta imputabili sia ai tempi di approvazione della legge di assestamento del bilancio dello Stato, sia ai meccanismi tecnici e temporali del sistema informativo della R.G.S. Basti, come esempio, la comparazione tra tempi tecnici occorrenti, fino a 4 o 5 anni fa, affinchè gli

ordini di accreditamento emessi dall'Amministrazione Centrale pervenissero ai funzionari delegati e tempi tecnici impiegati oggi: si può senz'altro rilevare che *attualmente* i tempi tecnici sono *raddoppiati* tanto che, fra la trasmissione alla Ragioneria Centrale dei titoli di spesa e la concreta disponibilità dei fondi presso la Tesoreria Provinciale intercorrono, mediamente, 40 giorni.

Inoltre, occorre aggiungere che l'elevata percentuale di incidenza dei residui passivi sugli stanziamenti di spesa è dovuta pure alla politica di contenimento dei flussi di cassa.

CONTROLLO INTERNO DEGLI ISTITUTI DOTATI DI PERSONALITÀ GIURIDICA.

Rispetto a tale problema questo Ministero prevede la possibilità di attuare una ricognizione inventariale di tutti gli *istituti dotati di personalità giuridica* e sta studiando l'emanazione di una circolare, da concordare con il Ministero del tesoro, al fine di realizzare questo proposito. In tale circolare dovranno essere stabiliti i criteri, le modalità nonchè i tempi, per una ricognizione ed una rivalutazione di tutti i beni patrimoniali degli istituti dotati di personalità giuridica.

Rispetto ai *ritardi* riscontrati nell'approvazione dei conti consuntivi degli istituti in questione, si precisa che è stata effettuata un'apposita indagine, presso i Provveditorati agli Studi, dei conti consuntivi dal 1975 al 1982, non ancora approvati.

Da tale indagine è emerso che la mancata approvazione dei predetti conti consuntivi risulta imputabile, più che altro, alle ben note carenze di personale negli Uffici Scolastici Provinciali; tuttavia, si assicura che i Provveditori agli Studi continuano a prendere le opportune iniziative affinchè l'approvazione dei conti consuntivi, in sospeso o ancora da esaminare, possa raggiungersi al più presto.

La Corte lamenta, inoltre, nuovamente, la *scarsa efficienza del controllo interno* delle istituzioni scolastiche, di cui trattasi.

E' opportuno fare presente, al riguardo, che questo Ministero ha istituito dei corsi di aggiornamento per revisori dei conti, con l'intento di approfondire meglio gli aspetti tecnico-amministrativi del controllo che i revisori stessi debbono effettuare, fornendo agli stessi una maggiore qualificazione professionale specifica, al fine di realizzare un controllo veramente pieno ed efficace.

D'altra parte, per superare il problema così diffuso della inefficienza dell'attuale controllo, potrebbe auspicarsi l'istituzione di un albo nazionale dei revisori dei conti riservato *esclusivamente* a personale in possesso degli indispensabili requisiti di *competenza* ed *esperienza* concretamente dimostrati nello svolgimento della propria attività lavorativa e riscontrabili attraverso apposite procedure d'esame.

Solo così si potrebbero offrire sufficienti garanzie, per il conseguimento di un controllo veramente consono, tecnico ed efficace sulle gestioni amministrativo — contabili degli istituti dotati di personalità giuridica.

GESTIONI FUORI BILANCIO.

Per quanto attiene a tale aspetto, occorre precisare che questo Ministero, con una serie di note, inviate per conoscenza a tutte le amministrazioni interessate, ha chiesto la chiusura dei conti correnti bancari n. 14262 e 14267 esistenti presso il Credito Italiano, agenzia 18 e del C/C 201402, presso la BNL, agenzia 14.

Il saldo complessivo dei tre conti correnti, intestati al Ministero della pubblica istruzione, servizio INA Casa, è stato versato in data 22 ottobre 1984 alla CDDP sul C/C postale n. 80837008 intestato alla Sezione Autonoma residenziale, ex GESCAL.

PERSONALE

PERSONALE DOCENTE.

In merito alle osservazioni sugli effetti della legge 20 maggio 1982, n. 270, si rimanda a quanto già espresso sulle supplenze, nelle considerazioni generali.

Per quanto concerne l'istituto dei *comandi* l'Organo di controllo rileva, tra l'altro, che l'Amministrazione continua a procedere con estrema lentezza alla regolarizzazione, con provvedimenti a carattere di sanatoria, delle numerose situazioni realizzatesi dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, con negative ripercussioni sugli adempimenti connessi all'applicazione della normativa contenuta nella legge n. 270 del 1982.

Riguardo alle modalità e ai tempi di svolgimento di tali procedure giova però evidenziare come l'Amministrazione abbia regolarmente provveduto a formalizzare i relativi provvedimenti, che peraltro non risultano ancora registrati alla Corte dei conti a causa di rilievi formulati dalla stessa Corte sul decreto interministeriale che fissava i contingenti previsti dalla precedente normativa.

Osserva, inoltre, il medesimo Organo di controllo che dall'esame dei relativi provvedimenti si è rilevata la tendenza dell'Amministrazione a considerare l'istituto del *collocamento fuori ruolo,* nell'ipotesi disciplinata dall'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica 31 magio 1974, n. 417, alla stregua di un atto dovuto nei confronti del personale interessato dichiarato fisicamente idoneo alle funzioni di istituto.

In merito ai criteri applicativi del citato articolo 113 del decreto del Presidente dela Repubblica 417 del 1974 è da considerare che, in ossequio ai rilievi della Corte, l'Amministrazione con una recente circolare (n. 81 del 2 marzo 1984) ha meglio puntualizzato i criteri in base ai quali adottare i provvedimenti di utilizzazione in compiti diversi dall'insegnamento.

In particolare è stato sottolineato come una volta effettuati i necessari accertamenti, l'Amministrazione può respingere le domande di utilizzazione qualora non ritenga sussistenti gli elementi di necessità che le giustificano a disporre, ove ne ricorrano le condizioni, il provvedimento di dispensa dal servizio previsto dall'articolo 112 del decreto del Presidente della Repubblica 417/74 per motivi di salute.

Ciò consentirà di ovviare agli inconvenienti lamentati dalla Corte, riportando l'istituto previsto dall'articolo 113 in un ambito di applicazione maggiormente coerente con la ratio della previsione normativa.

DIRIGENTI AMMINISTRATIVI E DI RAGIONERIA.

Va precisato al riguardo che le vacanze al 1° gennaio 1984 risultavano di 16 posti di dirigente superiore e di 42 posti di primo dirigente amministrativo e di 7 posti di primo dirigente e di 2 posti di dirigente superiore di ragioneria.

E' appena il caso di precisare, altresì, che le carenze di organico evidenziate hanno motivazioni ben individuate di carattere contingente e strutturale. Per quanto concerne i primi dirigenti è noto, infatti, che l'immissione nel ruolo è rimasta bloccata dalla mancata attuazione dei meccanismi di reclutamento previsti dalla legge 30 giugno 1972, n. 748. E' altresì noto che solo di recente tale situazione di stallo si è risolta con l'emanazione della legge 10 luglio 1984, n. 301 recante norme di accesso alla dirigenza statale.

Per quanto riguarda, invece, l'accesso alla qualifica di dirigente superiore è altrettanto noto come sia la procedura stessa stabilita nel citato decreto del Presidente della Repubblica 748/72 — copertura dei posti nell'anno successivo a quello in cui si verifica la vacanza, successiva attivazione di procedure concorsuali per il 50 per cento delle disponibilità — a differire nel tempo la copertura delle vacanze con quei riflessi negativi sulla funzionalità degli uffici rilevati dalla Corte dei conti.

Circa infine i dirigenti di ragioneria va osservato che la legge 26 maggio 1984, n. 183, richiamata dalla Corte, aveva come precipua finalità la realizzazione di una mobilità dei dirigenti predetti, più funzionale alle esigenze dell'Amministrazione sia per quanto concerne le grandi strutture di gestione finanziaria dell'Amministrazione Centrale sia per i più articolati compiti che via via possono presentarsi nell'Amministrazione periferica. Ciò s'intende a prescindere dalla consistenza della dotazione organica la cui eventuale revisione andrebbe ovviamente impostata nelle sedi opportune e nel quadro globale delle esigenze dell'Amministrazione della pubblica istruzione.

Personale amministrativo e di ragioneria.

La Corte dei conti nel rilevare le vacanze della dotazione organica sembra istituire una sorta di nesso conseguenziale tra tali vacanze e l'utilizzazione del personale precario assunto ai sensi della legge 285/77 e del personale della scuola, parte del quale ha optato per l'immissione

nei ruoli amministrativi ai sensi della legge 270/82. Al riguardo, va osservato che le carenze di fondo degli organici degli Uffici centrali e periferici dellla pubblica istruzione vanno ben oltre il margine fisiologico imposto dallo stesso sistema di reclutamento. Si deve infatti ricordare che gli elementi di riferimento in base ai quali erano stati fisssati gli organici di cui al decreto del Presidente della Repubblica 283/71 sono radicalmente mutati in particolare con il raddoppio del personale amministrativo. L'impiego del personale non docente della scuola è stato pertanto un intervento del tutto parziale e contingente per far fronte alle carenze più immediate di una situazione che va comunque risolta con un adeguato incremento degli organici e con il necessario ripianamento delle assegnazioni ai diversi uffici centrali e periferici.

Quanto alla legge 285/77, dovrebbe essere noto alla Corte dei conti che gli stessi meccanismi della norma, e in particolare l'articolo 26, hanno posto precisi limiti sia territoriali (concentrazione dell'intervento sulle regioni meridionali) sia procedurali (contratto a termine, assunzione a tempo indeterminato, esami di idoneità, assorbimento in relazione ai posti accantonati previo concorso per titoli), che hanno sostanzialmente limitato la sfera di autonomia nell'utilizzazione del personale predetto senza che, peraltro, si fosse proceduto alla contestuale rideterminazione degli organici come previsto dall'articolo 26 *quinquies* della legge n. 33/80 recepito dall'articolo 5 della legge 312 dello stesso anno.

Il problema dell'organico va ovviamente risolto nell'ottica di una radicale revisione sia quantitativa che qualitatitva come questa Amministrazione ha peraltro ripetutamente segnalato. E' altrettanto ovvio che nelle more dell'attuazione della legge 312 e nei limiti del tutto insufficienti delle atuali dotazioni organiche sarà inevitabile il ricorso a interventi occasionali.

RECLUTAMENTO DEL PERSONALE.

In relazione alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti in merito alle procedure concorsuali effettuate nel corso dell'anno 1983, si precisa quanto segue.

Per ciò che concerne i tempi di espletamento degli *iter* procedurali di reclutamento del personale, si precisa che durante l'anno 1983 si sono svolti e conclusi i seguenti concorsi pubblici: 1) 13 posti di consigliere (indetto con decreto ministeriale 1° luglio 1982); 2) 22 posti di vice direttore di ragioneria (indetto con decreto ministeriale 1° luglio 1982); 3) 2 posti di consigliere statistico (indetto con decreto ministeriale 15 marzo 1982); 10 posti di ragioniere (indetto con decreto ministeriale 25 marzo 1982); 10 posti di coadiutore meccanografo (indetto con decreto ministeriale 15 marzo 1982); inoltre 3 concorsi ad 1 posto ciascuno di operaio (indetto con decreto ministeriale 15 marzo 1982).

E' stato poi portato a termine il concorso a 36 posti di ispettore tecnico periferico per il 1° grado — settore materie letterarie— indetto con decreto ministeriale 10 novembre 1979.

In tal modo si è data la possibilità ai vincitori ed agli altri eventuali aventi diritto di essere nominati nell'anno 1984, ai sensi della vigente legge finanziaria.

L'espletamento delle suddette procedure nelle varie fasi concorsuali ha richiesto il costante impegno della divisione competente anche al di fuori del normale orario di servizio, attese le esigenze delle relative Commissioni che hanno così potuto operare celermente: valga a titolo di esempio il concorso a 13 posti di consigliere le cui prove hanno avuto luogo nel mese di febbraio 1983 e la cui graduatoria generale di merito e dichiarazione dei vincitori e dell'idoneo è stata approvata nel mese di dicembre dello stesso annno.

Per quanto riguarda il concorso a 164 posti di coadiutore va, poi, precisato che la relativa prova scritta era stata già fissata per il giorno 26 giugno 1983, ma essendo intervenuto, in un secondo momento l'elemento esterno delle elezioni (politiche ed amministrative) per quella data, è stato disposto il rinvio al mese di settembre dello stesso anno, con conseguente ritardo delle procedure concorsuali non imputabili alla scrivente Amministrazione, senza contare gli spesso gravosi e improrogabili impegni connessi ai compiti d'istituto dei componenti la Commissione stessa.

Infine, circa lo scarso afflusso di candidati ai concorsi per funzionari direttivi dei ruoli statistici e per quelli di ragioneria devesi rilevare che per i primi è previsto (contrariamente a quanto avviene per i consiglieri del ruolo amministrativo) il titolo di studio specifico (laurea in scienze statistiche), ciò che limita notevolmente il numero dei partecipanti ai concorsi per l'accesso a tale ruolo; d'altro canto, si producono analoghe conseguenze relativamente al conocorso a vice direttore di ragioneria, in quanto per quest'ultimo tipo di carriera è richiesta una preparazione specializzata nel settore economico-finaziario e contabile.

BENI STRUMENTALI

Sistema informativo.

In merito alle considerazioni svolte sul Sistema informativo dalla Corte dei conti nella relazione concernente il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1983, si ritiene opportuno formulare le seguenti osservazioni:

1) Non si possono « risolvere tutte le problematiche connesse alla gestione del personale scolastico » scegliendo di mantenere ferme sul piano normativo le attuali « regole del gioco » e costringendo il Sistema informativo ad una convivenza con sistemi gestionali e di governo che potrebbero dirsi « preistorici » rispetto all'innovazione tecnologica che di per sè un sistema informativo significa (2).

---

(2) Dalla presentazione del Direttore Generale Rapazzo al volume « Il Sistema Informativo della P.I. » a cura di C. Catanzaro.

2) Una corretta quantificazione annuale della spesa per il personale scolastico di ruolo sarà possibile effettuarla in maniera puntuale ed esaustiva solo quando i Provveditorati agli Studi, utilizzando più intensivamente le procedure automatizzate per la ricostruzione della carriera e gli inquadramenti, — già in esercizio da diversi anni — realizzeranno un completo allineamento della situazione memorizzata negli archivi del Sistema informativo con quella amministrativa corrente azzerando l'« arretrato » giacente (3).

E' di tutta evidenza, quindi, che la perdurante carenza dei presupposti per una dettagliata quantificazione della spesa, non va in alcun modo imputata al Sistema informativo, ma unicamente all'insoddisfacente utilizzo delle procedure automatizzate in esercizio da parte dei Provveditorati agli Studi, onerosamente impegnati, con incalzanti scadenze, assai più nelle complesse e sempre diverse operazioni di determinazioni degli organici, di « movimento » e di « reclutamento » che in quelle relative alla gestione dello *status* giuridico ed economico del personale di ruolo. La Direzione Generale del Personale ha reiteratamente invitato i Provveditorati a completare le attività di ricostruzione della carriera e di inquadramento promuovendo un più consistente utilizzo delle funzioni rispetto a quello iniziale. Sulla perdurante criticità della funzione è stata già da tempo richiamata l'attenzione del'Onorevole Ministro e dell'Ufficio di Gabinetto cui mensilmente, come da intesa, viene, peraltro, trasmesso dall'Ufficio per l'Informatica un quadro sinottico rappresentativo, per ciascun Provveditorato, dell'utilizzo delle procedure in parola e delle « pratiche » inevase. Il predetto Ufficio per l'Informatica ha fatto altresì pervenire al Gabinetto due ipotesi operative utilizzabili per la quantificazione della spesa, pur nel protrarsi dell'attuale situazione.

3) « Per quanto concerne la rilevazione sistematica del personale supplente » il problema — si ribadisce — può trovare corretta soluzione solo con la gestione automatizzata dell'« organico di fatto », da tempo proposta nelle sedi decisionali competenti con specifici studi e progetti.

4) In merito alla « quantificazione delle spese conseguenti alla applicazione della legge 270/82 » giova anzitutto riproporre una considerazione metodologica fondamentale.

La quantificazione dell'onere di spesa per l'applicazione di una legge di immissione in ruolo si ritiene più corretto (dal punto di vista erariale e costituzionale) venga operata in via preventiva, nel contesto del processo di proposizione e formazione della normativa (e non a posteriori, « a consuntivo ») attraverso una precisa individuazione numerica:

— dei posti in organico vacanti;

---

(3) Una corretta e puntuale quantificazione della spesa sia in fase previsionale che a consuntivo, è stata comunque operata per gli insegnanti elementari di ruolo e supplenti nel contesto delle procedure automatizzate relative alla « Contabilità Speciale ».

— dei posti in organico che si vogliono costituire ex-novo;

— del personale « precario » (in servizio sulla quasi totalità dei casi sull'« organico di fatto ») destinatario dell'immissione in ruolo.

Appare ovvio che il grado di esattezza della quantificazione previsionale risulta direttamente proporzionale al grado di univocità e chiarezza della normativa che concretamente consenta la sicura individuazione e determinazione numerica degli elementi sopra specificati.

Al di fuori di questa logica operativa, anche la quantificazione della spesa in fase esecutiva della legge risulta di regola tarata (spesso per eccesso cautelativo) dalla oggettiva impossibilità di quantificare con precisione gli elementi di calcolo nel continuo succedersi delle interpretazioni che la norma subisce, — anche per spinte sindacali e politiche — in fase di graduale applicazione.

Ciò premesso resta, comunque, da precisare che il Sistema informativo, e per esso l'Ufficio per l'Informatica, non è stato mai interessato, — nonostante ne abbia evidenziato l'opportunità — in processi di quantificazione preventiva o successiva, della spesa per l'attuazione di norme legislative.

5) Quanto all'affermazione, contenuta nella relazione della Corte che « nel 1983 i corsi di qualificazione del personale tenuti dall'Italsiel, non hanno consentito di soddisfare pienamente le esigenze dell'Amministrazione per quanto riguarda la formazione di operatori e terminalisti », si ritiene che sarebbe stato più opportuno e realistico formulare l'espressione nel senso che: « Nel 1983 la scarsa partecipazione di dipendenti della Pubblica istruzione, — per la nota mancanza di incentivi economici e/o di carriera — , ai corsi di qualificazione tenuti dall'Italsiel non ha consentito di soddisfare pienamente le esigenze dell'Amminisitrazione per quanto riguarda la formazione di programmatori ed operatori di sala macchine » (4).

Nel contesto di questa precisazione espressiva va collocato, tra l'altro, il più complesso problema della « gestione diretta del sistema informativo, da parte del Ministero.

STRUTTURE EDILIZIE, ATTIVITÀ CONTRATTUALI, AUTOMEZZI.

Le situazioni di precarietà dei locali scolastici per mancanza di adeguati stanziamenti diretti alla ristrutturazione ed alla manutenzione degli stessi esulano dalla competenza di questo Ministero, essendo di pertinenza degli Enti locali ogni intervento in merito (5).

---

(4) Per i terminamisti, come è noto, sono stati utilizzati, con esito pienamente positivo, « corsi autoprogrammati » della durata di 5 giorni, disponibili permanentemente con funzione in linea fruibili in loco da parte degli S.T.D. Attualmente, infatti, l'Amministrazione centrale e periferica ha qualificato circa 1300 unità di personale.

(5) Con la circostanza, va ricordato che questa Amministrazione ha più volte auspicato una *unificazione di attribuzioni*, che, attualmente sono « confuse » tra Province, Comuni e Regioni.

Si fa comunque presente che: nell'anno finanziario 1983 la spesa per locazione di immobili degli Uffici centrali (capitolo 1116), è ammontata a circa lire 1.460.000.000.

Continuano a rilevarsi situazioni di precarietà negli uffici periferici per la difficoltà di reperimento di locali idonei (6).

Per quanto riguarda l'attività contrattuale svolta mediante trattativa privata, alla quale si è fatto ricorso nel settore dell'edilizia scolastica sperimentale si deve sottolineare che tale sistema è espressamente previsto dalle disposizioni vigenti in materia (legge 26 gennaio 1963, n. 47).

Questa Amministrazione, in ogni caso, si è avvalsa delle forme dell'appalto concorso.

In ordine, infine agli automezzi, si fa presente che il parco automezzi dell'Amministrazione Scolastica periferica è composto complessivamente di n. 109 autovetture e di n. 38 motofurgoni, di cui 12 autovetture e 7 motofurgoni, nel corso del 1983 e 1984, sono stati dichiarati « fuori uso » dai competenti Uffici Erariali e quindi alienati o in corso di alienazione.

Altri Uffici scolastici periferici hanno proposto di far dichiarare « fuori uso » veicoli in dotazione, tenuto conto che il parco macchine e motomezzi, in servizio da oltre 15 anni, hanno raggiunto un degrado ed un'usura tale da non fornire alcuna garanzia di funzionalità e sicurezza.

L'onere totale sopportato nell'esercizio finanziario 1983 per i predetti Uffici è stato di lire 126.785.775, tenuto conto che il continuo aumento dei prezzi sia del carburante e lubrificante, sia dei vari pezzi di ricambio occorrenti ai veicoli sopra descritti, sia per i notevoli costi della manodopera, hanno contribuito a mantenere relativamente elevate le spese per lo svolgimento del servizio.

Il parco automezzi dell'Amministrazione Centrale si compone di n. 30 autovetture, n. 4 derivati e n. 2 motocicli, il cui regolare funzionamento, nell'esercizio finanziario 1983, ha comportato una spesa di lire 93.185.000.

LIBRI E PUBBLICAZIONI.

Il servizio documentazione comprende la Biblioteca di legislazione scolastica e l'Emeroteca. La previsione di spesa sul capitolo 1130 riguarda l'acquisto di libri e riviste in quanto il predetto servizio apparteneva ad un ufficio diverso da quello da cui dipendeva la Biblioteca del Ministero. Attualmente la divisione competente è composta da Biblioteca, Servizio Documentazione (Biblioteca di Legislazione Scolastica ed Emeroteca), Ufficio Pubblicazioni (abbonamenti annuali a riviste per l'aggiornamento) e Bollettino Ufficiale. I libri vengono acquistati sul capi-

(6) La situazione rappresentata è destinata a perpetuarsi in costanza della vigente normativa in proposito (L.C. e P. 1934; R.D. 1938) che attribuisce i relativi oneri alle Amministrazioni provinciali, gli oneri locali ai Provveditorati agli Studi; unica soluzione al problema si avrebbe con il trasferimento allo Stato del carico oneroso, come avviene in altre Amministrazioni.

tolo 1120 riguardante la biblioteca, mentre le riviste continuano ad essere acquistate sul capitolo 1130 riguardante in parte anche l'emeroteca.

Le spese sul capitolo 1121 riguardano gli abbonamenti a riviste dirette all'aggiornamento del personale dipendente dall'Amministrazione centrale e periferica.

Per quanto riguarda l'incremento di spesa, va segnalato che gli abbonamenti a riviste (capitolo 1121) vengono decisi da una Commissione delegata alla scelta delle riviste più formative dal punto di vista professionale e che i libri e le riviste acquistati per la biblioteca e per l'emeroteca sono in continua fase di aggiornamento e sono oggetto di continue richieste da parte degli utenti interessati alla ricerca.

Ciò allo scopo di offrire, per quanto è possibile, un materiale bibliografico aggiornato.

INCARICHI DI STUDIO E DI RICERCA.

In merito alle osservazioni contenute nella relazione della Corte dei conti circa gli « incarichi di studio e di ricerca s'intende sottolineare quanto segue:

— circa la prima osservazione si precisa che l'IRCESU e l'AIMC hanno svolto nel corso degli esercizi finanziari 1982-1983 delle ricerche che attengono al medesimo ambito settoriale e disciplinare ma non al medesimo oggetto, l'uno — l'IRCESU — si è occupato dell'organizzazione amministrativo-contabile-didattica delle Università; l'altro — l'AIMC — ha svolto studi inerenti ai problemi della scuola materna e primaria.

Questi incarichi sono stati affidati ai sunnominati Enti per la loro riconosciuta qualificazione e competenza nel settore e nella problematica da studiare.

In merito alla richeista formulata dalla Corte dei conti circa la concreta utilizzazione da parte di questa Amministrazione dei risultati finali delle ricerche, si comunica che le sintesi degli studi più significativi sono state pubblicate sulle collane « La documentazione educativa » e « la Biblioteca di aggiornamento del personale », a cura dell'Istituto dell'Enciclopedia Treccani in base ad una vigente convenzione.

— in merito al secondo rilievo si chiarisce che è obiettivo di questo Ministero approfondire questioni di enorme rilievo come lo studio di una ipotesi curriculare per la scuola secondaria superiore — anche affidando incarichi paralleli o successivi ad enti diversi sulla stessa materia.

Tutto questo permette di acquisire elementi per una visione completa e sfaccettata dell'intera problematica, grazie all'affidamento di incarichi omogenei ad enti aventi diverse metodologie di lavoro.

— in riferimento alla terza annotazione si vuole chiarire che le indagini commissionate da questo Ministero Ufficio Studi e Programmazione non sono finalizzate a rilevazioni statistiche, ma queste sono complementari e strumentali a indagini dirette ad approfondire tematiche educative.

ATTIVITA' ISTITUZIONALE

In merito a quanto la Corte dei conti osserva circa gli aspetti finanziari relativi ai singoli settori operativi in cui si estrinseca l'attività di istituto di questa Amministrazione occorre fornire le seguenti precisazioni, solo per quei settori in cui ciò sia reso necessario a scopo chiarificativo.

ISTRUZIONE SECONDARIA DI 1° GRADO.

Nel paragrafo intitolato « Istruzione secondaria di primo grado » la Corte dei conti indica l'ammontare degli oneri finanziari per il personale direttivo e docente anche non di ruolo nella cifra di lire 4.566,4 miliardi ponendola a raffronto con quella del 1982 pari a lire 3.734,7 miliardi e rilevando una eccedenza di 1.301,9 miliardi rispetto allo stanziamento.

L'evidenziazione dell'eccedenza di impegni sullo stanziamento, che costituisce valutazione sulla formazione delle proposte di bilancio, rende opportuno un esame a confronto tra le variazioni a suo tempo indicate (16 aprile 1982) e quelle recepite dal Ministero del tesoro - R.G.S. - I.G.B. Nel merito, infatti sono intervenute modificazioni in aumento (lire 321.827,4 milioni) e in diminuzione (lire 254.807,4 milioni).

Le operazioni attengono alle seguenti voci:

1) spesa per indennità integrativa speciale

	(lire)
variazione proposta	+ 109.003.863.000
in aumento	+ 223.635.118.000
Totale . . .	+ 332.638.981.000

l'aumento è in relazione alle variazioni della misura dell'indennità integrativa speciale con decorrenza 1° maggio e 1° agosto 1983. I provvedimenti di variazione sono stati emanati in data successiva alla presentazione delle proposte di bilancio.

2) spesa per i miglioramenti economici al personale della scuola (decreto legge 28 maggio 1981, n. 255, convertito in legge 24 luglio 1981, n. 391)

	(lire)
variazione proposta	— 228.122.082.000
stanziamento assegnato	+ 37.349.000.000
Totale . . .	— 190.773.082.000

3) spesa derivante dall'applicazione della legge 20 maggio 1982, n. 270

	(lire)
spesa iscritta ex-novo	+ 86.192.000.000

4) per trasporto di fondi da altri capitoli

	(lire)
variazione proposta	+ 109.000.000.000
in aumento	+ 12.000.000.000
Totale . . .	+ 121.000.000.000

l'aumento riguarda il trasporto dello stanziamento del capitolo 2009, concernente la spesa per l'attività di educazione degli adulti, i cui posti di insegnamento, per il disposto dell'articolo 12 della legge 20 maggio 1982, n. 270, sono compresi nella dotazione organica della scuola media.

5) in relazione alla situazione di fatto del personale

	(lire)
variazione proposta	— 80.631.056.000
stanziamento assegnato	+ 71.820.219.000
Totale . . .	— 8.810.837.000

6) spesa per il funzionamento di corsi speciali per lavoratori

	(lire)
variazione proposta	+ 55.223.466.000
in diminuzione	— 55.223.466.000
Totale . . .	—

Ove la proposta di variazione in aumento formulata da questa amministrazione per l'istruzione di 1° grado (lire 588.205 milioni) per l'anno 1983, — ridotta della spesa prevista per le nuove istituzioni di scuole e classi (lire 6.224,5 milioni), sospese con provvedimenti di legge e integrata con le somme descritte ai n. 1, 3 e 4, e con le variazioni proposte in corso di esercizio (per maggior fabbisogno di fondi lire 71.371,3 milioni; per gli aumenti della misura dell'indennità integrativa speciale dal 1° novembre 1982, dal 1° febbraio, 1° maggio, 1° agosto, 1° novembre 1983 (lire 338.111,5 milioni); per la corresponsione dei miglioramenti del decreto del Presidente della Repubblica 26 giugno 1983, n. 345, lire 176.570,0 milioni) — fosse stata integralmente accolta, lo stanziamento finale dell'esercizio 1983 sarebbe risultato pari a lire 4.566,2 miliardi, e l'eccedenza di impegni sullo stanziamento sarebbe risultata di misura largamente inferiore (0,46%) rispetto a quella verificatosi del 7,08 per cento.

MEDIA NON STATALE.

Circa le indicazioni della relazione di cui trattasi, sotto la voce « Scuola non statale » va precisato quanto segue con riguardo ai contributi erogati a carico dello Stato:

1) per scuole parificate, a cui sono stati destinati 57,2 miliardi, si devono intendere esclusivamente le scuole *elementari* parificate; com'è noto, per le scuole secondarie non statali, eccettuate le scuole magistrali convenzionate, non è prevista in bilancio alcuna contribuzione (mancherebbe peraltro allo stato una base normativa);

2) gli 800 milioni attengono specificatamente a contributi destinati a *scuole magistrali* convenzionate, ai sensi dell'articolo 137 del regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, e non ad istituti magistrali come erroneamente indicato nella relazione.

ISTRUZIONE TECNICA E PROFESSIONALE.

Per quanto riguarda la affermata opportunità di operare, all'interno del capitolo 2480 e del capitolo 2481 uno scorporo delle spese relative alla didattica per distinguerle da quelle relative al mero funzionamento amministrativo, si deve osservare che una tale separazione non apparirebbe, nè agevolmente operabile nè significativa, considerato che le spese « meramente » amministrative (cancelleria, stampati, telefono, ecc.) debbono essere sostenute per gli istituti tecnici dagli enti locali e che quelle poste legittimamente a carico dei bilanci delle istituzioni scolastiche non sono sicuramente distinguibili, quanto a qualità, dalla didattica, essendo rispetto a questa in rapporto di connessa funzionalità.

ISTRUZIONE UNIVERSITARIA.

1) *Eccedenze di spesa rispetto agli stanziamenti di competenza* (Capitoli 4000 e 4001).

Dall'esame delle risultanze in sede consuntiva dela gestione relativa all'esercizio finanziario 1983 si può affermare che il maggior fabbisogno registrato rispetto alle previsioni assestate, per quanto concerne i capitoli in argomento, è essenzialmente la risultante dei minori stanziamenti concessi a fronte delle proposte formulate (— 16.588 milioni al capitolo 4000 e — 20.440 milioni al capitolo 4001) nonchè minori dotazioni assegnate ai fondi per l'indennità integrativa speciale per la quale lo scrivente Dicastero ebbe a richiedere lire 43.937 milioni al capitolo 4000 (richiesta peraltro non accolta) e lire 35.398 milioni al capitolo 4001 (assegnate lire 8.000 milioni).

Capitolo 4000

	(lire)	
Proposta di spesa . . .	681.588.123.000	
Integrazione fondi richiesta .	—	
Indennità integrativa speciale .	43.937.129.000	(lire)
Totale fabbisogno	725.525.252.000	725.525.252.000
Stanziamento concesso . .	655.000.000.000	
1ª nota di variazione . . .	+ 20.000.000.000	
Assestamento	— 10.000.000.000	
Previsioni assestate . . .	665.000.000.000	655.000.000.000
Minori assegnazioni di fondi concessi . . .		— 60.525.252.000

Capitolo 4001

Proposta di spesa 1983 . .	888.439.584.000	
Integrazione fondi per l'indennità integrativa speciale .	35.397.695.000	
Totale fabbisogno	923.837.279.000	923.837.279.000
Stanziamento concesso . .	870.000.000.000	
Assestamento	— 10.000.000.000	
Fondi concessi I.I.S. . . .	+ 8.000.000.000	
Previsioni assestate . . .	868.000.000.000	868.000.000.000
Minori assegnazioni fondi concesse . . .		— 55.837.279.000

Preme puntualizzare, in merito alla impostazione di previsione della spesa per l'anno 1983, che la linea direttiva seguita nelle singole valutazioni, sconta da un lato l'assetto normativo vigente nel periodo cui la spesa stessa è riferita e dall'altro le molteplici varianti economiche che ne regolano automaticamente il flusso, concorrendo, di conseguenza, alla determinazione del fabbisogno reale di finanziamento.

Le varianti finanziarie intervenute nel volgere della gestione 1983 (vuoi per minori stanziamenti concessi rispetto alle proposte formulate, vuoi per minori dotazioni assegnate per l'indennità integrativa speciale) hanno determinato margini incontenibili della spesa, rendendo per tal modo inadeguata la copertura finanziaria offerta ai suddetti capitoli in sede di assestamento del bilancio 1983.

Va precisato inoltre che le spese di personale in servizio, si sono in particolare attestate nei nuovi livelli retributivi conseguenti ai miglioramenti economici intervenuti per effetto della legge 391/81 e decreto

legge 255/81, legge 432/81 e decreto legge 283/81, decreto del Presidente della Repubblica 270/81.

Riguardo al capitolo 4000 va registrata la piena attuazione degli inquadramenti del personale nei vari livelli secondo i profili professionali definiti con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 settembre 1981, il cui onere, calcolato per un ammontare complessivo di lire 39 miliardi, ha concorso in misura incisiva nella determinazione del fabbisogno 1983, a cui vanno aggiunti gli oneri derivanti dagli inquadramenti ex legge 808/77 dei quali sono tuttora in corso le relative sistemazioni contabili da parte delle Sezioni di Tesoreria Provinciale.

Quanto al capitolo 4001 la relativa spesa ha particolarmente riguardato — in aggiunta agli oneri di leggi sopraindicate — le immissioni in ruolo conseguenti ai giudizi idoneativi espletati per la nomina degli associati, gli incarichi di lettore di lingua straniera a cittadini stranieri nell'ambito degli scambi culturali, per i quali era stata richiesta una copertura finanziaria di lire 2 miliardi, la lievitazione degli oneri stipendiali dovuta alla maggiore spesa del 40 per cento relativa al regime a tempo pieno cui ha aderito il 70 per cento del personale docente.

