

RENDICONTO GENERALE

DELLA

AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1986

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL TESORO
E «AD INTERIM» DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(GORIA)



ESCLUSO DAL PRESTITO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 GIUGNO 1987

PARTE I

CONTO DEL BILANCIO

VOLUME PRIMO

TOMO I-bis

Decisione della Corte dei conti. - Note informative per il Parlamento in
ordine alle osservazioni della Corte dei conti sul rendiconto generale dello
Stato per l'esercizio finanziario 1986.

RENDICONTO GENERALE

DELLA

AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO

1986

ESCLUSO DAL PRESTITO



PARTE I CONTO DEL BILANCIO

VOLUME I - TOMO I-bis

Decisione della Corte dei conti. — Note informative per il Parlamento in ordine alle osservazioni della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986.

A) Note sulle osservazioni mosse dalla Corte dei conti in sede di « Decisione »	
1. — Eccedenza di spesa	Pag. 7
2. — Accertamento dei residui	» 16
3. — Conto consuntivo dell'entrata	» 23
4. — Conto generale del patrimonio	» 23
B) Note sulle osservazioni mosse dalla Corte dei conti in sede di « Relazione al Parlamento »	
<i>Capitolo I: Bilancio e ordinamento contabile</i>	» 27
<i>Capitolo II: La legislazione di spesa ed i mezzi di copertura</i>	» 35
<i>Capitolo III: Considerazioni sull'attività dell'Amministrazione dello Stato</i>	» 39
Presidenza del Consiglio dei Ministri	» 41
Ministero del Tesoro	» 55
Ministero delle finanze	» 61
Ministero del bilancio e della programmazione economica	» 75
Ministero di grazia e giustizia	» 81
Ministero degli affari esteri	» 99
Ministero degli interni	» 103
Ministero dei trasporti	» 119
Ministero delle poste e telecomunicazioni	» 123
Ministero della difesa	» 137
Ministero dell'agricoltura e delle foreste	» 147
Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato	» 153
Ministero del lavoro e della previdenza sociale	» 159
Ministero del commercio con l'estero	» 167
Ministero delle partecipazioni statali	» 173
Ministero del turismo e dello spettacolo	» 189
Ministero dei beni culturali e ambientali	» 193
Ministero per gli interventi straordinari nel mezzogiorno	» 201

N.B. — Gli elementi di risposta dei ministeri della pubblica istruzione, dei lavori pubblici, della marina mercantile e dell'ambiente non risultano pervenuti alla data di stampa.

**A) NOTE SULLE OSSERVAZIONI MOSSE DALLA CORTE DEI CONTI
IN SEDE DI « DECISIONE »**

1. — Eccedenze di spesa.

Non viene dichiarata la regolarità della gestione dei capitoli di spesa sui quali si sono verificate eccedenze per complessive lire 1.769.231.858.584 in conto competenza, lire 299.804.023.547 in conto residui e lire 2.311.548.025.606 nel conto della cassa.

Trattasi dei seguenti capitoli:

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della cassa
	(lire)		
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI			
Cap. n. 3540 — Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	7.518.393	—
Cap. n. 3980 — Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura dell'Avvocatura dello Stato (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	432.002.470	—
Cap. n. 3981 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	11.461.424	65.928.782	65.927.963
MINISTERO DEL TESORO			
Cap. n. 4296 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	28.975.112	—
Cap. n. 4351 — Pensioni ordinarie ed altri assegni fissi pagabili a mezzo ruoli di spesa fissa e relativi oneri previdenziali e assistenziali (<i>Spese obbligatorie</i>)	503.680.630.551	81.054.036.780	584.734.667.331
Cap. n. 4512 — Pensioni, assegni, sussidi ed assegnazioni vitalizie diverse (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	212.335	—
Cap. n. 4675 — Interessi e premi sui buoni del Tesoro poliennali (<i>Spese obbligatorie</i>)	1.112.093.723.575	—	1.636.873.278.636
Cap. n. 5201 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	716.576.942	—

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della cassa
	(lire)		
Cap. n. 5811 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	586.780.033	—
Cap. n. 6173 — Assegno vitalizio a favore degli ex deportati nei campi di sterminio nazista KZ (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	23.412.060	—
MINISTERO DELLE FINANZE			
Cap. n. 1017 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	3.442.667.284	539.888.290
Cap. n. 2704 — Aggio e complemento d'aggio ai gestori del lotto e competenze varie al personale delle ricevitorie	15.308.903	11.855.769.285	11.860.009.554
Cap. n. 2811 — Vincite al lotto (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	61.238.346.042	—
Cap. n. 3114 — Canoni d'acqua e spese per provvista di acqua potabile. Spese per trasporto viveri ed oggetti vari per i reparti ubicati in località disagiate. Spese per l'energia elettrica e per illuminazione locali, per estrazione e sollevamento acqua	—	—	5.290.029
Cap. n. 3411 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	1.073.648.723	—
Cap. n. 3801 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	5.728.511.633	—
Cap. n. 4251 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	73.376.572	—
Cap. n. 4601 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	8.671.813.329	—
Cap. n. 5301 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	2.520.683.420	—
Cap. n. 5591 — Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori; spese di giustizia penale, altre spese processuali da anticiparsi dall'erario, indennità a testimoni ed a periti per la rappresentanza dell'Amministrazione, relativamente ai procedimenti di natura extratributaria (<i>Spese obbligatorie</i>)	572.800.730	342.779.420	912.001.987
Cap. n. 6001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	249.761.159	—

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della cassa
	(lire)		
MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA			
Cap. n. 1500 — Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura giudiziaria (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	8.280.826.189	—
Cap. n. 1501 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	11.251.038.115	—
Cap. n. 1502 — Indennità integrativa per il raggiungimento del minimo garantito dallo Stato agli ufficiali ed aiutanti ufficiali e coadiutori giudiziari ed altri assegni al detto personale. Compensi incentivanti la produttività dovuti ai coadiutori degli uffici notificazioni, esecuzione e protesti addetti ai servizi interni (<i>Spese obbligatorie</i>)	11.044.041.796	23.537.226.395	32.260.886.551
Cap. n. 1589 — Spese di giustizia nei procedimenti penali ed in quelli civili con ammissione al gratuito patrocinio. Indennità e trasferte al funzionari, giudici popolari, periti, testimoni, custodi e diverse per l'accertamento dei reati e dei colpevoli. Spese inerenti alla estradizione di imputati e condannati ed alla traduzione di atti giudiziari in materia penale provenienti dall'estero o diretti ad autorità estere ed alla traduzione, per obbligo assunto con convenzione internazionale, di atti giudiziari in materia civile provenienti dall'estero. Spese per la notificazione di atti nelle materie civile ed amministrativa su richiesta del pubblico ministero, di una Amministrazione dello Stato, di una parte ammessa al gratuito patrocinio o di uno Stato estero non recuperabili con le spese di giustizia (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	30.108.740.665	18.580.269.631
Cap. n. 2001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale civile (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	2.091.860.694	—
MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE			
Cap. n. 1401 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale docente (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	11.493.658.596	—
Cap. n. 2001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo (<i>Spese obbligatorie</i>)	119.793.933.444	—	—

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della cassa
	(lire)		
Cap. n. 4001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale docente di ruolo e non di ruolo compresi i professori incaricati (<i>Spese obbligatorie</i>)	22.018.367.096	—	15.285.942.681

MINISTERO DELL'INTERNO

Cap. n. 1016 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	2.530.322.407	—
Cap. n. 1115 — Spese - comprese quelle di custodia delle cose sequestrate - connesse al sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda. (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	46.617	—
Cap. n. 1291 — Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori (<i>Spese obbligatorie</i>)	1.591.065	—	—
Cap. n. 2501 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale della Polizia di Stato (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	1.202.794.115	—
Cap. n. 3001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	8.817.788.852	—
Cap. n. 3009 — Assegno annuo al personale delle carriere dei capi reparto e capi squadra e dei vigili del Corpo nazionale dei vigili del fuoco decorato di medaglia al valore per atti di coraggio compiuti in servizio d'istituto ovvero di medaglia al merito di servizio	—	255.005	—

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Cap. n. 1017 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	559.664.240	—
---	---	-------------	---

MINISTERO DEI TRASPORTI

Cap. n. 1501 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	706.142.672	—
---	---	-------------	---

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della cassa
	(lire)		
MINISTERO DELLA DIFESA			
Cap. n. 1600 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale insegnante di ruolo e non di ruolo (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	4.771.555	—

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA
E DELLE FORESTE

Cap. n. 1015 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	1.614.754.458	—
Cap. n. 7742 — Somma da versare agli enti di sviluppo ed a quelli di irrigazione per l'amortamento dei mutui da essi contratti per la sistemazione delle eccedenze di spese di funzionamento al 31 dicembre 1969 e per l'esecuzione di opere pubbliche e collettive (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	—	2.851.346.280
Cap. n. 7743 — Ammortamento dei mutui contratti per l'esecuzione di progetti di opere pubbliche di bonifica (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	—	6.395.414.340
Cap. n. 7744 — Ammortamento dei mutui contratti dagli enti concessionari di opere pubbliche di bonifica per fronteggiare i maggiori oneri derivanti dall'esecuzione di opere già concesse anteriormente all'entrata in vigore della legge 9 agosto 1973, n. 514, nonché per il completamento ed il ripristino di opere di bonifica eseguite con la procedura di somma urgenza (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	—	1.124.118.735

MINISTERO DELL'INDUSTRIA
DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

Cap. n. 1097 — Fitto di locali ed oneri accessori	—	5.316.495	—
Cap. n. 2501 — Stipendi ed altri assegni fissi al personale delle stazioni sperimentali per l'industria (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	19.828.430	—
Cap. n. 4501 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	140.412.558	—

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	Conto della competenza	Conto dei residui	Conto della cassa
	(lire)		
Cap. n. 5001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	74.481.765	—
Cap. n. 5501 — Stipendi ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	94.275	—
MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE			
Cap. n. 2001 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	7.013.643.509	—
Cap. n. 3531 — Spese per le inchieste sugli infortuni occorsi alle persone assicurate contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	82.112.825	58.983.598
MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE			
Cap. n. 1017 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	265.294.024	—
MINISTERO DELLA SANITA'			
Cap. n. 1016 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	798.285.012	—
MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI			
Cap. n. 1019 — Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale (<i>Spese obbligatorie</i>)	—	11.091.864.305	—

a) La maggior parte delle eccedenze verificatesi riguardano stipendi e assegni agli impiegati, pensioni, fitti, censi, canoni ed altre spese d'importo e scadenza fissi ed accertati, al cui pagamento provvedono le Direzioni provinciali del Tesoro sulla base di ruoli di spesa fissa.

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Con tale sistema l'esatto importo dei pagamenti eseguiti dagli organi decentrati viene conosciuto solo ad esercizio ormai chiuso, con la conseguenza di non poter provvedere in tempo all'adeguamento degli stanziamenti e delle autorizzazioni di cassa.

Le tabelle e i capitoli ove si sono verificate eccedenze causate da tale sistema di pagamento sono i seguenti:

TABELLA N. 1/A. — Capitoli n. 3540 (lire 7.518.393 in conto residui); n. 3980 (lire 432.002.470 in conto residui); n. 3981 (lire 11.461.424 in conto competenza, lire 65.928.782 in conto residui, lire 65.927.963 in conto cassa).

TABELLA N. 2. — Capitolo n. 4296 (lire 28.975.112 in conto residui); n. 4351 (lire 503.680.630.551 in conto competenza, lire 81.054.036.780 in conto residui, lire 584.734.667.331 in conto cassa); n. 4512 (lire 212.335 in conto residui); n. 5201 (lire 716.576.942 in conto residui); n. 5811 (lire 586.780.033 in conto residui); n. 6173 (lire 23.412.060 in conto residui).

TABELLA N. 3. — Capitoli n. 1017 (lire 3.442.667.284 in conto residui e lire 539.888.290 in conto cassa); n. 3114 (lire 5.290.029 in conto cassa); n. 3411 (lire 1.073.648.723 in conto residui); n. 3801 (lire 5.728.511.633 in conto residui); n. 4251 (lire 73.376.572 in conto residui); n. 4601 (lire 8.671.813.329 in conto residui); n. 5301 (lire 2.520.683.420 in conto residui); n. 6001 (lire 249.761.159 in conto residui); n. 2704 (lire 15.308.903 in conto competenza, lire 11.855.769.285 in conto residui, lire 11.860.009.554 in conto cassa).

TABELLA N. 5. — Capitoli n. 1500 (lire 8.280.826.189 in conto residui); n. 1501 (lire 11.251.038.115 in conto residui); n. 2001 (lire 2.091.860.694 in conto residui).

TABELLA N. 7. — Capitoli 1401 (lire 11.493.658.596 in conto residui); n. 2001 (lire 119.793.933.444 in conto competenza); n. 4001 (lire 22.018.367.096 in conto competenza e lire 15.285.942.681 in conto cassa).

TABELLA N. 8. — Capitoli n. 1016 (lire 2.530.322.407 in conto residui); n. 2501 (lire 1.202.794.115 in conto residui); n. 3001 (lire 8.817.788.852 in conto residui); n. 3009 (lire 255.005 in conto residui).

TABELLA N. 9. — Capitolo n. 1017 (lire 559.664.240 in conto residui).

TABELLA N. 10. — Capitolo n. 1501 (lire 706.142.672 in conto residui).

TABELLA N. 12. — Capitolo n. 1600 (lire 4.771.555 in conto residui).

TABELLA N. 13. — Capitoli n. 1015 (lire 1.614.754.458 in conto residui); n. 7742 (lire 2.851.346.280 in conto cassa); n. 7743 (lire 6.395.414.340 in conto cassa); n. 7744 (lire 1.124.118.735 in conto cassa).

TABELLA N. 14. — Capitoli n. 1097 (lire 5.316.495 in conto residui); n. 2501 (lire 19.828.430 in conto residui); n. 4501 (lire 140.412.558 in conto residui); n. 5001 (lire 74.481.765 in conto residui), n. 5501 (lire 94.275 in conto residui).

TABELLA N. 15. — Capitolo n. 2001 (lire 7.013.643.509 in conto residui).

TABELLA N. 17. — Capitolo n. 1017 (lire 265.294.024 in conto residui).

TABELLA N. 19. — Capitolo n. 1016 (lire 798.285.012 in conto residui).

TABELLA N. 21. — Capitolo n. 1019 (lire 11.091.864.305 in conto residui).

b) le eccedenze relative al capitolo n. 4675 (lire 1.112.093.723.575 in conto competenza e lire 1.636.873.278.636 in conto cassa) della Tabella n. 2 - Tesoro si connettono alle giacenze effettive dei conti intrattenuti presso le tesorerie provinciali dello Stato, per i quali l'art. 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 ha disposto specifica eccezione di infruttuosità.

c) Anche per le spese di giustizia e di quelle similari per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori, le eccedenze verificatesi sui capitoli n. 5591 (lire 572.800.730 in conto competenza, lire 342.779.420 in conto residui e lire 912.001.987 in conto cassa) della Tabella n. 3, n. 1589 (lire 30.108.740.665 in conto residui e lire 18.580.269.631 in conto cassa) della Tabella n. 5, n. 1291 (lire 1.591.065 in conto competenza) della Tabella n. 8, sono dovute allo speciale sistema di pagamento.

Le spese di giustizia sono costituite dalle indennità ai testimoni, periti, interpreti e traduttori, dai diritti di cancelleria per la pubblicazione delle sentenze, dalle erogazioni per le inchieste amministrative e per infortuni sul lavoro, nonché da quelle di varia natura relative a procedimenti civili e penali. Tutte queste spese vengono ordinate dall'autorità giudiziaria competente e pagate dai procuratori del registro, i quali utilizzano a tale scopo i fondi della riscossione se non esistono in sede agenti della riscossione autorizzati ad anticipare dette spese.

Gli agenti, dopo aver preso nota nei propri registri dei pagamenti fatti, compilano una nota descrittiva in duplice esemplare, distintamente per ogni capitolo e per residui e competenza. Le note, con allegati gli ordini pagati e la relativa documentazione, vengono inviate alla competente Intendenza di finanza. Le Ragionerie provinciali controllano la regolarità dei pagamenti eseguiti ed emettono l'ordine di rimborso, il quale viene trascritto sul retro di una delle note che viene restituita all'agente o al contabile pagatore. Quest'ultimi ottengono il rimborso delle somme anticipate sotto forma di quietanze rilasciate

a loro favore dalle Tesorerie provinciali. Così gli ordini da loro pagati e riconosciuti regolari sono considerati come versamenti in contanti.

Le tesorerie provinciali, poi, al fine di regolarizzare le partite relative alle spese di giustizia, indicano sugli elenchi dei titoli estinti le somme erogate a tale titolo, distintamente per residui e competenza, da imputare al competente capitolo di spesa. La Corte dei conti esplica il controllo successivamente sugli ordini di rimborso documentati inviati dalle Ragionerie provinciali.

La difficoltà di contabilizzazione di dette spese permette di conoscere l'esatto ammontare ad esercizio largamente concluso, quando la Corte dei conti comunica alla Ragioneria centrale i dati complessivi dei pagamenti eseguiti.

d) Alla speciale forma di pagamento, simile a quella delle spese di giustizia, è dovuta l'eccedenza di cui al capitolo n. 1502 (lire 11.044.041.796 in conto competenza, lire 23.537.226.395 in conto residui e lire 32.260.886.551 in conto cassa) della Tabella n. 5, relativa all'integrazione della retribuzione degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari nel caso non raggiungano il minimo garantito dallo Stato.

Dette categorie vengono, come è noto, retribuite con i proventi derivanti dai diritti riscossi sugli atti e commissioni relativi al loro ufficio.

Qualora con tali proventi non si raggiunga il minimo garantito, che per gli ufficiali giudiziari è pari all'ammontare dello stipendio iniziale attribuito all'ex qualifica di segretario della carriera di concetto e per gli aiutanti ufficiali giudiziari a quello dell'ex qualifica di coadiutore viene corrisposta un'integrazione a carico del bilancio dello Stato fino alla concorrenza di detti importi.

Tali indennità integrative sono ordinate dal capo dell'ufficio giudiziario cui il personale è addetto e sono pagate dagli uffici del registro, i quali utilizzano i fondi della riscossione, seguendo lo stesso procedimento delle spese di giustizia.

Sull'entità di queste spese incidono le variabili situazioni di fatto in cui vengono a trovarsi gli ufficiali e gli aiutanti ufficiali giudiziari, nonché i mutevoli fattori che influenzano la loro attività. Da ciò consegue che l'esatto ammontare dei pagamenti eseguiti può essere conosciuto solo ad esercizio chiuso sulla base delle comunicazioni della Corte dei conti.

e) Anche l'eccedenza sul capitolo n. 3531 della Tabella n. 15 (lire 82.112.825 in conto residui e lire 58.983.598 in conto cassa) è determinata dal particolare sistema di pagamento analogo a quello esaminato per le spese di giustizia. Gli oneri per le richieste sugli infortuni, vengono infatti, pagati con i fondi della riscossione dai procuratori del registro (articolo 454 e segg. del regolamento di contabilità).

f) L'eccedenza di cui al capitolo 2811 della tabella 3 (lire 61.238.346.042 in conto residui) è dovuta alla particolare procedura di pagamento delle vincite al lotto, le quali vengono pagate, entro un cer-

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

to limite, direttamente dagli uffici decentrati con i proventi stessi delle giocate.

Come già si ebbe a precisare nelle note degli anni precedenti, si tratta di un capitolo « sui generis » al quale le dieci Intendenze di finanza, sedi di estrazioni del lotto, imputano ordini di pagamento e di rimborso per le vincite accertate, senza però avere un'effettiva conoscenza delle disponibilità realmente esistenti sul capitolo stesso.

La Ragioneria centrale conosce l'ammontare dei pagamenti disposti nell'anno tramite i modelli 58 inviati dalle Ragionerie provinciali ed i modelli 208 trasmessi mensilmente dalla Corte dei conti. Peraltro i due elaborati pervengono con notevoli ritardi, con la conseguenza che non si possono adeguare alle reali necessità gli stanziamenti e le autorizzazioni di cassa.

2. — Accertamento dei residui.

Non è stata dichiarata la regolarità per i residui esposti nei seguenti capitoli, non essendosi ancora esaurito, con il visto e la registrazione della Corte dei conti, il procedimento di controllo ovvero, in taluni casi, perchè non ancora prevenuti alla Corte i relativi decreti di accertamento:

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Cap. n. 2001 — Spese per il funzionamento — compresi i gettoni di presenza, i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei all'Ufficio — di consigli, comitati e commissioni.

Cap. n. 2224 — Compenso ai docenti, agli assistenti ed al personale della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione svolgente funzioni di ausilio didattico.

Cap. n. 2237 — Spese per il funzionamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione.

MINISTERO DELLE FINANZE

Cap. n. 1089 — Spese per il conferimento di diplomi e medaglie ai benemeriti della pubblica finanza e per l'assegnazione di un premio annuale all'autore italiano che, con opere o scritti, abbia dato il miglior contributo originale agli studi di finanza pubblica.

Cap. n. 1097 — Spese per studi, indagini e rilevazioni.

Cap. n. 1972 — Contributo alle province, di comuni ed ai consorzi stradali in sostituzione del soppresso contributo integrativo di utenza stradale.

Cap. n. 1980 — Somme da attribuire alle regioni Sardegna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia e alle province autonome di Trento e di Bolzano in sostituzione delle quote fisse e variabili dei tributi soppressi. (Spese obbligatorie).

Cap. n. 1983 — Somme da attribuire alle Camere di commercio in sostituzione delle abolite imposte camerale e sovrimposte di cui all'articolo 52, lett. c), d) ed e) del regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011. (Spese obbligatorie).

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Cap. n. 1984 — Somme da attribuire alle Aziende autonome di soggiorno, cura o turismo in sostituzione dei soppressi contributi speciali di cura, sui pubblici spettacoli e tassa di musica. (Spese obbligatorie).

Cap. n. 1988 — Somme sostitutive, da attribuire alle aziende autonome di soggiorno, cura e turismo — istituite a partire dal 1974 — di importo pari alla quota di imposta locale sui redditi di loro spettanza. (Spese obbligatorie).

Cap. n. 2001 — Quota di imposta locale sui redditi da attribuire fino al 31 dicembre 1977, in applicazione dell'art. 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 599, alle aziende autonome di soggiorno istituite nel quadriennio 1974-1977, escluse dal finanziamento sostitutivo previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638. (Spese obbligatorie).

Cap. n. 2072 — Restituzione agli Uffici del Registro ed Iva dei fondi delle riscossioni anticipate per il pagamento delle competenze sostitutive spettanti ai comuni e provincie ai sensi del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638.

Cap. n. 3012 — Indennità di rischio, anche agli operatori subacquei, di maneggio valori di cassa, meccanografica e di servizio notturno. (Spese obbligatorie).

Cap. n. 3108 — Acquisto, riparazione e manutenzione di armi, di materiale di precisione, di materiale ottico, di buffetterie, di elementi e di armadi metallici per la custodia di armi e munizioni; acquisto di munizioni.

Cap. n. 3469 — Spese per la redazione e la pubblicazione della Rivista del catasto e dei servizi tecnici erariali.

Cap. n. 3971 — Rimborsi di imposta generale sull'entrata indebitamente riscossa. (Spese obbligatorie).

Cap. n. 3972 — Restituzioni e rimborsi, esclusi quelli di imposta generale sull'entrata e di imposta sul valore aggiunto. (Spese obbligatorie).

Cap. n. 3975 — Restituzioni e rimborsi di imposta sul valore aggiunto. (Spese obbligatorie).

Cap. n. 4293 — Spese di amministrazione e di manutenzione ordinaria dei canali demaniali e relative pertinenze, canoni passivi e oneri consorziali afferenti i canali medesimi.

Cap. n. 5309 — Somme da erogare ai sensi dell'articolo 11 — 1° comma — della legge 15 novembre 1973, n. 734, per indennità di missioni effettuate dalle guardie di finanza per i servizi svolti nell'interesse del commercio fuori del circuito doganale.

Cap. n. 5310 — Somme da erogare al personale in servizio nelle dogane per compenso per lavoro straordinario ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 13 luglio 1978, n. 396.

Cap. n. 5323 — Compensi incentivanti la produttività al personale civile periferico. (Spese obbligatorie).

Cap. n. 5474 — Importo differenziale tra le somme riscosse per i servizi svolti dai militari della Guardia di finanza fuori dell'ufficio doganale e la spesa relativa alla corresponsione agli stessi del trattamento di missione da attribuire al fondo di previdenza per sottufficiali e militari di truppa, alla cassa ufficiali, al fondo di assistenza per i finanziari ed al fondo a disposizione del comando generale. (Spese obbligatorie).