Da ultimo va precisato che nel volgere degli anni passati (precedenti all'esercizio 1983), sono state registrate notevoli economie sui capitoli in questione in conseguenza dei pagamenti disposti dalle Università per conto dello Stato ai propri dipendenti per miglioramenti economici agli stessi spettanti a norma di legge.

Successivamente le Direzioni Provinciali del Tesoro hanno provveduto alle relative operazioni di rimborso senza peraltro inviare alcuna comunicazione in merito al Dicastero.

Il fenomeno ha comportato una notevole sfasatura alla spesa originariamente prevista non controllabile, tra l'altro, con i normali canali informativi di cui l'Amministrazione può disporre.

Aggiungasi che la fenomenologia non poteva che individuarsi dopo l'effettuazione delle operazioni di chiusura da parte del Ministero del tesoro, le cui risultanze sono state rese note ad esercizio 1984 inoltrato, nè d'altra parte scaduti i termini prescritti, l'Amministrazione poteva trarre impegni sulle economie così riscontrate.

E' da segnalare alla base della disfunzione sopra lamentata, l'assenza di un coordinamento funzionale ed operativo tra l'Amministrazione centrale e gli uffici periferici liquidatori, talchè si rende impossibile un controllo immediato sull'andamento generale della spesa e, di conseguenza, prevenire ed eliminare ove possibile, sintomatologie che venissero a verificarsi nel corso della gestione.

2) *Contributi per il funzionamento delle Università.*

In merito all'incremento della spesa costituita da trasferimenti di parte corrente a favore delle Università, per i quali si registra una variazione percentuale in aumento del 21,5 per cento rispetto all'anno precedente, preme puntualizzare che, l'anno 1983 coglie le Università in una fase di delicata trasformazione conseguente al processo, ormai avviato di rinnovamento inteso come individuazione e verifica di nuove modalità di espletamento della attività di ricerca e di insegnamento.

Didattica e ricerca scientifica costituiscono, in effetti, i caratteri tipici che contraddistinguono l'attività delle Università nel quadro della potenzialità offerta dalla riforma universitaria, in termini organizzativi e didattici.

Si deve registrare una crescente evoluzione nel campo della sperimentazione organizzativa e didattica della funione universitaria, tale da consentire la progressiva realizzazione delle previsioni della normativa sancita dal decreto del Presidente della Repubblica 382/80.

E' importante ricordare il trasferimento al capitolo 4101 della spesa di funzionamento degli Osservatori in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982 n, 163 sul riordinamento degli Osservatori astronomici, astrofisici e vesuviano.

3) *Ricerca scientifica.*

Nel settore della ricerca scientifica la Corte dei conti pone in rilievo l'incremento della spesa rispetto a quella sostenuta nel precedente esercizio. E' da rilevare al riguardo che nel corso dellla trascorsa gestione 1982 è stata apportata una riduzione allo stanziamento globale di bilancio riducendo lo stanziamento del capitolo 8551 da lire 191 miliardi a lire 21 miliardi.

Si è quindi reso necessario il riesame di tutti i progetti di ricerca finanziati a livello centrale. Ciò ha ovviamente determinato un aumento di spesa nel 1983 dovendo considerare oltre i progetti dell'anno in corso anche quelli rimasti insoluti nel precedente esercizio.

TRASFERIMENTI AD ENTI ED ALTRE EROGAZIONI

ENTE	Capitolo	Trasferimenti	Anno di inizio dell'eventuale erogazione periodica
Museo Nazionale della Scienza e della Tecnica	1203	700.000.000	
Opera Nazionale Montessori	1203	300.000.000	
U.N.L.A. (Unione Nazionale per la lotta contro l'analfabetismo)	1203	150.000.000	
I.R.R.S.A.E. (Istituti Regionali per la ricerca, la sperimentazione e l'aggiornamento educativo)	1204		1979-80
Abruzzo	1204	(1) 580.560.000	
Basilicata	1204	74.950.000	
Calabria	1204	99.340.000	
Campania	1204	(1) 737.670.000	
Emilia-Romagna	1204	109.700.000	
Friuli-Venezia Giulia	1204	81.340.000	
Lazio	1204	128.750.000	
Liguria	1204	85.450.000	
Lombardia	1204	176.330.000	
Marche	1204	82.880.000	
Molise	1204	70.970.000	
Piemonte	1204	127.520.000	
Puglia	1204	119.660.000	
Sardegna	1204	92.780.000	
Sicilia	1204	131.470.000	
Toscana	1204	111.260.000	
Umbria	1204	76.040.000	
Veneto	1204	(1) 281.105.000	
C. E. D. E. (Centro Europeo dell'Educazione)	1204	(1) 498.330.000	
B. D.P. (Biblioteca di documentazione pedagogica)	1204	(1) 209.330.000	

(1) Comprensivo di un intervento straordinario di investimento.

MINISTERO DELL'INTERNO

In merito alle osservazioni e considerazioni cotenute nella relazione della Corte dei conti sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1983, si formulano le seguenti deduzioni.

Per quanto riguarda la ristrutturazione dell'Amministrazione della P.S., ai sensi della legge 21 aprile 1981, n. 121, in particolare la Corte ha rilevato ritardi nell'emanazione dei provvedimenti regolamentari ed attuativi concernenti:

— il numero e le competenze dei servizi e delle divisioni in cui si articolano gli uffici e le direzioni centrali del Dipartimento della P.S.;

— i contigenti di personale di altre Amministrazioni da assegnare al dipartimento della P.S. con funzioni di coordinamento e di pianificazione;

— l'ordinamento e l'organizzazione della scuola di perfezionamento delle forze di polizia;

— l'armamento in dotazione al personale e all'Amministrazione della P.S.;

— le norme di amministrazione e di contabilità dell'Amministrazione della P.S.;

— il nuovo regolamento di servizio dell'Amministrazione medesima.

In relazione all'organizzazione del personale, la Corte ha altresì registrato « la situazione di stallo degli inquadramenti e delle assunzioni nei due ruoli del personale che espleta attività tecnico-scientifica o tecnica e del personale dei ruoli sanitari ».

Al riguardo si fa presente che:

— il decreto interministeriale concernente la determinazione del numero e delle competenze dei servizi e delle divisioni in cui si articolano gli uffici e le direzioni centrali del Dipartimento della P.S. di cui all'art. 5 della legge 1° aprile 1981, n. 121, è in fase di registrazione alla Corte dei conti.

— Per quanto concerne il provvedimento che fissa il contingente di personale di altre Amministrazioni da assegnare al Dipartimento della P.S. ai sensi dell'art. 6 della suddetta legge 121/1981, in fase di predisposizione, si ritiene che lo stesso sia subordinato nell'attuazione del decreto di cui sopra concernente l'organizzazione del Dipartimento della P.S.

— Sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente l'ordinamento e l'organizzazione della scuola di perfezionamento delle Forze di Polizia, di cui all'art. 22 della legge 121/1981, è stato acquisito il parere delle direzioni centrali del Dipartimento della P.S. ed è in corso di rielaborazione sulla scorta dei suddetti pareri al fine di essere inviato al Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

— Lo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente i criteri per la determinazione dell'armamento in dotazione alla Amministrazione della P.S. e al personale dei ruoli della suddetta Amministrazione di cui all'art. 30 della legge 121/81, è stato inviato al Consiglio di Stato per il parere.

— Il regolamento concernente le norme di amministrazione e di contabilità dell'Amministrazione della P.S. è in fase di studio.

— Lo schema di regolamento di servizio dell'Amministrazione della P.S. (art. 111 legge 121/81), dopo essere stato esaminato da una commissione composta da rappresentanti dell'Amministrazione e dei sindacati di Polizia, è stato inviato per il prescritto parere, nel luglio scorso, alle segreterie nazionali delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale.

— Il regolamento concernente le modalità dei concorsi per l'accesso ai ruoli del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico-scientifica potrà essere predisposto solo dopo che la Commissione, nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nel 1983 ai sensi dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337, avrà individuato i profili professionali dei suddetti ruoli.

— Il regolamento concernente le modalità dei concorsi per l'accesso ai ruoli dei sanitari della polizia di Stato è stato predisposto e vengono sentite le organizzazioni sindacali per la definitiva eladorazione.

Per quanto riguarda infine la situazione dei ruoli della Polizia di Stato si fa presente che il mancato inquadramento del personale nei ruoli tecnici è dovuto al fatto che non sono stati ancora individuati i profili professionali dei suddetti ruoli e non è stato emanato il provvedimento riguardante le modalità di accesso ai ruoli stessi.

Peraltro, sono in corso intese con le organizzazioni sindacali per la elaborazione del regolamento per i concorsi interni per l'accesso al ruolo dei commissari riservati ai sottufficiali del disciolto corpo delle guardie di P.S. e alle assistenti del disciolto corpo della polizia femminile.

In ordine ad altre osservazioni formulate dalla Corte dei conti, si fa presente:

a) La considerazione conclusiva della parte generale della relazione in parola, per cui sussistono tuttora sul piano organizzativo squilibri tra le innovazioni apportate e la sopravvivenza di vecchie strutture, deve essere realisticamente valutata alla stregua della complessità

del compito di portare a compimento il disegno della riforma in uno dei settori più impegnati quotidianamente della Amministrazione dello Stato.

Appare evidente che la realizzazione delle trasformazioni previste dalla legge 21 aprile 1981, n. 121, debba aver luogo senza incrinare la funzionalità di organi su cui il cittadino e la società debbono contare momento per momento, di organi cioè che devono vivere ed agire mentre subiscono una trasformazione senza precedenti.

I successi delle forze di polizia sia sul fronte del terrorismo che su quello della criminalità organizzata, nonostante gli accresciuti impegni anche spl piano legislativo, sono la migliore testimonianza del pragmatismo cui è stata ispirata l'opera concretamente riformatrice.

b) Non si può inoltre non prendere atto con soddisfazione dell'assoluta mancanza di rilievi in materia di gestione dei fondi di bilancio di pertinenza della P.S.

La notazione assume particolare valore relativamente alle somme assegnate per il potenziamento e l'ammodernamento tecnologico delle forze dell'ordine, anche perchè la Corte mette in risalto la cura che si è avuta per settori trainanti come l'informatica e le telecomunicazioni, la motorizzazione, compreso il potenziamento nel campo degli elicotteri, che è indubbio coefficiente di agevolazione nel controllo del territorio, la polizia scientifica.

c) In termini, per certi versi, critici si esprime all'incontro la Corte dei conti quanto al numero degli organi collegiali nell'ambito della Amministrazione e soprattutto all'incremento che tale numero ha avuto dal 1981 in poi.

Il rilievo peraltro è attenuato dalla successiva constatazione che molti di tali organi sono stati previsti dalla legge di riforma della polizia, la quale com'è noto ha perseguito, tra l'altro, un indirizzo democratico, mentre altri organi collegiali sono stati istituiti per qualificare momenti di consulenza tecnica.

Per ciò che attiene ai collegi di studio che l'Amministrazione ha costituito soprattutto per determinate problematiche attinenti all'attuazione della riforma — che ha posto problemi ad elevato tono di difficoltà in più settori — la gran parte di questi ha cessato di funzionare.

d) Per quanto attiene la situazione delle vacanze degli organici del personale di pubblica sicurezza, non si intende assolutamente sottovalutare il problema che è tra i più seri tra quelli che oggi si pongono all'Amministrazione.

Al riguardo, si premette che una disamina illustrativa delle cause che hanno determinato detta situazione e delle prospettive di evoluzione della medesima non potrebbe che risultare generica ed approssimativa se concepita in termini globali, cosicchè appare metodologicamente corretto procedere prendendo in considerazione le singole categorie di personale, secondo l'ordine seguito dalla Corte dei conti nella propria analisi.

1) Il divario tra organici ed effettivi, relativamente agli ex sottufficiali e guardie di pubblica sicurezza va considerato, in prima fase, separatamente per i due ruoli, in quanto al primo di essi (in senso lato corrispondente alla nuova categoria dei sovrintendenti) si accende mediante concorso interno.

Il ritardo che, pertanto, si è verificato nell'avviare il processo di normalizzazione del rapporto tra dotazioni astratte e forza concreta, nel ruolo dei sovrintendenti è spiegabile oltre che con l'esigenza che fossero espletate le varie procedure di inquadramento di sottufficiali nel nuovo ruolo degli ispettori di polizia, anche e soprattutto per la necessità di una previa adeguata regolamentazione del concorso anzidetto.

Sotto tale profilo, il 1983 è stato un anno importante poichè a fronte delle complessività contenutistiche e di « *iter* » (parere del Consiglio Nazionale di Polizia, parere del Consiglio di Stato) è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 903 del 23 dicembre, che ha dettato le norme regolamentari previste dalla riforma del 1981 e richiamate dal decreto delegato n. 335 del 1982, in materia di concorsi. Pertanto, nel presente anno si è potuto bandire anche il primo dei concorsi interni per vice sovrintendente.

Passando, quindi, alla valutazione complessiva della situazione dei ruoli, cosa che è legittimata dal meccanismo di passaggio interno che si è dianzi illustrato, si prospettano i seguenti dati:

Ruolo dei sovrintendenti, degli assistenti e degli agenti

	Organico	Forza effettiva	Differenza in meno
Sovrintendenti	17.230	16.287	
Assistenti	57.172	54.736	
Agenti			
Totale . . .	74.402	71.023	
Ruolo esaurimento	—	2.202	
Totale . . .	74.402	73.225	1.181

È stato, intanto, bandito (1° giugno 1984) un concorso per 1.000 posti di allievo agente per cui la disponibilità è di 181 posti. È da tener presente che dopo l'inquadramento nel ruolo degli ispettori dei 1.271 marescialli vincitori dell'apposito concorso si verificherà un aumento in eguale misura dei posti disponibili nella qualifica iniziale del ruolo degli agenti.

2) Anche per gli ispettori di polizia, appare eccessivo il rilievo che il ruolo sia « pressochè vuoto ». Invero, con il primo concorso straordinario esterno e con gli inquadramenti, nonchè con il concorso straordinario riservato ai sensi dell'art. 6 della legge 12 agosto 1982, n. 569, è in avanzata fase la saturazione di oltre un terzo del ruolo. Il che non è poco trattandosi di una nuova istituzione.

Se si tiene conto che, a parte le disposizioni di inquadramento, le qualifiche intermedie ed apicale sono conseguibili solo al compimento della anzianità minima prevista, i tempi di completa saturazione del ruolo, che d'ora in avanti potrà aver luogo soltanto con l'utilizzazione delle vacanze nella qualifica iniziale, non possono essere abbreviati « ad libitum ».

Ne va trascurato di considerare che l'esigenza di professionalità, prioritaria in tutta l'impostazione della riforma della polizia, comporta un congruo livello di selettività delle prove di accesso in carriera ed un corso di diciotto mesi per il passaggio da allievo vice ispettore a vice ispettore.

3) Piuttosto, il nodo cruciale della tematica del personale della Amministrazione è costituito dalla situazione di stallo quanto ai ruoli del personale che esplica attività tecnico-scientifica o tecnica e del personale dei ruoli sanitari.

In proposito, riguardo alla prima delle predette due categorie, si rappresenta che non è stato possibile indire i concorsi per la copertura dei posti non essendo stati fino a data recente individuati i profili professionali nelle varie qualifiche.

Si soggiunge che delle due commissioni interministeriali nominate ai sensi dell'art. 1 del suddetto decreto del Presidente della Repubblica 337/1982 e all'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 338, quella competente alla determinazione dei profili professionali degli appartenenti al ruolo dei direttivi medici ha già concluso i suoi lavori e il 1° settembre u.s. è stato registrato dalla Corte dei conti il decreto da essa predisposto; mentre la Commissione competente alla individuazione dei profili professionali degli appartenenti ai vari ruoli del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico-scientifica o tecnica procede nell'espletamento del proprio compito, caratterizzato, peraltro, da notevoli difficoltà, poichè si dovrà, tra l'altro, disciplinare la confluenza nei medesimi ruoli assicurando la parità dello stato giuridico, di personale in possesso di titoli di studio tra i più differenti tra loro, in grado di svolgere attività estremamente disparate, con l'obbligo, in taluni casi, dell'iscrizione ad albi professionali e, soprattutto, si dovrà regolamentare competenze e funzioni di dipendenti con attività del tutto innovate rispetto a quelle tradizionali dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Per quanto riguarda il settore della protezione civile non possono non condividersi le considerazioni svolte dalla Corte sia per quanto concerne l'attuale quadro normativo sulla protezione civile medesima, per cui si reputa necessaria la sollecita approvazione del disegno di legge sulla istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile, sia per quanto riguarda il « confuso disegno organizzativo delle posizioni di vertice ».

Anche in occasione dei terremoti che hanno colpito recentemente l'Italia centrale, non può sottacersi, infatti, che si sono verificate, nonostante si sia cercato di evitarlo, sovrapposizioni e duplicazioni di interventi.

In quanto all'ordinamento del personale del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, si fa presente, anzitutto, che non appare del tutto esatto il rilievo circa la mancata conclusione del concorso a 37 posti nei ruoli tecnici della carriera di concetto (geometra e perito); la relativa procedura concorsuale è stata, infatti, ultimata e le conseguenti nomine in ruolo dei vincitori avverranno entro il corrente anno, in base ad apposita deroga al divieto di assunzione, di cui all'art. 19 della legge finanziaria 1984 (n. 730 del 27 dicembre 1983).

Le lentezze riscontrate nella copertura dei ruoli di supporto amministrativo-contabile ed operaio ed esattamente attribuite dalla Corte dei conti alla complessività delle procedure previste dalla legge n. 930 del 1980, e non all'operato dell,Amministrazione, costituiscono, poi, un fatto obiettivo ed incontrovertibile, anche se l'impegno e le iniziative dell'Amministrazione medesima non sono mancati, e ciò sia sul piano dell'attività amministrativa in senso stretto che in quello della collaborazione offerta a tutte le iniziative legislative di semplificazione delle procedure.

Si è, peraltro, provveduto alla nomina in ruolo di una parte degli assunti ai sensi della legge n. 285 sull'occupazione giovanile, per circa n. 289 unità.

In merito, infine, alle considerazioni svolte dalla Corte dei conti circa l'attuazione dell'art. 36 della citata legge n. 930, in base alla quale i dirigenti superiori del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco possono essere nominati alla qualifica di dirigente generale in soprannumero e collocati a domanda fuori ruolo fino ad massimo di 3 unità da mettere a disposizione permanente di organismi nazionali e comunitari, si fa presente che l'operato dell'Amministrazione si è ormai perfettamente uniformato all'orientamento espresso dalla Corte medesima.

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

La relazione della Corte dei conti sul rendiconto 1983 evidenzia sostanzialmente le incertezze ed i ritardi che contrassegnano il quadro istituzionale di riferimento dell'Amministrazione dei Lavori pubblici. La frantumazione delle competenze e la non assestata ripartizione delle stesse, l'insoddisfacente assetto degli apparati, la mancata attuazione della riforma determinano, secondo la Corte, una vera e propria crisi di identità di questa Amministrazione con immancabili riflessi sull'attività della stessa.

Talchè ne consegue le necessità di ridifinire il ruolo del Ministero quale centro ordinario di competenza per le opere pubbliche e quale autorità del territorio, sia pure in armonia con gli altri centri decisionali sia dello Stato che delle Regioni.

Quanto sottolineato dalla Corte dei conti non può che trovare consenziente questa Amministrazione che non ha mancato di sollecitare e ribadire, nelle sedi opportune e nelle occasioni più varie, la esigenza di una legislazione organica in materia. Tuttavia, come è dato rilevare dalla stessa relazione in esame, la predetta problematica territoriale, nei suoi aspetti della difesa e conservazione del suolo, utilizzazione delle acque e tutela dall'inquinamento, è tuttora priva di una disciplina legislativa organica.

Così pure, fatto questo non meno rilevante, non ha sinora trovato una adeguata risposta legislativa, l'auspicata ristrutturazione dell'Amministrazione dei lavori pubblici.

É di tutta evidenza come il non avere organizzato le funzioni amministrative statali, a seguito del decentramento delle stesse alle Regioni disposto con il decreto del Presidente della Repubblica 616/1977, oltre a non determinare con chiarezza il ruolo del Ministero, abbia finito per incidere inevitabilmente sull'azione amministrativa nel suo complesso.

Per quanto riguarda l'adombrata carenza di un valido quadro programmatico, è da sottolineare che, rispetto al passato, gli interventi attuati non hanno manifestato più quel carattere di frammentarietà che aveva caratterizzato la precedente attività dell'Amministrazione, chiamata ad intervenire soltanto per fronteggiare, e neppure in misura adeguata, situazioni locali di emergenza.

Al contrario, si è cercato di conferire alla programmazione degli interventi, anche mediante il preventivo coordinamento fra gli uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici e la consultazione delle regioni interessate, ogni possibile carattere di organicità.

Passando ora alle più puntuali osservazioni della Corte, si precisa quanto appresso.

Organizzazione del personale.

Le sezioni staccate di Avellino e Salerno, previste dalla legge 6 agosto 1981, n. 456, sono state istituite con ordine di servizio n. 7 del 16 maggio 1983 del Provveditore alle OO.PP. di Napoli. Con lo stesso provvedimento è stato assegnato anche il personale occorrente per il loro funzionamento.

Per ciò che attiene all'Ufficio organizzazione e metodo, si fa presente che alla istituzione dello stesso venne fatto luogo a suo tempo, a seguito della relativa deliberazione adottata dal Consiglio dei Ministri e che alla assegnazione del personale, data la natura particolare delle incombenze demandate al Servizio stesso (rilevamenti statistici, metodi di programmazione e di coordinamento) si sta provvedendo man mano. Al riguardo però non può non evidenziarsi l'estrema difficoltà di individuare unità lavorative che siano in grado di assolvere i compiti richiesti, relativamente alla materia, dagli Uffici del Ministero per la funzione pubblica.

In merito, poi, alla rilevata esiguità del personale addetto all'Ufficio ispettivo, si rappresenta la materiale impossibilità di provvedere ad un adeguamento dello stesso, a causa delle ben note carenze di organici.

Infine per quanto concerne la mancata trasmissione alla Corte dei conti delle relazioni finali predisposte dalle commissioni di studio, si fa presente che i lavori di alcuni dei collegi predetti sono stati portati a termine nel dicembre scorso, e che la competente Direzione generale del personale ha provveduto a richiedere ai relativi Presidenti una copia delle relazioni finali per l'ulteriore inoltro alla Corte dei conti.

Cottimi fiduciari.

Per quanto attiene alle osservazioni della Corte circa il ricorso al sistema dei cottimi fiduciari, si ribadiscono le circostanze e le argomentazioni già esposte da questo Ministero in occasione delle relazioni agli esercizi finanziari 1981 e 1982 (v. note 24 giugno 1983 n. 1117/36 e 3 maggio 1984 n. 5311/36).

Piani di ricostruzione.

Anche per tale settore si richiamano le deduzioni già svolte con lettera 3 maggio 1984 n. 5311/36 in occasione delle osservazioni della Corte dei conti relative all'esercizio 1982. Si ritiene inoltre di far presente che, a fronte della ben nota situazione determinata dalla sopravvenuta mancanza dei fondi necessari alla prosecuzione dei lavori e dei conseguenti pagamenti, con circolare n. 1353 del 30 settembre 1981 si davano istruzioni che i lavori in corso dovevano essere condotti solo ed esclusivamente nell'ambito delle somme già disponibili.

Perdurando la carenza di fondi, questa Amministrazione, preoccupata di prilungate sospensioni dei lavori o di quelle che potevano essere

disposte una volta esauriti i fondi disponibili, con lettera n. 1248 del 10 dicembre 1983 dava istruzioni per la collaudazione dei lavori eseguiti, salvo a rivedere, in caso di nuove autorizzazioni di spesa e sempre nel rispetto delle competenze, la questione di quei lavori non eseguiti per esaurimento dei fondi, che, destinati ad opere, sono stati invece erogati a norma di legge per il pagamento della revisione prezzi (legge n. 700/1974).

Per ciò che concerne, in particolare e sempre in materia dei piani di ricostruzione, la situazione relativa al cap. 9303, in ordine al quale la Corte ha evidenziato, rispetto ad uno stanziamento in conto competenze di lire 26,6 miliardi, risultando effettuati pagamenti per poco più di lire 13,5 miliardi, di cui lire 6,1 miliardi sui fondi del 1983 e rimanenti sui residui, si rende necessario precisare quanto appresso.

Tale esposizione non rispecchia la situazione reale del consuntivo 1983:

da un esame presso la Ragioneria Centrale del rendiconto 1983 si è riscontrato che non è stato tenuto conto dei pagamenti disposti con ruoli di spesa fissa.

La situazione, infatti, con detti pagamenti è la seguente:

	(lire)
1) in termini di cassa	
previsione	30.000.000.000
pagamenti	29.478.540.465
2) in conto competenza	
stanziamento	23.645.892.000
pagamenti non mandati	6.100.055.125
con ruoli	15.234.305.980
3) in conto residui	
stanziamento	17.713.259.392
pagamenti con mandati	7.406.491.340
con ruoli	737.688.020

La differenza nella competenza ammonta pertanto a poco più di lire 2 miliardi, della quale solo una minima parte può essere riferita a pagamenti non disposti a causa di vertenze espropriative che non si sono ancora concluse.

Per la restante parte non si hanno elementi per individuare le ragioni della sua esistenza, trattandosi di partite contabili che sfuggono a qualsiasi analisi da parte di questo Ministero.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEI TRASPORTI

A) AZIENDA AUTANOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO.

Per quanto riguarda le considerazioni sulla struttura del bilancio (punto 1. b), premesso che i rilievi contenuti nella relazione riprendono censure già espresse negli anni precedenti, si ritiene di dover esporre le argomentazioni poste dall'Azienda F.S. a fondamento del proprio comportamento che, d'altra parte, costituisce ormai prassi consolidata.

La Corte sottolinea alcune caratteristiche del bilancio ferroviario considerate negative, che possono essere così sintetizzate:

— incoerenza tra i principi della contabilità pubblica e i criteri legati al metodo della partita doppia adottata dall'Azienda;

— considerazione, nel bilancio finanziario, di poste di carattere esclusivamente patrimoniale (rivalutazione scorte);

— presenza accanto alla gestione principale di diverse gestioni speciali;

— irregolare ricomprensione tra i residui attivi di quelli attinenti ad operazioni di mutuo non stipulate;

— peculiarità dei criteri adottati per la quantificazione dei residui passivi;

— criteri derogativi, rispetto a quelli generali, adottati per la conservazione in bilancio degli stanziamenti di spesa in conto capitale;

— insufficiente livello di specificazione del bilancio;

— impossibilità di reperire punti di raccordo tra conto del bilancio e conto del patrimonio a causa della non rispondenza di qest'ultimo con gli analoghi conti dello Stato e delle altre Aziende;

— rendiconto scarsamente rappresentativo dei risultati effettivi della gestione e disomogeneo rispetto alle altre analoghe scritture del settore pubblico.

Nella ricerca delle « diversità » che caratterizzano alcuni aspetti del bilancio ferroviario, rispetto ai conti della pubblica amministrazione in senso stretto, sembra non sia tenuta nella giusta considerazione la circostanza che le F.S. sono, in primo luogo, un'azienda produttrice di servizi e che, di conseguenza, il bilancio è strutturato sì in conformità delle disposizioni in materia di amministrazione del patrimonio e di contabilità generale dello Stato, ma anche in una logica di contabilità industriale.

In tale logica si colloca la necessità di procedere alla periodica rivalutazione delle scorte di magazzino, al fine di attribuire il prezzo medio ponderale di acquisto ai materiali impiegati per la produzione del servizio ferroviario, per opere di carattere patrimoniale o per lavori e provviste, dietro corrispettivo, per altre amministrazioni dello Stato o per terzi.

Infatti, l'esigenza di desumere dalla parte corrente del bilancio una reale e corretta valutazione del « costo » dei servizi prodotti e quella di addebitare ai terzi i giusti corrispettivi per le prestazioni e le forniture che l'Azienda è legittimata ad eseguire, impongono di considerare tra le spese i materiali impiegati per il loro prezzo medio ponderale di acquisto e non per quello di acquisto specifico che può essere diverso in funzione sia dei « luoghi » sia dei tempi in cui furono eseguiti i vari approvvigionamenti.

Se si accetta tale impostazione del problema, si deve anche logicamente convenire sulla necessità che i valori dei materiali — la cui gestione, autonoma in attuazione dell'art. 17 della legge 7 luglio 1907, n. 429, costituisce il paragrafo 1 del bilancio ferroviario — siano periodicamente adeguati.

Nel caso delle rivalutazioni è, quindi, evidente come i maggiori valori attribuiti alla gestione autonoma dei magazzini debbano essere acquisiti al bilancio in senso stretto e cioè all'apposito capitolo 202 di entrata della parte corrente ad integrazione e rettifica delle maggiori spese imputate alla stessa parte corrente all'atto dell'impiego dei materiali rivalutati, ovvero quale plusvalenza realizzata sui materiali ceduti a terzi o impiegati in lavorazioni per conto di terzi.

L'affermazione per cui le scritture contabili delle gestioni speciali « a seconda dei casi correggono, specificano o integrano quelle della gestione principale così dimostrando l'incompletezza o comunque la significatività relativa dei dati di quest'ultima » non può essere condivisa da questa Sede.

Infatti la presenza nel bilancio ferroviario di gestioni speciali ed autonome — scaturenti da precise disposizioni legislative o regolamentari che le hanno legittimate e ne hanno riconosciuto la necessità — risponde in pieno ad esigenze di chiarezza e specificità del bilancio e non scalfisce minimamente la validità delle risultanze della gestione principale (bilancio in senso stretto e, cioè, parte corrente, parte in conto capitale, accensione e rimborso di prestiti.

Al contrario, proprio l'esistenza delle gestioni speciali consente che le risultanze della gestione principale non siano alterate o gonfiate da operazioni riferibili a gestioni che, solo per ragioni di opportunità, il legislatore ha affidato alle ferrovie dello Stato (Fondo pensioni, magazzini, mutui a cooperative, ecc.) ovvero che sono accessorie alla produzione del servizio ferroviario, pur risultando con esso integrate (officine, operazioni per conto di terzi, ecc.).

Per quanto riguarda la ricomprensione fra i residui di quelli attinenti a operazioni di mutuo non stipulate si fa presente quanto segue.

La necessità di iscrivere tra i residui attivi somme che non risultano da atti formali d'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 regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, concernente disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

D'altra parte, il ritardo con cui l'Azenda 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 ferrovie dello Stato 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.

Circa la rilevata peculiarità dei criteri adottati per la quantificazione dei residui passivi, si fa notare che l'accertamento dei residui stessi da parte delle diverse sedi contabili periferiche avviene, in costanza d'uso, sin dalla costituzione dell'Azienda F.S. mediante l'accreditamento ad apposito capitolo della gestione speciale « Operazioni per conto terzi » (capitolo della gestione speciale bilancio), ed il correlativo addebito al competente capitolo di spesa.

Ciò evita di rilevare distintamente per esercizio la gestione dei residui.

Tale procedura trova la sua giustificazione nella necessità di strutturare la contabilità in relazione alle esigenze proprie di un'azienda produttrice di servizi.

L'attuale piano dei conti è, infatti, articolato su circa 3.000 partitari, al fine di rilevare analiticamente, e distintamente per natura e destinazione, le spese e, conseguentemente, determinare sia i costi complessivi e unitari delle prestazioni di esercizio e delle unità di traffico sia i bilanci economici per settore di attività.

La gestione contabile degli impegni con le procedure previste per le amministrazioni centrali dello Stato avrebbe richiesto un numero di partitari almeno triplo di quello attuale, considerati i termini di perenzione dei residui passivi (sarebbe infatti necessario aprire tanti partitari quanti sono gli anni cui i residui si riferiscono) e avrebbe, quindi appesantito in modo rilevante il lavoro contabile. Con la procedura seguita viene invece definita l'imputazione ai partitari e, conseguentemente, ai capitoli competenti e, contemporaneamente, rilevato il debito verso terzi che vengono quindi rilevati al citato capitolo 1094 di entrata della gestione « Operazioni per conto terzi ».

Tali operazioni contabili, effettuate dagli uffici ragioneria, per tutte le sedi ordinatrici di spesa rientranti nella loro giurisdizione, determinano, sotto il profilo di tecnica del bilancio, l'accertamento di

una spesa nella parte corrente e di una entrata per uguale importo nella gestione « Operazioni per conto terzi ». Tali accertamenti vengono esposti in consuntivo rispettivamente tra le spese pagate e le entrate riscosse anche se non vi è stato effettivo movimento di denaro.

A fronte di dette contabilizzazioni in entrata, la sede centrale del servizio ragioneria dell'Azienda F.S. accerta al corrispondente capitolo di spesa (attuale capitolo 1098), come residui passivi, il complessivo importo delle suddette contabilizzazioni che, ovviamente, figura in consuntivo nell'apposita colonna delle somme « rimaste da pagare ».

Tale procedura viene eseguita attualmente soltanto per i debiti derivanti da prestazioni rese da terzi e non pagate entro la fine dell'esercizio. Infatti, a decorrere dal 1979, proprio per aderire a quanto richiesto dall'Ufficio di riscontro della Corte dei conti, i residui passivi dei capitoli concernenti le spese di personale per assegni fissi e indennità varie di competenza dell'esercizio in chiusura, rimaste da liquidare indistintamente a tutto il personale, vengono esposti in consuntivo, come residui passivi, ai pertinenti capitoli.

La medesima procedura viene seguita anche per i capitoli degli oneri finanziari (interessi e rimborso prestiti) la cui gestione è tenuta direttamente dalla sede centrale del servizio ragioneria che, a tal fine, si avvale di apposite scritture ausiliare.

Non può essere seguita invece dagli uffici di ragioneria periferici (17 sedi contabili), dato l'attuale sistema di scritture contabili strettamente legato alle esigenze dell'esercizio ferroviario.

Per quanto concerne la parte relativa al personale, è da far presente, a proposito dell'istituto dell'equo indennizzo (pag. 501), che, per espressa previsione del legislatore, l'art. 209 della legge 425/58 richiama come fonte integratrice lo Statuto degli impiegati civili dello Stato, per le materie non specificatamente disciplinate dallo Stato giuridico del personale ferroviario (v. parere Sezione II Consiglio di Stato n. 1700/72). Ne consegue che l'istituto dell'equo indennizzo, non preavisto dalla legge citata n. 425/58, estendeva automaticamente la sua efficacia anche sul personale ferroviario per effetto del summenzionato art. 209 dello stato giuridico del personale F.S.

Quindi, l'art. 11 della legge 564/81 non ha esteso l'istituto in parola al personale ferroviario, come sostiene l'Organo di controllo, ma ha consentito la concreta attuazione della disciplina contenuta nel regolamento di esecuzione del citato testo unico.

In merito, invece, alle domande accumulatesi negli anni precedenti, si segnala che l'arretrato non è dovuto ad inadempienze dell'Azienda F.S., ma alle difficoltà interpretative risolte dal legislatore nell'anno 1981 con la legge di cui sopra. Quanto alla « necessità di provvedere alla creazione di strutture organizzative adibite allo smaltimento di tale lavoro arretrato », è in corso di attuazione un programma di gestione informatizzata della materia.

Tra i rilievi formulati sull'attività contrattuale dell'Azienda F.S., la Corte sottolinea l'esigenza di una migliore programmazione degli acquisti (pag. 502).

Al riguardo devesi precisare che la costituzione delle scorte dei materiali per l'esercizio ferroviario viene effettuata valutando i consumi presumibili, le necessità correlate ai programmi di rinnovi, costruzioni ed istallazioni di impianti e l'esigenza di garantire la disponibilità di alcuni materiali anche al verificarsi di condizioni eccezionali ed imprevedibili.

Gl elementi fondamentali indicati (consumi, programmi, coefficiente di sicurezza), che concorrono alla formazione periodica dei fabbisogni, hanno carattere di variabilità nel tempo per effetto di condizioni contingenti connesse all'andamento e all'evoluzione dell'esercizio finanziario, oltre che di fenomeni molteplici che non consentono l'applicazione di formule rigide e impongono, piuttosto, di volta in volta, una loro analisi critica.

L'azienda ferroviaria, al fine di consentire la responsabile formulazione dei fabbisogni ed una tale analisi suddivisa in settori di specializzazione, distingue i materiali in due principali famiglie definite: di uso comune e di uso speciale.

La gestione dei primi (circa 15.000 voci), destinati di massima alla ordinaria manutenzione, è riservata al Servizio Approvvigionamenti, mentre i rimanenti sono gestiti dai Servizi dell'esercizio che curano direttamente l'emissione dei relativi fabbisogni.

I materiali di uso comune, tenuto conto dei coefficienti di sicurezza di cui si è fatto cenno, vanno approvvigionati e riforniti sulla base delle necessità derivanti prevalentemente dai consumi per la ordinaria manutenzione, mentre il rifornimento di quelli di uso speciale va correlato sia a tali necessità che a quelle derivanti dall'impiego previsto per la realizzazione del lavori in programma.

Le variabili fondamentali risultano, peraltro, frequentemente fra di loro interdipendenti. I consumi medi, ad esempio, in relazione ai programmi di rinnovo o della messa in opera di nuovi impianti, sono soggetti a variazioni sensibili, talvolta rapide, che possono determinare drastiche riduzioni, per effetto dell'abbandono di tecnologie superate, o a sensibili incrementi, per l'adozione generalizzata di meccanismi, dispositivi e tecniche di nuova concezione.

La percezione tempestiva di fenomeni di tale tipo è obiettivo che l'Azienda persegue mediante un costante sforzo organizzativo, volto a contenere sia le radiazioni per obsolescenza che i disagi ed i danni derivanti da improvvise carenze di scorte.

L'approvvigionamento destinato invece alla realizzazione di programmi specifici, mentre risulta più esattamente quantificabile in relazione ai programmi medesimi, può dar luogo, talvolta, ad accumuli anomali contigenti.

La determinazione dello stesso coefficiente di sicurezza è, d'altra parte, influenzata da considerazioni connesse alla natura del materiale ed alla condizione della produzione, potendosi adottare valori estremamente bassi per materiali facilmente reperibili ed invece progressivamente crescenti per materiali di fabbricazione esclusiva, a seconda dei tempi medi di produzione e della disponibilità dell'industria.

Le tre variabili indicate (consumi, programmi, coefficiente di sicurezza) vanno inoltre considerate nella logica che ispira l'azione complessità di approvvigionamento dei materiali delle F.S.: si tratta di una logica « industriale » e, in quanto tale, seguita e realizzata prevalentemente su parametri di economicità.

Pertanto l'approvvigionamento di quantità rilevanti di materiali è in stretta dipendenza e connessione, a volte, con visione del mercato che tiene conto, attraverso previsioni pressochè sicure, quando non addirittura attraverso constatazioni reali, di una tendenza a sensibili lievitazioni dei prezzi, a fronte della quale l'unica cautela disponibile e praticabile da parte dell'Azienda è costituita da acquisti consistenti più che da acquisti dilazionati nel tempo, per i quali si sconterebbe un eccessivo ed oneroso rialzo di prezzo.

Oltretutto nella stessa logica rientra, anche se per effetti diversi, ma in ogni caso ugualmente influenti, la considerazione del « flusso » produttivo dei settori interessati, caratterizzato, com'è noto, dal verificarsi sempre più frequente di notevoli scompensi nei cicli di produzione in conseguenza dei fenomeni di conflittualità, azioni di lotta, ecc.

Finalità aziendale è di mantenere il livello delle scorte al valore strettamente necessario e ciò in quanto una accumulazione esagerata di materiali alle scorte dà luogo a diversi inconvenienti:

— immobilizzo di capitali;

— necessità di aree per la conservazione dei materiali;

— obsodescenza dei materiali sia per naturale deperimento sia nel caso di materiali per ricambi e manutenzione, per variazioni del tipo di macchinari usati dall'Azienda F.S.

Di qui l'interesse per l'Azienda F.S. di controllare l'indice di rotazione dei materiali, risultante dal rapporto fra il valore globale del materiale impiegato nell'anno e l'importo totale delle rimanenze.

Tale indice, peraltro, può risultare alterato da fattori contigenti quali lo slittamento o il rinvio, a volte anche per lungo periodo, dellla realizzazione del programma di lavoro a fronte ed in funzione del quale si era provveduto all'acquisto dei materiali: slittamento e rinvio determinati da valutazioni nuove di priorità di realizzazioni.

Ciò deriva anche dalla necessità che ha l'Azienda F.S. di assicurarsi la tempestiva disponibilità dei materiali, tenuto conto di eventuali fatti imprevisti od inadempienze che possano determinare ritardi di fornitura o dalla temporanea possibilità che i programmi non trovino puntuale realizzazione per effetto di fenomeni non tutti governabili.

Non si può tuttavia escludere che alcune carenze organizzative dovute a strutture superate e talvolta fatiscenti, oltre che a carenze di altro genere, possano determinare in qualche caso l'inesatto rilevamento delle situazioni delle scorte e del relativo consumo.

Relativamente alle partecipazioni azionarie delle F.S. (pag. 505) viene menzionato il fatto che, nel corso del 1983, la Sezione di controllo della Corte stessa, dall'esame della questione concernente la situazione di azionista unico dell'Azienda nell'INT e nella CIT, ha dedotto la non conformità a legge dei decreti ministeriali con i quali le F.S. sono state

autorizzate ad effettuare operazioni sul capitale delle due società e ne ha conseguentemente rifiutato il visto e la registrazione.

In proposito si precisa che i decreti ministeriali ritenenti illegittimi sono i seguenti:

per l'INT

—decreto ministeriale 10 dicembre 1981, n. 2474

per la CIT

— decreto ministeriale 28 ottobre 1981 n. 2195

— decreto ministeriale 14 aprile 1982 n. 776

— decreto ministeriale 18 giugno 1982 n. 1569

Successivamente la Corte dei conti ha restituito non registrati, per gli stessi motivi, i seguenti decreti ministeriali:

— decreto ministeriale 31 marzo 1983 n. 762, riguardante l'INT;

— decreto ministeriale 19 giugno 1983 n. 1280, riguardante la CIT.

Per superare le eccezioni di illegittimità sollevate dall'Organo di controllo sono stati emanati nuovi decreti, due per l'INT e due per la CIT, trasmessi alla Corte dei conti per la registrazione, con i quali — previo annullamento di tutti i DD.MM. sopracitati — vengono ripetute le operazioni sul capitale sociale con la partecipazione di nuovi azionisti in entrambe le società.

B) DIREZIONE GENERALE DELLA MOTORIZZAZIONE CIVILE E DEI TRASPORTI IN CONCESSIONE.

In linea di massima si concorda con le conclusioni contenute nella relazione della Corte dei conti, tuttavia si precisa che per quanto riguarda gli immobili adibiti ad uso ufficio la spesa per il 1983 è pari a lire 2 miliardi, mentre quella relativa ai pagamenti dei lavori di costruzione delle stazioni di controllo autoveicoli ammonta a lire 24,2 miliardi (nella relazione della Corte dei conti è indicata solamente quella di miliardi 4,2 pagata sui residui).

C) DIREZIONE GENERALE AVIAZIONE CIVILE.

1. — *Considerazione generali e aspetti finanziari.*

Nulla da osservare.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) Organizzazione dei servizi — Nulla da osservare.

b) Personale:

— l'assorbimento del personale in soprannumero è già previsto dall'art. 5 della legge 11 luglio 1980, n. 312, ma è subordinato alla definizione dei profili professionali;

— alla carenza numerica dei dirigenti si può finalmente ovviare con le procedure di conferimento dei posti vacanti introdotte dalla legge 10 luglio 1984, n. 301.

3. — *Beni e servizi strumentali.*

In ordine all'elevato numero di atti di riconoscimento di debiti posti in essere nel 1983, si chiarisce che il concorso a questo tipo di provvedimento (sostitutivo di regolari contratti) si è reso necessario allo scopo di sanare una pesante situazione debitoria venutasi a creare nel secondo semestre dell'anno 1982, per le spese dei servizi di combustione e manutenzione degli impianti di molti aeroporti a gestione statale.

Infatti, nel 1982 lo stanziamento del cap. 2068 del bilancio della Direzione generale aviazione civile, a parità di un fabbisogno segnalato di lire 45 miliardi, venne determinato in lire 20 miliardi; detto stanziamento non venne integrato, nonostante le richieste tempestivamente avanzate, neppure in sede di variazione e assestamento del bilancio per il 1982.

In conseguenza di quanto sopra, le spese contrattuali per il secondo semestre del 1982 (alla scadenza dei vari contratti) non poterono essere impegnate pur proseguendo i relativi servizi, onde evitare l'interruzione dell'efficienza degli aeroporti.

Solo con la prima nota di variazione al bilancio di previsione per l'anno 1983, la previsione di bilancio del cap. 2068 fu elevata a lire 35 miliardi, dei quali una parte (per circa lire 12 miliardi) furono destinati alla copertura degli oneri pregressi, mediante atti di riconoscimento di debito.

4. — *Settori di attività.*

In merito a quanto esposto nel paragrafo 4°) B.a. « costruzione ed ammodernamento di aeroporti demaniali », in ordine alla riscontrata lenta progressione dei lavori finanziati con le leggi speciali (825/1973 - 299/1979), si ritiene che debba essere operata una distinzione fra:

— lavori negli aeroporti statali, nei quali i lavori stessi sono stati affidati in concessione di sola costruzione ad imprese e/o raggruppamenti di imprese, scelti a seguito di appalti concorsi;

— lavori negli aeroporti in gestione ad enti o società, nei quali i lavori sono stati affidati in concessione ai rispettivi enti gestori, i quali hanno provveduto a redigere i progetti, ad appaltare i lavori e a seguirne l'esecuzione.

Relativamente ai primi nonostante che i termini inizialmente previsti siano superati (e ciò a causa di obiettive difficoltà di ordine tec-

nico, ma — più spesso — per necessità di variare i progetti allo scopo di contemperare le varie esigenze degli operatori aeroportuali e degli enti di Stato operanti negli aeroporti), i programmi di interventi hanno trovato completamento nell'arco di 4/5 anni, rispetto ai circa 3 anni mediamente previsti.

Quanto al fatto che la revisione dei prezzi abbia raggiunto la percentuale del 40 per cento dell'importo dei lavori, si osserva che essa è indubbiamente elevata in termini assoluti, ma va posto in rilievo che negli anni dal 1976 al 1980 si sono registrati (assieme a tassi di inflazione particolarmente elevati) incrementi di costi di manodopera e dei materiali particolarmente accentuati.

Premesso quanto sopra la Direzione generale dell'aviazione civile ha già provveduto ad individuare le cause dei rallentamenti della progressione dei lavori (prevenendo l'invito rivoltole dalla Corte dei conti) e i possibili rimedi.

Questi possono essere così sintetizzati:

— nella fase progettuale e di affidamento dei lavori, occorrono snellimenti procedurali del tipo di quelli contenuti nella legge n. 825/1973 e successivamente riproposti nelle varie proposte di legge aventi ad oggetto finanziamenti per esecuzioni di opere;

— nella fase esecutiva, occorre che all'Amministrazione sia attribuito il potere di decidere le soluzioni da adottare, senza dover dipendere dalle decisioni (talora tardive e/o contrastanti) di altri enti — sia di Stato che locali — presenti negli aeroporti o a questi interessati;

— in generale, occorre un adeguato rafforzamento della struttura tecnica della D.G.A.C.

Per quanto riguarda i lavori affidati agli enti gestori essi hanno subito rallentamenti ben più notevoli e in taluni casi del tutto abnormi.

Sul piano dei rimedi possibili, nei più recenti atti di affidamento dei lavori, la D.G.A.C. ha introdotto degli istituti aventi lo scopo di:

— accelerare la fase di appalto ed esecuzione dei lavori da parte dei concessionari;

— evitare che, in corso d'opera i progetti vengano ampliati e/o modificati, fino a stravolgere le caratteristiche iniziali.

Si tratta del « controllo sostitutivo » sugli atti della concessionaria in ordine all'appalto dei lavori e della riserva alla D.G.A.C. della funzione di Ingegnere Capo previsti nella convenzione stipulata con la Soc. Aeroporti di Roma per ulteriori interventi di ammodernamento dell'aeroporto di Fiumicino, sui quali anche il Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole.

Un ultima notazione riguarda la redazione del Piano generale degli Aeroporti, di cui nella relazione della Corte dei conti, viene lamentato il ritardo.

In effetti, alla Soc. ITALAIRPORT nel maggio 1981 era stato affidato l'incarico per la redazione di una ricerca preliminare alla redazione del P.G.A., consistente nel « rapporto sulla situazione degli aeroporti

italiani aperti al traffico aereo civile ». Come indicato in nota (n. 80) questo contratto ha avuto due atti aggiuntivi, per effetto dei quali la ricerca è stata definitivamente completata nell'ottobre del 1983; peraltro, già dall'ottobre del 1982 la parte principale dell'elaborato era stata presentata in bozza alla Direzione generale dell'aviazione civile.

L'incarico per l'esecuzione degli studi ed elaborazioni relativi al Piano generale aeroporti è stata conferita alla stessa ITALAIRPORT per un contratto del 19 dicembre 1983, divenuto esecutivo solo nell'agosto del 1984.

Essendo stata autorizzata in data 21 luglio 1984 l'anticipata esecuzione, e dato che il tempo per l'esecuzione è di mesi 12, il termine per la presentazione dello studio scadrà nel luglio 1985.

Allo stato attuale il lavoro procede secondo i tempi fissati in convenzione.

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

1.1. *Riforma del Ministero delle poste e delle telecomunicazioni.*

La Corte dei conti, nella relazione introduttiva riguardante il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, osserva — in via pregiudiziale — che « il processo in atto della destinazione di mezzi finanziari sempre più cospicui allo sviluppo delle telecomunicazioni esige il recupero di un ruolo attivo del Ministero ».

E soggiunge che « ciò può realizzarsi solo attraverso l'effettivo esercizio delle funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo nei riguardi delle aziende statali e degli enti concessionari ».

L'esigenza evidenziata dall'Organo di controllo è pienamente condivisa da questo Ministero, tanto che nell'attuale momento è in corso la stesura di un provvedimento organico concernente la riforma della struttura ministeriale e delle Aziende dipendenti (Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni e Azienda di Stato per i Servizi Telefonici) proprio nel senso sopra esposto.

In effetti, le linee generali della riforma, largamente condivise dalle parti sociali e sulla quale occorrerà acquisire la necessaria adesione del Parlamento, sono indirizzate a conferire un nuovo assetto al Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, con la costituzione di un apposito organismo ministeriale, distinto dalle strutture delle Aziende dipendenti, che dovrà svolgere tutte le funzioni proprie del titolare del Ministero, quale responsabile politico.

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

1.2. *Erogazioni finanziarie del Tesoro.*

L'analisi condotta dall'Organo di controllo sull'andamento delle sovvenzioni straordinarie del Tesoro, che dal 1976 al 1983 hanno assunto valori crescenti in termini assoluti, non appare confutabile.

Tali sovvenzioni, che si configurano essenzialmente come contribuzioni di spese per il personale, non giustificano, tuttavia, l'affermazione della Corte circa la loro natura di complemento delle entrate in assenza di prestazioni di servizi delle poste e delle telecomunicazioni.

Nè va dimenticato che il Ministero del tesoro interviene esclusivamente in forza di norme legislative che autorizzano le erogazioni.

Le maggiori spese di personale, cui le suddette sovvenzioni vengono destinate, si originano generalmente dagli aumenti dell'indennità integrativa speciale che intervengono nel corso dell'esercizio.

In un sistema rigido del rapporto tra costi e ricavi come quello dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, un aumento di spese non imputabile alla dirigenza aziendale se non può essere coperto da un aumento delle tariffe, deve essere necessariamente posto a carico del Ministero del tesoro.

1.3. *Anticipazioni a copertura del disavanzo.*

Le leggi approvate del bilancio di previsione dello Stato autorizzano il Ministero del tesoro ad erogare all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni anticipazioni a copertura del disavanzo finanziario previsto.

Le condizioni di rimborso delle anticipazioni, la cui definizione la legge suddetta demanda ad apposite convenzioni da stipularsi tra i due Organi interessati, non sono state ancora stabilite e, peraltro, l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni non ha ancora provveduto a rimborsare, anche parzialmente, le somme ricevute a tale titolo dal 1982 al 1983. Nell'attesa, essa corrisponde interessi della misura dello 0,10 per cento annuo.

Ancorchè la circostanza, come rilevato dalla Corte, appaia anomala, purtuttavia essa presenta una innegabile validità: in una situazione di permanente e crescente disavanzo, infatti, non costituirebbero che un ulteriore elemento di lievitazione del deficit di gestione, da finanziare a cura del Ministero del tesoro.

L'indice di incremento dal 1972 al 1983 appare di scarso rilievo, se si considera l'azione combinata della crescita dell'inflazione e del degrado delle tariffe.

Quanto all'osservazione che le sovvenzioni del Ministero del tesoro si risolverebbero in un apporto alle spese di funzionamento dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, venendo a costituire nella realtà economica vere e proprie sovvenzioni di esercizio, la scrivente condivide l'orientamento della Corte di una riconsiderazione della disciplina di tale strumento finanziario, riportando l'intevento del Ministero del tesoro alla funzione di copertura di costi indotti da esigenze di natura sociale.

1.4. *Raccolta fondi per investimenti.*

Le difficoltà di reperimento dei finanziamenti previsti dalle leggi n. 227/1975 e n. 39/1982, evidenziate dalla Corte dei conti, sono conseguenza della rigidità del mercato dei capitali e della scarsa propensione dei risparmiatori alla sottoscrizione di obbligazioni di contropartita.

Del volume dei finanziamenti, previsti dalla legge n. 227/1975 in lire 650 miliardi, sono stati contratti mutui con Istituti di credito soltanto per 140 miliardi di lire.

In occasione dei recenti incontri dell'On.le Sig. Ministro con l'On.le Sig. Ministro del tesoro, il Direttore Generale della Cassa DD.PP. ha assicurato ulteriori interventi a completamento della provvista.

Per quanto attiene alla legge n. 39/1982 i pagamenti per la realizzazione del programma di interventi da essa previsto non possono superare i seguenti limiti annuali:

— lire 470 miliardi per l'anno 1982;

— lire 579 miliardi per l'anno 1983;

— lire 593 miliardi per l'anno 1984;

— lire 887 miliardi per l'anno 1985;

— lire 745 miliardi per l'anno 1986;

— lire 257 miliardi per l'anno 1987.

Al fianziamento della spesa deve provvedersi con anticipazioni della Cassa depositi e prestiti sui fondi dei conti correnti postali fino all'ammontare di 3.531 miliardi di lire o, in alternativa, con mutui, in lire o in valuta, con istituti di credito anche esteri.

Le rate di ammortamento sono a carico dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per la parte relativa agli interessi ed a carico del Ministero del tesoro per la quota di capitale. Su questo ultimo dicastero grava anche la garanzia per i rischi di cambio relativamente ai prestiti contratti in valuta o con istituti di credito esteri.

Anche a questo finanziamento provvederà la Cassa DD.PP. che in data 21 giugno 84 ha deliberato la concessione del mutuo relativo alla « tranche » 1983 e successivamente ha dato assicurazione che concederà i mutui relativi agli esercizi 1982 e 1984.

1.5. *Economie accertate nella gestione dei residui passivi.*

La Corte ravvisa in tali economie un ulteriore indiretto onere aggiuntivo del Ministero del tesoro per finanziare le esigenze dell'Azienda delle Poste e delle Telecomunicazioni.

L'affermazione si basa sull'art. 15 del regio decreto legge n. 520 1925 che prospetta il versamento al Ministero del tesoro delle somme suddette come « integrazione dell'avanzo netto degli esercizi precedenti ».

Il citato regio decreto ha evidentemente previsto che il bilancio delle poste e delle telecomunicazioni si chiuda sempre con risultati positivi.

L'assenza di avanzi netti, pertanto, fa venire meno l'obbligo da parte dell'Amministrazione del versamento delle somme suddette, le quali, peraltro, essendo convogliate tra le entrate delle poste e delle telecomunicazioni, vanno a ridurre l'importo delle sovvenzioni a copertura del disavanzo.

La stessa Corte auspica comunque una disciplina più aderente alla mutata realtà dei consuntivi annuali non meno di questa Amministrazione.

1.6. *Previsioni entrate.*

La Corte dei conti, rilevato che sono state accertate maggiori entrate rispetto alle previsioni, evidenzia, però, che tale circostanza non si è verificata nel gettito dei principali servizi, essendosi registrati minori introiti proprio nei settori della posta-lettera, dei pacchi postali e dei servizi telegrafici.

Tale notazione della Corte merita qualche cenno illustrativo.

Il bilancio di previsione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni rappresenta, nel suo complesso, lo strumento finanziario occorrente per la realizzazione della politica di gestione, fissata tenendo presenti le esigenze di funzionamento dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni 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 dello sviluppo naturale del traffico e soprattutto la costante necessità dell'adeguamento delle tariffe, quanto meno in relazione al degrado che esse subiscono per effetto dell'inflazione ed all'aumento del costo del lavoro.

In realtà, mentre le previsioni di aumento del traffico trovano conforto nelle richieste dell'utenza, le remore di natura politica, sindacale, sociale che si oppongono all'adeguamento delle tariffe postali ai costi ne allontanano nel tempo la revisione, rendendo, in tal modo, completamente irrealizzabili le previsioni formulate anche sulla base di reali esigenze di elevazione dei ricavi in regime di costi crescenti.

Non va, quindi, sottaciuto lo scarso peso dei proventi derivanti dal servizio delle stampe periodiche in abbonamento, che causa perdite di notevole entità, perdite che misurano il contributo dello Stato a sostegno del settore.

Nel settore della posta-lettera, poi, le basse tariffe trasformano ogni iniziativa di miglioramento qualitativo del servizio in un peggioramento del risultato finanziario.

Per quanto riguarda le minori entrate realizzate nel settore delle telecomunicazioni, all'atto della previsione, si è stimato un miglioramento del servizio a seguito dell'intrapresa realizzazione dei piani di espansione e di automazione del servizio telegrafico, che non hanno dispiegato tutta la loro efficacia nel corso del 1983.

La Corte ha rilevato che nel servizio dei conti correnti, invece, il provento ha raggiunto un considerevole ammontare.

L'estensione della procedura automatizzata e la migliorata organizzazione, frutto della passata esperienza, hanno infatti avvicinato al servizio un sempre maggiore numero di utenti.

Oltre alla tariffa pagata dall'utente, una delle componenti principali del provento è rappresentato dagli interessi corrisposti dalla Cassa Depositi e Prestiti all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni sulla crescente consistenza del credito dei correntisti postali affluito allo speciale conto corrente acceso presso la Cassa stessa.

1.7. *Incrementi di spesa.*

La Corte, nella sua analisi, ha posto in evidenza gli incrementi di spesa intervenuti per aggregati globali nel 1983 rispetto all'esercizio precedente.

Consirerando il tasso d'inflazione ufficiale registrato nel 1983, gli incrementi di spesa rilevati non sembrano assolutamente tali da promuovere censure sull'attività dell'Amministrazione nel settore finanziario.

Gli aumenti nelle spese di gestione, in quanto commisurati al tasso d'inflazione, sono quindi dovuti esclusivamente alla variazione dei prezzi specifici dei beni e dei servizi occorrenti, (illuminazione, carburanti fanno registrare aumenti di gran lunga superiori al tasso di incremento del costo della vita).

1.8. *Residui attivi e passivi.*

Dai dati del conto consuntivo dell'esercizio 1983 è risultata la seguente situazione dei residui:

	(lire)
— Residui attivi	6.181.725.123.950
— Residui passivi	2.578.372.356.460

In ordine al tempo di formazione, si forniscono i seguenti dati:

Residui attivi.

Somme accertate e rimaste da riscuotere al 1° gennaio 1984:

	(lire)
— riferite alla competenza 1983	3.786.750.000.000
— riguardante gli esercizi precedenti . . .	2.394.975.000.000

Una esatta valutazione del fenomeno dei residui attivi che consenta di esprimere un giudizio sull'attività dell'Amministrazione intesa ad acquisire i cespiti di entrata non può però prescindere dal fatto che di detta somma di lire 6.181.725.123.950 fanno parte lire 2.369.879.081.516 riguardanti 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 3.811.846.042.434.

Se si tiene altresì presente che in tale somma figurano anche lire 350.448.300.900 provenienti dalla parte passiva per l'ammortamento dei beni patrimoniali ed il potenziamento degli impianti nonchè lire 88.453.294.118 costituenti l'avanzo per l'esercizio 1983 che l'A.S.S.T. deve versare all'Amministrazione e questa a sua volta al Tesoro, i residui attivi si riducono ulteriormente a lire 3.372.944.447.416.

Le partite di maggior rilievo che concorrono a formare tale importo sono le seguenti:

lire	23.844.641.364	rimborsi inerenti al servizi postali dovuti da Amministrazioni estere ed altri Enti;
lire	163.432.355.100	somme dovute dal Ministero del tesoro in dipendenza dell'abrogazione dell'esenzione delle tasse postali e telegrafiche;
lire	32.000.000.000	somme dovute dal Ministero del tesoro per compensazioni derivanti dalle riduzioni tariffarie per l'editoria;
lire	631.643.741.450	somme dovute dalla Cassa DD.PP. per interessi maturati sul c/c fruttifero sul quale affluiscono i versamenti in c/c postale effettuati dalla utenza;
lire	122.822.574.229	somma dovuta dalla Cassa DD.PP. a rimborso del costo del servizio dei risparmi;
lire	53.429.801.966	rimborsi e concorsi da parte di Enti pubblici per le spese sostenute dall'Amministrazione per il pagamento di titoli e per i servizi analoghi eseguiti dagli uffici postali e telegrafici;
lire	53.941.740.653	crediti verso Amministrazioni ed Enti in Italia e all'Estero, per la prestazione dei servizi di telecomunicazione;

lire	32.790.753.724	somme dovute all'Amministrazione per canoni di uso delle linee e dei cavi per servizi di telecomunicazioni;
lire	79.524.164.964	ritenute in conto pensioni sugli stipendi del personale;
lire	63.238.000.000	sovvenzione straordinaria Ministero del tesoro in attuazione decreto legge 29 gennaio 83, n.17 convertito con modificazioni nella legge 25 marzo 1983, n. 79;
lire	325.988.000.000	sovvenzione straordinaria Ministero del tesoro in applicazione Legge n. 364/75 e successive modificazioni;
lire	149.179.217.471	economie accertate nella gestione dei residui passivi e somme eliminate per perenzione amministrativa;
lire	25.000.000.000	mutuo previsto per la costruzione di alloggi di servizio;
lire	510.000.000.000	mutuo previsto per la meccanizzazione e la automazione dei servizi postali di bancoposta e telegrafici (Legge n. 227/75);
lire	1.049.000.000.000	mutuo previsto per la prosecuzione dei programmi di potenziamento, riassetto dei servizi e costruzione di alloggi di servizio (Legge n. 39/82).

Poichè nei primi mesi del corrente esercizio sono state effettuate riscossioni per importi consistenti, si può concludere che il fenomeno non desti motivi di preoccupazione essendo esso contenuto in limiti tollerabili.

Peraltro, passi verso il Tesoro, mossi anche di recente, hanno consentito di ottenere assicurazione di tempestivi versamenti di quanto dovuto.

Residui passivi.

Somme impegnate e rimaste da pagare al 1° gennaio 1984:

	(lire)
— riferite alla competenza	1.155.061.000.000
— riguardanti gli esercizi precedenti . . .	1.027.311.000.000

di cui lire 1.000.675 milioni concernenti le spese correnti e lire 1.577.697 milioni le spese in conto capitale.

Passando all'analisi degli elementi che compongono i residui passivi, è da precisare, per quanto concerne i residui di parte corrente, che dell'importo di lire 1.000.675.220.944 fanno parte anche le seguenti somme: lire 350.448.300.900, somma da versare all'entrata per ammortamento

beni patrimoniali, sviluppo e potenziamento impianti; lire 130.453.294.118, somma costituente l'avanzo dell'A.S.S.T. degli esercizi 1981 (parte), 1982 e 1983 da versare al Tesoro.

In ogni caso, va osservato che per quanto attiene al fenomeno dei residui passivi l'introduzione del bilancio di cassa, accanto a quello di competenza, ha certamente accentuato il fenomeno stesso. Infatti, il doppio vincolo costituisce un motivo di rallentamento della spesa, in in quanto non di rado la insufficienza dei necessari stanziamenti di cassa impedisce il pagamento, entro il termine di scadenza dell'esercizio, di spese già regolarmente impegnate, le quali, pertanto, vanno ad ingrossare la cifra dei residui passivi.

I residui in c/capitale sono suddivisi nei seguenti grandi raggruppamenti di spesa:

— lire 1.577.482.405.732 edilizia, impianti postali e di telecomunicazioni, materiali, macchine ed attrezzature;

— lire 214.729.784 costruzione sede ministeriale;

Della somma di lire 1.577.697.135.516 che rappresenta, alla data del 31 dicembre 1983, i residui passivi in c/capitale:

— lire 829.253.934.174 costituiscono i residui derivanti da impegni formali;

— lire 748.443.201.342 costituiscono residui di stanzamento.

Per quanto concerne i residui di stanziamento, va precisato, al fine di stabilire i tempi di formazione di detti residui, che lire 568.908.710.893 riflettono somme della competenza dell'esercizio 1983, mentre lire 179.534.490.449 provengono da esercizi precedenti.

Le relative somme si riferiscono per la maggior parte ad investimenti nel settore dell'edilizia.

Infatti, com'è noto, l'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni, anche con apposite leggi, ha destinato notevoli risorse economiche proprio al settore dell'edilizia operativa (costruzione di complessi edilizi per la meccanizzazione delle corrispondenze e dei pacchi, di Uffici Postali, di infrastrutture compartimentali e provinciali) e dell'edilizia abitativa (costruzione di alloggi di servizio e case-albergo).

Al riguardo, una determinante remora ad una pronta utilizzazione delle somme stanziate in bilancio è costituita dalle difficoltà di ordine urbanistico che rendono laboriosa ogni attività nel settore dei nuovi interventi edilizi e delle ristrutturazioni.

Altra fondamentale remora alla realizzazione delle iniziative previste deriva dalla rarefazione di aree destinate all'edilizia delle poste e delle telecomunicazioni, sia per motivi d'inserimento nei singoli Piani Regolatori Generali, sia per la carenza di chiare norme urbanistiche, sia per la peculiarità delle esigenze dell'edilizia delle poste e delle telecomunicazioni, sia, infine, per la ladoriosità delle procedure da rispettare per promuovere, ove necessario, le variazioni ai piani particolareggiati.

Inoltre, esistono, in molti casi, difficoltà con i Comuni per ottenere la disponibilità di aree edificatorie che, pur offerte a questa Ammini-

strazione, necessitano di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, che i bilanci finanziari dei Comuni non consentono di realizzare tempestivamente.

Ma quella che rende più difficile la tempestiva realizzazione degli interventi programmati è il coacervo delle leggi sull'edilizia, che,in quanto non organicamente coordinate e di non facile interpretazione, rendono estremamente incerto l'*iter* delle approvazioni cui devono essere sottoposti i progetti da eseguirsi a cura dello Stato, a causa dell'intrecciarsi delle diverse competenze, in materia di edilizia pubblica, dei Comuni, delle Regioni e del Ministero dei LL.PP.

Dopo questa sintesi delle difficoltà che permangono nel campo dell'edilizia, è il caso di precisare che i residui passivi di stanziamento esistenti al 31 dicembre 1983 hanno già subito una notevole riduzione in relazione alle opere di cui si è iniziata la realizzazione nei primi mesi dell'esercizio 1984.

Si precisa, anzi, che l'utilizzazione dei residui esistenti è stata effettuata quasi totalmente entro il decorso esercizio 1984, ad eccezione di quelli afferenti al Cap. 505, che si riferiscono all'impianto di nuove stazioni di posta pneumatica urbana, che l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni non intende più realizzare.

Per quanto riguarda, in particolare, i residui passivi al 31 dicembre 1983 dei capitoli di bilancio istituiti in forza di leggi speciali (15/1974-227/1975 - 39/1982), va sottolineato che gli stessi trovano la ragione della loro permanenza nella circostanza che prima di pervenire all'affidamento dei lavori alle Società concessionarie è stato necessario esaminare e riconoscere la validità delle indicazioni che, per convenzione normativa, le Concessionarie stesse sono tenute a fornire all'Amministrazione .

Per tale motivo, l'inizio dell'attuazione del programma dei lavori non ha coinciso esattamente con l'inizio dell'esercizio finanziario nel quale erano stati posti a disposizione i fondi.

In particolare, lo stanziamento sul Cap. 525, istituito in forza della legge 39/1982, si aggiunto alla disponibilità già esistente sul Cap. 514 che non era stata ancora interamente utilizzata.

Comunque, tutti i residui sopra elencati sono in via di utilizzazione e i residui lamentati derivano, oltre che dalle ragioni sopra elencate, dalle difficoltà di ordine urbanistico (acquisizione suoli, esproprio, autorizzazioni comunali, ecc.) e da contingenti difficoltà di ordine burocratico-amministrativo da collegarsi al notevole impegno a tutti i livelli che comporta la realizzazione di un così ampio programma di investimenti.

1.9. *Sistematica dello stato di previsione.*

La Corte insiste sul rilievo, nonostante si siano fornite ampie motivazioni sulla razionalità e necessità della attuale struttura del bilancio, peraltro condivise dalla Ragioneria Generale dello Stato.