Cap. n. 5475 — Quota del 25 per cento delle indennità dovute dai privati per le analisi delle merci e per i riscontri tecnici eseguiti fuori orario o fuori sede dal personale dei laboratori chimici delle dogane e imposte indirette da destinare al fondo di previdenza per il personale del Ministero delle Finanze. (Spese obbligatorie).

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Cap. n. 5477 — Importo differenziale tra le somme versate per i servizi relativi alle imposte di fabbricazione svolti dai militari della Guardia di finanza e la spesa relativa alla corresponsione del trattamento di missione ai militari stessi, da attribuire al fondo di assistenza per i finanziari. *(Spese obbligatorie)*.

Cap. n. 5522 — Restituzioni di imposte di fabbricazione sui prodotti esportati; restituzione delle imposte di fabbricazione sugli olii di semi e sui gas petroliferi liquefatti impiegati in usi agevolati; rimborso del prezzo dei denaturanti dell'alcool e dei contrassegni di Stato indebitamente versato all'Erario, restituzione delle imposte di fabbricazione e di quelle sul consumo del gas e della energia elettrica indebitamente percepite. *(Spese obbligatorie)*.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Cap. n. 1115 — Spese per cure, ricoveri e protesi. *(Spese obbligatorie)*.

Cap. n. 1431 — Spese per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole materne statali, comprese le spese per arredi, attrezzature e sussidi didattici, ivi comprese le pubblicazioni e le dotazioni librerie.

Cap. n. 1461 — Assegni, premi, sussidi, contributi per il mantenimento e la diffusione delle scuole materne non statali.

Cap. n. 3602 — Indennità e compensi ai rappresentanti del Ministero preposti agli esami di abilitazione presso le scuole magistrali autorizzate al rilascio del titolo legale di abilitazione all'insegnamento delle scuole materne.

MINISTERO DELL'INTERNO

Cap. n. 2602 — Indennità per una sola volta in luogo di pensione, indennità di licenziamento e similari. Spese derivanti dalla ricongiunzione dei servizi - Indennità per una volta tanto ai mutilati ed invalidi paraplegici per causa di servizio. *(Spese obbligatorie)*.

Cap. n. 2621 — Retribuzioni ai sanitari incaricati delle visite al personale che svolge la propria attività nell'ambito dell'Amministrazione della pubblica sicurezza e delle visite fiscali nell'interesse del servizio - Oneri dovuti alla Cassa per le pensioni ai sanitari per i medici in servizio presso l'anzidetta Amministrazione.

MINISTERO DEI TRASPORTI

Cap. n. 1512 — Somme da erogare per l'attuazione dei progetti socialmente utili previsti dalla legge 1° giugno 1977, n. 285 e successive modificazioni ed integrazioni, concernente provvedimenti per l'occupazione giovanile.

Cap. n. 1553 — Compensi per speciali incarichi.

Cap. n. 1563 — Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni.

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Cap. n. 2051 — Spese per il funzionamento — compresi i gettoni di presenza ed i compensi ai componenti e le indennità di missione ed il rimborso spese di trasporto ai membri estranei al Ministero — del Consiglio superiore dell'aviazione civile.

Cap. n. 2068 — Spese relative alla manutenzione degli aeroporti, eliporti, campi di volo e campi di fortuna civili demaniali. Spese relative alla conduzione degli impianti aeroportuali ed ai servizi di pulizia, igienici, di vigilanza, ai servizi telescriventi e radio-telegrafici necessari ad assicurare il collegamento fra gli aeroporti civili tra di loro e con l'ente centrale ed altri servizi vari. Spese per il controllo degli impianti luminosi di assistenza alla navigazione aerea. Fornitura di energia elettrica, di acqua e di combustibile per le centrali termiche e per gli impianti aeroportuali in genere. Acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi speciali, attrezzature, apparati, macchinari ed utensili vari per l'espletamento dei servizi aeroportuali e per il funzionamento dell'officina centrale.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

Cap. n. 1004 — Compensi per lavoro straordinario al personale applicato ad Uffici aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Ministro.

Cap. n. 1024 — Indennità di rischio e indennità di mansione ai centralinisti non vedenti. *(Spese obbligatorie)*.

Cap. n. 1082 — Spese di rappresentanza.

Cap. n. 1091 — Compensi per speciali incarichi.

Cap. n. 1097 — Fitto di locali ed oneri accessori.

Cap. n. 1107 — Acquisto, installazione, noleggio, gestione e manutenzione di macchine meccanografiche, elettroniche e di riproduzione grafica. — Acquisto di attrezzature accessorie, di materiale speciale d'uso e di pubblicazioni tecniche.

Cap. n. 1241 — Spese per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori. *(Spese obbligatorie)*.

Cap. n. 1534 — Spese per studi, ricerche, indagini, rilevazioni e pubblicazioni concernenti i settori di competenza del Ministero anche con riferimento ai connessi problemi ecologici.

Cap. n. 2531 — Fabbricazione e rinnovamento di punzoni-tipo occorrenti per il marchio delle canne delle armi da fuoco portatili.

Cap. n. 2534 — Spese per il funzionamento del Comitato interministeriale — e del relativo ufficio di segreteria — incaricato dei finanziamenti agevolati al settore industriale.

Cap. n. 3536 — Spese per il funzionamento degli uffici istituiti per l'espletamento dei compiti nel settore dell'energia nucleare — Acquisto, riparazione e manutenzione di macchine, di strumenti scientifici e di mobili — Acquisto ed abbonamento a pubblicazioni scientifiche e periodiche — Acquisto di materiale di cancelleria. Spese per la stampa, traduzione, disegni e riproduzioni grafiche.

Cap. n. 4549 — Spese per la custodia, la manutenzione e la sicurezza delle miniere.

- Cap. n. 5044 — Spese di acquisto, fabbricazione, riparazione e manutenzione del materiale metrico e delle attrezzature tecniche, compresi i punzoni e le matrici per i marchi di identificazione dei metalli preziosi; spese di funzionamento dei laboratori di saggio dei metalli preziosi; spese di funzionamento del laboratorio di metrologia e dell'officina meccanica annessi all'Ufficio centrale metrico; spese per la stampa di manifesti relativi alla bollatura di strumenti metrici, per la loro diffusione e affissione e per la bollatura degli strumenti stessi.
- Cap. n. 5047 — Spese d'ufficio — Fornitura, manutenzione e riparazione di macchine da ufficio, di mobili e suppellettili.
- Cap. n. 6035 — Spese per il funzionamento del Comitato interministeriale dei prezzi.
- Cap. n. 7031 — Spese per la ricerca scientifica.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

- Cap. n. 1113 — Spese per l'attuazione della legge 16 aprile 1981, n. 140, concernente misure eccezionali per la tutela e lo sviluppo dell'occupazione nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata, nonché per l'ammodernamento e potenziamento dei servizi statali dell'impiego.

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE

- Cap. n. 245 — Versamento in entrata delle disponibilità accertate a chiusura dell'esercizio da utilizzare per l'esecuzione di opere stradali.

*
* *

Il numero dei capitoli per i quali la Corte dei conti non ha dichiarato la regolarità dell'accertamento dei residui, in quanto non aveva ultimato il procedimento di controllo sui relativi decreti, è inferiore a quello dello scorso anno.

Le considerazioni che seguono consentono, tuttavia, di evidenziare che la maggior parte dei rilievi prospettati è legata all'epoca della decisione della Corte stessa.

a) Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'Organo di controllo ha ammesso a registrazione i decreti di accertamento dei residui relativi ai sottoindicati capitoli, a lato di ciascuno dei quali vengono riportati gli estremi:

- Cap. n. 2001 - registrato il 1°-10-1987 — Reg. n. 11 foglio n. 341.
- Cap. n. 2224 - registrato il 7-10-1987 — Reg. n. 11 foglio n. 353.
- Cap. n. 2237 - registrato il 8-10-1987 — Reg. n. 12 foglio n. 127.

b) Ministero delle Finanze.

I decreti di accertamento dei residui relativi ai capitoli sottoindicati sono stati registrati dall'Organo di controllo con gli estremi e le date a fianco di ciascuno indicate:

- Cap. n. 1089 - registrato il 2-7-1987 — Reg. n. 31 foglio n. 265
- Cap. n. 1972 - registrato il 10-6-1987 — Reg. n. 27 foglio n. 307
- Cap. n. 1983 - registrato il 10-6-1987 — Reg. n. 27 foglio n. 308
- Cap. n. 2001 - registrato il 10-6-1987 — Reg. n. 27 foglio n. 309
- Cap. n. 2072 - registrato il 10-6-1987 — Reg. n. 27 foglio n. 310
- Cap. n. 3012 - registrato il 1°-7-1987 — Reg. n. 31 foglio n. 184
- Cap. n. 3108 - registrato il 3-8-1987 — Reg. n. 36 foglio n. 294
- Cap. n. 3469 - registrato il 17-6-1987 — Reg. n. 29 foglio n. 240
- Cap. n. 3971 - registrato il 10-6-1987 — Reg. n. 27 foglio n. 311
- Cap. n. 3972 - registrato il 10-6-1987 — Reg. n. 27 foglio n. 312
- Cap. n. 3975 - registrato il 10-6-1987 — Reg. n. 27 foglio n. 313
- Cap. n. 4293 - registrato il 26-10-1987 — Reg. n. 46 foglio n. 361
- Cap. n. 5309 - registrato il 9-7-1987 — Reg. n. 33 foglio n. 1
- Cap. n. 5310 - registrato il 9-7-1987 — Reg. n. 33 foglio n. 2
- Cap. n. 5323 - registrato il 2-9-1987 — Reg. n. 38 foglio n. 180
- Cap. n. 5474 - registrato il 6-8-1987 — Reg. n. 37 foglio n. 23
- Cap. n. 5475 - registrato il 1°-7-1987 — Reg. n. 31 foglio n. 185
- Cap. n. 5477 - registrato il 8-6-1987 — Reg. n. 37 foglio n. 24
- Cap. n. 5522 - registrato il 2-7-1987 — Reg. n. 31 foglio n. 266.

Per quanto concerne i capitoli 1097, 1980, 1984, 1988 l'Amministrazione delle Finanze ha replicato alle osservazioni mosse dalla Corte dei conti, ed è in attesa delle determinazioni che al riguardo saranno adottate.

c) Ministero della Pubblica Istruzione.

Risultano registrati dalla Corte dei Conti i decreti di accertamento dei residui relativi ai seguenti capitoli con gli estremi a fianco di ciascuno indicato:

- Cap. n. 1431 - registrato il 21-8-1987 — Reg. n. 87 foglio n. 330
- Cap. n. 1461 - registrato il 21-8-1987 — Reg. n. 87 foglio n. 331
- Cap. n. 3602 - registrato il 21-8-1987 — Reg. n. 87 foglio n. 344.

Per quanto riguarda il cap. 1115, per la parte relativa ai fondi assegnati in gestione ad organi periferici ai sensi della legge n. 908 del 1960, la Delegazione regionale della Corte dei Conti di Perugia non ha ancora registrato il decreto di accertamento di sua competenza per difetto di documentazione.

d) *Ministero dell'Interno.*

L'Organo di controllo ha registrato il decreto di accertamento dei residui relativo al cap. 2602 in data 24 giugno 1987 - Registro 24, Foglio 111; mentre per quanto riguarda il cap. 2621 non è stato prodotto il relativo decreto accertamento residui per insussistenza di residui stessi a carico della gestione 1986.

e) *Ministero dei Trasporti.*

L'Amministrazione sta ancora provvedendo alla raccolta di tutti gli elementi per la predisposizione della replica alle osservazioni mosse dall'Organo di controllo.

f) *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.*

Sono stati registrati dalla Corte dei Conti, con gli estremi a fianco di ciascuno indicati, i sottoelencati capitoli:

Cap. n. 1004 - registrato l' 11- 9-1987 — Reg. n. 8 foglio n. 339

Cap. n. 1024 - registrato l' 11- 9-1987 — Reg. n. 8 foglio n. 340

Cap. n. 1107 - registrato l' 11- 9-1987 — Reg. n. 8 foglio n. 338

Cap. n. 4549 - registrato l' 11- 9-1987 — Reg. n. 8 foglio n. 341

Cap. n. 3536 - registrato il 12- 9-1987 — Reg. n. 8 foglio n. 381

Per quanto concerne i capitoli nn. 1097, 1241, 1534, 2531, 5044, 5047 e 7031, i rilievi formulati dall'Organo di Controllo hanno formato oggetto di motivata risposta da parte dell'Amministrazione e i relativi decreti di accertamento residui sono in corso di esame del predetto organo.

Infine, per i restanti capitoli nn. 1082, 2534, 1091 e 6035, l'Amministrazione ha in corso le risposte da fornire alla Corte dei Conti per procedere alla determinazione dei relativi decreti di accertamento dei residui.

g) *Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.*

La Corte dei Conti ha registrato il decreto di accertamento dei residui relativi al capitolo n. 1113 in data 3 luglio 1987, Registro n. 8, Foglio 55 a seguito dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione.

h) *Azienda Nazionale Autonoma delle Strade (ANAS).*

Il decreto di accertamento residui sul capitolo 245 è in corso di esame della Corte dei Conti.

3. — **Conto consuntivo dell'entrata.**

La Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato per l'anno 1986 ha eccepito la regolarità dei capitoli del conto consuntivo dell'entrata di cui ai capi XXI - Istituto superiore di sanità, XXIV - Ministero del Bilancio e della Programmazione economica e XXXI - Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, motivandola con la mancata trasmissione dei relativi documenti riassuntivi formati dalle amministrazioni richiamate.

*
* *

Al riguardo si deve specificare che la mancata trasmissione dei documenti riassuntivi in parola — nei tempi per l'emissione del giudizio di parifica — ha avuto origine da accidentali ed imprevedibili motivi d'ordine meccanografico, successivamente segnati.

4. — **Conto generale del patrimonio.**

Come per i decorsi esercizi, la Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato per l'anno 1986 ha sospeso il giudizio medesimo relativamente al conto generale del patrimonio eccependo l'intemperività con cui il medesimo le è stato trasmesso.

*
* *

Al riguardo si ribadisce quanto già segnalato in passato, e cioè che il conto del patrimonio — a differenza di quello del bilancio — dovendo evidenziare anche il conto del tesoriere (relativo alla cassa, ai crediti e dai debiti di tesoreria) può essere prodotto solo successivamente alla acquisizione di tali dati che avviene nella seconda metà del mese di giugno.

Sono, tuttavia, in corso iniziative per rimuovere, a monte, gli inconvenienti che impediscono la tempestiva definizione del conto complementare del Tesoro e ridurre, così, ulteriormente il ritardo nella presentazione del conto patrimoniale.

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

CAPITOLO PRIMO

BILANCIO E ORDINAMENTO CONTABILE

1. — BILANCIO PLURIENNALE PROGRAMMATICO E DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA.

La Corte dei conti, pur segnalando il perdurare dell'assenza di un bilancio pluriennale programmatico, sottolinea la validità del sistema metodologico programmatico impostato, basato sul documento di programmazione economico-finanziaria come funzione di base alla effettiva costruzione di un siffatto bilancio.

Come già specificato in passato, la Corte dei conti ha formulato sostanziali riflessioni in merito alla possibilità di concreta realizzazione del bilancio pluriennale programmatico.

Infatti, l'organo di controllo perviene a proposizioni analoghe a quelle concretamente avanzate e attivate dal Governo sin dalla formulazione delle previsioni di bilancio per il 1981.

Da queste emerge che — stante la normativa vigente — la sola versione del bilancio pluriennale programmatico risulta essere quella ottenuta dalla trasposizione contabile, nella versione a legislazione vigente, delle linee di politica economica individuate e motivate dalla Relazione previsionale e programmatica e rese operative con la legge finanziaria.

Dal 1985, inoltre, tale documento finanziario di programmazione pluriennale contempla le proiezioni dei fondi speciali così come suggerito dalla stessa Corte dei conti.

A partire dal 1987, poi, tale strumento di programmazione finanziaria è impostato (ed adottato) anche alla luce degli atti di indirizzo parlamentare emergenti dall'esame del « documento di programmazione economico-finanziaria » che il Governo è impegnato a presentare al Parlamento entro il mese di giugno (come da risoluzioni approvate dalla 5ª Commissione permanente Bilancio della Camera dei deputati del 10 giugno 1986 e dalla 5ª Commissione permanente Bilancio del Senato della Repubblica dell'11 giugno 1986).

Tale documento di programmazione economico-finanziaria viene redatto esponendo da un lato il quadro complessivo di riferimento per l'impostazione della manovra di finanza pubblica, con particolare riguardo alle prospettive dell'economia internazionale e di quella nazionale nell'arco dei principi indicatori macro-economici incidenti sulla finanza pubblica, all'andamento tendenziale (a legislazione costante) previsto per i flussi della finanza pubblica con riferimento al bilancio dello

Stato, al settore statale ed al settore pubblico allargato, ed agli obiettivi del fabbisogno « desiderato » del settore statale, del tasso di crescita del P.I.L., del tasso programmato di inflazione e di aumento dell'occupazione; e, dall'altro, indicando i conseguenti obiettivi e le connesse regole della manovra di finanza pubblica in funzione del fabbisogno « desiderato » del settore statale e degli obiettivi di sviluppo del reddito e dell'occupazione, con la specificazione delle linee di intervento nell'ambito dei settori per i quali si preannunciano manovre di integrazione e modificazione normativa correnti con gli obiettivi desiderati.

Dette regole — specificamente correlate ad una manovra di rientro della finanza pubblica — possono esprimersi nella necessità di frenare la crescita della spesa corrente e di stabilizzare il livello generale della pressione fiscale, che è direttamente da collegare alla capacità di controllare la spesa pubblica e l'inflazione.

Per tale motivo è stato formulato dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica l'adozione e la redazione di un « bilancio a politiche invariate » fondato, anziché sul vincolo formale della legislazione vigente, sulla stima delle implicazioni che derivano dalla invarianza delle politiche di bilancio e fiscali.

L'adozione di questo bilancio è, del resto, indispensabile nel momento in cui si allarga il campo della previsione al settore statale ed al settore pubblico.

Pertanto, l'inserimento del bilancio programmatico pluriennale dello Stato all'interno del programma economico-finanziario consente di determinare meglio, con lo strumento adeguato, le regole che presiedono alla formazione del bilancio dello Stato con riferimento all'adeguamento delle entrate e delle spese, nonché l'indicazione dell'obiettivo di saldo netto da finanziare al netto degli interessi relativo al bilancio dello Stato. Ed, inoltre, consente di meglio definire una complessa rete di programmazioni di settori od obiettivi, soprattutto concernenti la spesa degli enti del settore pubblico, per i quali sono previste, come connesse alla manovra di bilancio, modificazioni organizzative, procedurali o relative al contenuto degli interventi.

2. — LEGGE FINANZIARIA E I SUOI CONTENUTI.

La Corte dei conti, nel sottolineare che la legge finanziaria è stata ricondotta nei suoi contenuti essenziali, enfatizza le possibilità di ampie manovre dilatorie in corso d'anno, sia pur nell'arco delle prefissate fonti di copertura « pressoché esclusive » dei fondi speciali.

* *

L'ambito contenutistico della legge finanziaria è necessariamente eterogeneo e diversificato di anno in anno, come altre volte si è avuto modo di rimarcare. Infatti, è riservato a tale legge il ruolo di momento

della decisione di bilancio e in essa possono farsi convergere una pluralità di contenuti che, pur nell'ambito della funzione di manovra conferitale, travalicano i limiti del contenuto necessario chiaramente individuato dalla legge di riforma nella statuizione del limite massimo del ricorso al mercato, nella modulazione delle spese pluriennali e nella definizione dei fondi speciali.

In merito ai contenuti essenziali della legge finanziaria, le « risoluzioni parlamentari » del 10-11 giugno 1986 hanno indicato un nuovo sistema della manovra di bilancio. In particolare tali risoluzioni hanno precisato che la finanziaria dovrebbe, nel nuovo disegno, limitarsi a quei contenuti essenziali definiti sulla base della legge n. 468 del 1978, mentre nella parte eventuale resterebbero solamente le specifiche disposizioni di esclusivo rifinanziamento di leggi di spesa pluriennali per spese in conto capitale, le riquantificazioni e/o gli adeguamenti che, sulla base della vigente legislazione, sono comunque rimandati alla legge finanziaria, le variazioni di aliquote fiscali e/o contributive o le altre regolazioni puramente quantitative nel caso in cui non richiedono alcuna normativa di supporto.

Questa nuova impostazione prevede, inoltre, il ricorso a specifiche leggi di settore — i cui indirizzi sono definiti preventivamente nel documento di programmazione economica-finanziaria — che integrano e completano la manovra di finanza pubblica attivata dalla decisione di bilancio.

Il raccordo fra la decisione di bilancio e le leggi settoriali, così definite, trova espressione a carico dei fondi speciali.

A tale riguardo va segnalata l'innovazione introdotta con la legge finanziaria 1987 riguardante le « appostazioni negative » nei fondi speciali correlate a specifiche appostazioni positive.

Tale nuova tecnica di impostazione dei fondi speciali, cui è deputata la legge finanziaria, è finalizzata precipuamente alla garanzia della salvaguardia degli equilibri di bilancio, e, quindi, giustamente ricade nell'alveo decisionale della legge finanziaria medesima.

Ed infatti, al fine suddetto, la normativa contabile introdotta prevede che nel caso in cui si dovessero perfezionare in legge alcuni preidentificati provvedimenti legislativi comportanti nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate è necessario, in via preliminare e inderogabile, dar luogo all'approvazione ed alla promulgazione legislativa dei correlati e contrassegnati provvedimenti di riduzione delle spese o di incremento delle entrate.

3. — CLASSIFICAZIONE DEL BILANCIO PER LEGGI E PER PROGRAMMI.

La Corte dei conti, nell'arco del processo di attuazione della legge n. 468, rinnova la segnalazione sulla mancata adozione — prescritta dall'articolo 6, quarto comma della legge n. 468 del 1978 — di una classificazione aggiuntiva dei dati di bilancio tale da consentire una lettura per capitoli, per leggi e per programmi.

*
* *

Riguardo alla problematica della riclassificazione dei dati di bilancio secondo i canoni dell'articolo 6, quarto comma della legge, va precisato che è già stata attivata una Commissione di Studio per il raccordo e l'armonizzazione delle definizioni, classificazioni e sistemi di rilevazione alla base dei documenti relativi alla finanza pubblica. In tale contesto operativo verranno senz'altro gettate le basi per l'attuazione del richiamato disposto normativo.

4. — ANALISI DELLE RISULTANZE DI CONSUNTIVO PER SERVIZI, PROGRAMMI E PROGETTI.

La Corte dei conti, come già evidenziato in passato, sottolinea la mancata produzione dell'analisi prevista dall'articolo 22, quinto comma della legge n. 468, ritenendo che, comunque, a tal fine siano da attendersi risultati positivi dal rafforzamento della Ragioneria Generale dello Stato connesso alla legge 7 agosto 1985, n. 427.

*
* *

Come già posto in evidenza nelle note informative relative ai rendiconti degli esercizi finanziari passati, l'obbligo legislativo della relazione illustrativa dei dati di consuntivo, dalla quale risulti anche il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate, sussiste solo nei confronti del Parlamento.

Riguardo, poi, agli auspici formulati dalla Corte dei conti circa i nuovi compiti in tema di controllo costi-risultati riferibili alla Ragioneria Generale dello Stato a seguito del suo riordinamento disposto con la richiamata norma, sono da segnalare talune precisazioni.

La legge in parola infatti, pur potenziando numericamente e qualificando ulteriormente la Ragioneria Generale dello Stato con la istituzione del Consiglio dei consulenti economico-finanziari (art. 1) non ha inteso altro che prevedere — nell'ambito delle competenze di quest'ultimo organo la possibilità di studiare ed analizzare le risultanze di gestione nell'aspetto economico-finanziario, non precludendo, comunque, la definizione di formulazioni propositive con valenza nell'impostazione dei nuovi bilanci e delle gestioni future.

Va da sè, infatti, che il compito del Consiglio in parola — già in posizione parallela con quello attribuito alla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica — non può che riferirsi a tale tipo di attività.

Diversamente, infatti, la relativa attività potrebbe sovrapporsi alle competenze delle varie Amministrazioni che, in effetti, meglio di ogni altro conoscono i termini qualitativi dei costi sostenuti e degli obiettivi

raggiunti per ciascuno dei servizi, programmi e progetti cui sono istituzionalmente preposte.