2. Organizzazione dei servizi e del personale.

2.1. *Organizzazione dei servizi.*

È stato sottolineato che la non perfetta organizzazione degli uffici e la incerta distribuzione delle competenze si ripercuotono negativamente sull'efficienza dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni.

Rimane quindi in tutta la sua evidenza l'attualità del problema riguardante la riforma di struttura delle aziende dipendenti dal Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, problema da tempo ed unanimamente riconosciuto come urgente ed indilazionabile e che si sta avviando a concreta soluzione, come già esposto in precedenza.

L'adeguamento automatico della struttura organizzativa delle Aziende autonome al mutare delle esigenze, implica il superamento della rigida corrispondenza tra uffici da ricoprire e qualifiche dirigenziali.

Sono questi i problemi che si cercano di risolvere da tempo. Essi sono originati anche dal mercato coordinamento delle norme contenute nella legge 325 e nel decreto del Presidente della Repubblica del 1972.

Si è cercato di ovviare con provvedimenti di delega per consentire, a livello periferico, una gestione responsabile anche in materia di esercizio del bilancio.

Si condivide, ancora, quanto rilevato dalla Corte dei conti in merito alla insufficiente disponibilità di funzionari con qualifica di primo dirigente.

Sono stati inoltre attuati provvedimenti di ristrutturazione della attività ispettiva, con l'istituzione di organismi a tre livelli di competenza territoriale, in modo da consentire in sede centrale, compartimentale e provinciale interventi tempestivi e coordinati nello specifico settore.

Sempre al fine di migliorare la funzionalità di taluni servizi, sono stati apportati con decreto ministeriale una serie di ritocchi alla struttura organizzativa aziendale, anche presso la Direzione Centrale Lavori e Impianti Tecnologici, nonchè presso le Direzioni Centrali per il Personale, per i Servizi Postali, per i Servizi Radioelettrici per i Servizi di Bancoposta e per l'Automazione e la Meccanizzazione.

Per quanto riguarda i collaudi, è stato elaborato un nuovo regolamento, che ha determinato il proprio *iter* formativo ed è stato approvato dal Consiglio Superiore Tecnico delle Poste e delle Telecomunicazioni, come previsto dall'art. 12, u.c., della legge n. 39/1982, che detta norme volte alla semplificazione e realizzazione delle modalità degli stessi.

Il provedimento è alla Corte dei conti per la prescritta registrazione.

2.2. *Regolamenti di esecuzione del decreto del Presidente della Repubblica* 29 *marzo* 1973, *n.* 156 (*Codice Postale*).

Per quanto riguarda i rilievi dell'Organo di controllo in tema di carenza regolamentare, ossia di ritardo nell'emanazione delle norme di esecuzione del nuovo codice postale, si fa rilevare quanto segue.

Il regolamento di esecuzione riguardante i servizi postali ha ultimato l'*iter* formativo ed è stato pubblicato.

Il regolamento di esecuzione concernente i servizi di bancoposta è all'esame del Consiglio di Stato.

Il regolamento di esecuzione riguardante i servizi di telecomunicazione non ha ultimato l'*iter* formativo, ma è in avanzata fase di elaborazione.

2.3. *Personale.*

In merito all'evidenziato aumento del personale applicato nei diversi ruoli, occorre precisare innanzitutto che tale fenomeno è da porsi in relazione al fatto che al momento attuale in presenza di complessi processi di automazione e meccanizzazione dei servizi che da qualche anno stanno caratterizzando e qualificando l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, si è costretti a mantenere in attività anche i settori manuali.

Si ha cioè, durante tutta la fase di trasformazione in atto, la coesistenza dei reparti manuali e di quelli nuovi automatizzati, e ciò per mantenere in atto una struttura efficiente a mano a mano che i processi vanno integrandosi con quelli finora esistenti a sostituirli del tutto.

È il caso ad esempio della meccanizzazione postale, dove, pur essendo la rete completata all'80 per cento, si riscontrano tuttora anomale permanenze di personale applicato in operazioni tradizionali.

Queste ultime dovranno permanere fino a che, con il completamento della rete, non si sarà completato il cosiddetto processo di sinergia tra Centri di meccanizzazione e realizzata la messa a regime dei Centri stessi.

Nel frattempo però l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, consapevole che l'incremento di personale è un fenomeno estremamente critico per l'andamento finanziario della gestione, ha inteso porre in essere una serie di provvedimenti tra i quali il più rilevante è quello che prevede il recupero della produttività.

È noto che tale obiettivo è stato raggiunto con l'emanazione dell'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 53/84, approvativo dell'accordo Governo-Sindacati sul nuovo contratto di lavoro del personale postelegrafonico.

In particolare si dovrà avvenire:

— alla omogeneizzazione dei parametri per la determinazione del fabbisogno di personale degli uffici principali e di quelli locali;

— alla determinazione di coefficienti maggiormente rispondenti agli effettivi tempi di esecuzione delle operazioni;

— ed alla ridescrizione di organigrammi, per gli uffici esecutivi, che facciano giustizia di funzioni intermedie superflue, se non addirittura inutili.

Tale azione dovrà avere per obiettivo di ridurre, sia pure con gradualità, gli organici di almeno 10.000 posti e di distribuire il perso-

nale, in ambito territoriale e nell'arco della giornata lavorativa, in guisa che ne derivi quel miglioramento qualitativo dei servizi che appare come condizione unica per la loro espansione.

L'Organo di controllo ha sottolineato ritardi nelle operazioni di inquadramento del personale nelle varie categorie professionali, attribuendoli in massima parte al sistema normativo introdotto dalle leggi n. 101/1979 e n. 797/1981.

L'assegnazione ai singoli Ministeri della competenza ad adottare i provvedimenti relativi all'inquadramento ed alla progressione in carriera del personale, previa la sola audizione di organi interni e di organi a composizione mista (Amministrazione-Sindacati), va comunque considerato come un momento di snellimento delle procedure relative e soprattutto come un riconoscimento di autonomia nella gestione del personale, peraltro auspicata dalla stessa Corte.

Lo stesso Organo di controllo attribuisce i ritardi rilevati anche alla parziale carenza di disposizioni atte a disciplinare il raccordo tra il vecchio e il nuovo ordinamento e all'elevato numero dei dipendenti interessati.

In materia di personale, va evidenziato il risultato positivo dell'attività posta in essere dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni nei confronti dei dipendenti per richiamarli alla responsabilità, al senso del dovere ed alla partecipazione come dimostra l'inversione di tendenza delle percentuali di assenza.

Il recupero della produttività e dell'affermazione al lavoro sono, infatti, obiettivi primari dell'Amministrazione, il cui perseguimento, tuttavia, necessita di tempi relativamente lunghi.

Ma i sintomi di recupero già registrati costituiscono motivo di soddisfazione.

Nel settore del controllo di gestione, è stato definito ed è in corso di attuazione un sistema di rilevazione dei costi per centro di responsabilità e l'istituzione di un controllo a bilancio che consentirà di vivificare la funzione di dirigenza ad ogni livello con il richiamo diretto in tema di organizzazione dei servizi e di disposizione della relativa spesa.

Sempre per il perseguimento di obiettivi di maggiore efficienza, è stato dato ampio spazio anche all'istruzione professionale, rivolta sia allo apprendimento delle tecniche di lavoro legate ai moderni strumenti operativi che via via sono stati introdotti nel processo operativo e sia all'aggiornamento ed al recupero delle motivazioni del lavoro.

2.4. *Compensi per prestazioni straordinarie.*

Il ricorso da parte dell'Amministrazione alle prestazioni straordinarie ha risolto spesso, in chiave di utilità economica, il problema della variazione dei flussi di lavoro che i servizi debbono svolgere.

A tale proposito, comunque, l'Organo di controllo sottolinea che i compensi per lavoro straordinario ed a cottimo al personale di ruolo presentano nel 1983 un andamento divergente, in linea con gli indirizzi programmatici al riguardo formulati dall'Amministrazione.

Si registra un tasso di incremento molto contenuto per la spesa relativa alle competenze accessorie (premio di produzione, premio industriale, compenso annuo di incentivazione).

2.5. *Servizi Sociali.*

L'intervento finanziario dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni nello specifico settore è previsto da apposite leggi, che disciplinano i servizi di refezione e l'impiego del tempo libero.

La spesa di maggiore rilievo e che fa segnare incrementi annuali riguarda il servizio di refezione.

La legge n. 245/1976 ed i relativi provvedimenti di esecuzione, adottati di concerto con il Ministero del tesoro, hanno determinato le modalità di estensione del servizio ed i requisiti che il personale postelegrafonico deve vantare per accedere al servizio.

Non si tratta di attività con fini assistenziali riconosciuta a tutto il personale postelegrafonico, ma con caratteristiche prettamente aziendali, posta in essere per consentire moduli organizzativi di lavoro più funzionali ed efficienti nell'arco della giornata lavorativa.

Non sono, pertanto, servizi socializzati.

L'accesso ai servizi di refezione, infatti, è connesso con la gravosità dei turni di lavoro, con la distanza degli stabilimenti postelegrafonici dai luoghi di abituale residenza del personale ad essi applicato e con la permanenza in servizio in periodi generalmente destinati alla consumazione dei pasti.

La dilatazione della spesa consegue all'estensione del servizio ed agli aumenti dei costi.

3. INTERVENTI FINANZIARI E BENI STRUMENTALI.

Sull'argomento i rilievi della Corte riguardano il modesto smaltimento delle disponibilità di bilancio soprattutto nel settore dell'edilizia.

Il tema è stato ampiamente illustrato in sede di esposizione della situazione dei residui passivi (cfr. punto 1.8).

4. CONCLUSIONI.

I vincoli e i rigori, connessi con lo « status » di organo pubblico, che disciplinano le erogazioni delle spese e la impossibilità di far gravare sugli utenti gli aumenti di costo a motivo delle modalità di formazione delle tariffe delle poste e delle telecomunicazioini — attraverso le quali, si realizzano svariati obiettivi statuali — comprimono gli aspetti imprenditoriali che pure caratterizzano l'Azienda, condizionandone la gestione e le scelte,come d'altronde riconosce lo stesso organo di controllo.

L'obiettivo primario delle Aziende che gestiscono pubblici servizi è quello di offrire alla collettività le proprie prestazioni, richiedendo ad essa il minor sacrificio possibile in termini finanziari.

La determinazione delle tariffe dei servizi pubblici, comunque, è un problema gestionale di fondamentale importanza, ragione per cui i criteri da seguire per la loro strutturazione ed entità dovrebbero poter godere di una maggiore autonomia, nel senso di dare più peso al criterio della commercialità con le insite caratteristiche di mercato. In realtà, la politica tariffaria dovrebbe essere basata sul sano principio di effettuare i servizi a prezzi che coprano i costi.

Ma nell'attuale momento storico, attese le varie componenti della crisi economica, anche una politica di prezzi leggermente inferiore ai costi e con prevista copertura del deficit da parte del Ministero del tesoro, nel quadro delle esigenze economiche generali del Paese, deve considerarsi come necssario pr le aziende di pubblici servizi ed in particolare per l'Azienda delle poste e delle telecomunicazioni, peraltro in fase di trasformazione sia sotto il profilo organizzativo che tecnologico.

Altro obiettivo da raggiungere è la revisione del grado di socialità di cui si ritiene tuttora permeata parte dei servizi e che influenza la determinazione dell'entità dei livelli tariffari con la conseguenza di sottrarli alle regole dell'economia.

In sostanza, il criterio si trasforma in un meccanismo perverso, in quanto se da un lato non fa pagare all'utente il servizio al costo reale, dall'altro chiede allo stesso utente, cittadino od ente, di sopperire per altra via, con evidenti effetti dirompenti per l'intero sistema economico e per il deficit del settore pubblico senza concreti vantaggi per le fasce sociali che si vogliono tutelare.

Pertanto, l'Amministrazione, in considerazione del principio sancito dalla legge finanziaria e tenuto conto che il risanamento economico del proprio bilancio — atteso il divario ancora esistente tra costi e ricavi — potrà avvenire solo a lungo termine, per la improponibilità al momento, di aumenti tariffari di rilevante entità, cercherà di attuare frattanto, compatibilmente con gli orientamenti politico-economici del Governo, delle revisioni tariffarie periodiche correlate al tasso inflattivo.

A ciò può essere provveduto non solo ponendo maggiore attenzione a quelle tariffe che risultano di gran lunga inferiori al costo dei servizi, per un graduale allineamento dei ricavi ai precedenti costi di produzione, la cui spirale, per un insieme di cause non imputabili alla conduzione aziendale, cresce in misura superiore alla svalutazione monetaria, ma anche svolgendo una costante azione finalizzata alla compressione delle spese nei limiti di compatibilità con il regolare funzionamento dei servizi.

Certamente il servizio delle poste e delle telecomunicazioni non può essere mortificato in nome di un assoluto principio teorico di contenimento delle spese ad ogni costo.

Un sistema di servizi postali efficiente è infatti nella società odierna un fatto irrinunciabile.

Dal punto di vista organizzativo, inoltre, l'Amministrazione non è mai stata ferma su posizioni di retroguardia.

I programmi di estesa e profonda riorganizzazione ed ammodernamento delle strutture operative con l'adozione di procedimenti automatizzati e meccanizzati e di tutti gli strumenti possibili per adeguarne la la potenzialità, pongono l'Azienda delle poste e delle telecomunicazioni in posizione di avanguardia.

La diversa e più funzionale organizzazione del lavoro, il coinvolgimento diretto del dipendente e della dirigenza, l'interconnesione tra attività svolta e risultati conseguiti, e la qualificazione professionale mirano alla realizzazione di un servizio qualitativamente migliore ed al recupero di produttività.

Tutte le iniziative assunte, quindi, sono momenti di studio e di innovazione che dimostrano la vitalità e la volontà dell'Azienda di restare al passo con i tempi e servire l'utenza nel migliore dei modi.

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

1) *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.*

Circa la questione preliminare del risultato della gestione, la Corte mette in evidenza l'arresto del processo di drastica riduzione dell'avanzo, che è passato dalla punta minima di lire 31,7 miliardi nel 1982 a lire 56,7 miliardi nel 1983, come effetto della ripresa del movimento ascendente delle entrate e delle spese (queste ultime in misura minore), indubbio segnale di attenuazione degli effetti negativi provocati sul bilancio aziendale dai noti provvedimenti di risanamento disposti a favore della SIP.

Tuttavia, la Corte rileva che anche nel 1983 le provvidenze di cui sopra hanno continuato ad incidere pesantemente sul bilancio aziendale.

A) Nell'anno in esame i fattori negativi che hanno condizionato l'esito della gestione sono stati i seguenti:

— Attribuzione della somma di lire 349,6 miliardi alla Cassa conguaglio per il settore telefonico (provvedimento CIP n. 11/1982) a titolo di quota prezzo traffico di competenza dell'ASST;

— Applicazione della legge 13 maggio 1983, n. 192, che ha ridotto il canone di concesione dovuto dalla SIP dal 4,50 per cento allo 0,50 per cento, con un minore introito di lire 222,2 miliardi al consuntivo 1983.

Circa l'osservazione di cui alla nota 2 a pag 383 della relazione, secondo la quale l'avanzo alla chiusura dell'esercizio (lire 56,7 miliardi) è risultato sensibilmente inferiore (lire 49,9 miliardi) rispetto a quello previsto definitivamente (lire 106,6, miliardi), si precisa che ciò è stato determinato dalle seguenti cause:

		(in miliardi di lire)
— Economie sulle spese	+	55,6
— Minori entrate	—	105,5
Minore avanzo accertato . . .		49,9

Tra le suddette minori entrate meritano particolare segnalazione quelle imputate ai capitoli n. 101 (— 20,8 miliardi per traffico nazionale), n. 102 (— 34,5 miliardi per il traffico internazionale), che sono diretta conseguenza della cennata devoluzione alla Cassa conguaglio, e n. 103 (— 40,4 miliardi per cessione in uso di mezzi trasmissivi).

B) In relazione a quanto esposto fin qui, non riesce agevole comprendere il significato di quanto la Corte esprime alla nota 3 della stessa pagina, laddove scrive che l'ASST non sarebbe stata in grado di fornire

dati in ordine alle minori entrate sul capitolo n. 109 (canone di concessione della SIP) e sui capitoli n. 101 e n. 102 appena citati.

Le cifre esposte, ovviamente già note nel corso dell'esercizio in esame, avrebbero ben potuto essere comunicate alla Corte, se richieste, a parte la considerazione che la minore entrata relativa al ripetuto capitolo n. 109 è agevolmente desumibile dal rendiconto, mediante il seguente computo:

	(in miliardi di lire)
— Entrate accertate a seguito della riduzione dal 4,50 per cento allo 0,50 per cento	27,778
— Entrate accertabili in base al canone del 4,50 per cento (9 = 4,50 : 0,50)	27,778 × 9
	250,002
— Entrate accertate	— 27,778
Minore entrata . . .	222,224

Pertanto, se non si fossero verificate le suddette cause riduttive delle entrate che, come già detto, derivano dal funzionamento della Cassa conguaglio e dalla riduzione del canone SIP, l'avanzo di gestione si sarebbe attestato nell'ammontare di lire 628,5 miliardi come risulta dal seguente computo:

	(in miliardi di lire)
— avanzo accertato	+ 56,7
— somma attribuita alla Cassa conguaglio . . .	+ 349,6
— riduzione del canone di concessione	+ 222,2
	+ 628,5

C) Per quanto concerne le entrate, la Corte dei conti, nel riconfermare il loro drenaggio dovuto alle ricordate provvidenze a vantaggio della concessionaria, segnala l'incidenza negativa del fatto come pregiudizio, in prospettiva, della capacità di autofinanziamento dell'ASST, soprattutto in materia di investimenti, sempre più necessari in vista delle profonde trasformazioni tecnologiche.

Circa le rilevate entrate affluite al capitolo n. 112, va ricordato che le stesse si riferiscono alla diminuita incidenza delle penali applicate alla SIP per i ritardati versamenti delle somme dovute all'ASST, per effetto della ripresa graduale della puntualità dei medesimi.

I segnali non confrontati, che secondo la Corte, provengono dal rendiconto in esame, sono:

a) la sottrazione di risorse al bilancio dell'ASST;

b) accentuazione del saldo negativo tra gli accertamenti delle entrate della parte corrente e gli impegni di spesa del corrispondente comparto.

Riguardo al punto *a*) non resta che ribadire le considerazioni già svolte, e cioè che il suddetto fatto aziendale deriva dalle ricordate due cause negative: il funzionamento della Cassa conguaglio e la riduzione del canone di concessione della SIP.

Per quanto attiene al punto sub *b*), la Corte ha messo in rilievo che le entrate correnti, accertate per lire 1.056,3 miliardi, sono inferiori di lire 130,8 miliardi alle spese dello stesso titolo, che al netto della posta dell'avanzo di gestione da versare al Tesoro, sono state impegnate per lire 1.187,1 miliardi.

Al riguardo, tuttavia, interessa precisare che oltre all'avanzo, del complesso delle spese impegnate, deve essere dedotta anche la somma di lire 680,7 miliardi impegnata sulla categoria VIII — Ammortamenti, rinnovamenti e migliorie, somma che, in quanto versata alla omonima categoria VII, inscritta peraltro all'entrata in *conto capitale*, costituisce una posta veramente figurativa.

Perciò, per evidenti esigenze di omogeneità, il confronto andrebbe correttamente eseguito come segue:

(in miliardi di lire)

— *Entrate correnti*		1.056,3
— *Spese correnti*	1.243,8	
— Avanzo di gestione . . .	— 56,7	
— Categoria VIII	— 680,7	
		506,4
Saldo corrente . . .		+ 549,9

D) Per quanto concerne le osservazioni della Corte circa la mancata stipulazione dei mutui di cui alla legge 7 giugno 1975, n. 227 sugli interventi straordinari, si fa presente che l'Azienda avanzò nell'aprile del 1982 le richieste delle relative anticipazioni alla Cassa DD.PP.

Fino ad ora quella inerente alla predetta legge n. 227 ha avuto esito positivo soltanto per le anticipazioni riguardanti la costruzione di alloggi di servizio.

La somma di lire 108 miliardi, relativa alla copertura dei programmi non ancora finanziati per gli anni 1979-1982, verrà anticipata dal Consorzio di credito per le opere pubbliche entro il prossimo mese di maggio 1985, secondo la deliberazione già adottata in tal senso.

E) Relativamente alle spese di personale in attività di servizio ed in quiescenza ed a quelle per l'acquisto di beni e servizi, va ricordato che l'aumento delle prime (+ 28,1 miliardi) è connesso alla incidenza finanziaria dei vari provvedimenti intervenuti a favore del personale stesso (indennità integrativa speciale, riassetto economico, ecc.), mentre l'incremento delle seconde (+ 20,4 %) trova rispondenza sia nella lievitazione di tutti i costi, sia nella naturale espansione delle spese di manutenzione ordinaria, in connessione con l'aumento della consistenza della rete telefonica nazionale.

Quanto alle spese di investimento, la Corte mette in evidenza il loro cospicuo aumento rispetto all'anno 1982 (da lire 362,7 a lire 565,2 miliardi).

Tale variazione positiva deriva, come ricordato all'inizio, dalla attenuazione degli effetti sul bilancio aziendale provocati dagli interventi a favore della SIP.

F) In ordine all'osservazione sulla mancanza di una sostanziale articolazione amministrativa delle spese, si fa presente che l'attuale impostazione del bilancio fu concordata a suo tempo con la Ragioneria Generale dello Stato e che, in ogni caso, per non appesantire la gestione delle spese aziendali, tutte finalizzate alla produzione di un unico servizio, quello telefonico, non è opportuno modificare l'attuale classificazione.

Non sembra infine che l'effettivo costo dei singoli servizi possa essere valutato attraverso la suddivisione per rubriche, essendo ben più complessa ed articolata l'attribuzione delle spese generali ai servizi stessi.

Per ottenere tale scopo perciò occorrerebbero strumenti e procedure contabili non previsti dall'attuale ordinamento.

G) Per quanto attiene alle osservazioni sui pagamenti e sui residui passivi, si espongono le seguenti considerazioni.

In merito alla gestione dei residui passivi dell'ASST, prima di analizzare le partite più significative e di esaminare le principali cause della formazione dei residui stessi oltre che di illustrare i dati risultanti dai prospetti allegati, sembra opportuno, per una migliore comprensione del fenomeno e della dinamica dello « smaltimento » dei residui, raffrontare la consistenza globale alla data del 31 dicembre 1983 con la corrispondente situazione al 31 dicembre 1982.

(in milioni di lire)

consistenza al 31-12-1982	consistenza al 31-12-1983	differenza
1.132.373,1	1.239.848,4	+ 107.475,3

É da sottolineare, inoltre, che al 31 dicembre 1982 l'importo dei residui di « nuova formazione » ammontavano a 477.250,0 milioni di lire.

Al 31 dicembre 1983 i residui provenienti da esercizi precedenti ammontano a 587.636,9 milioni mentre quelli di nuova formazione ammontano a 652.211,5 milioni di lire.

Si evidenzia pertanto un apprezzabile decremento dei residui provenienti da esercizi precedenti (residui esercizi precedenti anno 1982 pari a lire 655,123,1, residui esercizi precedenti anno 1983 pari a lire 587.636,9, differenza lire — 67.486,2) positivo risultato raggiunto dalla A.S.S.T. nello snellimento delle procedure di smaltimento dei residui di più vecchia data, mentre risultano aumentati i residui di nuova formazione (residui di nuova formazione anno 1982 pari a lire 477.250,0, residui di nuova formazione anno 1983 pari a lire 652.211,5, differenza + 174.961,5).

Ciò, oltre che per le specifiche ragioni che verranno evidenziate più avanti nella disamina delle varie partite, per una ragione di carattere

generale: la consistenza definitiva del bilancio di previsione per l'anno 1982 era stata di 1.648.888,8 milioni mentre per l'anno 1983 è stata di 1.925.727,3 con un aumento delle « dotazioni » di 276.838,5, superiore in buona misura al citato aumento di 174.961,5 milioni dei residui di « nuova formazione ».

È da osservare inoltre che al 31 dicembre 1982 i residui totali ammontavano, come si è detto, a 1.132.373,1 milioni rispetto ad una « massa spendibile » di 2.810.512,5 milioni (residui al 31 dicembre 1982 1.161.623,7 milioni + stanziamenti anno 1982: 1.648.888,8 pari a lire 2.810.512,5 milioni) e rappresentavano, pertanto, oltre il 41 per cento della citata massa spendibile totale, viceversa al 31 dicembre 1983 i residui totali ammontano a 1.239.848,4 rispetto ad una « massa spendibile » di 3.058.100,4 milioni (residui al 31 dicembre 1982: 1.132.37,1 + stanziamenti anno 1983: 1.925.727,3 pari a lire 3.058.100,4 milioni) e reppresentano, di conseguenza, poco più del 40 per cento della « massa spendibile » totale con una diminuzione « reale » dell'1 per cento circa.

La diminuzione reale sopraindicata è inferiore a quella ottenuta nel 1982 rispetto al 1981 (5,5 per cento di diminuzione) in quanto le economie di bilancio (che, come noto, contribuiscono al « contenimento » dei residui passivi) sono state quest'anno assai inferiori a quelle dello scorso anno (economie realizzate nel 1982 pari a lire 331.681 milioni; economie realizzate nel 1983 pari a lire 105.485,5 milioni).

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

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

	(in milioni di lire)
residui passivi da esercizi precedenti	14.298,4
residui di nuova formazione	19.730,6
Totale . . .	34.029,0

Le cause che hanno dato origine ai residui passivi in questione possono così riassumersi:

a) somme che, in ciascuna gestione, vengono trasportate sui vari capitoli per il pagamento dei saldi dei contributi assistenziali e previdenziali in favore degli Enti interessati;

b) somme necessarie per il pagamento di conguagli vari dovuti al personale a seguito di provvedimenti emessi in corso dell'esercizio e che si perfezionano nell'esercizio successivo.

Comunque si evidenzia una sensibile diminuzione complessiva dei residui di questa categoria rispetto al decorso anno finanziario 1982 (34.029,0 milioni rispetto a 48.996,4 milioni con un decremento di 14.967,4 milioni di lire) e ciò soprattutto a seguito di una più rigorosa previsione di spesa sia da parte degli organi centrali che da parte di quelli periferici dell'A.S.S.T.

CATEGORIA II. — *Personale in quiescenza.*

(capitoli da 171 a 173)

	(in milioni di lire)
residui provenienti da esercizi precedenti	2.370,8
residui di nuova formazione	5.658,5
Totale . . .	8.029,3

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 — pensioni ordinarie (5.104,9 milioni) per motivazioni analoghe a quelle indicate per la Categoria I sub lettera *a*).

CATEGORIA III. — *Acquisto di beni e servizi.*

(capitoli da 192 a 228 e cap. 382

	(in milioni di lire)
residui provenienti da esercizi precedenti	6.455,7
residui di nuova formazione	22.516,7
Totale . . .	28.972,4

Il totale dei residui di questa categoria è all'incirca sui valori del decorso esercizio (28.077,4 al 31 dicembre 1982 rispetto ai 28.972,4 al 31 dicembre 1983).

Le voci più rilevanti si riferiscono ai capitoli 196 (manutenzione ordinaria della rete telefonica etc.), 201 (spese per acqua, gas, riscaldamento etc.) e 208 (spese per beni di consumo etc.) rispettivamente per 14.469,7, 7.563,0 e 1.727,9 milioni di lire ed al cap. 192 (rimborso all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni delle spese etc.) per 2.039,6 milioni.

I primi tre capitoli riguardano spese di natura contrattuale che comportano, per le clausole contenute nei contratti in questione, che una parte delle somme impegnate venga pagata in anno successivo a quello in cui l'impegno è stato registrato e pertanto in conto residui passivi; il capitolo 192, proprio per la natura di rimborso cui la spesa si riferisce, giustifica il « trasporto » a residui dell'importo relativo ed il pagamento « a consuntivo » e quindi in conto residui passivi dell'importo stesso.

Per il resto — come si può facilmente ricavare dall'analisi dei dati riportati nei prospetti allegati — si tratta di residui pittosto 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 261)

	(in milioni di lire)
residui provenienti da esercizi precedenti	38.524,7
residui di nuova formazione	57.317,4
Totale . . .	95.842,1

Per quanto riguarda i residui di nuova formazione, essi sono costituiti nella quasi totalità dai residui relativi al capitolo 253 (avanzo di gestione da versare al Tesoro: 56.709,0 milioni di lire) che — come noto — viene accertato alla fine dell'anno di competenza e pagato in conto residui passivi nell'anno finanziario successivo ed al cap. 254 (versamento all'Istituto delle poste e delle telecomunicazioni etc.) per il saldo dell'anno 1983 (428,9 milioni) il cui ammontare viene determinato « a consuntivo » sulla base dell'accertamento dell'entrata.

Per quanto attiene ai residui provenienti da esercizi precedenti, essi si riferiscono nella quasi totalità a due partite:

a) cap. 260 (Rimborso alle concessionarie etc.) per 6.578,6 milioni per il quale non è ancora pervenuta la necessaria documentazione da parte della Società SIP;

b) cap. 253 (avanzo di gestione etc.) per 31.744,2 milioni per il quale si è ripetuta la circostanza già evidenziata negli ultimi esercizi e cioè che il predetto importo relativo all'avanzo di gestione per l'anno 1982, pur pagato in tempo utile dalla A.S.S.T. non è stato « contabilizzato » dalla Sezione di Tesoreria provinciale dello Stato di Roma entro la data del 31 dicembre 1983 e — pertanto — è stato riportato come « mandato trasportato » nella gestione 1984.

CATEGORIA V. — *Interessi.*
(capitoli da 272 a 277)

le quote con scadenza nell'anno sono state pagate nell'anno stesso; pertanto nessun residuo, come di consueto.

CATEGORIA VI. — *Poste correttive e compensative della entrata.*
(capitoli da 291 a 306)

	(in milioni di lire)
residui provenienti da esercizi precedenti	14.001,4
residui di nuova formazione	30.644,9
Totale . . .	44.646,3

La quasi totalità dei residui di questa categoria si riferisce al cap. 296 (versamento alle Amministrazioni estere etc.) per 2.053,9 milioni, al cap. 304 (versamento a saldo dell'IVA) per 19.000,0 milioni, al cap. 305 (spese ed anticipazioni per lavori di manutenzione etc.) per 2.394,6 milioni ed al cap. 306 (rimborso alla SIP etc.) per 2.101,2 milioni.

Nel primo caso trattasi di « mandati trasportati » (cfr quanto argomentato per il cap. 253 — categoria IV sub lettera *b*); nel secondo caso trattasi di un conguaglio passivo determinato dalla differenza tra l'IVA riscossa e l'IVA pagata nell'anno 1983 il cui importo non può che essere

determinato « a consuntivo » e pagato in conto residui passivi; nel terzo caso valgono le considerazioni svolte sub categoria III per le spese contrattuali; nel quarto caso trattasi di rimborso la cui natura — come pure si è detto sub categoria III — giustifica il trasporto a residui dell'importo relativo ed il pagamento a consuntivo e quindi in conto residui passivi dell'importo stesso.

CATEGORIA VII. — *Ammortamenti, rinnovamenti, e migliorie.*
(capitoli 331 e 332)

	(in milioni di lire)
residui provenienti da esercizi precedenti	—
residui di nuova formazione	33.235,5
Totale . . .	33.235,5

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

Trattasi di una partita figurativa (di« giro ») per la quale una parte dell'importo totale, che si determina « a consuntivo » nel suo esatto ammontare, viene versata nell'esercizio successivo in conto residui passivi.

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

Trattasi di residui di modestissima entità (7,2 milioni di lire complessivamente) e rilevanza per cui si rinvia ai prospetti contabili allegati.

RUBRICA II. — GESTIONE DELLE CASE ECONOMICHE.

CATEGORIA III. — *Acquisto di beni e servizi.*

Riguarda il cap. 382 che viene considerato — come di consueto — nell'analisi e nei prospetti allegati unitamente alla categoria III della Rubrica I. Comunque nessun residuo passivo.

Riepilogando i residui provenienti da esercizi precedenti che si riferiscono al Titolo I, si rileva che questi ammontano complessivamente a 75.652,7 milioni di lire (rispetto al totale generale di tale « tipo » di residui che è — come si è ricordato all'inizio — di 587.636,9 milioni: si tratta pertanto di una percentuale abbastanza modesta.

I residui di nuova formazione risultano essere, sempre per il Titolo I, 169.109,2 milioni di lire (rispetto al totale generale di tale « tipo » di residui che è — come si è detto — di 652.211,5 milioni).

Il totale generale dei residui del Titolo I è pertanto di 244.761,9 milioni, inferiore di 143.669,4 milioni a quello dello scorso anno che era di 388.431.3 milioni.

TITOLO II. — SPESE IN CONTO CAPITALE (o di investimento)

RUBRICA I. — SERVIZI GENERALI.

CATEGORIA IX. — *Costituzione di capitali fissi.*
(capitoli da 531 a 549)

	(in milioni di lire)
residui provenienti da esercizi precedenti	507.691,2
residui di nuova formazione	482.708,6
Totale . . .	990.399,8

Si è attenuata la tendenza riscontrata negli ultimi anni, nei quali i residui provenienti da esercizi precedenti erano notevolmente superiori a quelli di nuova formazione (lo scorso anno 470.575,5 milioni contro 269.073,4 milioni). Adesso gli importi — come si vede dal prospetto — sono quasi gli stessi e ciò per il positivo risultato raggiunto dalla A.S.S.T. nello snellimento delle procedure di smaltimento dei residui di più vecchia data, come si è ricordato nel corso di questa relazione. Ciò malgrado che la « dotazione » dei primi fosse al 1° gennaio 1983 di 739.648,9 milioni, notevolmente superiore a quella data dagli stanziamenti di competenza pari a 570.233,9 milioni.

Difatti i pagamenti in conto residui sono stati notevolmente superiori a quelli in conto competenza (231.957,8 milioni rispetto a 82.525,3 milioni).

Per quanto attiene alla « natura » dei residui è da evidenziare che su un totale di 507.691,2 milioni di residui provenienti da esercizi precedenti 53.177,0 sono impegni « impropri » o di « stanziamento » (di cui peraltro circa 12 miliardi si riferiscono a spese da finanziarsi con mutui).

Su un totale di 482.708,6 milioni di residui di nuova formazione è da rilevare che gli « impegni impropri » o di « stanziamento » ammontano a 246.604,3 miliardi circa di cui peraltro oltre 78 miliardi relativi a spese da finanziarsi con mutui e la restante parte afferente a iniziative in itinere non potute concludere con impegni formali entro il 31 dicembre 1983.

L'entità dei residui propri (« debiti per obbligazioni discendenti da cotratti conclusi ») discende dalla circostanza che le stesse si riferiscono per la maggior parte a forniture e lavori di particolare rilievo e complessività la cui realizzazione prevede tempi di esecuzione contrattuale di natura normalmente pluriennale e, quindi, pagamenti da effettuare in più anni finanziari in conto residui passivi.

Sommando i residui della Categoria X. — Trasferimenti (capitolo 561: versamento alla gestione speciale per l'edilizia residenziale, pari a 4.686,6 milioni) a quelli della Categoria IX già analizzati, si ottiene il totale del Titolo II — spese in conto capitale: 511.984,1 milioni — residui provenienti da esercizi precedenti 483.102,2 milioni — residui di nuova formazione pari a 995.086,4 milioni di lire — totale del Titolo II.

Raffrontando la situazione del 1983 con quella al 31 dicembre 1982 si può vedere che, a qust'ultima data, i residui del titolo II provenienti

da esercizi precedenti erano 474.430,2 milioni, mentre quelli di nuova formazione erano 269.511,6 milioni, rispetto a quelli già indicati per l'anno in corso di 511.984,1 milioni e 483.102,2 milioni rispettivamente.

Si è registrato un lieve aumento dei residui provenienti da esercizi precedenti (511.984,1 rispetto a 474.430,2 pari a + 37.453,9 milioni) ed un più sensibile aumento dei residui di nuova formazione (483.102,2 rispetto a 269.511,6 milioni pari a + 113.590,6 milioni). Va, in merito, considerato, che gli stanziamenti di competenza dell'anno 1983 sono stati pari a 570.733,9 milioni, notevolmente superiori a quelli dello scorso anno che ammontavano a 362.688,2 milioni con l'inevitabile conseguenza di una maggiore entità di residui in termine di valori assoluti e ciò per le considerazioni già fatte sulla natura pluriennale dei maggiori contratti di investimento.

In merito al processo di smaltimento dei residui passivi è da osservare preliminarmente che nel 1982 erano stati effettuati pagamenti per complesivi 1.346.457,4 milioni di lire di cui 981.508,6 milioni relativi al Titolo I — spese correnti 364.948,8 milioni concernenti il Titolo II (compreso il rimborso prestiti)

Nel 1983 sono stati effettuati pagamenti per complessivi 1.712.766,5 milioni di lire di cui 1.387.498,6 milioni relativi al Titolo I — spese correnti e 325.267,9 milioni concernenti il Titolo II (compreso il rimborso prestiti).

2) *Organizzaione dei servizi e del personale.*

a) organizzazione dei servizi.

Com'è noto, l'esigenza di una adeguata modifica dell'attuale assetto organizzativo dell'A.S.S.T., a livello centrale e segnatamente a livello periferico, è stata più volte superiormente rappresentata e di recente ha formato di due proposte di legge di iniziativa, rispettivamente, dei deputati Poti, Colucci e Sanguetti (atto Camera n. 1140) e dei deputati Russo Ferdinando, Becchetti ed altri (Atto Camera 1041).

Dette proposte sono ora in corso di esame da parte della 10ª Commissione in sede referente della Camera dei Deputati e, a parere di questa Azienda, esse risultano anche in linea con la preannunciata riforma globale del settore delle TLC.

Giova soggiungere che con le proposte medesime si prevede un ampio decentramento amministrativo:

— con l'istituzione, fra l'altro, di nuovi Ispettori telefonici statali, i quali unitamente a quelli già esistenti, assumeranno la denominazione di Direzioni compartimentali telefoniche di Stato;

— con l'istituzione, altresì, di Ragionerie zonali a livello dirigenziale e la conseguente devoluzione del controllo esterno sugli atti posti in essere dalle singole Direzioni Compartimentali, alle Delegazioni regionali della Corte dei conti.

Per quanto riguarda l'attività ispettiva che, secondo la Corte sarebbe stata finalizzata alla sola repressione, sia consetito far presente che una

siffatta affermazione non trova corrispondenza nell'operato in concreto posto in essere dai competenti Organi aziendali.

Infatti nell'anno 1983 a fronte di un numero complessivo di 406 ispezioni effettuate, solo 70 concernevano inchieste ed indagini varie ascrivibili a mera attività repressiva, mentre le altre più precisamente n. 252 visite complete presso i vari Uffici periferici, n. 33 visite parziali n. 35 verifiche di cassa, n. 16 passaggi di gestione a nomine di consegnatari, sono da includersi nella specifica azione di vigilanza generica e preventiva.

Sempre nel quadro del notevole impulso dato alla prevenzione va inserita l'assidua azione di verifica sull'osservanza dell'orario d'obbligo e l'attenzione rivolta ai problemi dell'assenteismo, campi nei quali sono stati conseguiti apprezzabili risultati di contenimento del fenomeno.

Non si è mancato, inoltre, di accertare la razionale utilizzazione del personale, l'idoneità dei locali, la corretta applicazione della normativa inerente al premio di produzione, premio industriale e loro decurtazione in relazione alle prestazioni non rese, l'idoneità delle misure di sicurezza attiva e passiva al fine di evitare il perpetrarsi di furti ed effrazioni con conseguente danno erariale.

b) Personale.

Per quanto concerne la grave situazione dei posti vacanti nella qualifica di primo dirigente, nel corso del 1984, in virtù della legge 10 luglio 1984, n. 301, è stato possibile coprire, almeno in parte, i posti vacanti con la promozione di 6 primi dirigenti amministrativi e 4 tecnici, ed avviare le procedure per il conferimento degli altri posti con le modalità previste dalla stessa legge 301.

Un limitato incremento delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali si è ora avuto con il provvedimento legislativo del 22 dicembre 1984, n. 893, i cui posti saranno coperti con le modalità stabilite dalla ripetuta legge 301.

Si è proceduto, inoltre, all'assunzione di circa 480 revisori tecnici e ciò ha consentito di potenziare il personale delle stazioni telefoniche, ove si manifestavano le maggiori carenze.

Per quanto riguarda i concorsi interni di passaggio di categoria, banditi in attuazione della legge 101/1979, tutte le graduatorie sono state trasmesse alla Corte dei conti per la registrazione. Su alcune di tali graduatorie vi sono stati rilievi in relazione ai quali è stata nuovamente investita la Commissione centrale del personale.

In merito alla diminuzione degli oneri sostenuti dall'Azienda per l'istituzione dell'aggiornamento professionale del personale, si fa presente che nel 1983 sono state istruite n. 703 unità con complessivi 67 corsi.

La minore spesa è dovuta in parte anche al fatto che nei contratti di fornitura di impianti è stata inclusa una clausola che faceva obbligo alle ditte fornitrici di provvedere gratuitamente all'istruzione del personale, da applicare agli impianti acquistati, mediante appositi corsi presso le ditte stesse o presso gli uffici di questa Azienda.

Per lo svolgimento di detti corsi l'Azienda ha solo impegnato pochi docenti, per un limitato numero di ore.

È stato anche possibile inviare, senza oneri di spesa, dipendenti dell'A.S.S.T. ai corsi presso la Scuola Reiss Romoli della S.I.P., e la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Altro motivo della mancata utilizzazione dei fondi disponibili può rinvenirsi nella circostanza che non sono stati effettuati numerosi corsi di formazione per lo slittamento, nel 1984, di assunzioni a seguito dei concorsi.

3) *Interventi finanziari e beni strumentali.*

Si richiamano le considerazioni e i dati esposti in sede di « aspetti finanziari della gestione ».

Per quanto riguarda l'andamento dei residui sono inoltre da tener presenti i fattori condizionanti di cui appresso:

— come si è già accennato la gestione delle risorse finanziarie dell'A.S.S.T. non è soltanto legata ai tempi tecnici di esecuzione contrattuale a volte notevoli, data la complessità delle opere in progetto, ma è anche preventivamente condizionata dall'*iter* procedurale intercorrente dalla programmazione delle opere stesse all'emissione dei provvedimenti approvativi dei contratti.

Tale *iter*, specie per ciò che concerne gli investimenti in impianti, comporta, nella stragrande maggioranza dei casi, tempi lunghi dovendo, come è noto, farsi luogo a molteplici incombenze quali: i pareri e le approvazioni degli organi preposti all'attività dell'Azienda, ovverosia della Autorità politica del Ministero, del Consiglio di amministrazione e del Consiglio Superiore Tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione;

— tempi altrettanto lunghi occorrono per ottenere la documentazione antimafia dalla Prefettura di Roma, nella cui circoscrizione si conclude la maggior parte dei contratti dell'A.S.S.T.;

— altrettanto dicasi per i termini di consegna che superano il più delle volte l'anno finanziario, stabiliti nei contratti per la fornitura di apparecchiature e di materiali di alta specializzazione tecnica;

— così ancora per la presa in carico di materiale, data la pluralità di Uffici periferici interessati allo stesso contratto.

Circa le rilevate difformità, in materia di gestione contrattuale, dalle norme vigenti per l'esecuzione delle opere pubbliche e, in particolare, in materia di compilazione ed approvazione dei progetti, varianti in corso d'opera, atti di contabilità finale e di collaudo, revisione dei prezzi si ritiene opportuno far presente che tali difformità derivano, più che da insufficienze o carenze della struttura aziendale da una concezione autonoma da sempre adottata dall'Azienda, in materia di progetti e contratti afferenti i propri impianti industriali. Tali impianti, cioè, in considerazione della loro atipicità, venivano dall'Azienda gestiti con pro-

cedure e norme contrattuali proprie, secondo una prassi che aveva sempre riscosso in passato l'assenso degli Organi superiori e di controllo. A seguito dei recenti orientamenti della Corte in materia, l'Azienda si è subito adeguata in merito agli *iter* procedurali, approvazione dei progetti, atti di contabilità finale e di collaudo, eccetera; circa le clausole contrattuali, la fase di adeguamento è risultata più lunga, essendosi dovuto procedere al totale rifacimento degli schemi contrattuali, schemi che sono stati quindi sottoposti all'esame del Consiglio di Amministrazione. Solo di recente, pertanto, a seguito di parere favorevole di quest'ultimo, la fase di trasformazione dalla vecchia alla nuova procedura può considerarsi definitivamente compiuta; l'Azienda, cioè, nella predisposizione dei progetti e nell'esecuzione contrattuale dei propri impianti industriali, adotterà d'ora in poi, la legislazione delle opere pubbliche.

Circa i ritardi nella realizzazione di alcuni impianti in cavo coassiale e nella messa in opera di apparecchiature di commutazione in alcune centrali, si rileva che le osservazioni riportate, in proposito, nella relazione della Corte costituiscono una ripetizione di altre analoghe formulate nelle relazioni degli anni precedenti; i fatti in esse richiamati (per i quali a suo tempo vennero forniti alla Corte stessa ampi ed esaurienti ragguagli) riguardano impianti in cavo coassiale ordinati fra il 1972 ed il 1975, nonchè forniture e lavori di centrali ordinati nel 1972.

Si osserva qui, solo, l'esecuzione delle opere ordinate negli ultimi anni, in materia sia di cavi che d'impianti di centrale, si svolgono in modo più che soddisfacente, sostanzialmente in linea con le previsioni di progetto, essendo state eliminate le cause oggettive di ritardo lamentate nei casi sopra richiamati.

Circa la mancata motivazione nei decreti approvativi dei contratti, delle anticipazioni di prezzo in base al quinto comma dell'art. 12 della L.C.G.S., si precisa che si è trattato di una vera omissione formale, peraltro non generalizzata, nella formulazione delle premesse ad alcuni provvedimenti, omissione alla quale è stato subito ovviato mediante integrazione dei provvedimenti stessi; dell'anticipazione, comunque, in misura mai superiore al 20 per cento dell'importo contrattuale, è stata sempre formulata esplicita motivazione dell'articolo contrattuale relativo ai pagamenti, con il richiamo alla notoria solidità della ditta contraente.

MINISTERO DELLA DIFESA

1. — Esigenza di una revisione dell'attuale assetto organizzativo del Ministero della difesa.

La Corte dei conti evidenzia l'esigenza di una revisione dell'attuale assetto organizzativo del Ministero della difesa, rimasto pressochè inalterato dopo l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1478.

Si tratta, invero, di una necessità particolarmente avvertita in ambito militare, non tanto per l'inadeguatezza del modello organizzativo, assunto con i provvedimenti delegati del 1965, quanto bensì per conformare l'immutabile struttura organizzativa, allora attuata, ai reali ed effettivi bisogni, di gestione, in armonia, soprattutto, alla normazione gestoria che, essendo comune a tutto il settore statale, viene evidentemente ad incidere sull'attività amministrativo-contabile dell'Amministrazione militare.

Infatti, nel rispetto, ovviamente, dei principi costituzionali che pongono tutte le branche dell'Amministrazione alle dipendenze funzionali e gerarchiche del Ministero, non vi è alcun dubbio che all'area tecnico-militare, composta, nell'insieme, degli Stati Maggiori (siano plurimi o unico), competa, oltre all'espletamento delle attività di carattere tecnico afferenti all'impiego delle forze, la discrezionalità pura, intesa come autonoma scelta di comportamenti, preordinati alla realizzazione dell'interesse militare (pianificazione — programmazione — definizione ordinativa, etc.); mentre all'area amministrativa, costituita dalle Direzioni Generali con capacità di impegno, dagli Uffici Centrali con funzioni di indirizzo e dal Segretario Generale con potestà di coordinamento, competa la discrezionalità tecnica rivolta, in concreto, a realizzare i mezzi e gli strumenti, indispensabili per l'attuazione delle indicazioni di Stato Maggiore.

Per questo riguardo le funzioni proprie della figura giuridica del Segretario Generale si sono dovute espandere sino a ricomprendere anche quelle di Direttore Nazionale degli Armamenti proprio per poter esercitare l'accennata discrezionalità tecnica: ed è qui che necessita maggiormente il provvedimento ordinativo volto ad organizzare secondo disposizioni di legge le corrispondenti funzioni.

Non sembra superfluo porre in uguale evidenza che vi è oramai tendenza — nell'ambito della stessa Pubblica Amministrazione — ad attuare modelli organizzativi non diversi da quello adottato dall'Am-

ministrazione Militare, specie quando le finalità di ciascun settore si estrinsecano in attività a carattere tecnico.

Per realizzare l'accennato riordino ordinativo, è stato istituito un gruppo di lavoro, al quale prendono parte, quali membri provenienti dall'esterno, anche insigni giuristi, per riconsiderare, come accennato, la problematica ordinativa della Difesa in relazione alle attuali ed emergenti realtà.

2. — Andamento residui.

La Corte dei conti, che ha quantificato in 4.813 miliardi l'entità dei residui della Difesa, ne indica l'incremento del 14,2 per cento che risulta, tuttavia, inferiore rispetto al maggiore volume degli stanziamenti da cui traggono origine.

In effetti, da un'analisi immediata degli ultimi 6 anni, a fronte di un incremento del 400 per cento degli stanziamenti, i residui risultano pari al 331 per cento, il che realizza una posizione migliorativa del 69 per cento. Inoltre, confrontando i consuntivi del 1982 e del 1983 emerge che gli stanziamenti hanno subito un incremento del 18,7 per cento mentre i residui esprimono l'aumento del 14,2 per cento. Se, poi, tali valori vengono commisurati all'intera amministrazione globalmente considerata, è dato rilevare che l'incidenza dei residui della Difesa sull'insieme dei residui di tutta la Pubblica Amministrazione è pressochè costante nel valore d'insieme: 6,90 per cento contro il 6,30 per cento dell'anno precedente.

Ne consegue, quindi, che i residui prodotti da questo Dicastero risultano, in definitiva, limitati rispetto a quelli di tutta l'A.P., nonostante il fatto che gli stanziamenti assegnati alla Difesa siano fisiologicamente quelli che maggiormente concorrono alla formazione dei residui sia per la catalogazione delle spese (acquisto beni e servizi) sia per la precipua natura negoziale delle medesime.

Questi valori, sono già di per sè, significativi per mostrare un'accresciuta efficienza di gestione dell'A.D., visto che proprio il volume di tali residui è stato assunto a modulo; tant'è che al naturale incremento delle assegnazioni di bilancio corrisponde un decremento di residui stessi.

Tuttavia è da rilevare un certo incremento dei residui di stanziamento; infatti, ora ammontano a soli 715 miliardi contro 300 miliardi anche se, invero, in passato avevano pure raggiunto il ragguardevole valore di 867 miliardi, sì allora da lambire in termine di potenziamento e ammodernamento l'entità delle assegnazioni del bilancio annuale. Si è trattato comunque di un mero ingorgo contabile, tant'è che, già nei primi mesi dell'esercizio, il loro valore si è subito affievolito ed è questo l'aspetto positivo di un più compiuto disegno programmatico che si trasfonde in una accelerazione del procedimento amministrativo e, quindi, in una contestuale esecuzione delle decisioni di spesa; invero il loro smaltimento è determinato anche dall'incremento dell'indice inflattivo, che porta ad accelerare i procedimenti amministrativi

precontrattuali, per non falcidiare le assegnazioni predeterminate nelle medesime sedi di programmazione; ma il quadro rimane comunque preoccupante se si considerano i tempi tecnici legati all'esecuzione contrattuale, che, con le proiezioni delle revisioni prezzi, concorrono parimenti a falcidiare in un secondo momento le accennate assegnazioni.

3. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

Le gestioni fuori bilancio riguardanti l'A.M. sono, ormai, tutte esclusivamente riconducibili alle attività di protezione sociale a favore del personale; attività che prevalentemente s'intrecciano con le funzioni di supporto logistico individuale e collettivo.

Dette gestioni, di cui, invero, emerge il solo aspetto amministrativo-contabile, traggono origine storica nel sorgere delle attività militari e nella costituzione dei medesimi eserciti, sicchè si sono tramandate nel tempo realizzandosi anche nelle strutture nazionali, senza, però, che emergessero, al riguardo, elementi di giuridicità sì da porle nella disciplina dell'ordinamento positivo.

La legge 25 novembre 1971, n. 1041, ha proposto nella sua essenza giuridica il relativo problema, tracciandone, nel contesto normativo, i profili di legittimazione strutturale e di definizione amministrativa e contabile, poichè le gestioni medesime sul piano logistico risultavano già esaurientemente disciplinate.

Dallo strumento giuridico di base nasce la necessità di un raccordo normativo-regolamentare capace di porre la norma stessa nel logico alveo di applicabilità, tenuto conto che i prodotti oggetto di erogazione o di scambio, per la loro intrinseca natura merceologica, non possono percorrere i medesimi canali della catena logistica militare di approvvigionamento, distribuzione e conservazione, già peraltro appesantita dal volume delle esigenze logistiche riflettenti i mezzi oggettivamente militari. Non si è potuto, quindi, operare attraverso il bilancio della Difesa, quantunque la legge di bilancio abbia costituito norma di collegamento con la citata legge 1041/1971, proprio per la natura giuridica di tale strumento che, legato al principio di annualità, non ha consentito l'emanazione di un regolamento di esecuzione rivolto a discipilinare sul piano di certezza giuridica gli aspetti amministrativo-contabili delle gestioni medesime.

Tuttavia, al di là delle specifiche considerazioni, sulle quali è stata richiamata l'attenzione degli organi dipendenti, la problematica investe aspetti di riassetto normativo che non sono sfuggiti all'attenzione dell'A.D.

Proprio su questa linea e per dette finalità sono in corso, e a buon punto di definizione, sia provvedimenti legislativi (schema di disegno di legge concernente la conferma o l'annullamento delle gestioni dei fondi al di fuori del bilancio autorizzate in base a leggi speciali) sia provvedimenti tecnico-amministrativi (decreto ministeriale per l'aggior-

namento delle norme relative alle gestioni fuori bilancio), la cui emanazione consentirà di dare certezza giuridica e concreta soluzione alle questioni emergenti.

4. — RICONSIDERAZIONE DEL MODULO NORMATIVO RIFLETTENTE L'ATTIVITÀ NEGOZIALE DELL'AMMINISTRAZIONE MILITARE.

L'Alto Consesso, sia nella parte generale della Relazione sia nella parte specifica riflettente l'Amministrazione Militare riconferma la idoneità dell'attuale modulo normativo per quanto attiene particolarmente all'attività negoziale di detta amministrazione.

Infatti, i vari aspetti patologici, posti puntualmente in evidenza dall'Organo di controllo (notevole incidenza della trattativa privata, revisione prezzi, atti aggiuntivi in corso di fornitura, atti di riconoscimento di debito, etc.) non sono che conseguenza di un modulo normativo non rispondente alle emergenti realtà di un'Amministrazione, qual'è quella militare, le cui acquisizioni sui mercati hanno caratterizzazioni affatto particolari.

Posto che questa Amministrazione è quella che maggiormente esplica fra tutte le Amministrazioni dello Stato attività contrattuale, tant'è che nella categoria IV (Acquisto beni e servizi) del bilancio militare — le cui dotazioni si esprimono appunto in atti negoziali — gli stanziamenti sono risultati pari, nel 1983, al 54,10 per cento, non vi è alcun dubbio che un nuovo modulo normativo sulle anzidette peculiari esigenze negoziali dell'Amministrazione Militare debba tener conto di siffatta prevalenza.

Purtroppo oggi in questo settore, la legge di contabilità generale dello Stato offre apporti marginali, in quanto non costituisce un reale strumento di esecuzione, volto a disciplinare nei concreti aspetti la materia contrattuale, regolata attualmente da mere prassi sia pure consolidate da positivi orientamenti giurisprudenziali, espressi dal Consiglio di Stato in sede consultiva e dalla Corte dei conti in sede di controllo.

Pertanto, al riguardo non sono mancate iniziative, in quanto sia per l'attività negoziale a livello periferico sia per quella svolta dall'amministrazione centrale sono in via di definizione provvedimenti diretti a modificare radicalmente l'odierna normativa.

Infatti, il decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1983, n. 939, di approvazione del nuovo regolamento per gli acquisti in economia, prevedendo congrui limiti di spesa per gli organi territoriali e periferici, non solo ha ravvivato l'autonomia amministrativa, ma ha pure riqualificato compiutamente, soprattutto in termini di tempestività, la medesima spesa periferica per lo più gestita attraverso atti negoziali conseguenti a procedure in economia. È attualmente all'esame del Consiglio di Stato analogo provvedimento che prevede limiti di spesa ancor più elevati per quanto riguarda gli arsenali e stabilimenti di lavoro, nonchè gli organi logistici preposti alle attività tecniche di manutenzione.

In ordine, invece, all'attività negoziale dell'amministrazione centrale maggiormente legata al formalismo contrattuale, è all'esame del Parlamento uno schema di disegno di legge (A.C. 1768) che, seppure indirizzato ad acquisizioni di prodotti di alta tecnologia riguardanti tutti i Dicasteri, in modo prevalente interesserà l'Amministrazione Militare, sicchè le prassi sino ad ora seguite, ancorchè legittimate dai cennati orientamenti giurisprudenziali, verranno in sostanza codificate in un reale strumento legislativo.

5. — PREVALENZA DELLA TRATTATIVA PRIVATA SULLA LICITAZIONE PRIVATA.

La Corte dei conti indica che ad una prevalenza numerica di procedure per licitazione su quelle per trattativa privata (3.779 contratti) a fronte di 1.773), viene a corrispondere in termini di spesa una prevalenza quantitativa di queste ultime sulle prime (2.427 miliardi a fronte di 923 miliardi), così violandosi, sia pure su di un piano meramente formale, un principio, invero anacronistico ma legislativamente codificato, che richiederebbe la prevalenza della licitazione come mezzo privilegiato di ricerca del contraente.

È però convincimento dell'Amministrazione che proprio i dati offerti dall'Alto Consesso stiano a mostrare il reale rispetto di tale principio, giacchè la prevalenza quantitativa è dovuta al maggior onere di quei contratti afferenti all'acquisizione di mezzi oggettivamente militari caratterizzati da alta tecnologia; quivi, perciò, la ricerca del contraente per trattativa privata costituisce atto necessitato e non comportamento amministrativo privilegiato.

Infatti, il modulo normativo approntato, che ora è all'esame del Parlamento (A.C. 1768), prevederà la trattativa privata quasi come l'unico strumento di ricerca del contraente nell'ipotesi di acquisizione di mezzi oggettivamente militari.

6. — RENDICONTAZIONE DI SPESE PER ACQUISTI ALL'ESTERO.

Anche questa problematica è collegata ad una revisione normativa, dal momento che il ritardo nelle rendicontazioni è provocato dalla mancata previsione di un particolare e diverso termine che tenga specificatamente conto delle spese per acquisti all'estero che, come noto, sono anticipate esclusivamente con aperture di credito.

Pertanto, se da un lato si continuerà a procedere nella direzione sin qui percorsa, nel senso di accelerare, sin dove possibile, la procedura di rendicontazione, dall'altro lato detto schema di provvedimento sull'acquisizione dei prodotti ad alta tecnologia contiene disposizioni particolari che disciplinano gli aspetti negoziali, amministrativo-contabili della medesima materia, indicando pure termini e procedure più rispondenti per la rendicontazione delle relative spese.

7. — LEGGI PROMOZIONALI E DISCREZIONALITÀ NELLA SPESA MILITARE.

L'Alto Consesso Amministrativo, nell'evidenziare che le leggi promozionali hanno esaurito le risorse finanziarie destinate all'attuazione dei programmi previsti, cosicchè, in atto, tutte le spese concernenti gli interventi di ciascuna Forza Armata gravano sugli stanziamenti ordinari di bilancio, ripropone l'esigenza di una diversa programmazione interforze, da assoggettare ad una periodica verifica per raccordarla con la politica economica generale del Paese.

Per questo riguardo si fa presente che è stata presentata alle Camere una nota aggiuntiva allo stato di previsione della spesa militare per il 1985: si tratta di un documento rivolto ad interpretare in chiave programmatica non solo le risultanze contabili del bilancio militare 1985, ma anche a formulare, attraverso l'individuazione di missioni interforze, le linee programmatiche della stessa spesa militare per i prossimi quindici anni.

In proposito, la Corte dei conti precisa altresì come siano stati ulteriormente assunti impegni a carico degli esercizi successivi e come risulti necessario ridisegnare con leggi il modulo di programmazione per l'acquisizione di mezzi militari onde così finanziare i programmi stessi nel pieno rispetto della normativa recata dalla legge 5 agosto 1978, n. 468: in tal modo si eviterebbe, da una parte, un ulteriore irrigidimento del bilancio per così dire discrezionale perchè non vincolato nelle spese a scelte predeterminate, dall'altra parte, a non sottrarre al controllo parlamentare l'attuazione dei programmi in questione.

Purtroppo la definizione di tali leggi presuppone tempi particolarmente lunghi, sicchè al momento la programmazione tecnica operativa non può che trovare esecuzione negli ordinari stanziamenti di bilancio in quanto le pregresse leggi speciali, rivolte all'ammodernamento delle Forze Armate, sono venute, da tempo, ad esaurirsi sul piano dei finanziamenti.

Ma, può, tuttavia, evidenziarsi come la funzione ispettiva del Parlamento venga parimenti esercitata, perchè i programmi in argomento, ancorchè finanziati con il bilancio ordinario, in base all'attuale vigente normativa, sono ugualmente soggetti al controllo parlamentare.

Tuttavia, al di là dell'accennata iniziativa espressa per questo anno con la presentazione di una nota aggiuntiva al bilancio di previsione, sono in atto altri disegni normativi (vedasi la proposta di legge, già approvata dalla Camera e ora A.S. 905) con finalità rivolte a codificare tanto l'accennata esigenza di programmazione finanziaria, ma con le dovute valenze esterne, quanto l'esigenza di un più cogente controllo parlamentare sulla stessa anche se espresso con il solo parere delle Commissioni parlamentari o con risoluzioni in Commissione.

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

Circa le osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1983 concernenti la Direzione Generale degli Affari Generali e del Personale, si osserva che il lamentato distacco dell'assetto istituzionale ed organizzativo del Ministero dal ruolo che attualmente è chiamato a svolgere, potrà essere superato soltanto con un provvedimento legislativo che, in una visione completa ed organica del comparto della pubblica amministrazione demandato alla competenza ministeriale, affronti e risolva da un canto la definizione dei nuovi compiti e, dall'altro, disponga il riordinamento delle strutture operative, in termini di razionalità ed efficienza.

L'entità delle attribuzioni amministrative trasferite alle regioni, principalmente in attuazione dei provvedimenti delegati di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1972, n. 11 e 24 giugno 1977, n. 616, è stata infatti di tale rilevanza, da non consentire di porre in essere un ordinamento degli uffici adeguati agli attuali compiti, mediante semplici atti amministrativi di organizzazione.

Per le anzidette ragioni si sono resi necessari approfonditi studi, condotti da qualificate commissioni, i cui lavori hanno consentito di formulare opportune ipotesi di ristrutturazione del Ministero, sia per l'aspetto istituzionale che organizzativo, da attuare necessariamente mediante apposito provvedimento legislativo.

Con il progettato riordinamento dell'Amministazione, dovrebbero essere previste specifiche funzioni dirigenziali per quei posti in organico che ne sono rimasti sprovvisti, a seguito della soppressione degli uffici disposta in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 1977, n. 617. Nella stessa sede, inoltre, potrebbe farsi luogo anche al potenziamento dei servizi per la prevenzione e la repressione delle frodi e di quelli per la ricerca e la sperimentazione agraria, sui quali segnatamente si soffermano le osservazioni della Corte dei conti.

In stretta connessione con il nuovo assetto istituzionale ed organizzativo, si pone anche l'esigenza di adottare un nuovo schema di classificazione amministrativa nello stato di previsione della spesa del Ministero. Ciò anche per il fatto che la suddivisione della spesa nelle attuali rubriche in buona parte è superata dalla vigente organizzazione dei servizi e dalla effettiva portata ed entità delle rispettive competenze.

Inoltre, nell'ambito della propria competenza, la Direzione Generale per l'economia montana e per le Foreste, in seguito all'emanazione

del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 recante norme sull'attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, concorda sulla importanza delle considerazioni svolte dalla Corte dei conti sulla necessità di procedere all'assetto organizzativo dei servizi valutando le difficoltà che il problema determina sia nella gestione giuridica che in quella amministrativa.

È da tenere nella giusta considerazione anche la segnalazione fatta dalla Corte dei conti sulle spese di vestiario, sulle spese d'ufficio e su quelle relative alla gestione delle mense delle Scuole e delle relative integrazioni vitto.

Si ritiene, comunque, che tali spese avranno in futuro progressivi aumenti, in quanto direttamente dipendenti dal costo dei beni e delle materie i cui prezzi non si prevedono in diminuzione.

Significativa è l'osservazione, espressa nell'evidenziare l'esigenza di adeguamento organizzativo, concernente il risultato dell'azione ministeriale in materia di difesa del suolo e dell'ambiente, dei parchi e riserve naturali, in parte condizionato dall'affidamento di un incarico per il settore dell'ecologia ad un Ministro senza portafoglio, che può avere contribuito ad arrestare le relative iniziative legislative in avanzato stato di dibattito nella cessata legislatura.

Viene condivisa, inoltre, l'esigenza di una revisione dell'ordinamento interno del Ministero a livello di competenze delle Direzioni Generali e per quanto attiene l'Amministrazione forestale, la necessità di una più aggiornata disciplina organica del personale che consenta una più facile applicazione della normativa emanata in materia.

Per quanto riguarda, poi, gli automezzi a disposizione del Corpo Forestale dello Stato, è necessario precisare che i relativi acquisti sono sempre stati effettuati per sopperire a reali esigenze di servizio, in modo particolare dei Comandi Stazione forestali e dei distaccamenti forestali impegnati nella prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi e negli altri interventi di sorveglianza e gestione del patrimonio boschivo nazionale.

Per la gestione Bonifica e miglioramenti, che opera nell'ambito della Direzione Generale per l'Economia Montana e per le Foreste, si fa presente quanto segue:

Irrigazione — Legge 27 dicembre 1977, n. 984

Nel periodo 1978-1983 al settore sono stati assegnati stanziamenti per complessive lire 332,5 miliardi, a fronte dai quali sono stati assunti impegni per lire 337 miliardi, comprensivi di maggiori impegni per lire 36 miliardi autorizzati con delibere CIPAA del 6 aprile 1983 e del 20 luglio 1983, in rapporto all'aumento del costo delle opere rispetto alle previsioni del piano.

Pertanto, i fondi disponibili a tutto il 1983 sono stati non solo integralmente impegnati, ma addirittura, in regolazione ai maggiori oneri derivanti da una revisione prezzi, maggiori quote IVA ecc., incrementati con parziale assorbimento di stanziamenti futuri, avvalendosi

della normativa prevista dalla legge n. 468/1978 sugli impegni da assumersi su stanziamenti pluriennali.

Alla stessa data del 31 dicembre 1983 sul complesso degli impegni agibili alla predetta data sono stati effettuati pagamenti per lire 207 miliardi, pari ad oltre il 73 per cento.

Le cifre esposte illustrano la tempestività con cui l'Amministrazione ha proceduto all'approvazione dei progetti, ancorchè sottoposti a complesse istruttorie tecniche e amministrative, riferendosi a lavori di rilevante impegno finanziario e tecnico (dighe, grandi opere di derivazione, ecc.).

È il caso di accennare all'influenza che ha avuto su queste procedure la nuova normativa sismica che in molti casi ha condotto alla parziale rielaborazione delle progettazioni originarie.

Si aggiunge, inoltre, che l'Amministrazione ha potuto fruire degli stanziamenti annuali stabiliti dalla legge 948/77, non all'inizio di ciascuno esercizio, ma quasi sempre alla fine del secondo semestre.

Opere idrauliche di interesse nazionale — Legge 26 febbraio 1982, n. 53.

La legge n. 53/82 ha stanziato la somma globale di L. 70 miliardi, di cui L. 20 miliardi per l'anno 1982 e L. 50 miliardi per l'anno 1983.

Senonchè le prescrizioni di legge relative al procedimento da seguire (concerto con il Ministero LL.PP. e d'intesa con le Regioni a statuto ordinario e speciale, comprese le provincie autonome di Trento e Bolzano) hanno reso possibile la predisposizione e l'approvazione del programma degli interventi ammissibili al finanziamento soltanto all'inizio dell'anno 1983.

A ciò aggiungasi che le ulteriori procedure, una volta approvati i programmi, hanno richiesto altri tempi tecnici per pervenire agli appalti e quindi dare inizio ai lavori verso la fine dell'esercizio 1983.

Ciò spiega la modesta misura del 21,3 per cento dei pagamenti eseguiti entro il 31 dicembre 1983, e l'ammontare dei residui passivi risultanti dal consuntivo.

Fondo Solidarietà Nazionale — Legge 15 ottobre 1981, n. 590

Circa il limitato utilizzo (22%) degli stanziamenti di cassa recati dai capitoli alimentari dal Fondo Solidarietà Nazionale occorre considerare le seguenti circostanze:

1) l'Amministrazione ha assegnato alle Regioni tutte le somme iscritte nel bilancio 1983 a seguito di prelevamenti dal Fondo di Solidarietà Nazionale — emettendo 99 mandati per l'importo di lire 307 miliardi dei quali restituiti inestinti nel 1984 n. 97 mandati per l'importo di lire 305,3 miliardi, annullati e riprodotti con la dotazione di cassa recata dalla legge di assetamento 1984.