E' da ritenere, pertanto, che le competenze del Consiglio dei Consulenti in tema di analisi costi-risultati vadano più propriamente configurate nello studio e nell'elaborazione di criteri e metodi comuni di rilevazione e valutazione tecnica, economica e finanziaria degli aspetti qualitativi dell'azione amministrativa, indispensabili, tra gli altri, per omogeneizzare i termini espositivi dei giudizi che le stesse Amministrazioni sono tenute a formulare.

CAPITOLO SECONDO

LA LEGISLAZIONE DI SPESA ED I MEZZI DI COPERTURA

I. — LEGISLAZIONE DI SPESA E MEZZI DI COPERTURA.

Nella sua relazione al Parlamento, la Corte dei conti sottolinea significativamente diversi fenomeni riguardanti la legislazione di spesa e i mezzi di copertura che nel decorso esercizio hanno provocato, secondo una sua espressa opinione, anomalie, aggiramenti e incongruità rispetto al dettato costituzionale.

Questi fenomeni hanno riguardato la qualità, la quantità e l'impiego diverso delle coperture finanziarie.

L'Organo di controllo, infatti, sottolinea come fattore anomalo, la qualità dei mezzi di copertura, ovvero sia la non corretta copertura mediante il ricorso al debito pubblico, sia quella delle autorizzazioni al Tesoro per l'emissione di speciali titoli di Stato il cui ricavato è vincolato al finanziamento delle anticipazioni agli enti tesorieri per il ripiano del *deficit* degli enti portuali, sia ancora l'ampio ricorso a clausole di copertura fondate sulla riduzione di capitoli ordinari di bilancio concernenti spese obbligatorie.

Per quanto riguarda la quantità, invece, la Corte dei conti osserva che la prassi legislativa non rispetta, con il necessario rigore, la regola dell'obbligo di provvedere alla copertura dei maggiori oneri posti a carico degli enti del settore pubblico. Come pure, tema di particolare rilievo e delicatezza, sono le valutazioni della congruità nelle indicazioni dei nuovi o maggiori oneri di spesa, siano essi connessi o derivanti da emendamenti parlamentari.

Per quanto riguarda, infine, gli impieghi diversi delle coperture finanziarie, la Corte dei conti rileva la non corretta copertura di nuove o maggiori spese a valere sulle disponibilità accantonate per far fronte agli oneri per interessi connessi alle operazioni di ricorso al mercato finanziario.

Tutte le osservazioni mosse dall'Organo di controllo, concludono con la considerazione finale che esse sono svolte nell'ottica del precipuo compito e del dovere di informazione e di avviso al Parlamento che la stessa Corte sente di avere. Non hanno pertanto la pretesa di denunciare manifeste ed effettive illegittimità costituzionali « considerando — dice la Corte dei conti — solo *ratio* estrema e di eccezione la contestazione e la contrapposizione implicate da sue iniziative di deferimento alla Corte Costituzionale per questioni di legittimità costituzionale della legislazione di spesa ex articolo 81 della Costituzione ».

Analizzando le osservazioni espresse dalla Corte dei conti, non un solo fenomeno appare meno preoccupante dell'altro; ma va detto che, pur accogliendo lo spirito costruttivo con cui il suddetto organo espone le sue considerazioni, diverse sono le riflessioni che si possono formulare al riguardo dei suddetti fenomeni.

Infatti, le osservazioni della Corte dei conti vanno lette specificamente nell'ottica delle sue stesse considerazioni conclusive e, precisamente, considerando che in presenza di manifesta ed effettiva illegittimità costituzionale dei provvedimenti di spesa sarebbe tenuta *ex-se* (vedi art. 100 della Costituzione) all'esercizio, di fronte alla Corte Costituzionale, del suo potere-dovere.

D'altronde, la ricerca di nuove e diverse forme di copertura, semprechè non in espressa violazione di legge, non deve far pensare ad anomalie e raggiri, bensì al potere-dovere di iniziativa cui il Governo, come qualsiasi buon amministratore e pur sottostando alla potestà decisionale del Parlamento, deve adempiere. Rispettando, pertanto, il suo ruolo di natura meramente propositiva, il Governo lascia così inalterata la funzione di scelta finale propria delle Assemblee che — nella loro sovranità — sono le uniche in grado di assegnare ruoli diversi e/o parziali a coperture già configurate a favore di provvedimenti inseriti nell'ambito dei fondi speciali; e di stabilire forme diversificate e talvolta inusuali di copertura rispetto a quelle ritenute tradizionali.

Al Governo deve essere data solo la possibilità di riproporre delle priorità diverse in base alle urgenti necessità che mutano quotidianamente l'andamento dell'economia nazionale.

CAPITOLO TERZO

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITA' DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

GABINETTO

La Corte dei conti ha formulato, con la relazione menzionata in oggetto, osservazioni che si riferiscono, fra l'altro, a materie di competenza degli Uffici del Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In proposito, esaminata la Parte Seconda, Sezione I - Capitolo I e Sezione II Capitolo I della relazione stessa, si fa presente quanto segue al fine di fornire opportuni elementi di conoscenza.

Le considerazioni di maggior rilievo contenute nella relazione dell'Alto Consesso si riferiscono, in particolare, ai seguenti profili istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'Organo di controllo pone ancora una volta l'accento sul frequente ricorso alla decretazione d'urgenza. Orbene, si ha motivo di supporre che tale fenomeno sia destinato a ridimensionarsi con la prevista riforma dei regolamenti parlamentari e con la nuova « Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri » (articolo 16, n. 2, lettera c) del disegno di legge ora all'esame del Senato).

Pone, poi, in evidenza il crescente orientamento verso discipline di deroga alla legge quadro sul pubblico impiego, tendenza questa determinata dall'opinabile convincimento che, soltanto in tal modo, possono essere assicurate efficienza e produttività nei singoli enti con il rischio di riprodurre la caotica situazione della cosiddetta giungla dei trattamenti giuridici e retributivi cui la legge quadro aveva inteso porre rimedio. In proposito si osserva che il delicato problema ha formato costantemente oggetto di attenta valutazione da parte del Governo il quale non ha mancato di vagliare scrupolosamente le singole posizioni degli enti al fine di accertare la effettiva esistenza di esigenze atte a giustificare le richieste deroghe legislative.

Inoltre, dopo aver svolto alcune considerazioni favorevoli sul funzionamento del Consiglio di Gabinetto, quale organo di supporto del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonchè sui risultati raggiunti da Commissioni di studio e di ricerca e sull'attività di coordinamento svolta dalla Presidenza del Consiglio in tema di affari giuridici e nelle materie tecnico-legislative, richiama l'attenzione sulla urgenza di adeguate soluzioni legislative per risolvere problemi costituzionalmente rilevanti quali ad esempio i rapporti tra il CIPE e gli altri Comitati previsti dalle leggi e la introduzione nell'ordinamento di un organo permanente di riferimento per la composizione di interessi confluenti nel rapporto Stato Regioni. In proposito si ritiene che i suddetti problemi, oggetto di raccomandazione, trovano soluzione nel disegno di legge, di recente approvato dalla Camera dei deputati, ed attualmente

all'esame del Senato, inteso a realizzare una più incisiva presenza coordinatrice e di indirizzo nell'azione amministrativa e di politica generale.

La Corte dei conti si sofferma, pure, nella parte della relazione dedicata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sui problemi legati agli aspetti organizzativi ed alla situazione del personale, nonché alla corresponsione dell'indennità di cui alla legge n. 455 del 1985 ed all'entità del contingente di Gabinetto. In proposito, nel condividere l'essenza delle osservazioni formulate, si ritiene di poter individuare nel disegno di legge sopra menzionato lo strumento legislativo idoneo a consentire la razionalizzazione dell'intero apparato ed il superamento delle problematiche di cui trattasi.

Per quanto riguarda l'entità del contingente di Gabinetto, che sembra apparire eccessiva alla Corte, si osserva che essa è dovuta non soltanto alle accresciute esigenze di intervento e di coordinamento della Presidenza in tutti i vari settori di attività dell'Amministrazione, ma anche e soprattutto alla confluenza nel contingente stesso del personale necessario all'espletamento dei compiti delegati dal Presidente del Consiglio ai Ministri senza Portafoglio, in particolare a quelli per il Coordinamento della Ricerca scientifica e tecnologica, per la Protezione civile, per i Rapporti con il Parlamento e per le Politiche comunitarie.

In merito alle questioni più specificamente attinenti al personale dei ruoli della Presidenza ed alle considerazioni della Corte dei conti riguardo alla predetta legge n. 455 del 1985, si ritiene che tale normativa è valsa a sanare la limitazione nello sviluppo di carriera determinatasi nell'ambito del pubblico impiego per la sola categoria del detto personale.

Si soggiunge che la legge in questione, nel provvedere all'istituzione nell'ambito del ruolo della Presidenza delle qualifiche sesta, settima ed ottava, ha consentito il superamento delle incongruenze che l'Alto Consesso medesimo ebbe a far rilevare nella decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1983, consistenti nella antiquata disciplina che regolava la materia degli impiegati dei ruoli esecutivo ed ausiliario. Si ritiene anche evidenziare che la Commissione di inquadramento prevista dall'articolo 7 della predetta legge, insediata il 24 febbraio 1986, ha incontrato nell'operare numerose difficoltà derivanti dall'estrema eterogeneità di situazioni, trovandosi perciò nella necessità di approfondire l'istruttoria di numerose pratiche. Si fa presente, infine, che tutti i decreti di inquadramento trovansi già all'esame degli Organi di controllo.

La Corte dei conti formula alcune osservazioni anche in merito al personale in servizio presso gli uffici dei Commissari del Governo nelle Regioni (siano esse a statuto normale o speciale). In proposito si fa presente che, in attesa dell'approvazione della legge istitutiva degli appositi ruoli, i Commissari del Governo si avvalgono — nei limiti dei contingenti fissati nel 1974 ed in parte riveduti dal 1985 — della collaborazione di personale civile appartenente a varie Amministrazioni statali distaccato presso la Presidenza del Consiglio in posizione di fuori ruolo ed altro, in soprannumero per improrogabili esigenze di servizio, in posizione di comando. Al 30 settembre c.a. i comandati assommavano

a 57 unità mentre il personale in posizione di fuori ruolo era di 393 unità. Non vi erano, invece, dipendenti che l'Alto Consesso definisce « a servizio parziale ».

Per quanto riguarda la gestione dei fondi assegnati ai capitoli di talune rubriche dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui provvede direttamente il Gabinetto della Presidenza stessa, la Corte dei conti non formula osservazioni di carattere sostanziale mentre le esprime sullo stato di previsione della spesa. In merito si fa presente che per quel che concerne i Ministri senza Portafoglio cosiddetti « necessari », cioè quelli che sono destinatari di attribuzioni proprie, il loro potere gestorio è limitato solamente a quelle spese demandate agli stessi per legge, fermo restando che per tutti gli altri capitoli iscritti nelle rispettive rubriche deve continuare ad essere conferita apposita delega da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri. D'altro canto, l'Organo di controllo ha sempre ammesso a registrazione i relativi decreti di delega, anche quando — come nel caso della Funzione Pubblica — sia stato istituito per legge il Dipartimento.

In merito alla constatazione sulle vicende dell'istituzione della speciale indennità a favore del personale della Presidenza del Consiglio, si rappresenta che il ritardo nell'emanazione del decreto applicativo è dipeso dal fatto che il Ministero del Tesoro è stato sempre dell'avviso che detta indennità spetti soltanto al personale addetto in senso stretto al Gabinetto della Presidenza, il quale soltanto — secondo il detto Dicastero — collabora strettamente all'opera del Presidente del Consiglio. Così si giustifica la mancata richiesta di iscrizione in bilancio della prevista somma di lire 500 milioni per la copertura della spesa relativa all'anno 1985. Successivamente i fondi assegnati per dar corso alla liquidazione delle dette indennità sono stati ottenuti con il provvedimento di assestamento del bilancio dello Stato per l'esercizio 1986, non essendo riuscita la Presidenza del Consiglio a far includere dal Ministero del Tesoro la spesa gravante sul capitolo 1056 dello stato di previsione della Presidenza medesima, tra quelle classificate « obbligatorie ».

La Corte dei conti svolge anche alcune considerazioni sulle attività della Direzione Generale delle informazioni, dell'editoria e della proprietà letteraria, artistica e scientifica. In proposito, si ritiene sostanzialmente fondata l'osservazione secondo cui dai rendiconti esaminati emerge il dato di una pluralità di finanziamenti a favore di un ristretto numero di imprese. A tale riguardo si deve richiamare l'attenzione sul fatto che, benché il rinnovamento delle imprese del settore sia generalmente riconosciuto come indispensabile in considerazione del rapido succedersi di nuove tecnologie negli impianti di composizione e stampa, il ricorso in tempi brevi al credito bancario, sia pure agevolato, rappresenta un onere spesso insostenibile per le imprese stesse. E per questo che richieste successive di finanziamento sono di numero limitato e quasi sempre provenienti da imprese di maggiori dimensioni.

Ai sensi della legge 5 agosto 1981, n. 416, sono state presentate 405 domande da parte di 324 imprese: quelle giunte all'esame del Comitato

dopo il perfezionamento della documentazione prevista sono state accolte, ad eccezione di 10 (e di 8 che hanno rinunciato). Il fatto che sono state ammesse ai benefici 149 domande, corrispondenti a 135 imprese, non fa che riflettere quanto sopra esposto.

Sembra peraltro potersi affermare che uno dei risultati più notevoli raggiunti dalla legge n. 416 del 1981 è stato quello di aver permesso a molte imprese il godimento dei benefici di credito, soprattutto se si considera che tutti i tipi d'impresa previste come beneficiarie figurano fra i destinatari delle concessioni.

Per quanto riguarda l'assunto che « i programmi prodotti dalle imprese hanno, in vari casi, presentato caratteri di scarsa analisi determinando — in sede esecutiva — un ridimensionamento dell'intervento », si osserva che le variazioni di programmi d'investimento che si verificano generalmente per le leggi di sostegno creditizio dipendono dai lunghi tempi amministrativi di concessione dei benefici da parte dello Stato, per cui gli investimenti programmati, riferiti per lo più ad impianti tecnologici, perciò stesso soggetti a rapida obsolescenza, determinano la necessaria sostituzione dei macchinari indicati; naturalmente anche i piani aziendali, nei due o tre anni necessari per l'espletamento dell'intera pratica, possono subire delle variazioni. Ciò è normale e fisiologico e non dipende certo da scarsa « analisi » dei programmi.

Per quanto attiene al Fondo centrale di garanzia per i finanziamenti all'editoria (articolo 33 della legge 5 agosto 1981, n. 416) si fa presente che in data 31 marzo 1987 è stato trasmesso, per il tramite della Ragioneria Centrale, il rendiconto concernente la gestione fuori bilancio di cui trattasi.

L'Organo di controllo svolge pure considerazioni sulla Conferenza permanente Stato-Regioni. Al riguardo si fa presente che dette considerazioni ripropongono l'esigenza che la Conferenza sia disciplinata con legge, se si vuole effettivamente dar vita ad un centro permanente dove possano trovare composizione e coordinamento gli interessi confluenti nel rapporto Stato-Regioni; ciò tenuto conto dell'inadeguatezza dell'attuale regolamento in via amministrativa. Comunque, detta esigenza trova adeguata rispondenza nel ricordato disegno di legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri che all'articolo 12 istituisce la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Si soggiunge, infine, che la riscontrata flessione dell'attività operativa della Conferenza non si è riflessa sull'attività della sua Segreteria che ha seguito ad aggiornarsi sulle materie che possono formare oggetto di confronto fra lo Stato e le Regioni attraverso tutte le varie forme di informazioni, sì da potere, in qualunque momento, essere di utile supporto ad eventuali riunioni della Conferenza predetta.

Gli ulteriori riferimenti a questa Presidenza emergenti dall'esame della Relazione dello Corte dei conti non sembrano contenere spunti critici ma solo costituire esposizione di fatti.

DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA

In merito alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986, si riportano di seguito le controdeduzioni facendo presente che nella relazione sullo stato della pubblica amministrazione per l'anno 1986, redatta da questo Dipartimento ai sensi dell'articolo 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775 e dell'articolo 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93 sono stati trattati alcuni problemi toccati anche dalla Corte dei conti.

In ordine al punto 5 del Capitolo sull'attività normativa del Governo ed in particolare al fenomeno delle deroghe alla legge-quadro sul pubblico impiego, il Dipartimento svolge un'azione quanto mai attenta, così come può desumersi dai vari interventi operati proprio nei confronti dei quattro Enti citati nella relazione della Corte (Istituto Poligrafico dello Stato, ANAV, ENEA ed UNIONCAMERE), che pur in presenza di particolari e peculiari esigenze e caratteristiche, rientrano tra i destinatari della legge-quadro n. 93 del 1983; in tal senso infatti di recente si è intervenuti in occasione dell'esame dell'ipotesi di accordo del personale dirigente dell'ANAV stipulato con la CIDA ai sensi della legge 23 maggio 1980, n. 242 e del decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1981, n. 145 ed a proposito dell'apertura delle trattative per il rinnovo del C.C.L. per il triennio 1988-1990 dei dipendenti dell'ENEA ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 84 del 1982.

Le successive osservazioni della Corte, circa il susseguirsi ed il sovrapporsi di norme prodotte da fonti diverse, quale il caso recato ad esempio della questione dell'accesso alla IX qualifica funzionale, pongono in evidenza — soprattutto alla luce di quanto verificatosi in sede di registrazione degli accordi di comparto per il triennio 1985-1987 — l'esigenza di una rivisitazione degli articoli 2 e 3 della legge-quadro n. 93 del 1983, al fine di una più puntuale e chiara definizione delle materie riservate alla legge e di quelle riservate alla contrattazione.

Per quanto riguarda il punto 2 del Capitolo sull'organizzazione della P.A., si fa presente che la recente tornata contrattuale ha visto la delegazione di parte pubblica attestata su posizioni abbastanza chiare e ferme in ordine alla problematica concernente la funzionalità delle strutture amministrative.

A conclusione della stessa tornata, si può affermare che quanto meno si è dato inizio ad un processo tendente a ridurre la « divaricazione » tra pubblico impiego e pubblica amministrazione.

Infatti, la maggior parte degli istituti recati dagli accordi dei vari comparti vengono disciplinati in vista di una più concreta e fattiva operatività delle strutture per un miglior « servizio » all'utenza. Si citano: contrattazione decentrata, programmazione dell'orario di servizio ed articolazione dell'orario di lavoro (orari di lavoro plurisettimanali, orario flessibile, turni), mobilità, reclutamento, lavoro straordinario, ecc.

In ordine al successivo punto 3, si fa presente che, oltre ai corsi di aggiornamento professionale obbligatori, i nuovi accordi contengono anche la disposizione che riguarda la concessione di 150 ore annuali retribuite, per ciascun dipendente, per l'aggiornamento non obbligatorio e per l'eventuale conseguimento di un titolo di studio. Tale istituto deve però trovare ancora una puntuale regolamentazione nel prossimo accordo intercompartimentale per il triennio 1988-1990.

Per sopperire poi alla lentezza del procedimento per il reclutamento, come ricordato dalla stessa Corte in altra parte della relazione, è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 giugno 1986 sullo snellimento delle procedure concorsuali di accesso alle Amministrazioni statali; tale decreto prevede concorsi decentrati per circoscrizioni anche provinciali e concorsi unici per i medesimi profili professionali anche se relativi ad Amministrazioni diverse ricorrendo, ove necessario, all'ausilio di sistemi automatizzati e prevede che le predette procedure debbano concludersi entro 6 mesi dalla data di effettuazione delle prove scritte. I candidati, utilmente collocati in graduatoria, devono assumere servizio entro 20 giorni, provvedendosi alla registrazione successivamente.

Si aggiunge che recentemente è stato anche emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 settembre 1987, n. 392, attuativo dell'articolo 16 della legge n. 56 del 1987, sull'organizzazione del mercato del lavoro; il sistema, regolamentato nel decreto, è limitato alle sole qualifiche per le quali è richiesto soltanto il titolo di studio della scuola dell'obbligo e non anche un titolo professionale e consente in tempi rapidi la copertura delle relative vacanze degli organici, sottoponendo a prove attitudinali selettive i lavoratori disoccupati iscritti nelle liste di collocamento ed i cassaintegrati iscritti nelle liste di mobilità.

Quanto al procedimento amministrativo, mentre si concorda che nel senso auspicato dalla Corte si muovono i lavori della Commissione « Nigro », le cui conclusioni sono state articolate nel disegno di legge A.C. 4504 della precedente legislatura, è appena il caso di ricordare che tale disegno di legge sta per essere ripresentato dal Governo al nuovo Parlamento.

Si condivide poi la notazione circa l'apporto che le tecnologie informatiche e le tecniche statistiche possono dare alla rapidità del processo decisionale e quindi all'efficienza della P.A. ed a tale riguardo si vuole ricordare l'impegno del Dipartimento ai fini della diffusione di una cultura in tal senso tra il personale della P.A., impegno che sta trovando attuazione mediante un intenso programma di seminari a cui sono stati interessati in primo luogo i dirigenti generali in quanto responsabili dell'introduzione e della gestione delle nuove tecnologie nella pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda il punto 1 del capitolo sul Personale, si ricorda che i recenti accordi per il triennio 1985-1987 contengono apposite norme che, raggruppate sotto i titoli « Tutela dei lavoratori » e « Rapporti sindacali », provvedono ad attuare quanto disposto dall'articolo 23 della legge-quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983, in materia di

estensione al settore pubblico della normativa recata dalla legge n. 300 del 1970.

In ordine, poi, alla mancata attuazione della legge n. 312 del 1980, riguardo alla determinazione dei contingenti di qualifica si informa che i provvedimenti relativi sono stati predisposti per quasi tutte le Amministrazioni dello Stato ed in parte sono stati anche registrati o sono in corso di registrazione alla Corte dei conti. Si prevede che tutti i provvedimenti di determinazione delle dotazioni organiche siano emanati entro la fine del corrente anno, in modo da poter definire nel primo semestre del 1988 l'inquadramento del personale nei profili professionali.

Per quanto attiene al punto 4 del Capitolo sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Sezione II), si concorda che le nuove competenze attribuite al Ministro per la funzione pubblica in materia di programma triennale di occupazione nel pubblico impiego e in materia di organizzazione del mercato del lavoro impongano la predisposizione di nuove strutture e pertanto occorrono modifiche ed integrazioni al Regolamento del Dipartimento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1984, n. 536 ed alla tabella del contingente del personale allegata al decreto stesso.

Circa i problemi connessi all'attuazione del disposto dell'articolo 8 della legge 8 agosto 1985, n. 455, si fa presente che la speciale indennità in esso prevista non solo non è stata ancora attribuita al personale del Dipartimento in posizione di comando o di fuori ruolo da altre Amministrazioni, ma non è stata riconosciuta nemmeno ai dipendenti di ruolo della Presidenza in servizio presso il Dipartimento!

In ordine al successivo punto 5.2, si fa presente che il ritardo nell'adozione dei provvedimenti di applicazione degli articoli 11 e 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 344 del 1983 e di autorizzazione del lavoro straordinario non sono imputabili al Dipartimento, il quale, con apposita circolare, ha assegnato alle Amministrazioni interessate, quale termine per la presentazione dei progetti e delle richieste, la data del 31 ottobre antecedente all'anno di riferimento.

Sul punto 5.4 si riferisce che si sta provvedendo alla nomina del direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione ed alla costituzione di un gruppo di studio con il compito di visitare la normativa ordinamentale e ridefinire il ruolo della Scuola stessa nella formazione del personale del pubblico impiego.

DIPARTIMENTO DELLA PROTEZIONE CIVILE

In merito alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nel contesto della relazione menzionata in oggetto si ritiene opportuno premettere, per quanto attiene ai riflessi inerenti alla competenza dello scrivente, talune considerazioni di carattere generale circa le problematiche affrontate dal sopra citato organo di controllo, inerenti alle gestioni fuori bilancio e la particolare situazione istituzionale dei Ministri senza portafoglio nell'ambito della Presidenza del Consiglio.

La peculiarità della situazione dei Ministri senza portafoglio qualificati « necessari », come evidenziato dalla stessa Corte, risiede nella attribuzione diretta *ex lege* di funzioni proprie, oltre che di funzioni delegate dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Tale peculiarità è stata recepita, a livello normativo, nel disegno di legge sulla riforma della Presidenza del Consiglio, ripresentato nella attuale legislatura, ed approvato dalla Camera, attraverso la introduzione organizzativa dei « dipartimenti necessari » nell'ambito della Presidenza medesima.

Nella sostanza i Ministri in argomento, pur essendo titolari di competenze attribuite dalla legge e dovendo, quindi, svolgere le funzioni amministrative inerenti, sono tuttavia privi di una struttura organizzativa e di organi aventi rilevanza esterna.

Di qui le difficoltà che si frappongono allo svolgimento delle funzioni proprie o delegate, in assenza di un puntuale quadro di riferimento normativo.

A tale proposito giova precisare che, in mancanza di una legge organica istitutiva del Servizio Nazionale di protezione civile, le relative funzioni, nell'incalzare delle contingenti necessità correlate alla inderogabile necessità di provvedere a fronte degli eventi calamitosi succedutisi, sono state sino ad ora svolte, come peraltro esattamente focalizzate dalla Corte, in un clima di indeterminatezza, dovuta ad una non chiara definizione delle competenze rispetto a quelle, trasversali o parallele, di altre amministrazioni, ed alla frammentarietà e disorganicità della normativa in materia, dettata in occasione di singole emergenze.

In tale contesto è tuttavia necessario ribadire che la funzione di protezione civile estrinsecantesi in attività straordinarie (potere di ordinanza « in deroga ») è stata esercitata nel più rigoroso rispetto dei principi generali ravvisati in dottrina e giurisprudenza necessari per tale categoria di atti (presupposti della necessità e della urgenza, adeguata motivazione del provvedimento, idonea pubblicità). A questo ultimo proposito si precisa che tutte le ordinanze costituenti estrinsecazione dei poteri straordinari e derogatori vengono sistematicamente pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* e, ove necessario, sui Bollettini delle Regioni interessate.

Per quanto attiene invece alla attività ordinaria, essa è doverosamente ricondotta alla vigente normativa di contabilità pubblica.

Premesso quanto sopra, sotto il profilo più strettamente contabile si osserva che, pur nella disorganicità della normativa sopra cennata si sono venuti elaborando dei principi peculiari attinenti al controllo degli atti posti in essere con onere a carico del fondo per la protezione civile.

Si fa riferimento all'articolo 13 della legge 28 ottobre 1986 n. 730 concernente la rendicontazione relativa alle spese ordinate o impegnate a carico del fondo.

Si tratta, quindi, pur nell'ambito di una disciplina necessariamente derogatoria, quale è quella relativa alle gestioni fuori bilancio, di realizzare nuovi modelli ordinamentali che consentano la indispensabile scioltezza e rapidità di intervento non disgiunta dalla fissazione di una normativa peculiare di riferimento.

In merito alla efficienza gestionale del fondo per la protezione civile, come peraltro rilevato dall'organo di controllo, risultano particolarmente significativi i dati riportati nella relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario in argomento dai quali risulta una incidenza dei pagamenti complessivi sulla autorizzazione finale di cassa del 95,6 per cento.

Per quanto concerne le osservazioni particolari formulate nel paragrafo 3.2.4. si evidenzia che i rilievi mossi dalla Corte sulla regolarità del rendiconto riferito agli esercizi 1982 e 1983, relativo alla gestione del fondo per la Protezione Civile, sono state recepite dal Dipartimento che ha fornito le delucidazioni richieste e la documentazione necessaria, ai fini del perfezionamento della legittimità degli atti.

In particolare, per quanto attiene ai poteri in deroga accordati al Ministro dalla normativa vigente (legge n. 938 del 1982) sono state sottolineate le motivazioni connesse alle situazioni di somma urgenza correlate agli eventi calamitosi.

Circa la regolarità del rendiconto medesimo, si precisa che il Dipartimento ha fornito in una « memoria » le proprie deduzioni nell'adunanza tenutasi in data 11 dicembre 1986.

Per il rendiconto relativo all'esercizio 1984, il Dipartimento, nello spirito di partecipazione alla legittimità dell'operato amministrativo, ha fornito le giustificazioni dovute, ed è in attesa delle determinazioni della Corte.

Il rendiconto per l'esercizio 1985 è tutt'ora all'esame dell'Organo di controllo.

In merito, invece, al punto 3.2.5., si fa presente che in sede di assestamento di bilancio relativo all'esercizio 1986, è stata proposta, tra l'altro, la modifica della denominazione del capitolo 6528 da:

« spese di qualsiasi natura, per particolari lavori utili alla programmazione e al coordinamento... »

in:

« Lavori di traduzioni e compensi agli interpreti.

Spese fotografiche per documenti di riconoscimento.

Spese di spedizione, imballaggio, facchinaggio e magazzinaggio.

Acquisto di bandiere, distintivi, medaglie e oggetti di vestiario - materiale di pulizia e illuminazione locali.

Acquisto di utensili ed altri oggetti necessari per l'esecuzione di lavori e servizi ».

Quanto sopra per ovviare alla lamentata genericità della denominazione del capitolo di che trattasi.

UFFICIO DEL MINISTRO PER IL COORDINAMENTO DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA

La Corte dei conti, nella relazione di cui all'oggetto, dopo aver constatato preliminarmente, e con un certo compiacimento, il consolidamento dell'autonomia di uno stato di previsione proprio della Presidenza, ribadisce alcuni concetti già espressi nella precedente relazione relativa all'anno 1985. Infatti la Corte auspica, a livello di rubriche — la n. 18 per il M.R.S.T. — il riconoscimento, da parte del legislatore, di un autonomo potere gestorio. A livello di Capitoli di spesa segnala poi per alcuni di essi, una assoluta genericità di oggetto. Per la ricerca scientifica si parla del Cap. 3205 che riguarda le spese di qualsiasi natura per particolari lavori al coordinamento della ricerca scientifica e tecnologica.

Per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi per taluni Ministri senza portafoglio, la Corte, dopo aver messo in evidenza alcuni limiti nell'articolazione organizzativa degli Uffici derivanti, per lo più, dalla disorganica proliferazione della normativa di settore, riconosce al settore della ricerca un certo profilo organizzativo derivante dall'attuazione della L. 441 dell'8 agosto 1985 e del seguito del programma Antartide sotto la vigilanza e con il coordinamento del M.R.S.T. ai sensi della L. 284 del 10 giugno 1985.

In materia di personale, per quanto concerne la Presidenza come tale, la Corte, facendo riferimento alla legge 8 agosto 1985, n. 455, prende in esame l'estensione « dell'indennità » al personale dei Ministri senza portafoglio e le problematiche emerse, in fase di inquadramento in ruolo del personale, in applicazione degli artt. 2 e 3 della stessa legge.

Infine, nella parte dedicata al settore della ricerca, la Corte espone, senza osservazioni critiche, le attività istituzionali del settore.

UFFICIO DEL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI

In riferimento alle considerazioni svolte dalla Corte dei conti nella relazione di cui all'oggetto, per quanto attiene alle competenze di questo Ufficio, si forniscono i seguenti chiarimenti:

a) circa la scarsa funzionalità della Conferenza Stato-Regioni, si fa riferimento alle precisazioni fornite dal Segretario Generale della stessa Conferenza direttamente a codesto Gabinetto con nota n. 968/3-2 del 30 ottobre 1987, di cui si acclude copia;

b) relativamente al rilievo riguardante la proposta separazione delle strutture di supporto della Commissione di controllo sulla attività regionale da quelle del Commissariato del Governo, si osserva che l'art. 43 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, attribuisce al Commissario del Governo (che è anche Presidente della predetta Commissione) il potere di designare il funzionario incaricato di svolgere le funzioni di segretario della stessa. Dalla norma si evince che anche le minori attività di archivio e di copia per conto della Commissione vanno svolte nell'ambito del Commissariato del Governo, con personale ad esso assegnato, e non invece con una struttura amministrativa « ad hoc » come proposto (cioè anche per evitare una dispersione di attività amministrativa in pluralità di Uffici e conseguentemente aggravii di spesa pubblica);

c) l'osservazione relativa alla genericità del titolo del capitolo 2394 (spese per particolari lavori utili) sembra potersi ritenere superata in quanto nel disegno di legge riguardante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 1988, tale capitolo — il cui stanziamento negli anni precedenti era rimasto quasi sempre inutilizzato, risulta eliminato.

UFFICIO DEL MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI
CONFERENZA STATO REGIONI - SEGRETERIA GENERALE

Con riferimento alle considerazioni svolte dalla Corte dei conti sull'attività di quest'Ufficio in occasione della relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986, si fa presente quanto segue:

a) le osservazioni della Corte riprendono, in effetti, le considerazioni già formulate in passato da questa segreteria e cioè l'esigenza sempre più avvertita che la Conferenza Stato-Regioni sia disciplinata con legge se si vuole effettivamente dar vita ad un centro permanente dove possano trovare composizione e coordinamento gli interessi confluenti nel rapporto Stato-Regioni;

b) la Corte riafferma l'inadeguatezza dell'attuale regolamento in via amministrativa e sottolinea la necessità di « una non più rinviabile introduzione nell'ordinamento di un organo di riferimento con autorevole veste istituzionale », come, del resto, negli auspici di quest'ufficio;

c) l'esigenza di istituzionalizzare l'organismo è, comunque, in via di attuazione.

E' noto infatti, che la Camera dei deputati ha di recente approvato la proposta di legge n. 38 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) che all'art. 12 istituisce la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Si ritiene, peraltro, doveroso precisare che la flessione dell'attività operativa della Conferenza Stato-Regioni non si è riflessa sull'attività della Segreteria della stessa Conferenza che ha seguito ad attivarsi in un continuo aggiornamento sulle materie che possono formare oggetto di confronto fra lo Stato e le Regioni attraverso tutte le varie forme di informazioni, si da poter, in qualunque momento, esser di utile supporto ad eventuali riunioni della Conferenza predetta.

MINISTERO DEL TESORO

GABINETTO DEL MINISTRO

Al riguardo, premesso che per quanto concerne i settori di competenza delle Direzioni Generali di questa Amministrazione non vengono formulati rilievi di particolare rilevanza, relativamente a talune considerazioni formulate dalla Corte dei conti si reputa opportuno far presente quanto segue:

1) *Direzione Generale del Tesoro* — La Corte, soffermandosi sul parziale riordinamento dei compiti e delle dotazioni della Commissione tecnica per la spesa pubblica, accenna ad una certa sovrapposizione fra le funzioni della stessa Commissione con quelle attribuite al Consiglio di esperti costituito presso la Direzione Generale del Tesoro con legge 7 agosto 1985, n. 428. In proposito non può non rilevarsi che detto Consiglio ha funzioni del tutto estranee a quelle assegnate alla Commissione per la spesa pubblica.

A parte, infatti, il compito di analizzare i problemi connessi alla partecipazione del Tesoro nei vari organismi internazionali, del tutto estranei a quelli assegnati alla Commissione per la spesa pubblica, anche gli altri scopi (« compiere studi e formulare proposte per la definizione degli indirizzi di politica finanziaria » e « analizzare le previsioni e le risultanze della gestione di cassa ») sono a valle delle problematiche di bilancio e attengono più direttamente al controllo monetario e finanziario dell'economia.

Quanto alle osservazioni a proposito delle grandi aziende in crisi, si precisa che a favore delle società del Gruppo Lauro sono stati garantiti dalla Direzione Generale del Tesoro, a termini dell'art. 2-bis della legge n. 95 del 1979 (legge Prodi), finanziamenti per complessive lire 7,5 miliardi destinati alla gestione corrente, secondo le occorrenze all'uopo autorizzate dal CIPI. Ulteriori finanziamenti per complessive lire 43 miliardi circa sono stati invece accordati alle aziende del Gruppo a termini della legge 25 giugno 1982, n. 385, che, come è noto, ha autorizzato tali aziende a contrarre prestiti, assistiti *ope legis* dalla garanzia dello Stato, per far fronte ai debiti derivanti da rapporti di lavoro subordinato ed a quelli verso soggetti stranieri titolari di azioni cautelari ed esecutive.

Quest'ultimo provvedimento legislativo si è reso necessario proprio per superare le resistenze del Tesoro che nell'ambito della legge Prodi non riteneva di poter concedere la garanzia su prestiti destinati a fronteggiare spese diverse da quelle di gestione.

Quanto alla concessione alle società del Gruppo Lauro di una ulteriore garanzia su una linea di credito di lire 7 miliardi, va considerato che la concessione si è resa necessaria, come precisato nella motivazione del provvedimento concessivo, al fine di evitare danni gravi alla società ed esborsi ancora maggiori per l'erario, in conseguenza del blocco imme-

diato e totale delle attività armatoriali, dell'assolvimento degli obblighi di legge inerenti alla sicurezza delle navi in disarmo e del ricorso alla cassa integrazione a favore dei dipendenti della Flotta.

2) *Direzione Generale del Debito Pubblico* — Relativamente alle considerazioni formulate dalla Corte dei conti si fa presente che è rilevabile una discordanza nel capitale nominale dei C.C.T. settennali le cui emissioni, durante il 1986, ammontando a L. 7.050 (anziché 5.800) miliardi, mentre il capitale nominale dei C.C.T. decennali emessi nello stesso periodo è di L. 61.180 (anziché 62.430) miliardi. Tale discordanza non porta peraltro nessuno scostamento nel totale generale.

3) *Direzione Generale delle Pensioni di guerra e dei servizi vari* — Le valutazioni della Corte sull'attività svolta dalla Direzione Generale delle Pensioni di guerra e dei Servizi vari sono da ricondurre ad alcune considerazioni in merito alla modifica, introdotta dall'articolo 18 della legge 6 ottobre 1986, n. 656, della denominazione della Direzione generale delle pensioni di guerra e dei servizi vari ».

Secondo la relazione, quanto contenuto nel secondo comma del citato articolo 18, circa la possibilità di attribuire ad essa « altri compiti concernenti materie affini o collegate a quella di competenza », desta perplessità, sembrando l'accrescimento dei compiti, da individuare con provvedimento governativo, destinato a perpetuare la sussistenza dell'apparato burocratico delle pensioni di guerra, appesantendone ancora le attribuzioni ».

In proposito si osserva che la norma prevede il possibile conferimento di ulteriori compiti per « una migliore omogeneità ».

Tali compiti possono essere identificati, ad esempio, nella concessione delle pensioni agli invalidi civili, ai ciechi civili, nella corrispondenza degli assegni di superinvalidità ai grandi invalidi per servizio, ecc.

Va sottolineato, infine, che in sede di elaborazione della legge finanziaria per l'anno 1988, era stata prevista una disposizione, non approvata poi dal Parlamento, che demandava alle Commissioni mediche per le pensioni di guerra, prevista dall'articolo 105 del D.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 e aventi sede nei più importanti capoluoghi di provincia, il compito di accertare lo stato di invalidità nei confronti degli invalidi civili.

Detta disposizione avrebbe permesso il necessario coordinamento delle attività con riferimento sia ai criteri di accertamento delle invalidità stesse e sia alle procedure per la concessione del beneficio.

Per quanto attiene, poi, agli adempimenti svolti dalla Direzione generale in questione, si rappresenta che nel decorso anno 1986, con riguardo ai vari settori operativi, sono state definite n. 127.862 pratiche, sono stati emessi n. 44.603 decreti o determinazioni concessivi o di diniego di pensione, mentre alla data del 31 dicembre 1986 erano in corso di trattazione n. 37.146 pratiche di cui 17.695 istruite in attesa di risposta da parte degli utenti o da Enti vari.

Può quindi considerarsi raggiunta una sostanziale correntezza nella trattazione delle pratiche pensionistiche, anche se, presso le sezioni

giurisdizionali della Corte dei conti, risultano pendenti circa 200.000 ricorsi.

4) *Direzione Generale dei Servizi Periferici del Tesoro* — In materia di organizzazione e funzionamento dei servizi periferici del Tesoro, le valutazioni dell'organo di controllo hanno riguardato essenzialmente l'adozione di tre provvedimenti (decreti del Presidente della Repubblica 19 aprile 1986, n. 138, 8 luglio n. 429 e 8 agosto 1986, n. 538), in assolvimento della delega prevista dall'art. 1 della legge 7 agosto 1985, n. 428 e l'emanazione della legge 17 dicembre 1986, n. 890 recante integrazioni e modifiche alla citata legge n. 428 del 1985.

La qualità dell'azione amministrativa svolta ha indotto la Corte a positive osservazioni in particolare per la tempestività che ha caratterizzato l'emanazione dei decreti citati ed il loro contenuto, rispondente pienamente alle finalità di snellimento dei servizi periferici ed anche per la pronta emanazione di circolari e note di chiarimento riguardanti le innovazioni legislative e procedurali introdotte.

Pur nelle difficoltà di un organico ancora ridotto in rapporto alle esigenze operative esistenti, a giudizio dell'organo di controllo sono state poste le basi per una notevole riduzione dell'arretrato esistente, come concretamente è avvenuto nel 1987 nella misura di oltre 650.000 pratiche.

Tutto quanto precede si rappresenta per gli ulteriori adempimenti di competenza di codesta Ragioneria Generale dello Stato.

MINISTERO DELLE FINANZE

DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI GENERALI
E DEL PERSONALE

Sulla base di quanto comunicato dalle Direzioni Generali interessate, si forniscono qui appresso i richiesti elementi conoscitivi in merito alle considerazioni svolte dalla Corte dei conti nella sua relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986, seguendo l'ordine di trattazione adottato nella relazione stessa.

Le Direzioni Generali del Demanio e delle Imposte Dirette, alle quali l'invio dei suddetti elementi è stato chiesto con nota n. 93437 del 4 novembre 1987, sollecita con note n. 93437 del 13 febbraio 1988, n. 83480 del 26 marzo 1988 e n. 85755 del 22 aprile 1988, sono state in pari data invitate a far pervenire direttamente a codesto Gabinetto le controdeduzioni relative ai rilievi formulati dall'Organo del controllo in ordine ai servizi di rispettiva competenza.

GESTIONI FUORI BILANCIO

Gestione lotterie nazionali e fondo di riserva.

La Corte dei conti ha posto in evidenza il cospicuo aumento delle entrate delle lotterie nazionali registratosi nel 1986 a seguito di un incremento generalizzato della vendita dei biglietti sia delle lotterie tradizionali (Agnano, Monza, Merano e Italia) che di quelle di recente istituzione (Viareggio e Venezia). Per le spese, l'aumento è stato minore rispetto a quello verificatosi per le entrate, determinando, a fine esercizio, una rilevante giacenza di cassa di lire 43,6 miliardi, in merito a cui la Corte dei conti ha in corso accertamenti nella fase istruttoria del controllo relativi all'esatto versamento in conto entrate dello Stato degli utili riscossi dall'organo gestore.

A questo proposito si deve precisare che numerose somme residue al 31 dicembre 1986 sono state già pagate nell'anno 1987, trovando perciò sistemazione nel bilancio di detto anno.

Gestione concorso pronostici Enalotto.

Nel prendere atto dei dati relativi alle entrate (+ 6,2%) ed alle spese (+ 4,1%) della gestione in parola, la relazione della Corte contiene un erroneo riferimento temporale, laddove si afferma che i suddetti dati riguardano l'esercizio 1983 invece che quello 1986. Si afferma inoltre — anche qui erroneamente — che i proventi della gestione di cui trattasi sono derivati da « vendite di biglietti », mentre sono invece scaturiti da « giocate » convalidate con « bollini ».

ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE

Per quanto concerne l'attribuzione del compenso incentivante previsto dall'articolo 4 della legge 17 febbraio 1985, n. 17, la Corte esprime dubbi circa l'aderenza allo spirito della legge dei criteri adottati nel 1986 per la corresponsione del compenso stesso.

Al riguardo, va preliminarmente osservato che una corretta applicazione della normativa in parola deve necessariamente basarsi su incontrovertibili fatti di natura funzionale.

Sotto questo aspetto sembra incontestabile l'interdipendenza esistente tra l'opera di accertamento e, più in generale, l'esercizio di attività tributaria, da un lato, e l'attività organizzativa, tecnica e amministrativa dall'altro.

Partendo da questo presupposto, il meccanismo dell'incentivazione deve coinvolgere, pur con le necessarie differenziazioni, la totalità dei settori dell'Amministrazione finanziaria e la totalità del personale che vi presta servizio. In caso contrario, l'incentivo rischierebbe di provocare danni assai maggiori dei possibili benefici.

Occorre, d'altra parte, aggiungere che — proprio al fine di evitare il rischio paventato dalla Corte (ossia quello di trasformare il compenso di cui trattasi in una mera erogazione finanziaria) — sono stati adottati nel 1987 indici di produttività diversificati in relazione ai compiti istituzionali di ciascuna categoria di uffici e sulla base di siffatti indici è stato poi calcolato il rendimento di ogni ufficio, differenziando l'entità del compenso in ragione di tali rendimenti.

Va infine rilevato che l'esame delle problematiche collegate all'individuazione dei criteri per la corresponsione dell'incentivo ha avuto, come riflesso indiretto, l'elaborazione di nuove soluzioni organizzative, la cui realizzazione ha comportato benefici che in qualche modo superano gli obiettivi immediatamente correlati all'istituzione dell'incentivo stesso.

Per quanto concerne la materia dei concorsi, va osservato che, nel corso del 1986, sono state attivate non solo le procedure concorsuali relative ai posti previsti dalla legge 22 agosto 1985, n. 444, ma anche le procedure di altri 23 concorsi (16 pubblici e 7 riservati) per il reclutamento del personale occorrente per i Centri di Servizio di Bari, Pescara e Venezia, per complessivi 1834 posti, di cui 109 della carriera direttiva, 870 posti della carriera di concetto, 197 della carriera esecutiva e 658 posti della carriera ausiliaria.

Tali concorsi sono in avanzata fase di espletamento e alcuni essi, anzi, si sono già conclusi, tant'è che i vincitori sono stati immessi in servizio nei primi mesi dell'anno 1988.

INTERVENTI PER IL POTENZIAMENTO DELLE STRUTTURE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

Il sistema informativo del Ministero delle Finanze.

Larga parte della relazione è dedicata all'esame del sistema informativo del Ministero e all'organizzazione dei Centri di Servizio. In ordine a questa materia l'Organo del controllo formula numerosi rilievi, che non possono essere tutti condivisi.

In primo luogo, per quanto concerne i dati di spesa relativi ai piani tecnici di automazione, occorre precisare che le gestioni contabili e finanziarie relative all'Anagrafe Tributaria ed ai Centri di Servizio (gestioni entrambe previste dalla convenzione unica del 29 aprile 1983 stipulata con la SO.GE.I. per il completamento e lo sviluppo del sistema informativo del Ministero), sono distinte e separate, in quanto gravano su differenti capitoli di bilancio, rispettivamente il n. 6041 per l'Anagrafe Tributaria ed il n. 4671 per i Centri di Servizio.

Lo stanziamento di 1.055 miliardi (di cui 990 miliardi stanziati con l'art. 7, sesto comma del D.L. 30 settembre 1982, n. 688, convertito nella legge 27 novembre 1982, n. 873, e 65 miliardi con l'art. 4 del D.L. 19 dicembre 1984, n. 853, convertito nella legge 17 febbraio 1985, n. 17) è affluito al solo capitolo 6041 del bilancio, mentre lo stanziamento di bilancio per il capitolo 4761, relativo ai Centri di Servizio, deriva da normali disponibilità annuali di bilancio.

In ordine poi ai rilievi circa gli inconvenienti che sarebbero connessi al «duplice modulo gestorio» del sistema informativo va precisato che i 4 Centri informativi costituiti presso le Direzioni Generali (precisamente quelle delle Imposte Dirette, delle Tasse ed Imposte Indirette sugli Affari, dell'Organizzazione dei Servizi Tributarî e del Catasto e dei Servizi Tecnici Erariali) svolgono i compiti previsti dall'art. 1 del D.L. 30 gennaio 1976, n. 8, convertito nella legge 27 marzo 1976, n. 60. Compiti assai diversi da quelli di natura strettamente tecnica affidati alla SO.GE.I., che consistono, in particolare, nello sviluppo e nell'aggiornamento continuo del software e nell'acquisizione delle risorse strumentali necessarie per il funzionamento del sistema.

In ogni caso, eventuali carenze di unità d'indirizzo nell'attuale assetto del sistema informativo del Ministero non sono da ascrivere — come si afferma invece nella relazione — al Comitato consultivo tecnico (CO.TE) istituito ai sensi dell'art. 7, commi 2 e 6 del citato D.L. n. 688/1982, bensì sono da imputare a difficoltà di ordine economico e normativo, che non hanno consentito l'estensione dell'automazione a tutti i settori dell'Amministrazione finanziaria.

Va, tuttavia, aggiunto che, con decreto ministeriale n. 64784 del 16 settembre 1986, i compiti di coordinamento e di controllo del suddetto Comitato Tecnico sono stati estesi a tutte le iniziative di automazione del Ministero delle Finanze, comprendendovi, quindi, anche le

attività di informazione e di informatica non incluse nella convenzione con la SO.GE.I.