2) Lo stanziamento di 91,5 miliardi relativo alle annualità in scadenza del 1983 dei prestiti quinquennali per la ricostituzione dei capitoli di conduzione (cap. 7449) e dei prestiti di esercizio (cap. 7450)

era utilizzabile soltanto se le Regioni avessero rendicontato la prima annualità già erogata.

Il mancato integrale utilizzo dello stanziamento consegue, perciò, a mancata rendicontazione della prima annualità.

Impianti cooperativi di rilevanza nazionale

In ordine ai problemi concernenti la utilizzazione delle disponibilità finanziarie riguardanti i capitoli 7520 e 7526, si fa presente quanto appresso:

cap. 7520 — La disponibilità di lire 80,8 miliardi risultante al 31 dicembre 1983 fa riferimento a programmi di intervento nel settore in esame formulati dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 5 della legge 1° luglio 1977, n. 403 sia nel settore della commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli che nel settore della produzione integrata, nonchè negli interventi per spese di gestione e di sostegno per la cooperazione.

Si aggiunge che dette attività attengono alla competenza della Direzione generale dell'economia montana e delle foreste, divisione XIV (settore degli investimenti impianti cooperativi) e del Servizio Associazionismo cooperazione e credito agrario presso il Gabinetto dell'On.le Ministro.

Al riguardo, si fa presente che le disponibilità potranno essere impegnate una volta conclusesi le istruttorie formali che, per il settore degli investimenti, richiedono tempi tecnici dai 10 ai 18 mesi.

Il fenomeno si ripete annualmente in quanto i ricorrenti nuovi finanziamenti sul capitolo di che trattasi hanno una periodicità inferiore a quella concessa ai tempi tecnici di utilizzo dei precedenti stanziamenti, con il conseguente accumulo di residui passivi.

In ordine, poi, alla utilizzazione della cassa, si precisa che l'erogazione finanziaria attinente alla liquidazione di opere ultimate non copre l'intero arco di attività svolta dall'Amministrazione nell'esercizio finanziario in quanto disposizioni della Ragioneria Generale dello Stato limitano nel tempo (25 novembre) la possibilità di inoltrare i relativi mandati di pagamento.

Inoltre, gli uffici sono tenuti a rispettare le disposizioni sull'antimafia, per cui l'erogazione di contributi viene subordinata all'acquisizione di certificazione della Prefettura di Roma che sconta tempi medi di tre mesi.

Cap. 7526 — Anche in questo caso i residui riguardano la competenza di due diverse Direzioni.

In merito si precisa che la concessione di mutui integrativi a tasso agevolato, previsti dall'art. 12 della legge 7 agosto 1981, n. 423, è connessa alla realizzazione delle opere approvate e per le quali viene concesso il contributo in c/capitale facente capo al cap. 7520.

Peraltro, gli impegni di spesa e la liquidazione del concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sono assunti in relazione ad istrut-

torie effettuate dagli Istituti di credito sui quali sono domiciliati i nulla osta emessi preventivamente dall'Amministrazione.

Alla data del 31 dicembre 1983, l'Amministrazione ha emesso, nel settore degli investimenti, n. 52 nulla osta comportanti il concorso dello Stato negli interessi per lire 7.287 milioni per complessivi mutui a tasso agevolato di lire 67.267 milioni.

Tali interventi nel corso del 1984 si sono pressochè raddoppiati.

Evidentemente, trattandosi di limiti di impegno 1981 e 1982 nel relativo capitolo di bilancio vanno ad assommarsi le annualità successive che possono trovare impiego erogativo soltanto in relazione alla definizione delle istruttorie da parte degli Istituti finanziatori con la stipula dei contratti definitivi.

Per quanto riguarda, infine, la competenza del Servizio Associazionismo, Cooperazione e Credito Agrario, si fa presente che le osservazioni riportate a pag. 8 della menzionata « relazione » sub. *b*) « Fondo per lo sviluppo della zootecnia » (legge 8 agosto 1957, n. 777) soppresso ex articolo 110 (e non 10 come indicato) dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 vanno sostituite con le seguenti:

L'ultimo versamento a favore del « fondo » è stato effettuato nello esercizio finanziario 1976 (15 miliardi recati dal decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377 convertito in legge 16 ottobre 1975, n. 493).

Le uniche disponibilità del fondo sono costituite dalle somme che restano da versare, a titolo di rimborso, del prestito USA con il quale, a suo tempo è stata iniziata l'attività del fondo medesimo, mentre gli importi che gli istituti di credito sono tenuti a restituire al fondo in conformità dei piani di ammortamento dei finanziamenti concessi vengono versati direttamente al capo X capitolo 3345 del bilancio dello Stato per essere trasferiti nel fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'art.9 della legge 16 maggio 1970, n. 281 (art. 110 — II comma del citato decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

Circa, poi, il Fondo di rotazione per lo sviluppo della proprietà diretto coltivatrice di cui all'art. 16 della legge 26 maggio 1965, n. 590, si fa presente che la giacenza di cassa di « fine esercizio » indicata in lire 17 miliardi, non è in effetti una vera e propria giacenza di cassa sul « fondo », bensì la differenza tra le entrate ed uscite dell'esercizio finanziario 1982.

Infatti, le entrate (19,9 miliardi) non sono affluite al Fondo, ma direttamente all'erario, Cap. 3347 — Capo X.

Le uscite, invece, sono prelievi diretti dal Fondo di rotazione a carico delle somme versate sul medesimo precedentemente alla sua soppressione.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

La Corte dei conti si sofferma in particolare sull'entità dei residui passivi, suggerendo l'urgente adozione di misure adeguate a colmare il divario tra le competenze istituzionali del Ministero e le strutture, le procedure e i moduli gestori previsti dall'attuale normativa.

Si osserva che sui capitoli destinati ai versamenti dei fondi delle gestioni fuori bilancio (rubrica IV — industria) non si formano veri e propri residui, poichè da tempo l'entità della cassa è determinata con criteri molto ristrettivi.

Solo per il *capitolo 7545* relativo al fondo per il credito agevolato previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976, non è stato possibile portare a termine la procedura di versamento, ancorchè fosse intervenuta una parziale autorizzazione di cassa di lire 115 miliardi. Infatti il versamento al fondo, disposto per l'importo corrispondente all'autorizzazione di cassa per l'anno 1983, è stato oggetto di rilievo della Ragioneria Centrale in quanto superiore alle disponibilità.

Si è appreso poi che la Ragioneria Generale ne aveva in precedenza accantonato 20 miliardi in conto esercizio 1980, come previsto dal disegno di legge concernente la ristrutturazione dell'Ente nazionale per la cellulosa e la carta.

In base al rilievo della Ragioneria Centrale, si è disposto un nuovo versamento per l'importo di lire 95 miliardi, ritenuto, peraltro, illegittimo dalla Corte dei conti, con rilievo 15 dicembre 1983, n. 256, in quanto emesso sulla base di un mero disegno di legge.

Per la disparità di vedute fra la Corte e la Ragioneria, tenuto conto che l'ulteriore rilievo innanzi indicato è pervenuto a fine anno, trascorsi cioè i tempi utili par l'inoltro degli ordinativi di spesa alla Ragioneria Centrale, non si è potuto eseguire il versamento al « Fondo » delle disponibilità di cassa per l'esercizio 1983.

Si è provveduto nel corso del corrente esercizio 1984.

Di quanto precede è stata fatta apposita menzione nel rendiconto alla Corte per il 1983.

L'entità delle somme destinate ad affluire al Fondo per il credito agevolato, previste in lire 93 miliardi per l'anno 1983 dal decreto del Presidente della Repubblica n. 902/76, è stata ridotta dell'importo di lire 35 miliardi dall'art. 10 della legge finanziaria n. 130/1983 in favore

del contributo straordinario dello Stato all'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, di cui all'art. 39 della legge 5 agosto 1981, n. 416. Pertanto, lo stanziamento del capitolo n. 7545 è stato in effetti pari a lire 58 miliardi.

Per quanto concerne la spesa, nel periodo 1° gennaio — 31 dicembre 1983, sono stati erogati contributi, a carico del Fondo, per lire 47 miliardi circa, *e cioè la spesa massima consentita dalle richieste degli Istituti di credito.*

Altre erogazioni sono state rinviate per insufficiente documentazione.

Sul *Capitolo 7546* « Conferimento al Fondo per ristrutturazione e riconversione industriale » (legge n. 675/77) è intervenuta per il 1983 una autorizzazione di cassa pari a lire 793 miliardi, ridottasi a lire 743 miliardi, poichè si è dovuto operare uno storno di cassa a favore del capitolo 7949 (Fondo per la razionalizzazione aziendale ed interaziendale degli impianti siderurgici). Pertanto, nel 1983, sono stati eseguiti i sottoindicati versamenti:

— lire 403 miliardi in conto gestione dei residui 1981;

— lire 100 miliardi in conto gestione dei residui 1982;

— lire 225 miliardi in conto gestione competenza.

Si è inoltre proceduto, secondo autorizzazione, a versare al Fondo altri 15 miliardi di lire che, in attuazione del decreto legge 31 luglio 1981, n. 414, convertito in legge 2 ottobre 1981, n. 544, sono da riversare alla Cassa per il Credito alle Imprese Artigiane.

Nel periodo 1° gennaio — 31 dicembre 1983, sono stati erogati lire 90 milioni come « spese correnti » e lire 156 miliardi come « spese in conto capitale ».

Verso la fine del 1983, definite con la CEE molte vertenze sulla compatibilità degli aiuti ed emanati tre necessari decreti di procedura datati 30 giugno 1983 (ai quali dedica un ampio accenno la stessa Corte) sono iniziate le prime erogazioni in favore dei programmi industriali di cui all'art. 4 della legge n. 675.

È da far presente, poi, che nel 1984 le liquidazioni ed erogazioni per i benefici previsti dall'art. 4 e per contributi in conto capitale sono pienamente e prontamente operanti, essendo stato finalmente raggiunto con gli Istituti di credito un soddisfacente accordo sul modo con cui debbono essere formulate le richieste delle agevolazioni e sulla documentazione da allegare.

Restano ancora sospese le erogazioni per alcuni settori economici, non ancora sbloccati in sede di vertenza CEE sulla compatibilità degli aiuti.

In merito al capitolo 7548 « Conferimento al Fondo Speciale Rotativo per l'innovazione tecnologica » è da tener presente che esso riguarda sia gli artt. 14/19 della legge n. 46/82 (innovazione tecnologica) sia l'art. 1 della legge 696 (acquisto e locazione di macchine operatrici) sia l'art. 2 dela stessa legge n. 696 (spese di missione e funzionamento).

Sulle autorizzazioni di spesa di detto Fondo hanno profondamente influito, oltre all'art. 18 della legge n. 46, la legge finanziaria/bis 7 agosto

1982, n. 526; la legge finanziaria 26 aprile 1983, n. 130; la legge finanziaria 27 dicembre 1983, n. 730.

Nel 1983 sono stati effettuati, *conformemente all'importo delle autorizzazioni di cassa ricevute*, i sottoelencati versamenti al Fondo:

— lire 250 miliardi in conto gestione di competenza;

— lire 500 miliardi in conto gestione residui 1982.

Nel corso del 1983 non sono stati emessi ordinativi di spesa.

Per quanto riguarda, infatti, « l'innovazione tecnologica », si è dovuta definire con gli organi della CEE la compatibilità degli aiuti della legge n. 46 con le regole della concorrenza e attendere la registrazione (avvenuta nel 1984) di un decreto che regola particolari Commissioni (già previste dalla legge finanziaria n. 130/83).

La legge n. 696 è stata emanata il 19 novembre 1983 e pertanto solo nel corso del 1984 è stato possibile procedere ad erogazioni.

In conclusione è da far presente che la gestione dei capitoli e dei fondi si complica sempre di più per l'incredibile accavallarsi di norme.

Per i capitoli 7541 (contributi legge n. 623/59), 7542 (legge n. 1101/71) e 7543 (legge n. 464/72), è stato chiesto a tutti gli istituti di credito di far conoscere l'esatta situazione delle pratiche per le quali al decreto di concessione, da tempo emanato, non è seguita richiesta di liquidazione, ovvero, pur in presenza di un decreto ministeriale di liquidazione, non si è avuta, o si è avuta parziale, richiesta di erogazione delle rate di contributo statale. Ciò al fine di eliminare gli impegni che in realtà non avrebbero più ragione d'essere e riversare così, come da legge, le somme residue negli stanziamenti per il funzionamento del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 e della legge n. 675.

Circa le osservazioni della Corte dei conti sui residui di stanziamento della rubrica IV (fonti di energia) e sui ritardi applicativi della legge sul credito agevolato al commercio, si rinvia a quanto sarà precisato più appresso.

ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

Direzione Generale delle Assicurazioni.

A seguito della riforma introdotta dalla legge 12 agosto 1982, n. 576, sulla riforma della vigilanza in materia di assicurazioni private, la direzione generale delle assicurazioni private e d'interesse collettivo è stata opportunamente riorganizzata.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1983, n. 315, sono state fra l'altro espressamente indicate all'art. 1, le funzioni della direzione generale che è tenuta a:

a) predisporre gli studi e gli atti necessari per la determinazione dell'indirizzo amministrativo nel settore delle assicurazioni private e di interesse collettivo per l'emanazione delle direttive per l'esercizio dei poteri attribuiti dalla legge 12 agosto 1982, n. 576, all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP);

b) elaborare la relazione annuale sullo stato della politica assicurativa;

c) predisporre i provvedimenti di competenza del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato in materia di assicurazioni private e di interesse collettivo;

d) svolgere tutte le attività necessarie per l'esercizio della vigilanza sull'ISVAP e per la richiesta e l'acquisizione del parere della Commissione consultiva per le assicurazioni private, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449, e successive modificazioni;

e) curare la tenuta degli albi degli agenti e dei mediatori nel settore delle assicurazioni;

f) predisporre tutti gli atti necessari per l'esercizio delle attribuzioni demandate da leggi e regolamenti al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

g) esplicare tutte le funzioni già da essa esercitate e che non siano state espressamente attribuite all'ISVAP dalla legge 12 agosto 1982, n. 576.

Pertanto, come traspare dall'elencazione innanzi riportata, nella sfera di competenza della direzione rientrano, oltre alle « funzioni residue » di cui è detto nell'art. 28 della legge n. 576 del 1982, anche quelle che scaturiscono dalle nuove attribuzioni di cui all'artt. 1 e 2 della legge in parola.

Circa i rapporti che intercorrono tra Ministero ed ISVAP occorre ricordare che, come ripetutamente affermato anche in dottrina, all'ISVAP sono attribuite essenzialmente funzioni di vigilanza sulle imprese di assicurazione con i connesi compiti di indagine, di controllo e di proposta, mentre al Ministero fanno capo le funzioni decisionali oltre, ovviamente, quelle generali di indirizzo.

Per quanto riguarda i concorsi banditi a suo tempo, per il cessato ruolo tecnico ispettivo delle assicurazioni private, si precisa che è imminente l'assunzione di 5 elementi risultati vincitori per la carriera direttiva; mentre con decreto ministeriale 2 agosto 1983 è stato revocato il concorso a 7 posti nella carriera di concetto (e non a sette posti nella carriera direttiva, come indicato nella relazione della Corte dei conti).

Direzione Generale delle Miniere

La Corte rileva che a nessun adeguamento organizzativo ha dato luogo la legge 752/1982 sull'attuazione della politica mineraria che attribuisce alla direzione nuovi compiti, alcuni dei quali del tutto nuovi per il suo apparato (a tal proposito, è da segnalare che la Corte ha omesso, nelle sue articolazioni, il Servizio minerario che tratta i minerali diversi dagli idrocarburi).

Quanto al personale del Corpo delle Miniere destinato alle regioni, in un primo tempo l'Amministrazione ha sostenuto la tesi, poi abbandonata per l'opposizione dell'ufficio di controllo, che i posti occupati dagli

impiegati messi a disposizione dalle regioni, ai sensi del decreto del Presidente della Republica 24 luglio 1977, n. 616, fossero da considerare disponibili, anche se gli impiegati stessi non fossero stati ancora formalmente iquadrati nei ruoli regionali.

Direzione Generale della Produzione Industriale

La Corte dei conti osserva che neppure tale direzione ha attuato, nel corso dell'esercizio 1983, alcun potenziamento nella struttura del personale nonostante i maggiori compiti derivanti dalla politica di sostegno alle imprese in difficoltà e di sviluppo dell'apparato industriale.

In effetti, la direzione, come tutto il Ministero risente di una certa carenza di personale, in particolare della carriera esecutiva.

ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

Interventi per l'innovazione tecnologica.

In relazione alla legge 46/82, si sottolinea che, mentre gli impegni sul Fondo vengono assunti sulla globalità dei costi dei programmi le erogazioni sono effettuate a stati di avanzamento.

Inoltre la legge prevede che venga erogato solo l'80 per cento del dovuto, in quanto il restante 20 per cento viene trattenuto dal Ministero come garanzia ed erogato alle imprese a programma terminato, una volta raggiunti gli obiettivi di esso.

Sulla base delle documentazioni finora pervenute, si evidenzia una durata dei programmi pari a tre anni; di conseguenza si ha una erogazione che al massimo può raggiungere nel corso del 1984 il 26 per cento circa delle somme impegnate.

Se si considerano le delibere di ammissione ai benefici del Fondo effettuate da questo Ministero al 31 dicembre 1983, si evidenzia un totale assorbimento delle disponibilità del Fondo dagli impegni deliberati.

Alla luce di quanto sopra, non si evidenziano residui sul capitolo 7548.

Interventi per la ristrutturazione e la riconversione industriale (legge n. 675).

La Corte afferma che l'esame del Rendiconto per il 1982 (e quello per il 1983, di recente presentato) è collegato a quello dei tre esercizi precedenti relativi alla Sezione di Controllo.

Si osserva, però, al riguardo che nel 1982 e nel 1983 non è stata effettuata alcuna delle spese che la Corte ha contestato negli anni decorsi.

Anche l'affermazione contenuta a pag. 496, secondo cui « non si è verificata nel 1983 la concreta erogazione alle imprese previste dagli artt. 3 e 4 della 675 », non sembra esatta perchè, come riferito nel Rendiconto alla Corte per il 1983 le erogazioni sono iniziate verso la fine dello scorso anno ed ora avvengono a pieno ritmo. Il cumulo con altri incentivi non *è ammesso per il medesimo programma di investimenti.*

Credito agevolato alle industrie del Centro Nord (decreto del Presidente della Repubblica n. 902).

Il rendiconto del 1981 riguarda n. 81 pratiche e, quindi, non se ne possono dedurre statistiche sulla reale applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 verso particolari settori economici o sulle finalità raggiunte. Il Rendiconto per il 1982, invece, è indirizzato a circa 700 posizioni e quello del 1983 a circa 1.400 posizioni.

Interventi nel settore delle fonti di energia (legge 308/82).

Nel 1983 e nel primo semestre del 1984, l'Amministrazione ha completato le istruttorie di propria competenza di tutte le richieste di contributo pervenute entro il 31 dicembre 1983, della legge 308.

Tuttavia, essendo le richieste ampiamente superiori alle disponibilità finanziarie, sono stati predisposti i decreti di concessione fino alla concorrenza delle somme stanziate.

Un primo gruppo di tali provvedimenti è stato inviato alla Corte dei conti, per la registrazione. La Corte ha mosso rilievo all'Amministrazione soprattutto sulla base di una non puntuale corrispondenza alla legge della normativa secondaria di attuazione emanata dal Ministero.

Nel recepire la indicazioni ricevute, è stata predisposta la nuova normativa secondaria che, presentata agli Organi di controllo, è stata da questi registrata nel dicembre 1984.

La nuova normativa prevede, tra l'altro una più attenta identificazione sia degli adempimenti procedurali posti a garanzia dell'erogazione del pubblico denaro che delle procedure formali al fine di consentire la massima rapidità di erogazione.

A seguito di ciò è stato possibile riproporre i nuovi provvedimenti di concessione e di erogazione relativi all'art. 10 che esauriranno i residui dei capitoli 7708 e 7709 e, per quanto attiene all'art. 14, i provvedimenti di erogazione per iniziative già realizzate che assorbiranno il 50 per cento circa delle somme disponibili.

Il restante 50 per cento sarà impegnato su decreti di concessione per iniziative in corso di esecuzione.

Per ciò che riguarda i contributi ex art. 11 della legge, il CIPE ha deliberato nella riunione dell'11 ottobre 1984.

Inoltre per i capitoli di spesa la cui gestione è stata delegata alle regioni si segnala che il Ministero, sulla base della ripartizione effettuata dal CIPE, ha provveduto alla assegnazione dei fondi.

Sono in corso di emanazione gli ordinativi di pagamento alle Regioni nei limiti delle disponibilità di cassa dell'esercizio 1984.

Occorre, inoltre, ricordare che, in relazione all'art. 8 della legge, il quale prevede l'introduzione di una linea di credito in conto interessi sui mutui bancari, occorrerà attendere le comunicazioni delle Regioni sulle cifre effettivamente impegnate al fine di stimare le successive annualità da assegnare a ciascuna Regione.

Infine, come già detto, pichè l'ammontare del residui risulta insufficiente a finanziare le iniziative ritenute meritevoli di contributo, si rende necessario e indifferibile il rifinanziamento della legge.

Incentivi al settore commerciale.

In merito a quanto osservato dalla Corte, si precisa innanzitutto che, nel corso del 1983, sono stati emanati 561 decreti di concessione-liquidazione relativi a finanziamenti approvati dal Comitato di gestione successivamente all'entrata in vigore della legge 887/82.

In secondo luogo, per quanto riguarda il problema dei residui, si osserva che, se si esamina il rapporto fra i residui di stanziamento e la complessiva autorizzazione di spesa in relazione agli ultimi esercizi, dal 1980 al 1983, si riscontra un notevole miglioramento nella capacità di spesa di questa Amministrazione.

A titolo esemplificativo, si fa notare che gli impegni assunti a tutto il 1981 ammontavano a 37,48 miliardi di lire, mentre nel solo 1983 sono stati formalmente impegnati 45,70 miliardi.

Lo stesso può dirsi per quanto riguarda i pagamenti che, a tutto il 1982 ammontavano a 1,11 miliardi, mentre nel solo 1983 sono stati di 8,78 miliardi.

Applicazione ultrattiva di leggi d'intevento ai settori industriali.

Come già detto, è stata inviata una circolare a tutti gli istituti di credito per una chira ricognizione degli impegni assuti sulle leggi n. 623, 1101 e 464.

In base alla deliberazione della sezione di controllo della Corte del 3 febbraio 1984 si è già cominciato a rivedere caso per caso quanto dovuto secondo gli indici ufficiali dell'ISTAT (si tratta di numerosi casi che vanno dal 1973 al 1979).

Tuttavia, si teme un notevole ed impegnativo contenzioso ad iniziative degli istituti di credito.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

Si formulano le seguenti osservazioni in merito a taluni aspetti rilevati dalla Corte dei conti:

a) ECCEDENZE DI SPESA SUL CAPITOLO 3531 (*relativo alle spese per le inchieste sugli infortuni ecc.*) .

L'art. 6 della legge 508 del 4 agosto 1984 riguardante l'approvazione del rendiconto generale dello Stato per l'anno 1982 convalida le eccedenze di impegni e di pagamento risultanti in sede consuntiva sul conto della competenza, dei residui e della cassa per i Ministeri espressamente indicati, tra cui il Ministero del lavoro, specificatamente per il capitolo 3531. Identica disposizione è stata riportata anche nella legge relativa all'approvazione dal consuntivo per il 1983 e degli anni successivi ogni qualvolta il fenomeno abbia a verificarsi.

b) GESTIONI FUORI BILANCIO: FONDO PER LA MOBILITÀ DELLA MANODOPERA, FONDO PER IL FINANZIAMENTO INTEGRATIVO DEI PROGETTI SPECIALI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE, FONDO DI ROTAZIONE PER L'ACCESSO AL FONDO SOCIALE EUROPEO E AL FONDO REGIONALE EUROPEO.

In linea generale non si può condividere l'ipotesi preferenziale che vorrebbe ricondurre nel bilancio dello Stato alcune delle gestioni fuori bilancio istituite o richiamate dalla legge n. 845/1978: l'opinione manifestata non appare foriera di diversa funzionalità ove permangono immutati gli attuali fattori qualitativi e quantitativi.

A titolo d'esempio si cita la macchinosa procedura per l'acquisizione delle entrate stabilita dall'art. 26 della predetta legge 845 che, dal punto di vista operativo segnala rallentamenti nell'azione amministrativa.

Relativamente agli interventi finanziari per la riqualificazione professionale in regime di ristrutturazione e riconversione industriale si deve ricordare che la competenza fu restituita al Ministro del lavoro mentre l'istituzione di tali provvidenze risale al 1977. Ebbene solo le iniziative assunte dall'Amministrazione all'inizio del 1980 permisero l'attivazione di queste misure di sostegno all'occupazione.

Sul piano giuridico-formale la spesa pubblica può essere esercitata allorquando si siano realizzate obbligazioni giuridicamente perfezionate ossia quando sia stato completato l'*iter* del procedimento amministrativo. Qui occorre rilevare che i provvedimenti di concessione dei

contributi restano, oggi, subordinati a centri decisionali esterni al Ministero, i quali intervenendo in sede di consultazione obbligatoria o di diversa forma deliberativa provocano il notevole allungamento dei tempi necessari a provvedere.

Di conseguenza dovrebbe essere adottato un più agile modello di procedura che concorra a rendere più efficace il servizio pubblico sul quale non mancano doglianze del mondo produttivo.

Circa l'avanzo di amministrazione e i residui passivi del fondo per la mobilità della manodopera pesano, oltre quanto precisato, soprattutto i rimborsi e le somme dedotte nella rubrica « previdenza sociale » nella misura rispettiva del 53,56 per cento e dell'80,44 per cento, i quali non sono stati praticati per carenza di istanze da parte dell'INPS e della documentazione probatoria.

L'affermazione relativa al finanziamento integrativo dei progetti speciali (art. 26 della legge 845), secondo la quale l'Amministrazione avrebbe eseguito interventi integrali, non risponde alla realtà: vero è che il Ministero, attenendosi alla lettera della legge, ha preteso ed ottenuto il concorso finanziario delle regioni a cui, talvolta, si è aggiunto quello del Fondo sociale europeo.

Il fatto poi che gli impegni di spesa siano stati di entità modesta è dipeso fondamentalmente, come del resto è stato precisato alla Corte dei conti, dalla sostanziale inattività di parte regionale.

Un'ultima osservazione riguarda le somme del fondo sociale europeo affluite al fondo di rotazione: nel 1982 esse sono ammontate a 59,3 miliardi e non a 459,3 miliardi.

Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative

Gli accertamenti istruttori effettuati dalla Corte dei conti in merito ai rendiconti dal 1975 in poi si sono conclusi con l'approvazione del visto di regolarità da parte della Corte medesima, che ha pienamente accolto i chiarimenti forniti da questa Amministrazione in ordine ai rilievi che erano stati mossi e che riguardavano il ritardo nell'acquisizione dei contributi dovuti dalle cooperative, talune modalità della gestione di tesoreria, la gestione a tipo convittuale dei corsi di aggiornamento per gli ispettori.

Fondo speciale infortuni

In materia di prevenzione infortuni questa Amministrazione ritiene, in linea generale, di dover far presente quanto segue.

Per effetto del decreto del Presidente della Repubblica 619/1980 all'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro è stata attribuita « la individuazione dei criteri di sicurezza e dei relativi metodi di rilevazione ai fini dell'omologazione nonchè ai fini delle specifiche tecniche applicative » agli effetti di quanto disposto dal testo unico previsto dall'art. 24 della legge di riforma sanitaria.

Tuttavia, in conseguenza della mancata attuazione del citato art. 24, ma soprattutto in relazione a quanto disposto dalla successiva legge n. 597/82, di conversione del decreto legge 30 giugno 1982, n. 390 la quale, all'art. 2 p. 3 attribuisce a questo Ministero, sia pure unitamente a quelli dell'Industria e della Sanità, competenze primarie in materia di omologazione dei prodotti industriali, la natura della competenza del predetto Istituto deve considerarsi modificata da esclusiva a puramente consultiva.

Ciò premesso, per quanto riguarda in particolare la gestione del Fondo speciale infortuni si riferisce quanto segue.

Già negli anni precedenti la Corte aveva rilevato la scarsa utilizzazione del Fondo in esame.

Peraltro ad iniziare dall'anno 1981 sono state assunte iniziative intese ad attivare la predetta gestione.

In particolare, per quanto si riferisce all'esercizio finanziario 1983, sono state accolte n. 40 richieste di contributo per studi e ricerche nel settore delle discipline infortunistiche e della medicina sociale in genere (lettera *c*), art. 9 della legge n. 248/76 per le quali è stata erogata la somma complessiva di lire 2.067.918.540.

Relativamente alla realizzazione delle finalità del Fondo prevista dalla lettera *b*) del citato art. 9 (sovvenzioni ad Istituti aventi per scopo il mantenimento e l'educazione di orfani di infortunati morti sul lavoro e l'assistenza in genere agli infortunati) è stata esaminata nel 1984 la richiesta dell'ANMIL alla quale l'eventuale contributo verrà erogato quanto prima.

Per quanto riguarda i contributi al finanziamento dello speciale assegno corrisposto ai superstiti dei grandi invalidi al lavoro deceduti per cause estranee all'infortunio e alle malattie profesionali di cui alla lettera *c*) del richiamato art. 9, è in corso di perfezionamento il provvedimento per l'erogazione di un ulteriore contributo all'INAL, in aggiunta a quello già versato di lire 400.000.000.

Fondo per il finanziamento degli enti di patronato e di assistenza

Per quanto concerne la rilevata non completa attuazione delle norme di legge relative agli Istituti di patronato e di assistenza sociale, di cui all'art. 2 della legge 27 marzo 1980, n. 112, il provvedimento attuativo, che già aveva formato oggetto di studio e di elaborazione da parte di apposite commissioni presso il Ministero, non è stato ancora definito poichè la commissione attualmente operante, a differenza della precedente, ha ritenuto di orientare, i propri lavori verso la predisposizione di una normativa, alternativa al decreto del Presidente della Repubblica previsto dal menzionato art. 2 della legge 112/1980, che costituisce, in effetti, un provvedimento di sostanziale riforma della attuale sistema degli Istituti di patronato.

La finalità primaria è quella di eliminare in maniera radicale alcune perplessità conseguenti all'applicazione della sopracitata legge n. 112 con particolare riguardo alla disciplina degli Enti in questione, in relazione alla loro qualificazione di Enti di diritto privato, espressa-

mente dichiarata dalla stessa legge ma non univocamente intesa in rapporto all'orientamento della Corte di Cassazione la quale non ha ritenuto sussistere carattere d'interpretazione autentica alla più volte menzionata legge n. 112, con conseguenti riflessi sugli effetti applicativi della legge stessa.

Giova aggiungere, al riguardo, con specifico riferimento alla rilevata esigenza di contenere la proliferazione degli Enti in questione, che questo Ministero, il quale si era già prefisso tale obiettivo, impegnandosi, invece, nello sforzo di rendere gli Enti attualmente operanti più efficienti attraverso la razionalizzazione delle strutture e la verifica delle attività sulla base del decreto interministeriale 26 giugno 1981, attuativo della delega prevista dall'art. 3 della legge 112/80, al quale è stata data priorità per pressanti esigenze di ordine tecnico funzionale, non ha proceduto dopo l'anno 1972 al riconoscimento di alcun Ente di patronato, malgrato le richieste e le insistenze formulate.

Con riferimento, poi, all'osservazione riguardante il mancato recupero di contributi erogati dal « Fondo » per importi superiori a quelli successivamente liquidati in via definitiva, si deve chiarire che il Ministero ha sempre provveduto al recupero di tali contributi in sede di ripartizione definitiva dei fondi, provvedendo, con riguardo ai singoli esercizi, all'assorbimento delle somme spettanti a titoli di conguaglio quando l'esposizione debitoria dei singoli Enti risultava in eccedenza. In altri termini là dove le somme anticipate sono risultate più elevate di quelle effettivamente dovute nel singolo esercizio si è provveduto ad operare la compensazione fino alla concorrenza delle somme spettanti per l'attività svolta nell'anno considerato, riportando l'eventuale residuo saldo negativo nella contabilità dell'esercizio successivo.

A tale riguardo è opportuno evidenziare che per fronteggiare le esigenze di funzionamento degli Enti di più recente costituzione, in mancanza di elementi di valutazione tempestivi e certi, dato il meccanismo di finanziamento del tutto particolare, si è ritenuta la necessità di assicurare ad Enti giuridicamente riconosciuti i mezzi necessari per garantire una struttura organizzativa funzionale capace di realizzare, gradualmente, il migliore espletamento del servizio di patrocinio e di assistenza nei confronti dei lavoratori. Ne è derivata, conseguentemente, l'esigenza di commisurare l'attività svolta degli Enti predetti ad una valutazione pluriennale che consentisse di apprezzare le reali capacità di sviluppo funzionale e di consolidamento strutturale di ciascun Istituto, al fine di avere validi elementi di giudizio in ordine alla effettiva capacità di ciascun Ente di svolegere i propri compiti istituzionali ed alla conseguente utilità della loro permanenza.

Con riguardo, inoltre, alla osservazione relativa alla mancata acquisizione di taluni contributi a carico degli Enti previdenziali per i liberi professionisti, si deve precsare che la pronuncia giurisdizionale di cui si fa cenno non ha, in effetti, risolto il contenzioso proposto da numerosi Enti ricorrenti, avendo solo parzialmente accolto i gravami proposti in relazione ai motivi redatti, nel senso di aver riconosciuto l'assoggettabilità all'aliquota impositiva degli Enti di cui trattasi ma di aver nel

contempo ritenuta carente la motivazione dei provvedimenti di assoggettamento, risultando, peraltro, discriminato il settore della previdenza da quello dell'assistenza.

Il Ministero, d'intesa con l'Avvocatura Generale dello Stato, sta operando nel senso di trovare le soluzioni più opportune nel quadro dell'intricato contenzioso sviluppatosi nel tempo.

Fondo per il finanziamento degli Uffici di patronato ed assistenza sociale nel territorio di Trieste.

Con riferimento alla rilevata esigenza di far confluire il contributo al finanziamento degli Uffici di patronato e di assistenza sociale operanti nel territorio di Trieste si deve evidenziare che il problema, data la sua connotazione storica e politica, potrà trovare opportuna soluzione nel quadro del nuovo provvedimento normativo di cui sopra si è detto.

ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE

Organizzazione dei servizi

La breve pausa registrata nel 1983 nella progettazione dell'ammodernamento delle strutture è legata oltre che a fatti contigenti, che hanno impegnato il personale a tutti i livelli operativi, anche alla delicatezza e alla complessità di un eventuale disegno innovativo, cui fa da contrappunto, per quanto riguarda il personale, lo stato di disorientamento e la condizione di attesa verificatesi a seguito della mancata definizione dei profili professionali.

L'Amministrazione, comunque, ha predisposto di recente un piano programmatico, proiettato nel prossimo decennio, nel quale previa individuazione degli obiettivi che l'Amministrazione si prefigge di realizzare sul piano istituzionale (impiego, previdenza e formazione professionale), ne sono delineate le modalità di attuazione e precisamente:

— introduzione di un processo di decentramento amministrativo che rafforzi le funzioni e le articolazioni regionali dell'Amministrazione, di modo che possano svolgere più incisivemente i compiti loro spettanti e siano efficaci interlocutori delle regioni;

— sviluppo delle funzioni di indirizzo e di propulsione delle strutture centrali, che dovranno attendere essenzialmente a compiti di natura propositiva e di guida e non di amministrazione attiva;

— migliore gestione e sviluppo delle risorse sia come conoscenza più organica dei vari fenomeni sui quali l'attività va ad incidere, con un ricorso più accentuato ai sistemi di automazione, e sia come processo di formazione e di aggiornamento del personale, sulla base dei profili emergenti e della nuova impostazione che si vuole conferire alla azione da svolgere.

Per quanto riguarda la rilevazione della produttività vi è da dire che un siffatto problema presenta difficoltà di soluzione per tutte le Amministrazioni.

Per tale motivo il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio, che coordina la materia per tutte le Amministrazioni, ha effettuato da tempo corsi per la formazione dei funzionari interessati al problema e sta ora effettuando, con partecipazione delle singole Amministrazioni, studi separati per la messa a punto di sistemi che consentano l'effettuazione di « indicatori di produttività ».

Valutazione servizi a contratto svolti dal personale del ruolo ULMO

Circa la valutazione, in sede di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 310 del 1981 come servizio di ruolo di un periodo di tempo trascorso da un dipendente come contrattista, si precisa che lo stesso — valutato poi dalla Corte come non di ruolo a seguito di decisione della sezione di controllo — era stato riconosciuto tale per le peculiari caratteristiche del rapporto di contrattista, emergenti dalle stesse norme istitutive degli Uffici del lavoro che sono nettamente differenti dalla disciplina che comunemente regola il servizio non di ruolo e precisamente il regio decreto 4 febbraio 1937 n. 100.

Per effetto di questa infatti, non è prevista alcuna progressione giuridica e la progressione economica è limitata all'attribuzione di scatti biennali, mentre per il personale a contratto degli Uffici del lavoro vi sono molti elementi in comune con i servizi di ruolo e precisamente:

— una tabella organica articolata in varie qualifiche;

— assunzioni mediante concorsi per esame o per titoli ed esame;

— progressione giuridica mediante promozione a scelta;

— trattamento economico riferito ai vari gradi dell'ordinamento gerarchico.

Comando del personale dell'Ispettorato del lavoro presso l'I.S.P.E.S.L. e le UU.SS.LL.

In merito a tale argomento la Corte dei conti rileva che i comandi presso l'ISPESL e le UU.SS.LL. avrebbero dovuto avvenire « previa determinazione dei contigenti numerici ».

Al riguardo va osservato che i comandi di personale tecnico e sanitario dell'Ispettorato del lavoro erano disciplinati dall'art. 73 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, il quale nulla disponeva in ordine al numero degli ispettori da comandare.

È vero che l'ultimo comma rinviava all'art. 67 della stessa legge, ma con tale rinvio si è voluto stabilire soltanto che per i decreti di comando dovevano essere adottate, se applicabili, le « procedure » pre-

viste per il comando del personale dei soppressi enti mutualistici, procedure che non comprendevamo necessariamente anche la preventiva determinazione di un contigente.

Per il personale dell'Ispettorato del lavoro, quindi, non sussisteva l'obbligo di prefissare contigenti numerici, anche perchè il comando degli ispettori tecnici e sanitari poteva essere disposto unicamente su domanda degli interessati.

Tale assunto trova sostegno nell'art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 619, il quale, mentre per il personale dell'A.N.C.C. e dell'E.N.P.I. da comandare all'ISPESL e alle Unità sanitarie locali prevedeva la fissazione di contigenti, per il personale dell'Ispettorato del lavoro si limitava a stabilire i termini (poi più volte prorogati) per la presetazione delle domande e per l'adozione dei provvedimenti di comando. E ciò in relazione alla circostanza che, mentre i suddetti enti sono stati soppressi e, di conseguenza, il personale doveva essere ripartito fra gli organismi che avevano assunto le competenze dell'A.N.C.C. e dell'E.N.P.I., l'Ispettorato del lavoro continua invece a svolgere, oltre alla istituzionale attività ispettiva nel campo della previdenza sociale, anche taluni particolari compiti in materia di sicurezza del lavoro.

Concorsi

Per quanto riguarda la lentezza delle procedure concorsuali, questa Amministrazione non può non fare riferimento a quanto già fatto rilevare nelle note di osservazione relative alle relazioni degli anni precedenti.

In particolare si ribadisce che l'*iter* delle procedure è regolato da precise norme giuridiche per cui molto tempo viene impiegato in via preliminare nella ricerca dei locali a causa del numero notevolissimo dei candidati, nonchè la ricerca dei commissari esterni previsti per la composizione delle Commissioni esaminatrici.

Si fa rilevare, peraltro, che spesso dà luogo a particolari difficoltà la fissazione delle date di correzione degli elaborati e dei colloqui per i concorsi delle carriere direttive e di concetto, in considerazione del fatto che i membri esterni sono spesso impegnati e non sempre sollecitamente reperibili.

Infine, occorre considerare il tempo che intercorre fra la trasmissione dei documenti richiesta ai candidati e la loro conferma da parte di Scuole e Questure al fine di poter stendere la graduatoria definitiva.

A quanto predetto è necessario aggiungere la considerazione dei tempi tecnici necessari per l'esame di competenza dei relativi atti concorsuali da parte degli organi di controllo.

Sarebbe auspicabile, pertanto, attraverso nuove norme legislative in materia, uno snellimento delle procedure esistenti al fine di rendere più rapido e funzionale tutto l'*iter* del procedimento relativo al reclutamento del personale presso le Amministrazioni dello Stato.

Interventi per i servizi statali dell'impiego nella Campania e nella Basilicata

Riguardo a tale argomento la scarsa entità dei pagamenti effettuati è da attribuire al fatto che la procedura da porre in essere per l'acquisto di immobili è molto lunga per cui le pratiche iniziate solo ora si avviano alla conclusione. Pertanto, i relativi pagamenti saranno prossimamente effettuati in conto degli esercizi precedenti.

Per quanto concerne il movimento del capitolo 8001 le cifre menzionate sono errate perchè la competenza disponibile era di 7 miliardi e non di 20 miliardi, la massa dei residui 7 miliardi e non 50 miliardi l'autorizzazione di cassa di 6.800.000.000 e non 20 miliardi.

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

A) CONSIDERAZIONI GENERALI. - ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

La Corte ha rilevato che l'organizzazione del Ministero non riesce ad essere pienamente aderente ad una realtà internazionale in continua evoluzione. Tra le cause di questo insoddisfacente stato di cose la Corte indica: i limiti per l'attività ministeriale che derivano dalla compresenza di attribuzioni proprie di altre Amministrazioni statali; l'insufficienza di personale rispetto agli aumentati carichi di lavoro; l'inadeguata specializzazione del personale; la carenza di programmi di meccanizzazione.

Si fa presente che sui problemi sopra rilevati — di cui si condivide la fondatezza — questa Amministrazione ha attirato l'attenzione e proposto possibili soluzioni in sedi diverse, in particolare nella relazione sullo stato della Pubblica Amministrazione (art. 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93) e nella « nota preliminare » al proprio stato di previsione di spesa.

Per quanto attiene all'attività, che istituzionalmente persegue lo obiettivo di raccordare gli interventi pubblici in materia di commercio estero con gli indirizzi di politica economica generale, si conferma anzitutto l'esigenza di precisare le attribuzioni di questo Ministero, in modo da evitare duplicazioni e lacune rispetto ad altre Amministrazioni e da aggiornarle in rapporto all'evoluzione degli strumenti del commercio internazionale.

Per quanto attiene poi ai rapporti interministeriali, nel far presente che la partecipazione dei funzionari del Ministero a gruppi di lavoro e comitati è stata costante e proficua, si sottolinea la necessità di indirizzi unitari formulati a livello governativo in sede CIPES, nonchè la opportunità — segnalata dalla stessa Corte — della rappresentanza ministeriale nel CIPI e nel CIPAA.

Relativamente ad alcuni problemi sopra segnalati e ad altri cui la Corte ha fatto cenno, sarà predisposto un disegno di legge che oltre alla riforma dell'Istituto nazionale per il commercio estero potrà procedere anche ad un parziale riassetto del Ministero del commercio estero; sulle linee informative del progetto di riforma il Ministero riferirà tra breve al Parlamento.

Per quanto riguarda la dotazione organica del personale, la cui grave insufficienza persiste da tempo, nonostante il modesto incremento avutosi con l'immissione di personale di enti disciolti (23 unità), si ribadisce quanto già messo in rilievo lo scorso anno, in occasione di

analoga osservazione della Corte, relativamente agli inconvenienti causati dalla mancata attuazione della legge 312/1980 in merito all'ordinamento per profili professionali, con connessa rideterminazione degli organici e conseguente possibilità di riequilibrare gli organici per qualifiche funzionali.

Si rileva in particolare che dal 1981 non è stato possibile coprire la metà delle vacanze in dipendenza degli accantonamenti di posti previsti dall'art. 26 *quinques* del decreto-legge 30 dicembre 1973, n. 663 convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 33 (occupazione giovanile).

La esiguità numerica del personale rispetto al progressivo aumento dei carichi di lavoro, particolarmente evidenziata dalla Corte, ha ridotto l'Amministrazione a proporre alla Presidenza del Consiglio una proposta di ampliamento dell'organico che però non ancora ha trovato la sua definizione per il successivo avvio alla fase legislativa.

Per quanto concerne i programmi di meccanizzazione, si assicura che è in corso la ristrutturazione del centro meccanografico anche mediante l'acquisto di nuove apparecchiature (sistema IBM S/36) che dovrebbero consentire l'automazione di altre attività ministeriali.

B) ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

Anche quest'anno la Corte ha sottolineato gli inconvenienti che conseguono all'attuale sistema che prevede, in tema di concessione dei contributi all'ICE, un'anticipazione all'Istituto per i fondi destinati al funzionamento degli Uffici all'estero solo dell'85 per cento delle somme stanziate in bilancio (legge 31 maggio 1975, n. 185) rinviando il pagamento del saldo ad avvenuta presentazione del rendiconto.

Al riguardo lo scrivente condivide in pieno la soluzione prospettata dall'Organo di controllo affinchè, mediante una modifica delle norme vigenti in materia, venga assicurata l'erogazione all'Istituto dell'intero stanziamento del capitolo 1610 in un'unica soluzione, così eliminandosi il formarsi di residui passivi ed il ricorso ad anticipazioni bancarie da parte dell'Ente.

Il segnalato ritardo nella presentazione e nella definizione dei rendiconti relativi ai programmi promozionali (legge 16 marzo 1976, n. 71) ha formato da tempo, com'è noto, oggetto di attento esame da parte del Ministero che non ha mancato di esplicare ogni possibile azione nei confronti dell'Istituto. Vanno tuttavia considerate le notevoli difficoltà che insorgono per la necessità di dover coordinare, sotto il profilo amministrativo contabile, tutti i funzionari incaricati delle specifiche iniziative. Inoltre non può non farsi presente, nonostante gli sforzi posti in essere per la soluzione del problema, che la mole della documentazione è tale da non consentire con le attuali scarse disponibilità di personale, in tempi ravvicinati una verificazione spedita degli atti.

Attualmente è all'esame della Ragioneria centrale il rendiconto 1978, mentre è in via di definizione quello relativo al programma 1979, che si ritiene potrà essere trasmesso agli organi di controllo entro il corrente mese di ottobre.

Al fine di rendere più agevole la verificazione della documentazione di spesa si è provveduto alla rielaborazione della relativa modulistica.

In relazione poi alle osservazioni formulate dalla Corte sul divario importi programmati e spese effettivamente sostenute (fenomeno che è seguito sempre con particolare attenzione dall'amministrazione che non ha mancato peraltro di invitare l'Istituto ad effettuare più realistiche previsioni in sede di programmazione) vanno considerate le obiettive concrete difficoltà che insorgono soprattutto in relazione all'intervallo di tempo tra l'impostazione del programma e la sua effettiva realizzazione, nonchè ai problemi derivanti dalle particolari situazioni economico-politiche locali, spesso notevoli, specie nei Paesi emergenti ed in via di sviluppo.

Circa il mancato utilizzo dei fondi stanziati con l'art. 11 della legge 29 luglio 1981, n. 394, relativamente alle convenzioni che l'ICE può stipulare con piccole e medie imprese per la realizzazione in paesi extracomunitari di progetti di penetrazione commerciale la stessa Corte riconosce la necessità di una modifica della predetta normativa al fine di superare le difficoltà che, in sede attuativa, si riscontrano per la individuazione delle spese che devono essere poste a carico dell'impresa. Un'iniziativa in tal senso già assunta dall'amministrazione nella precedente legislatura (disegno di legge n. 3781/C) potrà essere ripresa nel progetto di riforma dell'ICE, di cui si è fatto cenno innanzi.

Con riguardo alle osservazioni formulate dalla Corte sui criteri adottati nella determinazione dei contributi ad enti fieristici ed associazioni di produttori (legge 1083 del 1954) opportuni chiarimenti sono stati forniti al competente ufficio di controllo in sede di risposta ai rilievi istruttori formalizzati su alcuni provvedimenti, per cui le notazioni stesse possono attualmente ritenersi superate.

In relazione ad alcune perplessità formulate in tema di contribuzioni in favore di consorzi (legge 21 maggio 1980, n. 240) sulla possibilità di cumulo con agevolazioni similari concesse da altri enti pubblici, va richiamato il parere espresso dal competente comitato interministeriale il quale ha ritenuto cumulabili i contributi ex legge 240/81 con erogazioni provenienti da altri enti, sia perchè esse trovano origine da normative diverse e con finalità non coincidente con quelle della predetta legge, sia perchè il sodalizio che ne beneficia utilizza tali mezzi finanziari per un potenziamento degli enti consortili.

Infine la prassi, che la Corte definisce anomala, di concentrare l'inoltro al competente ufficio di controllo di tutti i provvedimenti con i relativi titoli di spesa verso la fine dell'esercizio, è determinata dalla necessità di non poter avviare i relativi procedimenti istruttori prima del 31 marzo (termine di scadenza per l'inoltro delle domande), per cui, tenuto altresì conto della convocazione dell'apposito Comitato interministeriale (che difficilmente potrà riunirsi prima di settembre) il perfezionamento dei provvedimenti concessivi si realizza in sostanza nel quarto trimestre dell'anno.

Quanto poi al giudizio non positivo sull'operatività dell'art. 10 della legge n. 394 dell'81 (nel 1983 sono stati inoltrati alla Corte i primi tre decreti di concessione di contributi a Consorzi per l'esportazione di

prodotti agro-alimentari e per l'offerta turistica) devesi rilevare che, malgrado la tempestiva emanazione di circolari esplicative da parte del Ministero preceduta, a suo tempo, da riunioni con le Amministrazioni e le Regioni interessate, purtroppo solo pochissime richieste di contributo sono pervenute.

L'Amministrazione sta assumendo pertanto opportune iniziative per accertare i motivi che impediscono il pieno utilizzo di questo intervento finanziario.

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI.

La Corte dei conti formula notazioni critiche evidenziando una inadeguatezza di fondo delle attuali strutture burocratico-amministrative del Ministero a fronte della molteplicità dei compiti sullo stesso gravanti in connessione alla complessa normativa, nazionale ed internazionale, regolante la materia marittima e alle numerose e rilevanti problematiche di ordine economico che al presente investono il settore e che richiedono per la loro soluzione tempestivi e decisivi interventi. Tale inadeguatezza strutturale si riverserebbe secondo la Corte in una azione amministrativa sovente non tempestiva e adeguata.

In particolare, notazioni negative vengono formulate a proposito della ritardata operatività delle leggi: 17 febbraio 1982, n. 41 concernente il « Piano per la razionalizzazione e sviluppo della pesca marittima » e 31 dicembre 1982, n. 979 recante « disposizioni per la difesa del mare dall'inquinamento ».

Nel mentre sulla rilevata inadeguatezza delle attuali strutture del Ministero, a fronte della molteplicità delle attribuzioni, in linea di massima si concorda (come peraltro è stato già segnalato da questa stessa Amministrazione negli anni passati), per quanto concerne la ritardata attuazione delle leggi sovramenzionate, in particolare si osserva:

— *legge 17 febbraio 1982, n. 41*:

Con decreto ministeriale 1° febbraio 1983 è stato approvato lo *schema preliminare di piano nazionale della pesca*, previsto dall'art. 35, valido per il periodo 12 aprile 1983 - 11 aprile 1984 (suppl. ord. alla *G.U.* n. 99 del 12 aprile 1983).

Il ritardo con cui è stato elaborato ed approvato detto schema è dovuto al fatto che è stato necessario in primo luogo concertare con il Ministero del tesoro le norme di attuazione della legge 41/82, approvate con decreto interministeriale del 9 novembre 1982.

A tale riguardo si fa presente che ai sensi del 3° comma dell'art. 35 della legge, lo schema preliminare può essere attuato soltanto a partire dalla data di emanazione delle norme di attuazione della legge in argomento. Di conseguenza, lo spostamento della data di emanazione delle norme di attuazione e quindi della data di inizio di applicazione dello schema, ha comportato automaticamente anche lo slittamento della decorrenza del Piano triennale successivo.

Altre difficoltà sono derivate dalla necessità di raggiungere il massimo dei consensi dei rappresentanti delle categorie interessate sui criteri posti alla base dello schema preliminare. Difatti la programmazione, cioè, la scelta delle azioni, delle priorità e delle misure necessarie per avviare la gestione razionale delle risorse biologiche e finanziarie, ai fini del conseguimento degli obiettivi stabiliti dalla legge, ha richiesto una fitta serie di riunioni anche informali, per armonizzare gli interessi contrapposti rappresentati negli organi collegiali.

Per quanto concerne l'attuazione dello schema preliminare di piano e con riferimento alle iniziative previste dallo stesso (pratiche pregresse relative alla costruzione di navi; ammodernamento di navi; acquacoltura; impianti a terra; spacci, etc.; delle cooperative; demolizione di navi vetuste; credito di esercizio; costituzione di società miste; incentivi alla cooperazione) sono pervenute complessivamente sino ad oggi n. 1870 domande. Di queste, n. 1662 sono state già istruite e completate e sottoposte al parere del Comitato finanziamenti ex art. 23. Altre n. 208 sono state istruite ma non ancora completate in quanto gli interessati non hanno fornito la documentazione o i chiarimenti richiesti in base alle norme di attuazione.

Alla data odierna risultano sostanzialmente impegnati tutti i fondi disponibili su:

— Fondo centrale per il credito peschereccio: 42.450 milioni;

— Contributi a fondo perduto 12.825 milioni;

— Contributo straordinario a favore dell'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima: 1.500 milioni.

I fondi disponibili per lire 55.275 milioni (42.450 + 12.825) non sono stati sufficienti a soddisfare le richieste di mutui e contributi a fondo perduto (ammontanti complessivamente ad oltre 135.000 milioni).

Per quanto concerne la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca e all'acquacoltura, l'art. 7 della legge 41 ha previsto che l'elenco degli studi e delle ricerche da effettuare a sostegno e nell'ambito del Piano nazionale della pesca deve essere allegato al Piano medesimo, di cui costituisce parte integrante.

In attuazione di tale norma, in allegato al citato schema preliminare è stato inserito l'elenco degli studi, delle ricerche e delle campagne sperimentali, con l'indicazione delle tematiche generali e dei sottotemi specificamente stabiliti così come proposti dal Comitato per il coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima.

Complessivamente sono stati approvati dal detto Comitato n. 72 progetti con i quali si da l'avvio ad un programma coordinato di ricerca nel settore della pesca e dell'acquacoltura che rappresenta per l'Italia un evento di notevole rilevanza.

Per quanto concerne infine il ritardo nell'adozione del primo Piano nazionale 1984-86, questo è giustificato anche dai seguenti fatti e circostanze non prevedibili: il Parlamento, nell'approvare la legge finanziaria 1984 nella quale erano stati previsti gli stanziamenti per il piano

in questione, ha deciso di non rendere subito disponibili i fondi relativi attraverso l'inserimento degli stanziamenti medesimi nella tabella C) della legge medesima. Ciò ha comportato la necessità di predisporre un'apposita legge di rifinanziamento approvata dal Consiglio dei Ministri ed attualmente all'esame dell'VIII Commissione Senato (atto n. 857).

Il documento relativo al Piano 84-86 è stato comunque già predisposto e si trova attualmente all'esame dei competenti organi della Comunità Economica Europea ai sensi degli artt. 92 e 93 del Trattato.

Su di esso dovrà esprimere il parere il Comitato nazionale per la conservazione e la gestione delle risorse biologiche del mare.

— *Legge 31 dicembre 1982, n. 979.*

Il ritardo registrato nel 1983 in ordine allo stato di attuazione della legge 979/82 per la difesa del mare, va imputato a due ordini di cause, alcune determinate dalla stessa legge, altre derivanti dalle difficoltà organizzative incontrate dalla Amministrazione, a livello sia centrale che periferico, per assicurare non soltanto la normale gestione, già oberata dai compiti ordinari derivanti dalle numerose disposizioni nazionali ed internazionali, ma anche l'adeguato avvio dell'attuazione del nuovo complesso normativo.

A questo riguardo non si può non sottolineare anche la macchinosità delle vigenti disposizioni in materia di pubblici concorsi che non hanno ancora consentito l'avvio delle relative procedure di assunzione del personale da destinare al nuovo servizio, sia al centro che in periferia, onde conseguire quella adeguata, effettiva consistenza organica di personale, qualificato anche sotto il profilo di una auspicata professionalità.

Si deve anche sottolineare la persistenza delle difficoltà derivanti dalla stessa legge 979 che subordina le possibilità di concreti, puntuali interventi organizzativi dei servizi da costituire all'adozione del Piano generale di difesa delle coste dall'inquinamento e di tutela dell'ambiente marino.

Al riguardo, si fa presente che, per la redazione dello stesso Piano, verranno formulate entro l'anno in corso le necessarie linee guida, nel mentre è prevista, per la sua concreta elaborazione, la partecipazione di enti pubblici con particolari esperienze in materia di pianificazione ambientale.

Per quanto attiene invece ai servizi da istituire ai sensi dell'art. 2 della legge, si stanno definendo gli elementi indispensabili per:

a) la realizzazione del sistema di sorveglianza sulle attività svolgentesi lungo le coste;

b) la progettazione del Centro Nazionale di Coordinamento generale raccolta dati, da realizzare nell'ambito dell'Ispettorato Centrale per la difesa del mare.

Contestualmente si procederà alla dotazione dei mezzi occorrenti per i centri operativi già individuati con i decreti ministeriali 7 dicembre 1983 e 11 gennaio 1984.

In entrambi i casi le procedure relative verranno ultimate entro l'anno in corso.

Per quanto riguarda le unità da acquisire in funzione degli obiettivi indicati dalla legge 979/82 per l'attuazione del servizio di vigilanza previsto dal citato articolo 2, paragrafo *c*), è in via di ultimazione l'approntamento delle relative specifiche tecniche sulla base dei suggerimenti delle Amministrazioni interessate, in particolare il Ministero della difesa, e sono ormai prossime le relative procedure d'acquisto (mediante gara d'appalto) le cui modalità sono in corso di definizione.

Infine, per quanto concerne l'istituzione delle riserve marine, sono in corso le procedure per la costituzione della riserva di Ustica. Per le rimanenti riserve è stato definito un modello di indagine ai fini dell'accertamento di tutti gli elementi richiesti dall'art. 26 della legge 979/82 onde poter pervenire alla formulazione della proposta di istituzione delle riserve marine nelle località indicate dall'art. 31.

In materia di risanamento dell'*industria cantieristica*, premesso che la stessa Corte sembra riconoscere, per quanto attiene l'esercizio 1983, la positiva azione, sia pure limitata nel tempo, delle leggi 598-599-600 del 14 agosto 1982 previste nell'ambito del Piano di ristrutturazione e sviluppo del settore a suo tempo predisposto, va sottolineato che, nel corso del 1984, l'Amministrazione, in considerazione del permanere dello stato di crisi dei settori cantieristico e armatoriale, ha predisposto un nuovo documento programmatico di interventi nei comparti predetti per il triennio 84-86 documento che, approvato dal CIPI nel giugno del c.a., è stato già tradotto nei conseguenziali provvedimenti normativi attualmente all'esame del Parlamento.

Detti provvedimenti si sostanziano come segue:

— disegno di legge di rifinanziamento delle leggi 598 (contributi alle riparazioni navali) e 599 (contributi ai cantieri) che introduce appropriate modifiche al precedente sistema di sostegni per rendere lo stesso più efficace al fine di sollecitare « nuova domanda » e così utilizzare, nella massima misura possibile, la potenzialità produttiva dei cantieri nazionali;

— disegno di legge di rifinanziamento delle leggi 361 (credito navale) e 600 (contributi per demolizioni) introducente per la prima volta un particolare strumento di incentivazione anticongiunturale per le imprese armatoriali volto a ricostituire un adeguato margine di liquidità delle stesse attraverso l'anticipazione di taluni ratei di contributi sul credito navale.

Complessivamente le suddette leggi prevedono nei settori cantieristico e armatoriale un investimento complessivo nel triennio di 1.650 miliardi.

Per quanto concerne la situazione di crisi dei porti che, come esattamente ritiene la Corte, richiede l'adozione di misure volte a conseguire, attraverso anche il ridimensionamento dei costi dei servizi un maggiore livello di produttività e di concorrenzialità degli scali marittimi, nel corso del 1984, oltre che dare ulteriore corso agli adempimenti previsti dalla legge 23 maggio 1983, n. 230 in materia di esodo agevolato

dei lavoratori portuali e dei dipendenti degli enti e aziende, sono stati varati ulteriori rilevanti provvedimenti nel settore, quali:

— legge 13 agosto 1984, n. 469, con la quale sono state stanziate ulteriori somme per l'accelerazione delle predette procedure di esodo dei lavoratori delle compagnie portuali (contributi al Fondo di gestione per complessive lire 168 miliardi nel triennio 1984-86; contributi all'INPS per 125 miliardi nel biennio 1985-86 per l'estensione dell'istituto della Cassa Integrazione guadagni ai lavoratori portuali che dovessero risultare ulteriormente in esubero);

— disegno di legge, già approvato dal Consiglio dei Ministri, contemplante uno stanziamento complessivo di 186 miliardi nel 1985 per il risanamento finanziario degli enti portuali, risanamento che si pone come presupposto indispensabile per una successiva riforma gestionale degli stessi (il relativo schema di disegno di legge è già in corso di messa a punto) volta a restituire agli enti portuali, attraverso la formulazione di una disciplina uniforme e la ridefinizione del proprio ruolo, gli indispensabili caratteri di organismi di promozione e sviluppo dei traffici marittimi commerciali, dotati della maggiore autonomia decisionale e finanziaria fermo restando il potere di vigilanza e di controllo dell'Amministrazione marittima.

2. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

Circa le notazioni critiche in materia di servizi, posto che la Corte, peraltro, riconosce come idonea in linea generale l'attuale articolazione degli stessi almeno come formula organizzativa « astratta », non si può non concordare sulla esigenza altresì espressa dall'Organo di controllo acchè il Ministero assuma una più precisa fisionomia di « strumento tecnico » di intervento dello Stato in importanti comparti produttivi dell'economia nazionale all'uopo dotandosi di un apparato professionale adeguatamente qualificato.

Su tale via, in effetti, l'Amministrazione si è già mossa; basti considerare le menzionate leggi 41/82 e 979/82 che prevedono l'assunzione di personale, a vari livelli, tecnicamente qualificato, in relazione ai programmi operativi che entrambe le leggi contemplano.

Va considerato comunque, in relazione sempre al sovra delineato carattere di strumento tecnico di intervento che il Ministero dovrà assumere, che, nel febbraio del c.a. è stato predisposto e diramato un disegno di legge di riforma dell'Amministrazione che, attribuendo al Ministero della marina mercantile la nuova denominazione di « Ministero del Mare », ne ridefinisce i compiti istituzionali alla luce delle accresciute competenze registrate nell'ultimo decennio, ponendo nello stesso tempo le norme generali della programmazione in materia marittima e portuale.

Ciò detto, e venendo più al particolare, si osserva:

— a proposito della denunciata inadeguatezza delle attuali strutture, soprattutto tecniche, di supporto all'azione amministrativa del Ministero, la Corte dei conti cita, a titolo di esempio, la partecipazione del R.I.Na., con attribuzione di funzioni certificatorie, ai procedimenti

amministrativi finalizzati ai provvedimenti concessivi delle provvidenze previste a suo tempo dalla legge 27 dicembre 1973, n. 878 a favore della cantieristica.

Al riguardo si può sottolineare che la collaborazione del predetto istituto (avente indubbiamente natura privatistica) è prevista esplicitamente dall'art. 17 della menzionata legge 878 (e da tutte le successive leggi di proroga). Non si tratta quindi di un trasferimento di funzioni operato « in materia surretizia e anomala » come ritiene la Corte; bensì della ritenuta opportunità, da parte del Legislatore, che, nell'espletamento dei complessi procedimenti amministrativi di cui sopra, il Ministero possa avvalersi utilmente anche dell'apporto altamente qualificato di un ente tecnico di riconosciuto prestigio in sede internazionale.

Per quanto concerne la segnalata carenza degli organici delle Capitanerie di Porto, va sottolineato che come la stessa Corte peraltro evidenzia, consistenti aumenti degli stessi per quanto attiene agli Ufficiali e ai Sottufficiali, sono previsti dalla citata legge 979/82.

Qualora in futuro detti aumenti dovessero risultare ancora inadeguati rispetto alle concrete necessità ed alle accresciute attribuzioni del Corpo, non si mancherà di richiedere ulteriori immissioni di personale compatibilmente con le risorse finanziarie rese disponibili.

Circa infine la necessità prospettata di un potenziamento delle attività di vigilanza e controllo da parte dell'Amministrazione da assicurare mediante un « apparato professionalmente qualificato per l'esame dei problemi economico-finanziari e aziendalistici in grado di verificare in relazione alle priorità e ai piani e programmi di settore, i tempi, i modi di attuazione e i risultati finali dei vari interventi », anche in questo caso, ovviamente, non si può non concordare in linea di principio con quanto evidenziato dalla Corte.

Va osservato peraltro che ogni soluzione al riguardo non potrà che essere praticamente condizionata dagli effettivi ampliamenti di organico, soprattutto a livello dirigenziale, che in futuro potranno essere concretamente attuati, a fronte di una consistenza attuale del personale (a livello sia dirigenziale che impiegatizio) del tutto inadeguata rispetto anche a quelle che sono le incombenze di ordinaria amministrazione del Ministero.

3. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

a) *Navigazione sovvenzionata.*

Circa le osservazioni formulate dalla Corte, anche per gli anni passati, in ordine all'espletamento delle procedure di predisposizione e perfezionamento delle convenzioni con le società di navigazione di p.i.n., previste dalla vigente normativa, non vi sono particolari obiezioni.

Invero, l'attuale procedura è risultata defatigante, tortuosa e di ardua realizzazione. Ciò in quanto essa prevede negozi plurilaterali con diversificati « centri di interesse ».

Difatti, da una parte vi è una pluralità di amministrazioni dello Stato competenti in materia; dall'altra, le Società fornitrici dei servizi

che a loro volta debbono osservare le direttive dell'ente di gestione (IRI) avvalendosi dell'intermediazione della Finanziaria di settore (FINMARE).

Allorchè, finalmente, si riesce a comporre un articolato che rappresenti la volontà di tutte le parti interessate occorre ancora acquisire il parere del Consiglio di Stato e superare il controllo di legittimità della Corte dei conti. È facile intuire come, in tale complesso procedimento, sia sufficiente una pronunzia contraria di uno solo di questi Organi perchè l'intera procedura debba essere nuovamente ripercorsa dall'inizio.

Sulla materia, questa Amministrazione ha comunque già predisposto ipotesi di studio atte a rimuovere quei punti di contrasto sull'interpretazione della legge 684 e relativo regolamento che rappresentano ancora oggi ostacoli insuperabili per l'accordo delle varie parti contrattuali. Dette ipotesi si tradurranno quanto prima nei conseguenti provvedimenti di legge.

Afferma inoltre la Corte che l'efficienza della gestione delle Società di Navigazione a partecipazione statale del Gruppo Finmare è da ricercarsi anche nel necessario coordinamento nelle varie forme di trasporto.

Tale tematica, sulla quale non si può non concordare, sarà tenuta ben presente dai rappresentanti dell'Amministrazione particolarmente in occasione dell'elaborazione del Piano Generale dei Trasporti, com'è noto, in via di predisposizione.

Circa infine la « verifica » proposta dalla Corte, sotto l'aspetto economico, tecnico e commerciale, dei servizi di linea attualmente gestiti dalle Società del Gruppo Finmare, si fa presente che è stato presentato, già dal mese di luglio, dalla Capogruppo un « progetto di risanamento e prospettive di sviluppo dell'attività di linea ». Detto progetto è attualmente in fase di valutazione insieme alla parti sociali interessate per le opportune iniziative tecnico-commerciali da adottare, nel mentre l'Amministrazione, dal canto suo, ha già predisposto per la diramazione, uno specifico disegno di legge di integrazione e modifica della vigente legislazione in materia di servizi p.i.n., volto a garantire il mantenimento delle linee dichiarate indispensabili per l'economia nazionale e a predisporre le condizioni per far fronte, in via immediata, alla concorrenza delle flotte estere sulla base di un programma di ristrutturazione dei servizi stessi e di sostegno finanziario da parte dello Stato.

b) *Credito navale.*

Nulla da osservare circa le annotazioni della Corte, trattandosi di mera enunciazione di dati contabili sui contributi concessi nell'anno 1983 ai sensi dell'allora vigente normativa.

Per quanto concerne la nuova normativa, attualmente all'esame del Parlamento, si rinvia quanto già esposto alla voce « Considerazioni generali ».

c) *Cantieristica.*

Idem come sopra.

d) *Pesca marittima.*

Si rinvia quanto già osservato alla voce « Considerazioni generali ».

e) *Inquinamento e demanio marittimo.*

Circa le annotazioni critiche in materia di attuazione della legge n. 979/82, si rinvia a quanto già osservato alla voce « Considerazioni generali ».