In relazione poi alle osservazioni formulate dalla Corte circa la particolare clausola convenzionale in esecuzione della quale viene concessa alla SO.GE.I. una anticipazione annuale nella misura del 50 per cento dell'importo dei Piani Tecnici presentati, si deve preliminarmente osservare che il presupposto del sistema di anticipazione adottato nella convenzione in atto è esclusivamente costituito dalla necessità di evitare danni economici all'Amministrazione, che si trova ad instaurare un rapporto con una Società che ha per oggetto esclusivo la realizzazione del sistema informativo del Ministero delle Finanze.

Infatti, le somme erogate a titolo di anticipazione, sia per oneri che per corrispettivo, affluiscono su conti correnti bancari intestati alla Società, ma « dedicati » esclusivamente alla gestione finanziaria della convenzione. E a garanzia di ciò è stabilito che i prelievi effettuati sul conto anticipazione corrispettivo debbano avere luogo attraverso una elaborata procedura, ed è altresì previsto un minuzioso controllo dei prelievi relativi al conto corrente destinato agli oneri e spese diretti.

Ciò premesso, va rilevato che, seppure si considerasse eccessiva — come sembra appunto ritenere la Corte — la misura percentuale dell'anticipazione concessa alla SO.GE.I., verrebbe a beneficiare di tale eccedenza solo ed esclusivamente l'Amministrazione. Ma quel che più importa sottolineare è che l'esubero dell'anticipazione rispetto alle realistiche possibilità di recupero, non dimostra affatto la mancata utilizzazione delle proprie disponibilità finanziarie da parte della SO.GE.I. Frequente è, infatti, il ricorso della Società a trasferimenti di fondi da un conto corrente all'altro, sotto forma di giroconti, per fronteggiare momentanee situazioni di illiquidità e procedere, nel contempo, ad una ottimizzazione della gestione finanziaria.

Del resto, la ridotta incidenza degli oneri finanziari a seguito della sensibile riduzione del tasso di inflazione, ha indotto negli ultimi anni l'Amministrazione — sulla base della considerazione che lo scopo principale dell'anticipazione è proprio quello di evitare la formazione di interessi passivi — a concedere anticipazioni al netto degli oneri finanziari previsti nei piani tecnici presentati dalla Società.

Sempre su questo tema, la relazione afferma inoltre che la causa dell'eccessivo dimensionamento dell'anticipazione dovrebbe ricondursi alle larghe previsioni di spesa predisposte dalla Società affidataria e non adeguate dall'Amministrazione in sede di approvazione dei preventivi. In proposito è opportuno rilevare che, grazie alle clausole di cui all'art. 19, comma 8, e all'art. 5, comma 3 della Convenzione, il problema prospettato dalla Corte può trovare soluzione più soddisfacente di quella rappresentata da una pura e semplice riduzione delle previsioni di spesa formulate dalla SO.GE.I.; soluzione, quest'ultima, che per la sua meccanicità risulterebbe fatalmente arbitraria. La prima clausola, infatti, induce la Società ad una maggiore attenzione nella stima del proprio fabbisogno finanziario, mentre l'altra clausola dà modo all'Amministrazione di valutare a fondo i futuri programmi di automazione, consentendole così di effettuare con piena cognizione

di causa — laddove sia necessario — un ragionato assestamento delle previsioni di spesa.

La Corte osserva, infine, che il corrispettivo contrattuale spettante alla SO.GE.I. viene determinato sulla base di tariffe rappresentative, oltre che dei costi strettamente connessi al personale della Società, anche dell'utile della stessa, senza che sia possibile ricostruire il relativo criterio di riparto.

Al riguardo, si fa presente che l'inconveniente rilevato nella relazione può essere eliminato con la costante verifica della congruità delle tariffe attraverso un accertamento sia della quantità e qualità delle prestazioni rese dal personale incluso nelle fatture mensili, che della costanza dell'originario rapporto tra personale direttamente impiegato e struttura di supporto.

A tal fine assumono rilevanza il penultimo ed ultimo comma dell'art. 22 della Convenzione, che permettono all'Amministrazione di controllare che la Società affidataria preveda un utilizzo di risorse di personale in misura congrua rispetto alle attività da svolgere.

COMANDO GENERALE DELLA GUARDIA DI FINANZA

La Corte dei conti, nella relazione in oggetto, non formula sostanziali osservazioni sulla gestione del Corpo.

Appare, tuttavia, necessario precisare che:

a) l'assegnazione di militari presso uffici di altre amministrazioni, prevalentemente presso dicasteri finanziari, Presidenza del Consiglio e stessa Corte dei conti, viene valutata con estremo rigore e, in ogni caso, viene disposta previa specifica autorizzazione del Ministro per le finanze;

b) le verifiche d'iniziativa sono sempre state eseguite dalla Guardia di Finanza. Trattasi, infatti, di una « tipologia di controllo » che il Corpo esercita da sempre in virtù delle preminenti attribuzioni e facoltà dei suoi appartenenti quali organi di polizia tributaria investigativa;

c) la gestione del cap. 3105, per la natura stessa delle spese relative al capitolo, impone una adeguata « riflessione » gestionale. Si tratta, infatti, di spese per acquisti di mezzi navali ed aerei, aventi rilevanza strategica e per importi molto elevati. La necessaria « prudenza gestionale » e, peraltro, implicitamente riconosciuta dallo stesso legislatore che annualmente, con la legge di bilancio, riafferma la residuabilità del capitolo;

d) in merito all'auspicato assorbimento del fondo a disposizione del Comandante Generale nel fondo assistenza finanziari, si riconferma che il complesso problema è allo studio del Comando Generale.

AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI DI STATO
DIREZIONE GENERALE

1.1. In merito alle osservazioni contenute nel paragrafo 1) « Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione », nella parte riservata alle Considerazioni generali, viene posto in particolare rilievo l'evoluzione che il mercato del tabacco ha subito a causa della eliminazione graduale delle restrizioni quantitative nei confronti dei prodotti comunitari.

E' da rilevare al riguardo che le tappe più significative dell'adeguamento del mercato italiano nel tabacco allo spirito ed alle norme del Trattato CEE di libera circolazione delle merci nell'ambito comunitario non sono di quest'ultimo anno ma sono iniziate nei primi anni sessanta, per concludersi, praticamente, nel 1983 con l'emanazione della legge n. 198.

Una compiuta valutazione degli effetti della liberalizzazione del mercato va pertanto riferita alle scelte gestionali che l'Amministrazione ha compiuto negli ultimi decenni: dalla creazione e affermazione della sigaretta leader del mercato (MS), alla politica del differenziale prezzo, al graduale rinnovamento della gamma di offerta.

E' vero invece che negli ultimi anni e particolarmente nel 1985 e nel 1986 l'Amministrazione ha dovuto subire insieme ad una pressante e sfavorevole campagna stampa che tendeva ad accreditare la maggiore nocività delle marche nazionali, anche una recrudescenza dell'attività pubblicitaria e promozionale delle marche estere, in dispregio della legge 22 febbraio 1983, n. 52.

Ciò in quanto i ricorrenti provvedimenti di archiviazione disposti dalle Autorità prefettizie destinatarie dei verbali compilati dalla Guardia di Finanza, a seguito delle accertate violazioni del precetto legislativo, hanno posto in condizioni di incertezza i reparti del Corpo, per aver visto puntualmente vanificata la propria attività operativa.

Allo scopo, quindi, di porre in essere, attraverso una azione congiunta degli Organismi pubblici interessati, un valido deterrente avverso tali sistematiche infrazioni, l'Amministrazione ha proposto la costruzione di un gruppo di studio informale, composto anche da un funzionario del Ministero dell'Interno — Direzione Generale dell'Amministrazione Civile e da un Ufficiale Superiore della Guardia di Finanza, con il compito di approfondire le relative problematiche, soprattutto di ordine applicativo.

D'altro canto, e malgrado ciò l'Amministrazione ha attuato una forte politica di rinnovazione dell'offerta al pubblico, avendo ridotto del 30 per cento i contenuti di condensato e nicotina delle proprie sigarette, e modificato sostanzialmente la propria presenza nel segmento delle « leggere » con l'immissione sul mercato, oltre a una serie di marche a basso e bassissimo livello di condensato, di due prodotti, la MS Extralights e la Master Ultraleggera, che si collocano in assoluto, con 2 mg. di

condensato, all'avanguardia rispetto alla totalità dei prodotti esistenti sul mercato europeo.

Nello stesso tempo ha privilegiato il rapporto di collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità ed utilizzato anche la collaborazione esterna in tema di definizione di grafica e di marchi, come nota peraltro la stessa Corte.

Gli interventi descritti, hanno consentito in costanza di una generalizzata caduta della domanda sul mercato mondiale ed una contrazione delle quote di mercato delle singole ditte internazionali, la sostanziale salvaguardia della propria presenza nell'offerta che oggi si pone a maggiore garanzia del consumatore.

Ciò in quella poliedrica e composita funzione pubblica svolta dall'Amministrazione autonoma, che non è e non può essere avulsa dalle fondamentali missioni agricole, fiscali e sanitarie riconosciute nello specifico settore dalla stessa Corte Costituzionale nella Sentenza n. 209 del 15 luglio 1976.

In questo contesto di salvaguardia delle funzioni prevalenti, il legislatore ha dato nel 1982 una ben definita identità all'Amministrazione scrivente con le leggi 2 agosto 1982, n. 528 e 22 luglio 1982, n. 467, ponendola ancor più strettamente nell'ambito del Ministero delle Finanze con l'attribuzione dell'esercizio di nuove attività fiscali (gestione del lotto) utilizzando strutture del proprio specifico settore commerciale, e con il rafforzamento del ruolo di presidio delle attività produttive del tabacco per le quali può avvalersi dell'A.T.I. S.p.A. (Società a struttura privatistica della quale detiene l'intero pacchetto azionario), specie in ordine agli approvvigionamenti strategici, fermo restando l'esclusivo ricorso alle strutture organizzative tipiche dell'apparato ministeriale per le fasi di accertamento e di riscossione richieste dal complesso sistema impositivo gravante sui prodotti da fumo.

Questo nuovo e più pregnante assetto istituzionale che poggia sull'insieme delle risorse ricollegabili alla autonomia operativa tipica dell'Amministrazione dei Monopoli meglio e più efficacemente si attaglia all'espletamento di funzioni e servizi per il Ministero delle Finanze e, all'uopo, è stata istituita apposita Commissione ministeriale per l'ampiamiento, in tale direzione, dei compiti dell'Amministrazione.

1.2. In merito agli « Aspetti finanziari della gestione la Corte sollecita una migliore struttura del bilancio di previsione in grado di consentire una analisi più conforme ai caratteri specifici dell'Amministrazione. E' da osservare al riguardo che detta analisi sarebbe in ogni caso insufficiente ed inadeguata se basata esclusivamente sullo stato di previsione dell'entrata e della spesa quale che ne fosse il grado di partizione in capitoli, anziché sulle risultanze dei Conti Economici di cui viene dimostrata la concordanza con i consuntivi finanziari.

Per converso l'attuale struttura dello stato di previsione dell'entrata e della spesa può ritenersi sostanzialmente adeguata alle esigenze di una praticabile flessibilità finanziaria necessaria nella gestione dell'Amministrazione scrivente.

In particolare, per quanto concerne il capitolo 101 (Proventi della vendita dei prodotti nazionali) ed il capitolo 104 (Proventi della vendita dei prodotti esteri) non è configurabile, tenuto conto della « natura » dei proventi stessi, una ulteriore e significativa disaggregazione.

La Corte auspica ancora, in materia di impostazione del bilancio, l'adeguamento del fondo di riserva i cui limiti di assegnazione sono stati stabiliti con la legge 10 dicembre 1953, n. 936, e raggiunti nell'esercizio per quanto concerne l'Azienda Tabacchi e l'Azienda Sali. Detti limiti, pur non più rispondenti alla situazione monetaria corrente e alle dimensioni aziendali, non pongono attualmente problemi particolari all'assetto della gestione finanziaria delle Aziende, improntato ad un sostanziale equilibrio. Saranno comunque avviate dalla scrivente iniziative per rivalutarne l'entità.

Inoltre tra gli interventi auspicabili nell'impostazione del bilancio la Corte pone quello relativo alla istituzione di un vero e proprio fondo di ammortamento in vista del reinvestimento di capitali finanziari.

Si ritiene opportuno ricordare al riguardo che la procedura di ammortamento in atto è conforme ai principi fondamentali della contabilità pubblica innovati con la legge 1° marzo 1964, n. 62, e che, a parere della scrivente non appare giustificabile, nell'Amministrazione dello Stato, la creazione di un apposito « Fondo » da alimentare con le poste di uscita destinate all'ammortamento, per attingervi le somme volta a volta occorrenti per la reintegrazione e la rinnovazione dei beni. Una siffatta concezione potrebbe risultare in contrasto con i principi dell'annualità di bilancio, del bilancio di competenza, del divieto di gestioni extra-bilancio.

1.3. In ordine agli aspetti economici della gestione la Corte osserva come il pur positivo risultato (Lit. 4,3 miliardi) sia da riferire in prevalenza ad operazioni di riordino contabile (accertamento di economie nei residui passivi e acquisizione dell'utile ATI). Al riguardo è da precisare che un compiuto giudizio sugli aspetti economici della gestione e sulla efficienza di questa può essere più propriamente dato dal risultato del Conto Economico che, per il 1986, ha fatto registrare un utile pari a Lit. 181 miliardi (al netto del saldo attivo delle variazioni patrimoniali extra-gestione che sono state pari a Lit. 28 miliardi).

Si tratta di un risultato economico di grande positività: il più consistente nell'ultimo quinquennio che ha fatto registrare nel 1982 un utile di 62 miliardi, nel 1983 di 177 miliardi, nel 1984 di 118 miliardi e nel 1985 di 70 miliardi.

Oltre ad un consistente recupero sulla lievitazione dei costi, è da porre in particolare evidenza l'incremento della consistenza delle scorte, particolarmente delle materie prime. Questo dato, in rapporto agli impieghi, è valutato negativamente dalla Corte mentre, al contrario, è da considerare in relazione alla particolarità della natura della materia prima in questione che, dal punto di vista della qualità dei « raccolti » e dei conseguenti prezzi, presenta andamenti oscillanti, che possono essere normalizzati solo con una adeguata politica di approvvigionamenti di rilevanti scorte.

Occorre ancora considerare come l'Amministrazione, in costanza di spinte concorrenziali mantiene inalterata la supremazia del mercato con oltre il 60 per cento di presenza delle proprie marche.

Un risultato di particolare significato se si compara con l'altro grande monopolista europeo, la Francia, che malgrado le profonde modifiche organizzative e strutturali per la supremazia della commercializzazione e vendita, detiene solamente il 50 per cento del mercato.

Da tenere presente a questo riguardo che nel nostro paese sono presenti tutte le marche internazionali di prestigio (ben 349 su 86 nazionali) e tutti i fabbricanti operano in assoluto regime di libertà, sul piano mercantile, ma con comportamenti di distorsione sul piano della concorrenza come evidenziato nelle considerazioni generali a proposito delle azioni pubblicitarie illegali.

2.1. In ordine all'organizzazione dei servizi giustamente la Corte rileva che la legge 528 di trasferimento del lotto all'Amministrazione non è stata ancora attuata. Si tratta di un provvedimento che ha trovato notevole difficoltà applicativa la cui soluzione era stata prospettata con il D.D.L. n. 1634 (atto Camera) decaduto per fine legislatura.

E' naturale che l'avvio del sistema automatizzato del lotto, allo stato esercitato secondo le norme vigenti dalle tabaccherie, dovrà consentire un largo recupero del lotto clandestino ed un incremento notevole delle entrate fiscali, per cui è auspicabile una pronta approvazione dei provvedimenti legislativi di attuazione.

Per quanto concerne poi l'assetto distributivo di cui la Corte rileva la sostanziale invarianza, occorre precisare che la legge 29 gennaio 1986, n. 25, abrogando la norma che istituiva la consegna a domicilio dei rivenditori, che avrebbe comportato forti oneri per l'Amministrazione, e salvaguardando invece l'istituto della consegna dal Magazzino al Rivenditore che esegue il trasporto a suo carico, ovviamente richiede una diversa valutazione del sistema.

Infatti l'assetto attuale dei magazzini, come centro di rifornimento non può essere modificato allorchè esistano esigenze di necessaria prontezza o di vicinanza alle rivendite. Il costo della rete distributiva va messo pertanto in rapporto alla economia ricavata dalla soppressione della consegna al domicilio del rivenditore, condizione questa che avrebbe reso possibile una incisiva riduzione del numero dei magazzini. In tale ipotesi, infatti, sarebbe risultata indifferente per il rivenditore l'allocatione del proprio punto di rifornimento, una volta che il prodotto richiesto gli fosse stato portato a domicilio.

Per quanto concerne l'Azienda Sali è da rilevare che le vendite hanno risentito dell'andamento climatico che ha contenuto l'impiego di sale industriale per il disgelo e della incompleta attivazione della commercializzazione attraverso il canale della grande distribuzione che dovrebbe consentire all'Azienda Italiana Sali, partecipata dell'ATI, di collocare sul mercato parte considerevole della produzione di sale alimentare dell'Amministrazione.

Già per il corrente anno l'integrale attuazione del canale predetto ha consentito di prefigurare risultati migliorativi.

2.2. La Corte infine rileva, per quanto concerne i ripetuti rilievi sulla insufficienza dei ruoli dirigenziali che la citata legge n. 25 del 1986 ha potuto elevare solamente di n. 14 unità lo staff dirigenziale che resta ancora inadeguato in relazione alle esigenze di direzione delle unità operative centrali e periferiche dell'Amministrazione, per soddisfare le quali si è reso necessario anche per il 1986 ricorrere all'istituto eccezionale della temporanea reggenza.

Nota la Corte che la pur accresciuta disponibilità organica non consente ancora di far classificare gli organi che hanno medesime attribuzioni, tutte a livello dirigenziale, e pertanto l'Amministrazione avvanzerà le opportune proposte al fine di soddisfare tale primaria esigenza.

**MINISTERO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA**

Per quanto concerne le risorse stanziare su capitoli di spesa di conto capitale, rilevanti sia sotto l'aspetto quantitativo, sia per la complessità procedurale che ne regola il trasferimento, si fa presente:

Capp. 7081-7086 e 7087 (Fondo programmi regionali di sviluppo e Fondi risorse finanziarie ex legge 752/86).

Per le considerazioni di carattere generale, si concorda con l'avviso della Corte di disaggregare gli stanziamenti che affluiscono nel Fondo regionale di sviluppo con particolare riferimento al comparto agricolo. Tale esigenza è stata rappresentata dallo scrivente in diverse occasioni.

Come rileva anche la Corte, nel 1986 è stata recepita tale esigenza di razionalizzazione. Infatti, gli stanziamenti per spese di gestione delle Comunità Montane sono stati eliminati dal Fondo regionale di sviluppo e trasferiti nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Interno, trattandosi di spese correnti.

Risponde al principio di una maggiore disaggregazione della spesa del comparto agricolo, la suddivisione in diversi e distinti capitoli delle risorse finanziarie ex legge n. 752 del 1986, recante norme per gli interventi programmati. Infatti, dell'importo di lire 1.420 miliardi, autorizzato per il 1986 dall'articolo 3, la somma di lire 1.120 miliardi è confluita nel Fondo regionale di sviluppo, per interventi programmati di carattere più generale; la somma di lire 250 miliardi è confluita, invece, nell'apposito capitolo 7086 del medesimo stato di previsione del Ministero del bilancio, per l'erogazione del concorso negli interessi sui mutui quindicennali di miglioramento fondiario. Inoltre, la residua somma di lire 50 miliardi è confluita nel capitolo 7746 del Ministero del Tesoro, sempre per il concorso sugli interessi.

Infine, l'autorizzazione di spesa ex articolo 6, dell'importo di lire 100 miliardi per il quinquennio 1986-90, per il finanziamento delle azioni nel campo forestale previste in via indicativa nello schema di piano forestale ex articolo 2, è confluita nel distinto capitolo 7087 dello stato di previsione del Ministero Bilancio.

Il rilevante *stok* dei residui accertati sul fondo regionale di sviluppo, messo in risalto dall'organo di controllo, è dovuto esclusivamente al mancato utilizzo dei limiti d'impegno ex leggi n. 153 del 1975 (articolo 6 lettera a), n. 352 del 1976 (articolo 15, lettera c) e n. 403 del 1977 (articolo 2). Come noto, i trasferimenti avvengono sulla base delle certificazioni regionali, attestanti l'effettiva utilizzazione delle annualità per contributi sugli interessi per mutui attivati dagli operatori agricoli, che realizzano piani di sviluppo. Le quote di devoluzione ex leggi 153 e 352 sono scarsamente utilizzate in quanto tali leggi attuano le direttive CEE 159 e 268, assai vincolanti per quanto attiene la formazione dei piani di sviluppo

(reddito comparabile con il settore industriale, eccetera). Con l'entrata in vigore del regolamento CEE n. 797 del 1985 (che dispone la cessazione in « toto » della direttiva n. 159 del 1972 e degli articoli 4 e 17 della direttiva n. 268 del 1975), a partire dal 30 settembre 1985, viene preclusa la possibilità da parte degli operatori agricoli di avvalersi dei contributi per limiti d'impegno ex leggi 153 e 352.

Allorquando sarà terminata la fase istruttoria necessaria a quantificare il *plafond* del concorso sui mutui attivati, verranno conservate in bilancio le disponibilità di competenza già richieste e documentate prima della predetta data. Pertanto, lo *stock* residui dovrebbe pressochè azzerarsi e corrispondentemente anche le somme perenti agli effetti amministrativi subiranno rilevanti tagli.

Anche i residui relativi al limite d'impegno ex legge Marcora n. 403 del 1977, articolo 2, non vincolata a normative comunitarie, dovrebbero assottigliarsi nel tempo, dato che quasi tutte le regioni hanno disposto anticipazioni per il concorso sugli interessi per mutui di miglioramento fondiario.

Cap. 7082 (Fondo sanitario Nazionale - parte in conto capitale).

Il rilevante *stock* di residui che si è venuto a determinare sul fondo in argomento, a partire dall'esercizio 1985, è dovuto essenzialmente all'entrata in vigore della legge finanziaria n. 887 del 1984 che, all'articolo 17, al fine di verificare l'effettiva utilizzazione delle assegnazioni, dispone che le erogazioni delle quote di conto capitale debbono essere effettuate sulla base di programmi regionali opportunamente vagliati da un Comitato di esperti Sanità-Tesoro-Bilancio. I pagamenti disposti esclusivamente in conto residui 1985 sono dovuti (come fa rilevare l'organo di controllo) per motivi attinenti ai tempi di predisposizione dei programmi. Va fatto presente a tale riguardo che il CIPE, attenuando il rigore posto dall'articolo 17 della legge finanziaria 1985 sulla procedura di svincolo dei fondi impegnati, per gli annuali lavori di manutenzione con delibera CIPE 12 febbraio 1987 ha stabilito che le quote per le esigenze di manutenzione possono essere immediatamente erogate in base alle delibere regionali di riparto delle spettanze di devoluzione tra le Unità sanitarie locali.

Cap. 7090 (Fondo investimenti ed occupazione (progetti di competenza regionale)).

Per quanto riguarda gli « storni » dei capitoli di spesa della categoria 16 « somme non attribuibili » e le risultanze di gestione relative agli impegni ed erogazioni, effettuate a valere sulle risorse stanziare sul capitolo 7090, la relazione della Corte dei conti rispecchia in pieno la situazione contabile fornita dallo scrivente in più occasioni. D'altra parte, data la particolarità delle risorse stanziare sul capitolo che sono dirette a finanziare « progetti immediatamente eseguibili », non si verifica la formazione di residui di una certa entità, tranne nei casi in cui il Tesoro disponga variazioni in aumento al capitolo in questione a fine esercizio

e, quindi, preclusa la possibilità di emettere i titoli di spesa in tempo utile.

Per i progetti FIO va ricordato che complessivamente i progetti approvati dal CIPE vengono coperti per una quota parte con risorse dirette statali e per la restante parte mediante finanziamenti BEI. Purtroppo, come è noto, dalla stipula dei contratti tra la BEI-Regioni-Ministero Tesoro, fino all'effettiva entrata in bilancio delle tranches di mutuo trascorrono non meno di cinque mesi. Considerando i tempi necessari per l'emissione dei decreti del Tesoro di variazione di bilancio e dei decreti ministeriali Bilancio d'impegno a favore della Cassa Depositi e Prestiti, nonchè i trasferimenti di quest'ultima a favore delle regioni, complessivamente prima che i mutui BEI finanzino effettivamente i progetti trascorrono non meno di sei o sette mesi. Per accelerare il flusso dei mutui, la BEI ha avviato la procedura di stipulare contratti a tasso aperto e pressochè per l'intero importo approvato dal CIPE e, quindi, non più in numerose tranches.

In relazione, poi, alle perplessità manifestate dalla Corte dei conti in ordine ai possibili problemi di fattibilità dei numerosi e complessi compiti affidati dalla legge n. 878 del 1986 al Nucleo Ispettivo per la verifica dell'attuazione degli investimenti pubblici, possono formularsi, ad avviso dello scrivente, le seguenti controdeduzioni:

a) va innanzitutto premesso che il Nucleo Ispettivo si trova tuttora in una fase di ristrutturazione, al fine di adeguarlo ai nuovi compiti previsti dalla citata normativa. E' da ritenere, pertanto, prematuro ogni giudizio sulle effettive capacità realizzative del Nucleo;

b) di pari passo con la strutturazione del Nucleo ci si è preoccupati di perfezionare la formazione professionale degli Ispettori, organizzando numerosi seminari su tematiche di carattere economico, finanziario, giuridico-amministrativo e tecnico;

c) la preoccupazione della Corte circa la mole dei compiti può essere condivisa esclusivamente se riferita alla consistenza numerica del Nucleo Ispettivo. Tale consistenza (35 ispettori) è certamente inadeguata ove si volesse affrontare l'universalità dei piani e progetti di investimento di tutto il settore pubblico.

Il problema viene attualmente, risolto con l'individuazione di settori strategici di attività e dei programmi più significativi e per importo e riferimenti di programmazione economica nonchè con una certa gradualità delle verifiche. L'articolazione del Nucleo, infatti, in gruppi operativi — illustrata dalla stessa Corte in sede di relazione al Parlamento — ha consentito la diversificazione dell'attività ispettiva in relazione alla difformità tipologica degli investimenti. Proseguendo la consueta attività di verifica del primo gruppo — ormai a completo regime — sui progetti finanziati con i fondi « FIO », è stata avviata quella concernente il settore statale (secondo gruppo), iniziando lo studio e le verifiche dell'attuazione di alcuni programmi in corso, scelti fra quelli più significativi.

Si trova tuttora in fase di perfezionamento organizzativo l'attività concernente il terzo gruppo, che riguarderà, come previsto, le verifiche dell'attuazione dei programmi di investimento degli Enti pubblici territoriali e loro aziende, nonché degli Enti cui lo Stato o gli altri Enti pubblici contribuiscono in via ordinaria.

Per quanto riguarda, infine, il ricorso ad apparati esterni (contratti di diritto privato, speciali incarichi professionali, comandi da Enti, convenzioni per studi e ricerche) questo Ministero ha limitato nel complesso detti apporti professionali ai soli casi ritenuti indispensabili.

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

OSSERVAZIONI GENERALI

Nel quadro complessivo della gestione politica e finanziaria del settore-giustizia, la Corte dei conti formula una considerazione generale.

Secondo la Corte la spesa effettiva non è stata in linea con le disponibilità, specie nell'area degli investimenti, dove si addensa la maggiore quantità di risorse ancora non utilizzate; ne consegue che il dibattito sul livello degli stanziamenti per la giustizia potrebbe acquistare una valenza più concreta se accompagnato da un'azione riformatrice tale da consentire un più celere e proficuo impiego delle maggiori somme da allocare in bilancio attraverso la congrua programmazione della spesa in tempi rigorosi: da abbinare ad un'azione permanente di controllo e di stimolo da parte del ministero.

In primo luogo l'affermazione va ricondotta in termini più modesti. Infatti, se è vero che il consuntivo 1986 è inferiore alla spesa consentita e se è vero che i residui sono aumentati del 4,1 per cento rispetto al 1985, è altrettanto vero che è notevolmente aumentata la massa spendibile, mentre una coerente programmazione a media e a lunga durata non sempre consente impieghi finanziari che coprano il dislivello tra le rispettive disponibilità di anni successivi.

In realtà il rapporto differenziale della possibilità di spesa nell'ultimo decennio, o anche nell'ultimo quinquennio, è assolutamente sperquato rispetto al rapporto differenziale della capacità di spesa: anni fa lo stanziamento per la sezione giustizia era ben più modesto in percentuale rispetto alla spesa globale del bilancio dello Stato e i bisogni richiedenti impieghi di spesa erano meno complicati e differenziati.

In secondo luogo, il discorso si circoscrive, per buona parte, al campo penitenziario e all'edilizia giudiziaria; mentre per altri settori la capacità di spesa si è dimostrata sostanzialmente pari alle disponibilità reali; si aggiunga che, anche per i primi, si tratta di programmi di spesa soltanto in parte gestiti dal Ministero, al quale compete prevalentemente l'azione di raccordo — come la stessa Corte riconosce — con le amministrazioni che si occupano degli aspetti tecnico-realizzativi delle opere; così, il fatto che gli stanziamenti per l'edilizia penitenziaria e per quella giudiziaria vengano allocati nello stato di previsione della spesa del Ministero della giustizia non esclude — è ancora la Corte a segnalarlo — che di fatto i momenti fattuali appartengono al Ministero dei lavori pubblici e agli enti locali nè esclude le difficoltà di realizzazione che i provveditorati regionali alle opere pubbliche potranno incontrare; cioè la relativa capacità di spesa deve anche apporarsi a fenomeni non propri del dicastero della giustizia.

Ad ogni modo, pur non negandosi che vanno accresciuti gli sforzi per aumentare la capacità di spesa e vanno messe a punto direttive generali ancora più coerenti e idonee all'impiego reale della massa finanziaria disponibile, occorre anche considerare che talune lentezze non sono

attribuibili soltanto alle incapacità gestorie dell'Amministrazione ma anche — come la Corte riconosce — all'assenza di una struttura tecnica adeguata: lacuna, quest'ultima, che l'istituendo ufficio tecnico presso il Ministero servirà certo a colmare, e che ha certo influito — è la stessa Corte a riconoscerlo — sulla capacità di spesa nell'edilizia e sui ritardi nella realizzazione dei relativi programmi, anche nel settore giudiziario.

Aspetti finanziari della gestione.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari della gestione, la Corte dei conti nel rilevare che l'aumento complessivo degli stanziamenti per l'esercizio 1986 è stato del 14,2 per cento, osserva che gli impegni globali dell'anno sono immutati a lire 2.879,5 miliardi, al netto delle spese in conto capitale.

I pagamenti sono stati pari a 2.515,8 miliardi sulla competenza e 2.976,4 nel complesso della competenza e residui, segnando un aumento del 16,6 per cento rispetto all'esercizio precedente.

L'importo dei residui, pari a lire 1.094,4 miliardi, risulta superiore a quello registrato nel 1985 dell'8,8 per cento. E' da rilevare, tuttavia, che l'accumulo di detti residui è connesso al sistema che prevede tempi lunghi e alla sfera operativa che nella maggior parte dei casi può essere avviata soltanto a seguito di richiesta degli uffici giudiziari e degli istituti penitenziari sia pure nell'ambito di una programmazione delineata in via generale in sede centrale e deve fronteggiare esigenze imprevedibili insorte nell'ultima parte dell'esercizio finanziario.

Inoltre, la lievitazione dei residui deve essere ricondotta a varie altre cause:

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

— accantonamenti delle Tesorerie Provinciali dello Stato per versamento di ritenute;

— somme concesse per variazioni di bilancio approvate alla fine dell'anno per cui si rende necessario effettuare pagamenti in conto residui;

— natura degli impegni derivanti dai contratti di fornitura di beni e servizi e per il trasporto dei detenuti i cui pagamenti vengono effettuati dopo il riscontro delle contabilità e comunque quasi sempre in esercizi successivi a quello cui si riferiscono le spese;

— ordinativi trasportati dalle Sezioni di Tesoreria non riscossi in tempo utile dai creditori;

— impegni di somme sugli stanziamenti di competenza, al cui pagamento, per l'insufficienza dello stanziamento di cassa, si deve necessariamente fra fronte nell'anno successivo in conto residui.

Per quanto riguarda le economie segnalate dalla Corte, va rilevato che l'aumento dello 0,80 per cento riscontrato nell'esercizio 1986 rispetto al 1985, deve essere posto a raffronto con il dato relativo agli stanziamenti complessivi, che, nell'anno 1986, hanno registrato un incremento del 14,2 per cento rispetto al precedente esercizio, per cui, in effetti, l'incidenza delle economie è stata notevolmente inferiore.

GESTIONI FUORI BILANCIO

Per le attività svolte dagli spacci e dalle mense degli Agenti di Custodia nonché per la vendita di tabacchi e valori bollati nell'ambito degli istituti penitenziari, attività svolte in forma extra bilancio, si assicura che anche nel corso della presente legislatura saranno ripresentati appositi disegni di legge per disciplinare e regolamentare tali materie in applicazione della vigente normativa.

ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE

1) Amministrazione giudiziaria.

Per quanto si riferisce alla formazione del personale, non si può fare a meno di notare che la rilevata mancanza di un adeguato stanziamento in bilancio per il personale dell'amministrazione giudiziaria è da imputare agli organi finanziari che concorrono all'esame delle proposte già formulate, proposte che, per il capitolo in questione, vengono sistematicamente disattese soprattutto nel momento in cui il problema della formazione del personale ha acquistato particolare rilevanza.

Per quanto concerne la situazione degli organici del personale, la Corte rileva che si avvertono segni positivi rispetto al recente passato. Tali miglioramenti sono dovuti certamente agli interventi legislativi che hanno accelerato l'iter di reclutamento del personale ed in particolare alla legge n. 162 del 1985 ed agli effetti della legge 22 agosto 1985 n. 444.

L'organo di controllo pone tuttavia l'accento sulla formazione del personale affermando che non è sufficiente un reclutamento celere e numericamente consistente. E' necessario accompagnare la progressiva copertura dei posti con iniziative volte alla maggiore professionalizzazione dei dipendenti, poichè la formazione deve marciare di pari passo col reperimento del personale.

In tali sensi si è mossa l'Amministrazione giudiziaria che ha indetto corsi di addestramento del personale assunto ai sensi della legge n. 162 del 1985 e cioè per 85 cancellieri e 1.172 segretari giudiziari. Tali corsi si sono svolti in 66 sedi decentrate a livello di Corti di appello e di circondario di Tribunale per la durata di 2 mesi.

Per quanto attiene al personale della magistratura, occorre dire che si è registrato un sensibile miglioramento nel rapporto percentuale presenze — posti di organico: sono, infatti, attualmente in servizio 7.180 unità di personale di cui 230 collocate fuori ruolo. Tali progressi sono derivati dagli effetti dispiegati dalla legge 4 febbraio 1985, n. 11.

Quanto alla situazione del personale della carriera dirigenziale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, si informa che attualmente sono stati coperti 56 posti per dirigente superiore e 221 per primo dirigente. Questo fenomeno ha comportato naturalmente una flessione delle presenze nel ruolo dei funzionari appartenenti ai livelli VII e VIII e del ruolo ad esaurimento.

Per quanto riguarda il personale di dattilografia si può dire che si è avviato a soluzione l'annoso problema della carenza dei coadiutori dattilografi con assunzioni di 1.163 unità, vincitori del concorso a 275 posti, elevato successivamente a 525 posti. In attuazione, poi, dell'articolo 6, comma 11, lettera i) della legge 28 febbraio 1986, n. 41, richiamato dall'articolo 8, comma 12, legge 22 dicembre 1986, n. 910, in deroga al divieto di assunzione sancito dalla stessa legge finanziaria, è consentita per il corrente anno l'assunzione di 1.000 unità di personale della ex carriera esecutiva ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 21 settembre 1973, n. 566, convertito con modificazioni nella legge 8 novembre 1973, n. 685.

2) Amministrazione penitenziaria.

Per quanto riguarda il personale civile e militare, per i quali la Corte prende atto del miglioramento del rapporto tra organici e loro copertura, sia dell'aumento della dotazione organica degli AA.CC., si rappresenta quanto appresso.

Per il reclutamento di allievi agenti di custodia, si è provveduto alla effettuazione di soli tre corsi di formazione, in quanto il completamento dell'organico fissato per il Corpo non ha permesso ulteriori reclutamenti.

Si è provveduto anche all'effettuazione di tre corsi di formazione per allievi agenti di custodia ausiliari, per complessive 858 unità, che hanno contribuito al completamento dell'organico, impedendo così, l'effettuazione di altri corsi per agenti effettivi.

Quanto al personale civile, nel quadro generale dell'aspetto programmatico ed organizzativo, attese le attuali e più ampie esigenze funzionali accresciute dall'apertura di nuovi complessi penitenziari, permane la necessità di addivenire alla massima disponibilità del personale per la copertura dei posti ancora vacanti nei vari ruoli.

Persistono sensibili scarti tra dotazioni organiche e presenze; le carenze numeriche, più accentuate nei livelli intermedi dei singoli ruoli, denotano difficoltà oggettive di copertura che sono dovute, in massima parte a numerosi casi di rinuncia alla nomina e frequenti cessazioni dal servizio per dimissioni o passaggio presso altre Amministrazioni.

A tal proposito, a parziale definizione dell'attività concorsuale intrapresa, va segnalata la recente immissione in servizio di n. 105 unità, rispettivamente così suddivise:

- a) n. 75 vincitori del concorso a 77 posti di educatore per adulti;
- b) n. 11 vice direttori amministrativi, vincitori del concorso a 11 posti di vice direttore amministrativo di cui alla legge n. 444 del 1985;
- c) n. 19 vigilatrici penitenziarie, vincitrici del concorso circoscrizionale per le sedi di Torino e Milano.

In tema di reclutamento i risultati che si profilano, al di là dello incremento numerico finora registrato, possono consentire la copertura del fabbisogno a breve scadenza in quasi tutte le carriere dell'Amministrazione Penitenziaria.

L'attività concorsuale può in sintesi essere così brevemente riassunta:

- Concorsi espletati: immissione in servizio in atto*
- n. 6 posti Primo Dirigente Amministrativo - vincitori n. 3;
 - n. 2 posti Primo Dirigente - corso concorso;
 - n. 2 posti Primo Dirigente - concorso pubblico (nessun vincitore);
 - n. 1 posto Dirigente Superiore di Servizio Sociale - concorso per titoli di servizio;
 - n. 1 posto Primo Dirigente di Servizio Sociale - corso-concorso (deserto);
 - n. 1 posto Primo Dirigente di Servizio Sociale - concorso pubblico (deserto);
 - n. 20 posti Consigliere di Servizio Sociale - legge n. 444 del 1985;
 - n. 1 posto Primo Dirigente Sanitario - concorso speciale per esami;
 - n. 1 posto Primo Dirigente Sanitario - corso concorso;
 - n. 29 posti Medico sanitario - legge n. 444 del 1985;
 - n. 2 posti Ispettore Tecnico Industriale ed Agrario (deserto);
 - n. 65 posti Ragionieri;
 - n. 9 posti Vigilatrici Penitenziarie con sede in Aosta;
 - n. 130 posti Vigilatrici Superiori - graduatoria alla Corte dei conti;
 - n. 3 posti Operai specializzati infermieri con sede in Aosta (deserto).

Concorsi in fase di espletamento.

- n. 72 posti Ragioniere - legge n. 444 del 1985;
- n. 104 posti Educatore per adulti - legge n. 444 del 1985;

- n. 162 posti Assistente Sociale per adulti - legge n. 444 del 1985;
- n. 2 posti Tecnico Industriale ed Agrario;
- n. 256 posti Vigilatrice penitenziaria - legge n. 444 del 1985;
- n. 4 posti Vigilatrice penitenziaria - sede di Aosta - legge n. 444 del 1985;
- n. 12 posti Vigilatrice penitenziaria per la sede di Vicenza;
- n. 8 posti Operai specializzati Infermieri - sede di Genova;
- n. 86 posti Operai specializzati Infermieri;
- n. 16 posti Operai specializzati con varie qualifiche di mestiere;
- n. 8 posti Operai qualificati meccanico;
- n. 29 posti Operai specializzati con varie qualifiche di mestiere;
- n. 19 posti Operai comuni;
- n. 1 posto Operaio comune - sede Aosta.

Per quanto riguarda, infine, le iniziative volte alla formazione ed all'aggiornamento del personale è da sottolineare il continuo incremento di tale attività.

Nell'esercizio finanziario in riferimento, infatti, sono stati effettuati i seguenti corsi di qualificazione:

- corso di formazione per vice direttori penitenziari (14 partecipanti);
- corso di aggiornamento per vigilatrici penitenziarie (31 partecipanti);
- corso di aggiornamento per ragionieri penitenziari (1° modulo - 37 partecipanti - 2° modulo 35 partecipanti);
- corso di formazione per vigilatrici penitenziarie (12 partecipanti);
- seminario di informatica della durata di quattro giorni (17 partecipanti);
- due stages per assistenti sociali della durata di 3 giorni (79 partecipanti);
- tre stages interprofessionali della durata di 5 giorni ciascuno ai quali hanno partecipato complessivamente 133 impiegati;
- seminario sulla tossicodipendenza con la partecipazione di medici ed infermieri della durata di 4 giorni (32 partecipanti).

Per quanto riguarda l'esercizio 1987, sono stati programmati i seguenti corsi:

A) Corsi di formazione.

- 1 corso per educatore;
- 1 corso per assistenti sociali;
- 6 corsi per vigilatrici penitenziarie;
- 2 corsi per ragionieri;
- 1 corso per direttori.

B) Corsi di aggiornamento.

- 5 corsi per educatori ed assistenti sociali;
- 5 corsi per ragionieri;
- 5 seminari per direttori.

Personale sanitario.

L'assistenza sanitaria intramurale, ai sensi della legge n. 740 del 1970 (Ordinamento delle categorie di personale sanitario addetti agli Istituti di Prevenzione e di Pena non appartenente ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria), viene assicurata da 325 medici incaricati, assunti mediante concorso pubblico per titoli, ai sensi del primo comma dell'articolo 4 della citata legge.

Allo stato, delle predette 325 unità, soltanto 141 sono vincitori di concorso, mentre le rimanenti 184 sono state assunte ai sensi dell'articolo 50 della legge medesima.

Nell'anno in corso, con legge 16 febbraio 1987, n. 43, lo stipendio mensile lordo spettante al citato personale è stato elevato a lire 780.000 mensili, ad eccezione dei medici che prestano servizio presso le case di Reclusione di Asinara, Capraia, Favignana, Gorgona e Pianosa, ai quali compete lo stipendio mensile lordo di lire 910.000.

Occorre inoltre precisare che, negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, ai sensi dell'articolo 98 del decreto del Presidente della Repubblica n. 431 del 1976 (approvazione del Regolamento di esecuzione della legge n. 354 del 1975) l'Amministrazione, si avvale di un proprio personale di ruolo, il cui organico è di 40 unità.

L'Amministrazione, in considerazione delle notevoli carenze di organico e delle accresciute esigenze sanitarie della popolazione detenuta, ai sensi degli articoli 51, 52 e 53 della citata legge n. 740 del 1970 ed ai sensi del primo comma dell'articolo 11 della legge n. 354 del 1975, si avvale altresì del sottoelencato personale:

— personale medico specialistico:

assunto mediante la stipula di apposite convenzioni con le Unità sanitarie locali o con liberi professionisti;

— personale addetto al servizio sanitario integrativo - Guardia Medica:

detto personale assicura un servizio di pronto soccorso che negli Istituti di maggiore ricettività è coperto per l'intero arco della giornata. Tale personale è assunto in base a convenzioni con privati.

Al servizio infermieristico si provvede con personale di ruolo.

Data l'insufficienza di tale organico, nonché le notevoli difficoltà che si incontrano nell'espletamento dei concorsi, l'assistenza sanitaria infermieristica viene erogata dal personale qualificato assunto mediante la stipula di convenzione con le Unità sanitarie locali o con privati.

L'Assistenza sanitaria e socio-riabilitativa ai detenuti tossicodipendenti è garantita, mediante la stipula di apposite convenzioni con le Unità sanitarie locali ai sensi della legge n. 685 del 1975. L'Amministrazione penitenziaria provvede alla stipula di apposita convenzione con l'Unità sanitaria locale n. 46 di Mantova, per il ricovero di 400 imputati prosciolti per vizio totale o parziale di mente nell'Ente ospedaliero di Castiglione delle Stiviere.

Inoltre, per assicurare un'adeguata assistenza sanitaria agli internati ristretti nell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario di Reggio Emilia, l'Amministrazione ha stipulato una convenzione, che è in corso di registrazione alla Corte dei conti con l'Unità sanitaria locale n. 9 di Reggio Emilia per il distacco presso il locale O.P.G. di 5 medici psichiatrici e di 19 infermieri professionali.

Ancora in tema di formazione del personale c'è da sottolineare — benchè la relazione della Corte non ne faccia cenno — quel che si è realizzato nel settore della giustizia minorile. L'attività di formazione ed aggiornamento del personale della giustizia minorile è stata caratterizzata da linee di tendenza e da indirizzi operativi che possono essere così riassunti:

— accentuazione di una linea di apprendimento tecnico-giuridica e tecnico-operativa nella formazione del personale di nuova assunzione;

— accentuazione di una linea di programmazione tecnica nella politica dei centri di rieducazione per minorenni;

— collaborazione con altri ministeri, enti locali ed in genere con altre agenzie di studio, di ricerca e di formazione sul territorio;

In conformità con i predetti indirizzi sono state svolte in cooperazione con le tre dipendenti scuole di Castiglione delle Stiviere, Roma « Casal del Marmo » e Messina le seguenti iniziative:

a) un corso di formazione per n. 88 assistenti sociali di nuova nomina;

b) un corso di formazione biennale per operatori minorili (12 assistenti sociali, 7 consulenti, 11 educatori) designati per i servizi tecnici distrettuali;

c) nel quadro delle iniziative di collaborazione con altri ministeri, enti locali ed altre agenzie del territorio sono state altresì svolte le seguenti attività:

— due incontri di studio per funzionari della polizia di Stato, al quale hanno partecipato 50 funzionari di P.S.;

— un ciclo di informazione sulle problematiche minorili tenuto da una équipe di magistrati e di operatori minorili presso le scuole di formazione per allievi sottufficiali dell'Arma dei Carabinieri di Firenze e Vicenza;

— tre corsi di aggiornamento per insegnanti di scuola elementare e media degli istituti penali minorili, ai quali hanno partecipato complessivamente n. 94 unità;

— di particolare rilievo sono state inoltre altre due iniziative promosse dall'Ufficio per la giustizia minorile: un seminario aperto alla partecipazione dei Presidenti e Procuratori della Repubblica per i minorenni sul tema « Il sistema informativo per la Procura e il Tribunale » organizzato in collaborazione con la Società ITALSIEL (vi hanno partecipato 26 magistrati);

— un incontro di studio sul tema « Verifica dello stato di applicazione dell'articolo 38 della legge 4 maggio 1983, n. 184 ». Vi hanno partecipato 53 unità (tra cui 29 magistrati, 16 tra funzionari dei Ministeri degli esteri e dell'interno, e dei cinque enti autorizzati a svolgere pratiche di adozione internazionale a norma del citato articolo 38).

Rientrano in questa categoria di iniziative i quattro « Seminari a domanda » organizzati dalle scuole di formazione per il personale dei minorenni dipendenti dall'Ufficio per la giustizia minorile (Castiglione delle Stiviere, Roma e Messina), finalizzati all'integrazione, intorno a temi di interesse comune, degli operatori minorili con gli operatori dei servizi sociali degli enti locali, della scuola e di altre agenzie di socializzazione giovanile. Hanno partecipato ai seminari predetti ben 209 utenti, tra operatori dell'Ufficio e operatori del territorio.

Giova altresì sottolineare che circa 60 operatori minorili hanno partecipato a corsi, seminari e convegni promossi da facoltà universitarie, enti locali, ecc..

Completano il quadro delle attività di formazione e aggiornamento le seguenti iniziative:

— breve corso di formazione per n. 8 agenti di custodia destinati agli istituti penali minorili;

— due incontri per consulenti dei servizi minorili;

— programmi specifici di formazione per operatori minorili nelle sedi di Milano, Roma e Catanzaro.

Circa l'organico del personale esecutivo dell'area minorile si osserva che la dotazione di 300 aiutanti, addetti alla sorveglianza dei minori, è da decurtarsi di n. 34 unità di personale trasferito alle Regioni ai sensi

del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 (pag. 220 della relazione): pertanto dall'organico ridotto a 266 posti, diminuito di n. 193 unità in servizio, restano disponibili n. 73 posti, di cui 41 riservati ai sottufficiali del Corpo degli Agenti di Custodia per passaggio all'impiego civile e n. 32, costituenti le effettive vacanze, da colmare non appena sarà consentito di bandire i necessari concorsi.