Per quanto concerne il *demanio marittimo,* la Corte si è soffermata, anche quest'anno, in particolare, sul problema di maggior rilievo costituito dalla persistente inattuazione dell'art. 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ponendo in luce come la principale remora all'attuazione della norma sia da individuare fondamentalmente nella circostanza che tuttora non tutte le Regioni a Statuto Ordinario hanno espresso il loro definitivo parere — peraltro da tempo richiesto — in ordine agli elenchi delle aree di preminente interesse nazionale da escludere dalla delega prevista; parere che presenta carattere pregiudiziale rispetto all'emanazione degli appositi decreti approvativi ai quali deve intendersi subordinata l'operatività della delega stessa.

È da sottolineare al riguardo che il carattere di generalità della materia, anche in connessione con la necessità di adottare criteri uniformi, porterebbe ad escludere, in linea di principio, la possibilità dell'emanazione di provvedimenti parziali, limitati cioè ad una o più regioni; e tale orientamento è suffragato dal fatto che sono state già sollevate riserve sui criteri seguiti in sede di compilazione degli elenchi medesimi. Comunque, poichè di recente sono pervenuti altri pareri in aggiunta a quelli già acquisiti, si sta esaminando l'eventualità di ulteriori opportune iniziative in proposito.

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

Si deve innanzitutto far presente, in ordine alle considerazioni generali svolte dall'organo di controllo, che esse sono in gran parte da condividersi da questa Amministrazione avendo i problemi sollevati formato oggetto, nel tempo, di continue valutazioni e di ampia analisi anche in documenti programmatici e propositivi; peraltro non può essere ignorato il peso, d'altronde riconosciuto dalla stessa Corte, dei condizionamenti di carattere obiettivo nonchè delle ragioni di natura politica, finanziaria e sociale che finora si sono frapposti ai fini del conseguimento di una più efficace organizzazione dell'attività delle imprese a partecipazione statale, i cui risultati sono pertanto influenzati da innumerevoli fattori.

Così è da sottolineare come impegni prioritari — quali lo sviluppo industriale di aree depresse e l'esigenza di non incidere negativamente sui livelli occupazionali — abbiano vincolato nel tempo la programmazione degli Enti di gestione, ai quali è venuta a far capo una struttura produttiva assai rigida che oggi costituisce una realtà operativa talora condizionante degli ulteriori piani di sviluppo.

L'impresa a partecipazione statale si è sviluppata, di massima, nella forma di impresa medio-grande sia a livello di azienda sia, molto spesso, a livello di singole unità operative. Ciò in quanto i settori prevalenti di intervento erano tali da richiedere dimensioni imponenti (siderurgia, chimica, ecc.) mentre la figura dello « Stato imprenditore » (ancorchè indiretto, attraverso gli Enti) difficilmente avrebbe potuto realizzarsi in maniera diversa.

Oggi queste strutture si rilevano spesso prive di flessibilità e carenti della necessaria snellezza operativa.

Questa insufficiente duttilità, accentuata da un sistema di rapporti sindacali spesso rigidi, si riflettono negativamente sulla capacità di adeguare con la dovuta prontezza la produzione alle esigenze di mercato: si generano così situazioni di diseconomicità, dispersive delle limitate risorse disponibili che, conseguentemente, vengono sottratte alle necessità di nuovi investimenti, indispensabili per perseguire l'evoluzione tecnologica.

Le descritte difficoltà risultano accentuate dalle ricorrenti crisi dell'economia mondiale per fenomeni quali ampie oscillazioni valutarie, crisi energetiche, continua diversificazione delle materie prime, ecc.

*

* *

In ordine all'organizzazione dei servizi del Ministero, su cui la Corte dei conti si sofferma rilevando una mancanza di interdipendenza all'interno della struttura, va osservato che si tratta di un Ministero

molto piccolo, con una ridottissima dotazione organica — numericamente inadeguata e pertanto operante fra notevoli difficoltà — per cui possono verificarsi carenze tra vari settori, carenze che però sono di carattere oggettivo e non soggettivo, in quanto determinate proprio dalla limitatezza numerica del personale che rappresenta appunto un grosso ostacolo all'efficienza dell'attività dell'Amministrazione.

Circa la mancata emanazione del regolamento delle spese da farsi in economia, di cui all'art. 8 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, si precisa che esso è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1984, n. 218.

In merito all'acquisizione di oggetti mobili, premesso che si tratta di beni mobili di 2ª categoria (libri, riviste, pubblicazioni), la disfunzione sottolineata era legata ad una diversa concezione dell'utilizzo del bene stesso, ora modificata su osservazioni della Corte stessa.

Relativamente, poi, a quanto rilevato in ordine alla protocollazione degli atti concernenti missioni effettuate dal personale del Gabinetto del Ministro e delle Segreterie particolari dei Sottosegretari di Stato, si fa presente che questa Amministrazione si è conformata ai rilievi formulati dall'organo di controllo.

Quanto infine alla questione che l'Amministrazione continua ad utilizzare immobili in locazione, è da sottolineare come finora siano falliti i tentativi effettuati nella ricerca di una diversa sistemazione, al fine altresì di trovare una sede unitaria agli Uffici del Ministero.

In ordine a quanto rilevato circa la mancanza di un adeguato sistema informativo che interessa particolarmente lo schedario degli Enti e delle imprese a partecipazione statale, — tuttora tenuto su base manuale — e ad un livello più generale, la maggior parte degli Uffici del Ministero, si deve ricordare che la pausa verificatasi nell'« *iter* » del progetto di riforma dell'Amministrazione ha influito negativamente sulla adozione dei provvedimenti di meccanizzazione.

Peraltro, nelle more di più concrete realizzazioni, è stato messo a punto, d'intesa con gli Enti di gestione, un sistema di flusso di dati necessari per l'esercizio dei compiti di vigilanza sull'andamento economico-produttivo degli Enti controllati e delle società a partecipazione statale e sulla realizzazione dei programmi approvati.

*
* *

Con riferimento alla situazione numerica del personale, di cui viene riconosciuta la permanente carenza degli organici, va precisato che il numero dei dipendenti in servizio, occupanti posti di ruolo, è stato di 144 unità e non di 130 come indicato dall'organo di controllo.

È da rilevare che nelle suddette 144 unità sono compresi n. 6 dipendenti appartenenti al Ruolo Speciale e n. 6 unità facenti parte della pianta organica ad esaurimento del personale operaio addetto alla conduzione degli automezzi.

Ciò premesso, si sottolinea che quanto riferisce la Corte dei conti nel descrivere la situazione del personale di questo Ministero rispecchia esattamente la crescente difficoltà organizzativa dell'Amministrazione

dopo la ridefinizione della pianta organica e non si può, quindi, non condividere le affermazioni dell'organo di controllo.

In relazione all'attuale situazione del personale del Ministero si deve evidenziare che le ulteriori perdite di personale dovute al raggiungimento dell'età pensionabile nonchè ad esodi volontari anticipati, rischiano di avviare il Ministero verso la completa paralisi delle attività istituzionali.

Al fine di ovviare alla ormai insostenibile carenza di personale è ancora allo studio uno schema di disegno di legge volto ad ottenere una nuova pianta organica del Ministero, la cui sollecita approvazione da parte del Parlamento appare essenziale per conferire all'Amministrazione una migliore funzionalità.

In conseguenza dell'esiguo numero di unità in servizio e per fronteggiare le incombenti esigenze di funzionamento, è perdurato il ricorso all'istituto del comando di personale di altre Amministrazioni, prevalentemente della carriera di concetto ed esecutiva, anche se è da rilevare come le carenze di organico riguardino tutte le carriere.

Parimenti le stesse motivazioni connesse allo svolgimento della propria attività ed alla operatività degli Uffici ministeriali, in una situazione di estrema esiguità di personale di questa Amministrazione hanno reso necessario il ricorso al lavoro straordinario.

*
* *

Relativamente alle considerazioni espresse dalla Corte dei conti nella parte che interessa direttamente o indirettamente l'Ispettorato Generale per i Servizi Ispettivi, questa Amministrazione concorda pienamente con l'analisi effettuata ed in particolare con l'affermazione della natura accessoria dell'attività svolta dall'Ispettorato stesso, rispetto ai compiti istituzionalmente ad esso affidati.

Peraltro, come già in passato segnalato, il soddisfacente espletamento delle funzioni dell'Ufficio trova un limite per una serie di motivi che possono così sintetizzarsi:

— carente legislazione: infatti la normativa attuale prevede lo svolgimento di diretta attività ispettiva solo presso gli Enti di gestione ed in esecuzione di specifico incarico del Ministro. La negativa conseguenza è che qualora si ritengano necessari accertamenti su società finanziarie od operative, l'Ispettorato deve limitarsi ad acquisire i documenti al riguardo forniti dagli Enti di gestione;

— carente struttura organica: al 31 dicembre 1983 l'Ufficio era composto da 1 Dirigente Generale con funzioni di Ispettore Generale Capo, da 1 Primo Dirigente, da 3 funzionari direttivi e da 5 impiegati appartenenti alle carriere esecutiva ed ausiliaria, essendo vacanti — come lo sono tuttora — due posizioni dirigenziali.

Pertanto, oltre che ad una modifica legislativa per quanto concerne l'ampiezza dei compiti, va rilevato che le possibilità di un potenziamento dell'Ispettorato attraverso una congrua assegnazione di personale delle varie carriere sono legate alla ridefinizione della pianta organica di

questo Ministero ed, altresì tenuto conto della peculiarità delle funzioni dell'Ufficio, alla proposta istituzionale di uno specifico ruolo ispettivo formato da personale dirigente con adeguata preparazione professionale.

— carente dotazione di mezzi tecnici: l'inadeguatezza di tale dotazione è particolarmente sentita nell'espletamento delle funzioni di vigilanza affidate all'Ispettorato.

Moderni strumenti dell'informatica consentirebbero, tra l'altro, l'ottimizzazione delle periodiche analisi sull'andamento gestionale delle aziende a partecipazione statale mentre la disponibilità di un completo schedario delle imprese si renderebbe necessario per le predette finalità ispettive.

*
* *

In ordine a quanto osservato dall'organo di controllo sui versamenti allo Stato da parte dell'Aeritalia di una quota sul ricavato della vendita degli aerei prodotti in base ai progetti realizzati in esecuzione dei compiti di cui all'articolo 1 della legge 1975 n. 184 si deve precisare che detti rimborsi sono effettuati ai sensi e nel rispetto dell'articolo 10 della apposita Convenzione stipulata in data 29 settembre 1978 tra questo Ministero e la Società Aeritalia; il citato articolo 10, al 2° comma, testualmente recita: « Tale quota è fissata in lire 150 miliardi e sarà versata, sulle somme incassate dalla concessionaria, secondo le seguenti percentuali di riferimento:

— 0,2% dal 1° al 200° velivolo
— 1,5% dal 201° al 500° velivolo
— 3% dal 501° al 800° velivolo
— 4% dal 801° al 900° velivolo
— 5% dal 901° al 1000° velivolo
— 10% dal 1001° in poi.

La suddetta Convenzione è stata approvata con decreto interministeriale n. 15029 in data 16 novembre 1978, registrato alla Corte dei conti il 15 gennaio 1979, reg. 9 foglio 216.

*
* *

In merito alla revisione degli statuti degli Enti di gestione, si precisa che per quanto riguarda l'EFIM è stata avviata la prevista procedura per la modifica stessa, mentre si trova in fase avanzata il provvedimento riguardante la previsione dello statuto dell'Ente Cinema.

Per quanto concerne la struttura degli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro si conferma quanto già rappresentato in relazione ad analoghe osservazioni formulate dalla Corte dei conti sugli esercizi finanziari 1980, 1981 e 1982.

In particolare si ribadisce che:

— le dotazioni organiche di tali uffici disciendono da disposizioni di carattere normativo (regio decreto legge 10 luglio 1924, n. 1100 e successive modificazioni; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 marzo 1974) le quali hano accentuato il rilievo degli Uffici medesimi — almeno sotto il profilo numerico — in considerazione della preminente valenza politica dell'attività del Ministero in rapporto alla entità dell'attività provvedimentale: una rimodulazione di tali uffici — almeno per la parte peculiare a questo Ministero — potrebbe quindi ipotizzarsi esclusivamente nel contesto di una revisione dei compiti e delle funzioni del Ministero;

— la composizione degli uffici in parola, in larghissima parte comprendenti personale della carriera esecutiva ed ausiliaria, o assimilate, consente di escludere la conseguenza — di cui è cenno nella relazione della Corte — che sia stato assicurato il pieno funzionamento dello staff personale del Ministro a scapito dell'adeguatezza e della responsabilizzazione dell'apparato ordinario;

— va infatti precisato in via preliminare che operano nell'ambito degli uffici di che trattasi numerose unità destinate a tutela della sicurezza personale del Ministro e dei Sottosegretari di Stato, compiti esulanti da quelli di istituto dell'Amministrazione e per i quali quindi non sussistono problemi di interferenza e sostituzioni con le strutture ministeriali; si soggiunge che altro personale (addetti al centro riproduzioni, all'Ufficio del Consegnatario, all'Ufficio spedizioni) svolge mansioni di supporto per tutti i servizi del Ministero non quindi a beneficio esclusivo dello staff personale del Ministro e che i dirigenti dei ruoli del Ministero oltre a quelli rinvenienti dalla loro collocazione nel Gabinetto o in altri uffici assimilati, espletano le funzioni connesse alla strutture amministrative cui sono preposti;

— consegue da siffatta situazione che il personale addetto in via esclusiva agli uffici di che trattasi risulta non solo numericamente inferiore a quello che a termini della normativa vigente potrebbe essere ad essi assegnato ma in larga misura circa il 50 per cento del totale — è costituito da comandi da altri Ministeri ovvero — nei limiti legislativamente consentiti — da estranei all'Amministrazione dello Stato: e ciò nell'intento di non depauperare ulteriormente le esili strutture dell'apparato ordinario.

L'esigenza di un congruo rafforzamento di quest'ultimo, ripetutamente sottolineata, trova comunque opportuna occasione di conferma anche sotto questo profilo, in quanto la disponibilità di un organico sufficiente consentirebbe di far fronte con personale dell'Amministrazione anche alla dotazione degli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

La carenza del personale del Ministero rappresenta ovviamente solo un aspetto, ancorchè non marginale, della complessa problematica afferente il sistema delle partecipazioni statali: di conseguenza il recupero di efficienza e funzionalità della struttura di governo del sistema stesso

postula l'adozione di ulteriori misure più direttamente incidenti sui poteri e compiti del Ministero, misure consistenti soprattutto nella predisposizione di un corpo normativo afferente la riorganizzazione sia del Ministero sia degli Enti di gestione.

Il provvedimento legislativo a tal fine presentato, e decaduto per fine legislatura, è attualmente oggetto di riesame alla luce sia delle osservazioni mosse al testo già elaborato sia della impostazione data al problema dal documento di studio allegato alla relazione Programmatica 1984 e di cui è cenno nel referto della Corte dei conti: resta ferma peraltro la duplice esigenza di favorire il recupero di una fisionomia di imprese da parte delle aziende pubbliche, ed assicurare, da parte del Ministero, l'ottimale adempimento produttivo e gli organismi collegiali politici ai quali, in ultima istanza, spetta la decisione sull'attività delle partecipazioni statali.

MINISTERO DELLA SANITA'

La Corte dei conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1983, per la parte relativa a questa Amministrazione, rileva il non ancora avvenuto riordinamento del Ministero e la mancanza di una organica programmazione dell'attività di studio, indagini e rilevamenti.

Per quanto concerne il primo rilievo si fa presente che sono state assunte iniziative per la predisposizione di un disegno di legge inteso a riordinare le strutture ministeriali anche in funzione del nuovo ruolo di guida del Servizio Sanitario Nazionale; in ordine alla seconda osservazione si chiarisce che, anche in assenza del piano sanitario nazionale previsto dalla riforma, studi, indagini e rilevamenti vengono sistematicamente programmati in relazione alle necessità di acquisire dati e cognizioni scientifiche per un più proficuo adempimento dei compiti istituzionali.

La stessa Corte formula, altresì, rilievi critici basati sulla constatazione della progressiva dilatazione delle risorse assorbite dal Fondo Sanitario Nazionale.

I motivi che, a parere della Corte, determinano questo costante squilibrio tra fabbisogni iniziali e consuntivi sono molteplici.

Osserva la Corte, in primo luogo, che la eterogeneità delle legislazioni regionali, competenti, secondo la legge di riforma, a definire il sistema contabile delle Unità sanitarie locali, ha reso sinora assai problematico e difficile ricostruire l'esatto quadro nazionale della spesa sanitaria. In proposito va rilevato che, al fine di uniformare la contabilità delle UU.SS.LL., è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 14 luglio 1980, n. 595, recante la normativa sulla classificazione economica e funzionale della spesa, sulla denominazione dei capitoli delle entrate e delle spese, nonchè sui relativi codici delle UU.SS.LL. Inoltre, è stata prevista la definizione, con decreto del Ministro della sanità di capitolati generali per forniture di beni e servizi alle UU.SS.LL., nonchè di capitolati speciali (art. 31 legge 27 dicembre 1983, n. 730). Al riguardo si fa presente che il Consiglio Sanitario Nazionale ha già espresso il proprio parere (parere n. 16/84) sul capitolato generale.

In secondo luogo, la Corte ritiene che il disavanzo finanziario sia dovuto al « largo ricorso al convenzionamento esterno, alla mancata utilizzazione delle scorte di medicinali ..., all'acquisto di costosi presidi sanitari che poi restano inutilizzati ..., alla indiscriminata attribuzione di indennità a categorie di dipendenti non aventi titolo, alla pressocchè generalizzata tendenza a procedere agli inquadramenti del personale con l'equiparazione a livelli funzionali e retributivi non del tutto pertinenti, al pressocchè sistematico sfondamento delle previsioni definitive di bilancio e alla non corretta determinazione dei residui passivi mediante approssimativa sovraestimazione di impegni di spesa ».

In merito agli anzidetti rilievi occorre fare alcune precisazioni.

Il ricorso al convenzionamento esterno varia da regione a regione, in relazione alle differenti situazioni locali. Va, inoltre, tenuto presente che l'art. 3 della legge n. 12 del 1982 subordina l'accesso agli ambulatori e strutture convenzionati per le prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio alla accertata impossibilità per le strutture pubbliche di soddisfare la richiesta di accesso nel termine di tre giorni.

Non risulta l'esistenza di una generalizzata prassi di acquisti di medicinali in quantitativi esuberanti rispetto al fabbisogno.

Il pericolo che la elevata spesa di nuove e sofisticate tecnologie non sia sempre giustificata, in base al rapporto tra costi e benefici, è alla particolare attenzione dell'amministrazione sanitaria centrale, che intende, con la collaborazione dell'Istituto Superiore di Sanità emanare precise direttive al riguardo.

È chiaramente indispensabile il riesame degli isituti di incentivazione produttiva al fine di rendere misurabile preventivamente il beneficio per il servizio dal quale soltanto possa essere giustificato il costo dei compensi in plus orario del personale.

Il Ministero è a conoscenza della generalizzata tendenza, da parte delle regioni, a procedere agli inquadramenti del personale in livelli funzionali e retributivi superiori a quelli pertinenti; al fine di ricondurre gli inquadramenti nell'alveo della normativa vigente, sono già stati forniti alle regioni i necessari orientamenti operativi e si intende studiare, di intesa con la Funzione Pubblica, altre forme di intervento.

Per quanto attiene al « pressocchè sistematico sfondamento delle previsioni definitive di bilancio » è da tenere nella dovuta considerazione l'esigenza che non siano sottostimati, in sede previsionale, i fabbisogni finanziari.

Circa la « non corretta determinazione dei residui passivi mediante approssimativa sovraestimazione di impegni di spesa » va rilevato che, con l'art. 1 del decreto-legge 26 maggio 1984, n. 158, si è disposto che il pagamento in anticipazione delle partite debitorie delle UU.SS.LL. da parte dei tesorieri può aver luogo solo a fornte di mandati di pagamento accompagnati da apposita dichiarazione, certificata dal collegio dei revisori.

La Corte censura, poi, la prassi, da parte delle case farmaceutiche e delle farmacie di applicare, anche sulle scorte, i nuovi prezzi dei medicinali approvati dal CIP.

La questione sarà oggetto di particolare attenzione anche in relazione a una recente decisione del TAR del Lazio in proposito.

Sono state poste in luce dalla Corte le « occulte maggiorazioni di prezzo compensative dei ritardi con cui il creditore riesce solitamente ad ottnere il pagamento del proprio credito ».

Al riguardo si ricorda che, al fine di realizzare risparmi nel settore dell'acquisto di beni e servizi sono state previste con le legge finanziaria 1984:

— la eliminazione del disavanzo pregresso con misure legislative e assegnazione tempestiva delle risorse assegnate sia in termini di competenza che di cassa alle varie scadenze trimestrali da parte del Tesoro;

— la definizione di capitolati e la istituzione dell'albo dei fornitori, da realizzare con normativa di fonte centrale;

— in sede locale la rinegoziazione dei listini delle forniture e il conseguimento di sconti consistenti a seguito della possibilità di pagare entro termini brevi, non superiori ai 90 giorni previsti dalla legge 833/78.

La Corte sottolinea la « ormai diffusa tendenza di gran parte delle Regioni e dei Comuni a trasferire a carico delle UU.SS.LL. compiti di generica assistenza non specificatamente attinenti al Servizio Sanitario Nazionale.

A tale proposito l'articolo 30 della legge finanziaria 1984 ha ribadito che, per l'esercizio delle proprie competenze nelle attività di tipo socio-assistenziali, gli enti locali e le regioni debbono farsi completamente carico del loro finanziamento e che per le funzioni di detto tipo le UU.SS.LL. devono tenere separata contabilità.

Al riguardo è stata già formulata dal Consiglio Sanitario Nazionale la proposta n. 1/84 in merito alla individuazione delle attività di rilievo sanitario connesse con quelle socio-assistenziali, ai fini dell'imputazione dei relativi oneri a carico del Fondo Sanitario Nazionale.

La Corte pone in rilievo la esigenza « di rendere più tempestivi e diretti i trasferimenti alle UU.SS.LL., eliminando passaggi e duplicazioni che sovente impediscono la pronta disponibilità delle risorse »: è indubbio che la funzionalità del sistema è strettamente dipendente dalla correntezza dei flussi finanziari.

Viene rimarcata l'esigenza « di programmare interventi e piani di sviluppo con una visione unitaria ed armonica, scevra da deleterie spinte settoriali »: è chiaramente indispensabile l'avvio della programmazione sanitaria nazionale, con l'approvazione sollecita della legge di piano.

Viene, infine, considerata dalla Corte non ulteriormente rinviabile « la ristrutturazione dei pletorici organi deliberativi delle USL, finalmente privilegiando in tale sede i criteri di competenza e di professionalità ».

Di tale esigenza si fa carico il disegno di legge recentemente diramato dal Ministero, che nel prevedere i ritocchi agli assetti strutturale e funzionale delle UU.SS.LL. suggeriti dall'esperienza sin qui acquisita, prescrive anche i requisiti da richiedere ai condidati alla nomina di componente del Comitato di gestione.

Il complesso delle informazioni già in corso di acquisizione a seguito dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 maggio 1984, concernente l'« Atto di indirizzo e coordinamento per la disciplina dei flussi informativi sull'attività gestionale ed economica delle unità sanitarie locali sia nei confronti delle regioni che dello Stato (art. 27, sesto comma, della legge finanziaria 27 dicembre 1983, n. 730) », potrà certamente evidenziare le maggiori anomalie nei vari settori di spesa del Servizio Sanitario Nazionale, consentendo gli opportuni interventi.

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

TURISMO E SPORT.

L'organo di controllo delinea, in primo luogo, la situazione di incertezza e precarietà in cui continuerebbe ad operare questo Ministero, situazione che consegue essenzialmente, per il settore del turismo, alla indeterminatezza del ruolo del Ministero medesimo

Al riguardo occorre sottolineare che già nel corso del 1983 sono state poste allo studio le problematiche cui fa riferimento la Corte dei conti nella propria relazione e sono state avviate le opportune fasi progettuali dell'intervento statale nel settore.

Sul piano interno è in corso di predisposizione un progetto di adeguamento delle strutture dei servizi del Ministero, ivi compreso il disegno del sistema informativo gestionale e lo studio di fattibilità sull'automazione di talune procedure più ricorrenti.

Sono state altresì insediati gli organi collegiali previsti dalla legge quadro per il turismo, la cui operatività è stata concretemente avviata nel novembre del 1983.

I rapporti Stato-autonomie locali hanno, così, trovato all'interno della struttura ministeriale una collocazione organica che consente l'assolvimento delle funzioni di coordinamento ed indirizzo con piena cognizione delle tematiche relative.

Tali funzioni dovranno ricevere adeguato supporto da una base informativa aggiornata sui finanziamenti erogati a livello locale e dalla istituzionalizzazione dei contatti informali con gli Assessorati e le rappresentanze territoriali, già attualmente attivati, volti ad una compiuta ed approfondita cognizione dei singoli problemi.

Sul piano esterno saranno portati a compimento gli iter legislativi di qualificanti iniziative quali la proroga delle agevolazioni ai turisti stranieri motorizzati, già disposte con la legge finanziaria all'esame del Parlamento, nonchè l'amplamento delle stesse agevolazioni. In materia di sport è stato diramato un apposito disegno di legge quadro, ai fini di un ordinato e compiuto assetto della relativa disciplina dell'attività e degli enti del settore ed è stato varato un piano straordinario per la costruzione di impianti sportivi di base.

In merito alle singole osservazioni sull'attività amministrativa svolta nel corso dell'anno 1983 si fa presente quanto segue:

Circa la gestione fuori bilancio riguardante il fondo di rotazione per la concessione di mutui a sostegno delle strutture e delle attrezzature ricettive, istituita con legge 4 agosto 1955, n. 691, si fa presente che il relativo rendiconto per l'anno 1983 è stato regolarmente tra-

smesso alla Ragioneria Centrale, per l'ulteriore inoltro alla Corte dei conti in data 19 aprile 1984.

In merito alla gestione del fondo speciale per gli oneri derivanti da agevolazioni a favore di turisti stranieri e italiani residenti all'estero, istituito con la legge 22 febbraio 1982, n. 44, il rendiconto relativo ollo anno 1983 è stato trasmesso alla Ragioneria Centrale in data 12 luglio 1984, con qualche ritardo rispetto all'anno precedente, in relazione alla difficoltà di acquisire da parte degli Enti gestori del servizio (ENIT-ACI) i dati definitivi.

In merito alla gestione dei fondi stanziati per il triennio 83/85 dalla legge quadro sul turismo, si fa presente che la prima tranche di lire 50 miliardi ripartita tra le Regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano con decreto ministeriale 2 dicembre 1983, è stata erogata nel marzo 1984.

Per quanto riguarda infine le osservazioni sull'organizzazione del personale, ed in particolare sulla lentezza con la quale si sta procedendo all'espletamento dei concorsi per l'assunzione dei dattilografi, si sottolinea che l'ingente numero di domande pervenute (oltre 25 mila) ha creato gravi problemi organizzativi risolti solo mediante l'utilizzo di procedure meccanizzate la cui acquisizione ha comportato tempi lunghi. Il concorso in questione ha avuto inizio il 1° ottobre c.a. Per quanto attiene invece alle prove di concorso per 19 posti di coadiutore sono in corso di espletamento le prove orali.

TEATRO MUSICALE.

Il ritardo con cui, nell'anno 1983, ha avuto luogo la prima riunione della Commissione Centrale della Musica — contrariamente a quanto avvenuto per le Commissioni consultive per i settori del Teatro e del Cinema — non è imputabile alla Amministrazione ma — senza alcun dubbio, come osservato — alla « vetusta » e « frammentarietà dei complessi normativi a disposizione ». Tale evidenziato ritardo rispetto agli altri settori di competenza trova giustificazione per i motivi seguenti.

Le richieste di sovvenzionamento nel settore musicale superano di gran lunga quelle relative ai settori della prosa e cinema per cui soltanto la accertata totale disponibilità di bilancio — comprensiva, cioè, delle integrazioni disposte con leggi di rifinanziamento (nel caso di specie legge 10 maggio 1983, n. 183 pubblicata il 17 maggio 1983) ha potuto consentire un ponderato esame comparativo delle varie istanze.

Gli insufficienti stanziamenti originari, infatti, se rapportati al notevole numero delle istanze non consentivano una completa valutazione delle capacità di intervento del Ministero in relazione alla gamma delle attività aspiranti al sostegno pubblico.

Appare, peraltro, pienamente condivisibile l'osservazione secondo la quale lo svolgimento di corsi, concorsi e attività promozionali andrebbe potenziato pur senza sottovalutare il rischio di provocare l'eccessivo frazionamento dell'intervento statale a tutto detrimento, appunto, del miglioramento della professionalità.

Vengono poi attentamente valutati gli eventuali contributi di enti pubblici a favore delle manifestazioni sovvenzionate dallo Stato — se portati a conoscenza degli interessati — e gli stessi indubbiamente incidono sulla qualificazione dell'intervento del Ministero.

Si ravvisa la necessità, in tale campo, di assicurare un efficace coordinamento dell'azione statale con quelle degli enti locali, al fine di evitare ingiustificati ed inutili duplicazioni o sovrapposizioni di interventi. Si ovvierebbe, così, anche a quello che è apparso alla Corte dei conti la concentrazione di interventi in determinate zone qualificate di « più accentuato dinamismo ».

A tale riguardo potrà soccorrere l'osservatorio dello spettacolo, di cui è prevista la costituzione nel disegno di legge concernente la nuova disciplina degli interventi nello spettacolo, all'esame del Parlamento.

Quanto poi agli enti lirici, non può non osservarsi che il mancato miglioramento della loro situazione finanziaria — malgrado l'ingente spesa che lo Stato sopporta — è conseguente alla inadeguatezza della attuale sistema normativo, come sopra accennato.

Per detti Enti — infatti — la cui programmazione in termini di accertamento finanziario deve necessariamente avvenire anche con anticipo di un anno rispetto a quello cui la programmazione si riferisce — il notevole ritardo dell'acquisizione del contributo statale, determinato dalla necessità di far ricorso pressochè annualmente ad appositi provvedimenti legislativi, non disgiunto da quello legato ai tempi tecnici di monetizzazione (iscrizione in bilancio degli stanziamenti, controlli), provoca indispensabili richieste di anticipazioni bancarie che gravano pesantemente sul bilancio degli stessi enti per interessi passivi.

Detta situazione induce, peraltro, gli Enti a stendere anche in violazione dei previsti termini — bilanci non in pareggio o in pareggio fittizio.

Per quanto concerne, infine, l'asserita tendenza « a trasformare quasi in una regola... una circostanza eccezionale », quale quella di autorizzare l'utilizzazione di artisti stranieri, si fa evidenziare che attualmente l'Amministrazione procede ad una rigorosa applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 18, 29 e 34 della legge 800/67 nell'esaminare i programmi di attività annuali ed i relativi elenchi nominativi del personale artistico.

In base a quanto disposto dagli artt. 29 e 34 citati, infatti, l'impiego di artisti stranieri è consentito nei limiti fissati dalle stesse norme, ed eventuali deroghe, peraltro previste dalle medesime disposizioni sono concesse previa acquisizione del parere della competente commissione centrale per la Musica in cui sono rappresentate tutte le componenti del mondo del lavoro.

PROSA.

Prescindendo dalla considerazione che le finalità di promozione teatrale, in senso lato, possono essere utilmente perseguite anche attraverso il sostegno e l'incentivazione delle più valide iniziative di produ-

zione, distribuzione di quelle, comunque, volte alla diffusione della cultura teatrale, va osservato che gli interventi volti a favore dello specifico settore di promozione del teatro di prosa non possono prescindere dai programmi di attività ed al fabbisogno finanziario esposti nei preventivi (o consuntivi) di spesa, che pervengono all'Amministrazione, sempre che — ovviamente — risulti accertata la validità della iniziativa rispetto agli scopi da conseguire.

Per quanto riguarda, ad esempio, gli istituti universitari, nei cui confronti si lamentano interventi limitati, va osservato che, nella stagione 82/83, sono state prodotte — come è riportato nello stesso prospetto della C.C. — soltanto 13 istanze di contributo e tutte con richieste relativamente modeste e con programmi di attività contenuti, sicchè l'intervento dello Stato non ha potuto superare il volume globale di 160 milioni.

Altrettanto è da dirsi per i contribuiti a favore della drammaturgia contemporanea (novità italiane). Pur essendo stata destinata a tali fini una somma di 400 milioni, in base alla circolare regolante gli interventi, non sono stati riscontrati i presupposti e le condizioni per la totale assegnazione dei premi, nè si è ritenuto opportuno — in base ai criteri di corretta amministrazione — ampliare l'ambito di intervento ad iniziative non sicuramente qualificate sul piano professionale, artistico e culturale.

Da qui l'attribuzione di un numero ridotto di premi, per un importo di poco superiore al 40 per cento delle somme disponibili.

Inoltre, la relazione della C.C. sottolinea ancora come per il passato:

— la mancanza di una programmazione;

— la indiscriminata assegnazione di contributi;

— il « disagio » della Commissione per una presunta « scarsa attenzione » posta dagli uffici nella istruttoria delle pratiche.

In proposito deve rilevarsi sui singoli punti quanto segue:

— la programmazione è insita, oltre che nei criteri di intervento fissati annualmente delle circolari ministeriali, nelle scelte e nella destinazione degli stanziamenti che l'Amministrazione offre, ad inizio di stagione, sentito il parere della Commissione consultiva, in rapporto alla esigenza di sostenere ed incentivare particolari settori rispetto ad altri, o di favorire lo sviluppo e la diffusione della cultura teatrale in determinati territori privi o carenti di adeguate strutture;

— nell'assegnazione dei contributi, sono sottoposte al parere della Commissione solo le istanze che — in base alla preventiva istruttoria degli uffici — risultano conformi alle prescrizioni ministeriali. Il giudizio circa la validità dell'iniziativa sotto il profilo artistico e culturale è formulato dalla Commissione consultiva previa attenta valutazione di tutti gli aspetti comuni allo svolgimento delle attività programmate, in rapporto ai criteri stabiliti dalla circolare;

— non si desumono, dalla lettura dei verbali, i presunti disagi della Commissione evidenziati nella relazione della Corte dei conti, in

ordine alla poca attenzione posta nella istruttoria delle pratiche. In realtà, la Commissione ha la possibilità di conoscere tutti i dati relativi alle singole iniziative, che vengono illustrati in analitici e particolareggiati prospetti, messi a disposizione di tutti i componenti tempestivamente.

CINEMATOGRAFIA.

Nulla si ritiene di dover aggiungere a quanto già detto in sede di relazione al Rendiconto per l'esercizio finanziario 1982.

Si ritiene, comunque, che l'esigenza di una più razionale programmazione degli interventi, anche sotto il profilo della tempestività degli stessi, possa trovare adeguata soluzione nella nuova normativa, ormai in avanzata fase di elaborazione, attinente l'intero settore dello Spettacolo, costituita da una articolata serie di iniziative progettuali sia dello intervento pubblico che della disciplina di diversi generi in cui si distinguono le attività dello spettacolo.