In ordine alle osservazioni formulate in materia di studi e ricerche, si precisa che l'Amministrazione ha preventivamente stabilito (riunione del 29 ottobre 1985) le seguenti linee operative da seguire per l'affidamento di studi e ricerche:

1) *Problemi normativi*, cioè verifica di efficienza di norme, di strutture normative, sostanziali e processuali, e di meccanismi procedurali: verifica del tasso di operatività di innovazioni legislative, riflessione critica sulle situazioni concrete prima e dopo le innovazioni, necessità di innovazione conseguenti; ulteriori innovazioni da introdursi in coerenza con programmi di Governo purchè contestuali ad analisi « esterne » (su dati o elementi metagiuridici, sui costi, sulla fattibilità, ecc.); ricerche presso altri Paesi e conseguente comparazione a fini innovativi; revisioni di corpi normativi che richiedano l'apporto di esperienze a vario e diversificato livello e di competenze specialistiche.

2) *Problemi concernenti le strutture*, cioè verifica di consistenza e di idoneità delle strutture esistenti; analisi dei servizi e delle relative carenze; indagini su nuove tecniche e strumentazioni, e conseguente adattabilità esame di momenti ed aspetti organizzativi (del personale e delle strutture materiali) in riferimento ai flussi di domanda e della resa; indagini sui costi, sui metodi di economicità, sulle possibili innovazioni.

3) *Problemi concernenti la professionalità degli operatori*, cioè analisi dello attuale grado di professionalità per settori; analisi dei metodi e dei mezzi di preparazione e di aggiornamento; indagini circa la formazione di operatori in attività collaterali o succedanee o comunque collegate all'amministrazione giudiziaria.

4) *Problemi concernenti fenomeni sociali o socio-economici interessanti il settore giustizia*, cioè misurazione dei flussi di domanda in rapporto a situazioni, fenomeni o emergenze sociali, socio-economici, nazionali, ambientali o settoriali; analisi di fattori criminogeni, di devianza e penologici, nonché analisi di tipologie criminogenetiche; domanda di beni di interesse sociale (casa, lavoro, sanità dell'ambiente, ecc.) e risposta di giustizia: istanze comunitarie e giustizia nazionale.

Sul secondo profilo, le condizioni per il conferimento di una ricerca possono così enunciarsi:

1) incarico da conferirsi ad enti pubblici, ad organismi aventi riconoscimento internazionale, ad istituti con partecipazione statale, a persone giuridiche o istituti di particolare rilevanza in campo nazionale o idonei per competenze specifiche e per affidabilità dei componenti e dei ricercatori.

2) ricerca o studio da non potersi agevolmente effettuare con le disponibilità e le attrezzature delle articolazioni ministeriali.

3) Evidente utilità ed utilizzabilità del prodotto della ricerca a livello normativo ed operativo.

4) Riserva all'Amministrazione dell'assoluta ed esclusiva disponibilità dei risultati della ricerca.

Nell'ambito di queste linee, il programma può essere individuato nella necessità di effettuare quelle ricerche che tendano al reperimento dei dati necessari per calcolare in termini propositivi e integrativi l'azione del Dicastero e quegli studi rivolti allo snellimento della dinamica processuale per una più sollecita risposta di giustizia, specie nel settore della criminalità organizzata, all'ammodernamento, semplificazione e razionalizzazione delle strutture, alla qualificazione degli operatori, all'analisi di esperienze straniere.

E' un programma tendenziale, con necessari elementi di variabilità.

Da un canto, infatti la periodicità annuale del bilancio impedisce di delinearlo secondo prospettive a tempi lunghi, dall'altro può subire variazioni per la necessità di affrontare tematiche emergenti e con priorità prevalente rispetto alle iniziali previsioni.

Per quanto riguarda l'utilizzazione degli studi effettuati, si fa presente che ogni incarico è stato affidato per concrete esigenze:

1) *Analisi del mercato delle droghe pesanti e sua influenza ai fini della determinazione della categoria giuridica della « modica quantità ».*

Trattasi di una ricerca finalizzata all'acquisizione di elementi per la modifica in corso della legge n. 685 del 1975 e, in particolare, alla configurazione giuridica del concetto di « modica quantità ».

2) *Organizzazione e funzioni degli organi rispettivi o delegati alla sorveglianza sugli uffici giudiziari nei Paesi CEE e nel sistema federale svizzero.*

La ricerca verrà utilizzata per la ristrutturazione delle funzioni ispettive, avuto anche riguardo all'organizzazione degli stessi uffici nei Paesi C.E.E. e nella confederazione svizzera.

3) *Stato di applicazione della legge 4 maggio 1983, n. 184 sulla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori.*

Lo studio è stato tenuto presente in sede di presentazione del disegno di legge sulla riforma della giustizia minorile e dell'istituto di adozione.

4) *Sistema di indennizzo pubblico alla vittima dei reati di violenza. Aspetti finanziari e computo oneri.*

Con la presente ricerca si è voluta acquisire un'idonea documentazione sui diversi sistemi seguiti in materia di vittimologia ai fini del-

l'omologazione a livello nazionale e infranazionale, delle norme che disciplinano tale settore.

5) *Gli organici ottimali degli uffici giudiziari. Metodologie ed analisi quantitative come supporto strategico dell'azione di riforma.*

La ricerca è stata commissionata in vista della riforma delle circoscrizioni giudiziarie e della conseguente redistribuzione del personale nell'ambito del reticolo giudiziario risultante dalla nuova geografia degli uffici.

6) *Indagine sulla condizione giovanile in Italia con riferimento agli atteggiamenti dei giovani verso forme di trasgressione e devianza ed alle loro opinioni sull'uso della droga.*

Lo studio intende giovare di un'indagine utile per la predisposizione della nuova normativa in materia di giustizia minorile e di misure di prevenzione e di riabilitazione sociale per la tossicodipendenza.

7) *Il patrimonio immobiliare giudiziario italiano.*

Trattasi di un censimento indispensabile per la programmazione degli interventi di natura ricostruttiva o manutenzione sul patrimonio immobiliare giudiziario.

Circa il mancato affidamento di ricerche ad istituti universitari, si conferma che tale scelta è stata determinata dalle particolari difficoltà e dai complessi adempimenti amministrativi cui sono tenuti gli stessi istituti, con conseguenti ritardi pregiudizievoli per una sollecita acquisizione dei risultati degli studi.

BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

L'organo di controllo dopo aver posto in evidenza che nel 1986 l'incidenza degli impegni per l'acquisizione di beni e servizi si è mantenuta nella media del biennio precedente, riconosce i notevoli progressi registrati nello smaltimento dei residui, ed il contenimento di residui finali del settore, la particolare attenzione che l'Amministrazione ha dedicato nel potenziamento dell'automazione sia nel settore giudiziario che in quello penitenziario con un maggior impegno in quest'ultimo comparto dove sono stati raggiunti importanti obiettivi.

Circa l'inconveniente che può avere riflessi negativi sulla continuità della struttura di automazione e cioè la precarietà del personale ad essa applicato, che, in mancanza di un ruolo *ad hoc*, è tratto dai vari ruoli della Amministrazione, si rappresenta che già sono in corso iniziative legislative per l'istituzione del ruolo di informatica.

La Corte dei conti rileva ancora « che anche per il 1986, come già negli esercizi precedenti, anche se in minor misura rispetto al 1985, l'Amministrazione ha fatto ricorso, in circa 60 casi, a riconoscimenti di debito ». Si conferma che tale procedura si è resa necessaria, per la

maggior parte, per circostanze imprevedibili quale per esempio, l'improvviso aumento delle giornate di presenza dei detenuti che hanno comportato aumenti di forniture per il mantenimento da parte delle ditte appaltatrici, che spesso hanno fatto pervenire le relative contabilizzazioni nell'anno successivo.

Si è fatto ricorso ad altri riconoscimenti di debiti da parte della Amministrazione penitenziaria, a favore della Unità sanitaria locale n. 46 di Mantova per il pagamento di rete relative al ricovero presso l'Ente Ospedaliero di Castiglione delle Stiviere, di imputati prosciolti per vizio totale o parziale di mente.

Tali riconoscimenti di debito sono stati determinati dal lungo lasso di tempo intercorso tra la richiesta del parere del Consiglio di Stato, prima della stipula della convenzione che assicurava il ricovero degli imputati, sottoposti a misura di sicurezza presso il citato Ente ospedaliero, e la risposta dell'organo consultivo.

Si rappresenta, inoltre, che l'Amministrazione giudiziaria alla fine dell'anno 1980 ha avviato alcune sperimentazioni dirette a verificare la possibilità di introdurre negli uffici giudiziari procedure automatizzate nel campo civile. A tal fine furono conclusi alcuni contratti con differenti società di HW e con l'applicazione di differenti SW. Obiettivo evidente era quello di verificare in concreto, nei confronti della specificità della procedura giudiziaria, la idoneità di scelte e soluzioni, mediante la effettiva applicazione di esse a particolari settori della attività giudiziaria nel campo civile, ovvero a segmenti di essi.

Per giungere ad ottenere risultati che potessero essere utili ai fini della scelta di un sistema informatico generalizzato fu necessario fare ricorso a più proroghe di contratti, inizialmente conclusi per la durata di un anno.

Nel maggio del 1985 la Commissione permanente per l'automazione dei Servizi e per la Informatica, istituita presso questo Ministero, sulla scorta dei periodici rapporti fatti pervenire dai rispettivi Centri di Bergamo e Mantova (HW IBM - SW SOPIN), Milano e Monza (HW e SW Honeywell), Bologna e Ravenna (HW e SW MDS Italia), Genova e Savona (HW e SW Olivetti), Roma (HW e SW SPERRY) e di alcune indagini specifiche effettuate da esperti appositamente incaricati nonché sulle risultanze di una verifica « in loco » effettuata da un Sottocomitato della Commissione stessa, è giunta alla conclusione di considerare esaurita la fase delle sperimentazioni e di essere in grado di formulare le linee di una soluzione definitiva. In tutto questo lasso di tempo, però, al fine di evitare i gravi danni che sarebbero derivati dalle interruzioni dei lavori di meccanizzazione già in corso, le ditte provvedevano, benché ormai prive di formali contratti, a mantenere funzionanti le macchine ed i SW installati, ad effettuare la gestione operativa di dette macchine e ad effettuare la manutenzione delle procedure già realizzate.

Si è, pertanto, reso necessario, provvedere al pagamento, con riconoscimento di debito, di quanto di spettanza alle ditte per la prosecuzione delle loro prestazioni.

Con altro riconoscimento di debito si è, poi, provveduto a pagare la ditta Honeywell per le prestazioni rese in occasione della fornitura dell'HW CEI di Palermo e Casellario Centrale Roma e della manutenzione HW di Palermo e Roma dal 1° aprile 1986 al 30 giugno 1986. Tutto ciò si è reso necessario, attesa la particolare situazione di urgenza dovuta alla esigenza di gestire la imponente massa di documenti e informazioni relativi al procedimento penale noto come processo « alla mafia » nella imminenza del deposito dell'ordinanza di rinvio a giudizio e dell'inizio della fase dibattimentale. Seguire la normale fase dell'iter contrattuale non avrebbe permesso all'Amministrazione di soddisfare in tempi brevi le esigenze dell'Ufficio giudiziario di Palermo.

ATTIVITA' ISTITUZIONALE

a) Edilizia giudiziaria.

Il rilievo di maggiore spessore viene collegato alla mancanza di una struttura tecnicamente professionalizzata, idonea a neutralizzare le insufficienze finora manifestatesi.

Viene, infatti, evidenziato come tale deficienza comporti che la esecuzione della spesa relativa alla costruzione o ristrutturazione di nuovi edifici da destinare ad uffici giudiziari è demandata a centri diversi dal ministero e con esso scarsamente coordinati (in particolari enti locali) o gestita, direttamente — per le spese stanziare nel bilancio dei lavori pubblici — o, per delega, dall'amministrazione periferica dei lavori pubblici (provveditorati regionali alle opere pubbliche), e come a detta deficienza siano ricollegabili effetti negativi sulla disponibilità delle strutture edilizie adeguate alla efficienza dell'attività giudiziaria e al decollo delle riforme.

Al riguardo si osserva che, già da tempo e da ultimo nella decorsa legislatura, l'Amministrazione ha preso l'iniziativa in sede legislativa di richiedere l'istituzione di un ruolo tecnico che potesse sopperire alle esigenze di carattere edilizio sia per il settore giudiziario che per quello penitenziario. Tale iniziativa, come non ha avuto successo anche per l'anticipato scioglimento delle Camere, sarà rinnovata nella legislatura in corso, anche se è d'obbligo constatare che la soluzione positiva della stessa non sarà determinante se non viene contemporaneamente modificata la normativa contenuta nella legge 24 aprile 1941, n. 392, concernente « trasferimento ai comuni del servizio dei locali e dei mobili degli uffici giudiziari ».

Orbene, mentre per quanto attiene alla fornitura dei mobili le carenze del Comune sono superate con l'applicazione della normativa dettata dalla legge 5 marzo 1973, n. 28, che autorizza l'Amministrazione statale a provvedere direttamente all'arredamento degli uffici giudiziari, l'intervento dell'Amministrazione della giustizia in materia di locali da adibire ad uffici giudiziari è limitato dalla legislazione vigente ad azioni di informazione e di sollecitazione presso i comuni, visto che a loro

carico è posto l'obbligo dell'apprestamento dei locali e ad essi è riservata ogni relativa iniziativa (articoli 1 e 2, legge 24 aprile 1941, n. 392).

Purtroppo, la proposta formulata da questa Amministrazione di introdurre un potere surrogatorio dello Stato nel caso di inerzia del Comune sia nella fase iniziale che in quella intermedia e finale della costruzione e ristrutturazione dell'edificio non è stata accolta nella normativa approvata dal Parlamento in ossequio al principio del rispetto dell'autonomia comunale, con la conseguenza che, allo stato, non resta a questa Amministrazione che svolga opere di sollecitazione e, nei limiti consentiti, di propulsione.

Ciò nonostante non può non prendersi atto del fatto che nella relazione si riscontra una constatazione positiva nei confronti dell'attività svolta nel settore. Si legge, a pagina 224, a conclusione dell'analisi condotta in ordine agli interventi attuali degli enti locali in materia di edilizia giudiziaria, testualmente « Sulla base di quanto esposto, sembra in sostanza che, anche per le richiamate carenze strutturali (*rectius*: mancanza di un ruolo tecnico), l'Amministrazione abbia finito per non poter esercitare efficacemente i suoi compiti di propulsione e di controllo e che, essendo in parte mancato tale elemento unificante, non si sia compiutamente realizzata l'armonizzazione tra le esigenze dell'Amministrazione stessa e quelle degli enti territoriali interessati e l'intero settore abbia accusato ritardi e lentezze ».

Ciò premesso in via generale, si reputa opportuno prospettare alcune precisazioni su punti specifici della relazione. Ed, inverso dalla lettura per settore del predetto elaborato si trae l'impressione che l'intero stanziamento, apprestato dalle leggi finanziarie succedutesi nel periodo tra il 1981 e il 1986 (lire 3.000 miliardi) sia destinato all'edilizia giudiziaria, mentre in realtà lo stesso è finalizzato anche alla costruzione di nuove case mandamentali o per la ristrutturazione di quelle esistenti.

Ora, ove si consideri che con atto di ripartizione interna, un quinto di tale stanziamento è stato destinato al settore dell'edilizia penitenziaria (e di ciò è menzione implicita nella relazione a pag. 226), consegue che i fondi utilizzati dalla direzione generale degli affari civili non rappresentano un terzo dell'intero stanziamento (2.400 miliardi) bensì una percentuale di gran lunga maggiore. Risulta inverso che al dicembre 1986 erano stati approvati dal Ministero 675 progetti per un importo globale di 1.023 miliardi ed erano in istruttoria avanzata 178 progetti per i quali la previsione di spesa ammontava a 684 miliardi. Al riguardo si sottolinea che, ai fini di valutare i risultati ottenuti da questa Amministrazione debbano considerarsi i progetti sui quali è stato espresso il parere (675 per un importo di 1.023 miliardi) e non i mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti in quanto quest'ultima fase del procedimento esula dalla competenza del Dicastero.

Per quanto, poi, attiene agli interventi di cui al capitolo 7001 del bilancio di previsione di questo Ministero finalizzati alla costruzione di edifici prefabbricati da adibire ad aule giudiziarie per la celebrazione di processi con rilevante numero di imputati detenuti e di prevedibile lunga durata ovvero a consentire una più funzionale e decorosa sistemazione di uffici giudiziari, assolutamente carenti di spazio, si deve

rilevare, in ordine all'osservazione della Corte sul « costo unitario notevolmente elevato » degli interventi straordinari attuati direttamente dall'Amministrazione (pag. 224) che la giustificazione emerge dalla stessa relazione nella quale si legge che la realizzazione delle relative opere, affidata, con delega ai sensi dell'articolo 52 della legge sulla contabilità dello Stato, per intero ai provveditori regionali alle opere pubbliche, implica l'esecuzione in tempi abbastanza ridotti di lavori di un tipo particolare e ad alte tecnologie per quanto attiene ai sistemi di sicurezza e di registrazione degli atti del processo, e che i predetti provvedimenti regionali nell'affidare l'esecuzione delle opere non possono non applicare le procedure previste dalla legge.

b) *Edilizia penitenziaria.*

Per quanto attiene alle carenze segnalate dalla Corte dei conti nel settore dell'edilizia penitenziaria ed in particolare relativamente al programma delle nuove costruzioni, va osservato come le stesse richiamino problematiche di fondo già da tempo rappresentate.

Per quanto concerne i ritardi segnalati per il programma straordinario di interventi ex articolo 11, legge n. 887 del 1984 (lire 530 miliardi su bilancio del Ministero dei lavori pubblici), dovuti alle iniziali difficoltà incontrate in sede di perfezionamento da parte del Ministero dei lavori pubblici dalla convenzione di affidamento in concessione delle opere alla società EDIL-PRO di Roma (del gruppo IRI-ITALSTAT), si rappresenta che, allo stato, è in corso di attuazione la fase di approntamento dei progetti di massima delle nuove strutture da parte dell'Impresa concessionaria.

In effetti, gran parte dei ritardi procedurali e tecnico-amministrativi riscontrabili nella attuazione dei programmi deve essere ascritto alla carenza, ormai cronica, degli organici e strutture del Ministero dei lavori pubblici (sul cui bilancio vengono assegnati i finanziamenti di volta in volta disposti ed a cui compete la gestione delle opere dall'affidamento al collaudo).

La Corte dei conti ha tuttavia riconosciuto che un significativo potenziamento del competente ufficio tecnico potrebbe consentire al Ministero di grazia e giustizia maggiori possibilità di coordinamento ed intervento nella pratica attuazione dei programmi, una più incisiva ed omogenea azione di controllo e di incentivazione degli organi sia periferici che centrali del Ministero dei lavori pubblici.

Altresì, potrebbe giovare allo snellimento delle procedure una più fattiva collaborazione da parte degli Enti locali, sia nella fase iniziale di messa a disposizione di aree idonee per i nuovi insediamenti sia nell'assicurare ai nuovi complessi quegli indispensabili strumenti di inserimento e collegamento con le realtà sociali circostanti (opere di urbanizzazione, servizi pubblici di trasporto, strade di collegamento, allacciamento alle utenze, ecc.).

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

1. La relazione della Corte dei conti sul Rendiconto Generale dello Stato per il 1986, in gran parte dedicata quest'anno — per quanto concerne questo Ministero — ai temi della Cooperazione allo sviluppo, contiene spunti interessanti in materia di personale ed amministrazione.

Vale la pena innanzitutto di sottolineare come, secondo la Corte, il disegno di legge governativo di riordinamento del M.A.E., presentato alle Camere nel gennaio 1987 ma decaduto con il loro scioglimento, fornisse « soluzioni interessanti e nuove » ai problemi di funzionamento dell'Amministrazione costituendo in tal modo una « occasione notevole per il Parlamento » per ridisegnare l'ordinamento del Ministero « per adeguarlo alla rilevante immagine internazionale che il paese ha ormai da tempo assunto ».

E' pur vero che l'analisi della Corte in questa materia si fonda in qualche misura su dati o valutazioni talora imprecisi: ad esempio la Relazione insiste (pag. 135) sull'idea che la scarsità di personale diplomatico sia dovuta al persistere di una « crisi delle vocazioni », laddove si tratta piuttosto di un'insufficienza delle dotazioni organiche della carriera diplomatica. Va invero ricordato che da tre anni ormai, tutti i posti messi a concorso per l'accesso alla carriera stessa vengono ricoperti.

La stessa Corte in effetti (pag. 145) dà la dovuta preminenza all'aspetto relativo all'insufficienza delle dotazioni organiche: un aspetto che — come noto — era stato anch'esso affrontato nel citato disegno di legge di riordinamento del M.A.E.. Imprecisa è poi l'affermazione (pag. 146) secondo la quale nel 1986 sarebbero stati banditi ed espletati ben tre concorsi per la carriera diplomatica. In effetti i due concorsi di accesso si sono svolti nel 1985 e 1986 mentre il concorso per quaranta posti a Consigliere di legazione è andato in realtà deserto per mancanza di funzionari nel grado di I Segretario dotati dei requisiti prescritti.

2. Per quanto concerne il rilievo critico della Corte per la mancata adozione del regolamento di applicazione della legge n. 15 del 1985, si riassumono di seguito i termini della questione.

Questa Amministrazione aveva sottoposto a codesto Ministero, nell'aprile 1986, un primo progetto del regolamento in questione.

Le diverse osservazioni ed i rilievi di codesta Amministrazione sono stati — come noto — nei mesi scorsi discussi in contatti tra i competenti funzionari e d'intesa con questa Ragioneria Centrale. Si è così pervenuti ad una seconda stesura del testo che ha consentito la messa a punto del relativo Decreto interministeriale.

Quest'ultimo, firmato dall'onorevole Ministro degli affari esteri, è stato trasmesso con nota n. 037/24484 del 21 settembre 1987 a codesto Ministero (Ragioneria Generale dello Stato - I.G.F.) affinché sia sottoposto alla firma dell'onorevole Ministro del Tesoro.

3. Degna di menzione, inoltre, appare la positiva valutazione della gestione di bilancio per l'anno in esame, durante il quale il Ministero ha confermato, secondo la Corte, la tendenza ad una maggiore « capacità di spesa », con conseguente diminuzione dei residui, andando così incontro alle indicazioni più volte ribadite sia dalla Corte dei conti stessa che dal Parlamento.

MINISTERO DELL'INTERNO

1. CONSIDERAZIONI GENERALI.

Le valutazioni generali espresse dalla Corte dei conti appaiono di segno positivo: pur tra rilievi su specifici aspetti, viene dato atto all'Amministrazione dell'Interno di una sensibilità alle problematiche di amministrazione generale, con particolare riguardo all'attività di auto-organizzazione, attraverso la quale il Ministero si è dotato di strutture sensibili ai problemi della società.

Il riferimento ai « collegamenti con fenomeni sociali » — realizzati, in particolare, a mezzo degli osservatori sugli sfratti e sulla droga, nonché con le rilevazioni in ordine alle iniziative attivate nel Paese a favore degli anziani ovvero ai problemi strutturali del territorio ed allo stato dei servizi essenziali — costituisce, infatti, un riconoscimento dello sforzo conoscitivo promosso in direzione di fenomeni interfasce, rilevanti dal punto di vista della pluralità e complessità degli interessi generali che vi convergono e vi incidono.

Se una puntualizzazione deve essere fatta, essa è nel senso che l'esposta proiezione dell'attività, soprattutto conoscitiva, verso problemi sociali a rilevanza plurima, si pone in un'area concettuale che supera quella della nozione di ordine pubblico, sia pur inteso nel senso più moderno e più ampio.

Tanto premesso, con riferimento specifico alla tematica dell'ordine e della sicurezza pubblica, la Corte pone in rilievo i passi avanti che sono stati compiuti nel settore del coordinamento delle forze di polizia, nonché l'attenzione manifestata dall'Amministrazione agli aspetti che riguardano il personale, quale strumento ritenuto più idoneo ad influire, nell'immediato, sull'efficiente svolgimento della funzione di polizia. Sul primo punto viene in evidenza, tra i regolamenti emanati nel 1986, in attuazione della riforma della pubblica sicurezza, quello inerente alla Scuola di perfezionamento per le Forze di Polizia (decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1986, n. 423), previsto dall'articolo 22 della legge n. 121 del 1981. Ciò, riconosce la Corte, potrebbe nel tempo consentire una moderna organizzazione dei servizi di tutela e di sicurezza pubblica che giunga, in prospettiva, a sommare, in termini di efficacia delle forze impiegate, la complessiva potenzialità operativa delle diverse forze di polizia e condurre al superamento di residui schemi concorrenziali.

Sul secondo punto, la Corte ha rilevato che l'atto legislativo di maggior rilievo, che ha riguardato questa Amministrazione nell'anno 1986 — la legge 10 ottobre 1986, n. 668, il cui prevalente oggetto è costituito dalla materia del personale — tende ad assicurare la migliore efficienza dei servizi di tutela dell'ordine pubblico soprattutto attraverso la revisione di talune situazioni relative al trattamento economico e normativo delle forze di polizia.

In particolare, strettamente legate alle esigenze della pubblica sicurezza sono le norme di detta legge che agevolano l'accesso ai ruoli tecnici.

della Polizia di Stato. Su tali norme si sono, più recentemente, innestati il nuovo accordo contrattuale triennale per il personale della Polizia di Stato (decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1987, n. 150) ed i decreti-legge per la relativa copertura finanziaria; questi ultimi, tra l'altro, attribuiscono ai dirigenti dei ruoli tecnici (non esistono ancora i ruoli inferiori) ed ai sanitari i miglioramenti economici riconosciuti al personale che espleta funzioni di pubblica sicurezza.

Le cennate disposizioni, come rileva la Corte, potranno dare un contributo alla rimozione degli ostacoli che per quasi un quinquennio non hanno consentito l'attuazione dei ruoli tecnici (decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337).

Al riguardo, è opportuno notare che è stato approvato il decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1987, n. 490, recante il regolamento per le prove pratiche preliminari all'inquadramento del personale della Polizia di Stato nei predetti ruoli tecnici, mentre è avviato l'iter per l'approvazione dell'ulteriore regolamento concernente i concorsi pubblici per gli stessi ruoli.

Tornando al ruolo del Ministero dell'Interno nel contesto dell'Amministrazione statale, la Corte pone l'accento sullo stadio, non ben definito, delle attribuzioni nel campo della protezione civile. Si condivide l'esigenza del perseguimento di un'organica iniziativa legislativa nella materia; in tal senso ed a tal fine sono in corso di elaborazione i contributi di competenza.

1.2 Aspetti finanziari della gestione.

Rilevata la contenutezza degli incrementi di spesa per la sicurezza pubblica, per la protezione civile ed in generale, nonché la capacità di spesa del Ministero, quanto meno a livello di impegni e di smaltimento dei residui pregressi, la Corte si sofferma, per converso, sulla crescita delle dimensioni finanziarie del settore della finanza locale.

Al riguardo si forniscono i seguenti chiarimenti.

In questo specifico settore, regolato fino al 1982 da un finanziamento erariale che assicurava l'integrale copertura delle spese, è in corso dal 1983 una politica di predefinizione delle risorse derivanti dallo Stato e di riequilibrio delle sperequazioni territoriali.

Già dal 1981 i provvedimenti perequativi avevano ridotto la forbice fra enti più ricchi ed enti più poveri, attenuando gli squilibri notevoli rilevanti specie con riferimento al Mezzogiorno.

Con i provvedimenti di finanza locale del 1981 si creavano però anche le basi per definire un sistema di riparto delle risorse che potesse superare nel tempo, con gradualità, il criterio della spesa storica. Per raggiungere lo scopo era necessario effettuare studi particolareggiati sulla multiforme realtà degli enti locali e quindi con apposite disposizioni (articoli 24 e 39 della legge di conversione del decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38 e successive aggiunte) è stata istituita una Commissione speciale, operante presso il Ministero dell'Interno con il compito di studiare e verificare stabilmente l'efficacia e l'utilità dei para-

metri adottati per la distribuzione delle risorse agli enti locali, nonché di definire il livello di prestazione dei servizi pubblici degli enti medesimi e di formulare proposte per l'utilizzo di parametri obiettivi nel riparto dei trasferimenti erariali agli stessi.

Anche nel corso del 1986 detta Commissione si è occupata dello studio sul comportamento degli enti «normali», e cioè di quegli enti che producono realmente i propri servizi con caratteristiche di omogeneità, rilevate dai dati oggettivi dei servizi stessi. È evidenziato che, nei singoli raggruppamenti, gli enti «normali» costituiscono circa i due terzi del totale, per cui i comportamenti relativi, in ciascun gruppo, risultano fortemente rappresentativi dell'uniformità generale di produzione dei servizi, che prioritariamente deve essere assicurata sul territorio ed alla quale è indispensabile il contributo erariale.

Utilizzando detti studi è stato possibile concepire un nuovo sistema di distribuzione del fondo perequativo, come più dettagliatamente si esporrà in sede di analisi della normativa di finanza locale dell'anno 1986.

Per quanto riguarda i trasferimenti erariali del 1986 a favore degli enti locali, le vicissitudini parlamentari — che hanno portato all'emanazione di ben quattro decreti-legge con definitiva conversione in legge avvenuta soltanto in agosto hanno già originato difficoltà applicative, sia per la necessità di eseguire pagamenti integrativi (come ad esempio quelli a favore dei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e alle province, cui la legge di conversione del decreto-legge 1° luglio 1986, n. 318 riconosceva l'integrale pagamento dei contributi ordinari anziché una somma pari al 70 per cento del dovuto con saldo da eseguirsi nell'esercizio successivo), sia per gli adattamenti predisposti sulla base di calcolo dei contributi medesimi.

La normativa del 1986, rispetto a quella precedente, ha presentato alcune fondamentali differenze che possono così riassumersi:

a) fondi ordinari.

Per le province il contributo ordinario è pari a quello attribuito nel 1985.

Per i comuni è pari al 97,75 per cento di quello attribuito nel 1985. Il restante 2,25 per cento affluisce al fondo perequativo. Del 97,75 per cento il 93,05 per cento è stato erogato nel 1986 e il restante 4,70 per cento nel 1987.

È istituito *ex novo* il fondo ordinario per le comunità montane con una dotazione, per il 1986, di 28,6 miliardi.

b) fondi perequativi.

È stato abbandonato definitivamente il meccanismo della spesa storica e si è adottato, per i comuni, un nuovo sistema con l'utilizzazione di parte della ricerca e degli studi di cui sopra condotti dalla citata Commissione.

Si è, così, sostituito il fabbisogno teorico degli anni 1984 e 1985 (che già inseriva nel riparto il concetto di dimensione) con il fabbisogno

standard, ricavato dai dati finanziari dei comuni che in ogni classe demografica producono servizi con caratteristiche omogenee. Si è poi definita una precisa funzione di spesa esprimibile con una formula matematica in grado di definire la nota curva ad « U » di elevata precisione. Essa configura e dimostra che i più piccoli comuni hanno un fabbisogno di spesa standardizzato alto, che via via decresce con l'aumentare della dimensione fino al livello di circa 5.000 abitanti per poi via via crescere fino alla dimensione massima. Si risolve così il caso dei comuni piccoli, prima sottovalutati e compressi, e si assegna a ciascun comune, per mezzo del coefficiente moltiplicatore scorrevole da 1 a 2, un fabbisogno individualizzato con estrema precisione e senza i salti caratteristici degli scalini. Si computa il riparto, come per le province, con la considerazione del reddito provinciale usato con proporzionalità inversa.

c) Fondo per lo sviluppo degli investimenti.

Sono stati scorporati dai contributi ordinari tutti gli oneri dei mutui in essi compresi che costituiscono un fondo a parte, denominato « fondo per lo sviluppo degli investimenti ».

Altra innovazione è quella dell'intervento erariale specifico sulle rate di ammortamento dei mutui, con cessazione della contribuzione statale sui mutui estinti.

Per i mutui contratti nel 1986 è prevista l'attribuzione di una quota per abitante (lire 14.327 a favore dei comuni e lire 2.048 delle province) con una maggiorazione (solo per i comuni) variabile a seconda della consistenza demografica dell'ente.

Le difficoltà maggiori si sono incontrate nell'acquisizione dei documenti che gli enti locali sono tenuti a produrre in elevata quantità (anche 20/30.000 l'anno). Attualmente ciò avviene per mezzo di canali ordinari, con notevole dispendio di tempo per la registrazione dei dati o per la verifica. Il sistema sarà snellito con il ricorso alla teletrasmissione dei documenti e con la realizzazione di una banca dati.

Per quanto riguarda, in particolare, i trasferimenti agli enti locali concernenti il fondo per lo sviluppo degli investimenti, nel precisare che l'acquisizione dei dati viene effettuata in parte mediante l'ausilio di tabulati e supporti magnetici forniti direttamente dagli istituti mutuanti preferenziali (Cassa DD.PP., Direzione Generale degli Istituti di Previdenza e Credito Sportivo) e, per la restante parte, attraverso le certificazioni che gli enti locali sono tenuti a produrre per legge, si comunicano le seguenti notizie in ordine alla problematica emersa in sede di esame della documentazione richiesta per l'ammissione alla contribuzione statale.

Sia nei dati acquisiti direttamente dagli istituti mutuanti preferenziali, sia nei certificati trasmessi dagli enti (riscontrati dalle Prefetture) sono stati rilevati errori di natura contabile anche sotto il profilo della rispondenza delle operazioni ai requisiti richiesti dalla legge. Ciò ha comportato difficoltà operative per la predisposizione di istruttorie e rifacimenti dei calcoli.

Sono state esaminate tutte le contestazioni degli enti avverso i provvedimenti di esclusione adottati dalle Prefetture e sono stati predisposti sia i provvedimenti formali di riammissione dei mutui esclusi ma ritenuti ammissibili, sia i provvedimenti di diniego per quelli non ritenuti ammissibili a contribuzione erariale.

2. GESTIONI FUORI BILANCIO.

Delle sei gestioni di tale tipo rilevate dalla Corte dei conti, di gran lunga la più importante è quella che trae origine dalla nota « Riserva Fondo lire UNRRA ».

In linea con le indicazioni della Corte medesima, il Ministero sta provvedendo ad elaborare un primo schema di progetto normativo per un'articolata disciplina della gestione. Anticipazioni di tale schema sono contenute negli emendamenti integrativi da proporre al Ministero del Tesoro sullo schema di disegno di legge recante « Conferma o annullamento delle gestioni di fondi al di fuori del bilancio autorizzate in base a leggi speciali ».

Per quanto attiene più specificamente alle somme destinate alla realizzazione dei programmi assistenziali, si precisa che, per l'attuazione dell'Accordo tra il Governo italiano e l'ONU del 22 settembre 1986, istitutivo di un centro per l'infanzia nell'Ospedale degli Innocenti a Firenze, per il quale è previsto, in linea di massima, un impiego annuo del reddito della Riserva per 500 milioni, a fronte di una previsione di spesa di 3.500 milioni. Si fa, altresì, presente che negli anni successivi al 1984 (al quale si riferisce il dato di spesa riportato nella Relazione in esame) e segnatamente nel 1986, le spese effettuate ai fini indicati sono andate aumentando sensibilmente, come risulta dai bilanci trasmessi alla Corte in osservanza delle norme in vigore.

Nel corso del 1986, più precisamente, sono stati disposti, in base al programma di massima approvato, n. 376 contributi ed interventi assistenziali straordinari per complessive lire 10.969.562.605.

« Detti contributi » — come è stato scritto nella Relazione al Conto consuntivo 1986 — « sono stati finalizzati a sostenere strutture per la prevenzione e la riabilitazione di tossicodipendenti, istituzioni pubbliche e private nonché associazioni di volontariato che operano nel campo dell'assistenza agli handicappati ed agli anziani, cittadini italiani e stranieri in particolari condizioni di bisogno, iniziative di studio e di ricerca specie in favore dell'infanzia e altri programmi di rilevanza sociale ».

Pochi cenni per le altre gestioni fuori bilancio:

in merito alla fornitura delle carte d'identità, si fa presente che questa Amministrazione ha da lungo tempo suggerito agli uffici competenti l'abolizione della relativa gestione fuori bilancio, proponendo che i consumi versino l'importo corrispondente all'acquisto dei documenti direttamente al Provveditorato Generale dello Stato, richiedendone l'ope-

razione alle Tesorerie provinciali tramite versamento ai conti correnti postali intestati alle medesime. Per il ritiro delle carte d'identità, che continuerebbero ad essere consegnate dalle Prefetture al fine del necessario controllo, sarebbe sufficiente esibire l'attestato relativo al versamento sul conto corrente postale.

Tale proposta viene recepita nel menzionato schema di disegno di legge concernente « conferma o annullamento delle gestioni fuori bilancio », presentato dal Ministero del Tesoro;

per quanto concerne la gestione fuori bilancio, istituita con legge 26 aprile 1983, n. 131, per la formazione degli ufficiali di Stato Civile, ove è stata evidenziata una difficoltà di avvio iniziale, si riconosce la fondatezza dell'osservazione — fatta dalla Corte — che si basa su un dato strettamente contabile, e cioè l'esuberanza in giacenza (747 milioni) a chiusura esercizio nei confronti dell'introito (823 milioni).

In effetti, l'organizzazione della gestione di detto fondo, i cui introiti sono cominciati parzialmente ad affluire nei primi mesi del 1984, ha consentito di predisporre le attività relative, e quindi la spesa, verso la fine dello stesso esercizio 1984 e, conseguentemente, le maggiori erogazioni si sono verificate nel successivo esercizio 1985.

3. ORGANIZZAZIONE DEL PERSONALE.

3.1. Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

La Corte fa rilevare positivamente lo sforzo dell'Amministrazione volto a completare l'attuazione del complesso disegno di riforma contenuto nella legge 1° aprile 1981, n. 121, in parte modificata dalla legge 10 ottobre 1986, n. 668, e tuttavia si sofferma in termini problematici particolarmente su due aspetti: la mancata emanazione delle nuove norme di amministrazione e di contabilità e l'istituzione di due nuovi uffici del Dipartimento.

Al riguardo, l'osservazione secondo cui la mancata emanazione delle nuove norme di amministrazione e di contabilità dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza influirebbe sulla struttura dello stato di previsione del Ministero, nel quale non è agevolmente individuabile la pluralità dei centri di spesa che operano nel Dipartimento, richiede qualche chiarimento.

Innanzitutto è a dire che i sette « centri di spesa » aventi specifica area di attribuzioni trovano origine e giustificazione nella particolare organizzazione del Dipartimento stesso, articolato in due Uffici Centrali ed in otto Direzioni Centrali, in ossequio a precise disposizioni di legge (articolo 5 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e articolo 5 della legge 12 agosto 1982, n. 569).

Peraltro, osserva ancora la Corte, un efficace e sistematico coordinamento della spesa per centri di imputazione della medesima viene, in atto, effettuato con un documento che ha un rilievo unicamente interno.

In merito al regolamento di amministrazione e di contabilità si fa presente che il relativo progetto, aggiornato in base anche alla prevista deroga alle norme generali della contabilità di Stato, contenuta nel decreto-legge 21 settembre 1987, n. 387, convertito, con modifiche, nella legge 20 novembre 1987, n. 472, è attualmente all'esame del Ministero del Tesoro. Circa i riflessi del ritardo nell'emanazione del precitato regolamento nell'economia generale della riforma, si fa presente che l'Amministrazione si avvale ancora delle norme di contabilità previste per il Corpo delle Guardie di Pubblica Sicurezza, nonché di quelle della contabilità generale, in quanto applicabili.

Quanto alla revisione apportata con decreto ministeriale del 1° dicembre 1986 all'organizzazione centrale della Pubblica Sicurezza, la Corte rileva che la stessa non ha significativamente inciso sulla struttura del Dipartimento, ma ha comportato un'ulteriore crescita delle specifiche funzioni dirigenziali.

Al riguardo si fa presente che tale provvedimento è stato integrato dal successivo decreto ministeriale 23 febbraio 1987, il quale ha istituito due strutture centrali rispettivamente competenti per « l'organizzazione tecnica degli uffici centrali e periferici della Polizia di Stato » e per « la riforma e le relazioni con le organizzazioni sindacali del personale della Polizia di Stato ».

Alla Corte, che ha registrato il decreto in data 27 febbraio 1987, non è certo sfuggito il fatto che i due uffici si pongono nella medesima prospettiva — suggerita dalla Corte stessa — di completare al più presto la riforma dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza.

Sono, poi, positivi i rilievi espressi dalla Corte in relazione ai primi atti organizzativi per quanto concerne l'organizzazione periferica. Sono stati inoltre emanati: il decreto ministeriale 11 febbraio 1986 concernente l'ordinamento dei reparti mobili; il decreto ministeriale 10 novembre 1986 sull'organizzazione e la dotazione dei reparti di volo; il decreto ministeriale 15 dicembre 1986 sull'istituzione dei Centri territoriali di supporto; mentre sono da perfezionare i provvedimenti riguardanti le Questure, i Commissariati, i posti di polizia, nonché i settori della Polizia Stradale, Ferroviaria, di Frontiera e Postale.

In merito si fa presente che già rivestono forma articolata allo stadio di bozza i provvedimenti che concernono l'organizzazione delle Questure e dei Commissariati, in ordine ai quali sono stati già acquisiti i pareri delle autorità di Pubblica Sicurezza.

L'Ufficio per l'organizzazione tecnica degli uffici centrali e periferici della Polizia di Stato di cui si è detto, procede celermente per coordinare tali provvedimenti.

La Corte, in tema di gestione del personale, ha posto, altresì, l'accento sull'impegno dell'Amministrazione per far fronte alle accresciute esigenze di formazione, aggiornamento e specializzazione del personale della Polizia di Stato.

Sono state, infatti, istituite nuove scuole, nonché sezioni distaccate presso i reparti mobili per l'addestramento degli agenti ausiliari; già nel corso del 1986 il numero degli istituti, scuole e centri di addestra-

mento è cresciuto di 4 unità, e quello dei distaccamenti per l'addestramento degli agenti ausiliari è raddoppiato (da 6 a 12 unità).

Ciò nonostante — ribadisce la Corte — le strutture formative risultano insufficienti e ciò rende necessario scaglionare i corsi, specie per gli allievi agenti, con conseguenti ritardi nelle assunzioni.

Al riguardo, viene fatta menzione del disegno di legge, già A.C. n. 3370, fatto proprio nella X Legislatura dall'onorevole Botta (A.C. n. 1266), relativo alla realizzazione degli alloggi di servizio per le forze di polizia e la costruzione di nuove sedi di servizio, scuole e infrastrutture della Polizia di Stato, come strumento per risolvere gli attuali problemi di ordine organizzativo-logistico legati alla insufficiente dotazione di strutture immobiliari, anche per le scuole di Polizia.

Evidentemente, questo Ministero non può non confidare nella sensibile attenzione del Parlamento per una sollecita approvazione della iniziativa in parola.

3.2. Protezione civile.

Come anticipato nelle considerazioni generali, si condivide la necessità — sottolineata dalla Corte dei conti — di una definizione globale dell'assetto del sistema della protezione civile.

I ritardi non sono, tuttavia, imputabili al Ministero dell'Interno né per quanto riguarda l'iter delle iniziative legislative né con riferimento alla gestione dei mezzi finanziari, dai quali il Ministero è escluso.

Si concorda, altresì, con le valutazioni espresse a proposito dei problemi logistici connessi all'acquisizione dei locali da adibire a sedi di servizio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, con riflessi sulla spesa accresciutasi anche per il venir meno della normativa vincolistica in materia di locazioni.

La questione, infatti, da tempo avvertita dagli uffici competenti, è oggetto di attento esame al fine di assicurare ogni idonea iniziativa che consenta di pervenire, quanto meno, ad un ridimensionamento del fenomeno indicato.

A tal fine, tuttavia, si avverte l'esigenza di uno snellimento delle procedure contrattuali, la cui attuale complessità provoca non di rado l'interruzione delle trattative.

Quanto alle gestioni fuori bilancio per cospicui fondi della protezione civile, occorre ritornare al quadro istituzionale, cioè al Ministero dell'Interno, ridefinendo i compiti della struttura straordinaria della protezione civile.

3.3. Servizi Civili.

Relativamente a quanto considerato in ordine all'esigenza di una generale chiarificazione normativa dei compiti del Ministero e di un migliore coordinamento degli stessi nei confronti sia delle altre Amministrazioni statali sia delle Regioni, particolarmente per l'attività in mate-

ria di assistenza, si osserva che, per quanto concerne l'assistenza sociale, il complessivo quadro istituzionale appare già disegnato a livello normativo con una certa chiarezza, anche se permane la necessità di completamenti, auspicabili soprattutto in sede di legge-cornice.

Infatti, se da una parte l'attività di documentazione sui vari aspetti della situazione del Paese è complessivamente riferibile al compito informativo per la « sistematica ed aggiornata rappresentazione della realtà civile e socio-economica » riconosciuto al Ministero, quale Amministrazione a tradizionale competenza generale, dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 340 del 1982, tale attività documentativa è anche per certi versi strumentale alle attribuzioni di vertice che il decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 1977, all'articolo 2, ha conferito alla nuova Direzione Generale dei Servizi Civili: segnatamente alle funzioni « relative alle attività connesse all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento » in materia di assistenza sociale, da porsi in essere da parte del Governo nei confronti delle Regioni.

Quanto alla necessità di chiarificazioni normative e di delimitazioni di confini tra attribuzioni statali e regionali nel settore dei servizi civili, è allo studio, presso l'Amministrazione dell'Interno, un adeguato intervento normativo.

3.4. Situazione numerica del Personale.

3.4.1. Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

La relazione della Corte dei conti giustamente si sofferma sulla questione degli organici della Polizia di Stato e delle strutture logistiche.

La stessa Corte fa rilevare che le maggiori carenze si verificano per i ruoli degli ispettori, dei sanitari e dei tecnici; si tratta cioè dei ruoli per i quali la determinazione degli organici è stata fatta, rispettivamente dalla legge 19 aprile 1985, n. 150, dal decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 338 e dalla legge 10 ottobre 1986, n. 668.

Un esame delle vacanze nei ruoli predetti deve tener conto, fra l'altro, della novità dei ruoli stessi e del fatto che, tranne per il ruolo dei sanitari, solo recentemente si è avuta la determinazione degli organici. Per quanto riguarda gli 8.668 Ispettori previsti in organico, va precisato che sono attualmente in servizio 2.574 unità, mentre sono in atto i seguenti concorsi: concorso pubblico per esami a 360 posti di allievo Vice Ispettore (per il quale sono iniziati i colloqui il 15 settembre u.s.), concorso pubblico per esami a 500 posti di allievo Vice Ispettore bandito nel marzo scorso (50.000 domande presentate, di cui è in corso l'esame); concorso interno, per titoli ed esami, per l'inquadramento di ex marescialli nel ruolo degli Ispettori, per il quale è in scadenza il termine di presentazione delle domande.

È, altresì, in atto la registrazione, presso la Corte dei conti, del decreto ministeriale che bandisce un concorso interno, per titoli e colloquio, a 400 posti di Vice Ispettore.

È stata, infine, inoltrata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la richiesta di autorizzazione a bandire un ulteriore concorso pubblico, per esami, a 200 posti di allievo Vice Ispettore.

La verità è che il ruolo degli Ispettori, pur nella sua consistenza astratta, appare insufficiente per l'importanza che riveste oggi l'investigazione.

Per quanto riguarda il personale dei ruoli tecnici e tecnico-scientifici, il cui organico è previsto in 9.914 unità, oltre a quanto già osservato nelle considerazioni generali, si fa presente che le relative funzioni sono al momento svolte dal personale dei ruoli che espleta funzioni di polizia, come previsto dalla stessa legge n. 121 del 1981, in attesa di poter bandire i relativi concorsi pubblici e di poter operare gli inquadramenti previsti dalla stessa legge.

Per quanto concerne, infine, il ruolo dei sanitari della Polizia di Stato, il cui organico è fissato in 279 unità, si riferisce che sono attualmente in servizio 121 medici e che sono in atto un concorso pubblico, per titoli ed esami, a 80 posti (per il quale è in corso la valutazione delle prove scritte per i 3.170 concorrenti ammessi) ed un concorso pubblico, per titoli ed esami, a 60 posti di medico, per il quale si sta provvedendo all'esame delle domande.

In definitiva, per quanto concerne il restante personale, la differenza tra previsione in organico e forza effettiva ammonta a poco più di 10.000 unità, pari all'11 per cento circa dell'organico.

In dettaglio, si riporta la situazione aggiornata al 1° ottobre 1987:

	Organico	Effettivi	Vacanze
Dirigenti e Direttivi (compresi R.E.)	3.680	2.715	965
Sovrintendenti	19.230	13.556	5.674
Assistenti e Agenti (compresi ausiliari e allievi)	67.281	63.798	3.483
Totali	90.191	80.069	10.122

Gli sforzi compiuti dall'Amministrazione per raggiungere la parità fisiologica fra organici ed effettivi sono enormi, in quanto devono tener conto, oltre che dei tempi concorsuali, soprattutto della ricettività delle scuole e di una attenta pianificazione delle nuove strutture didattiche al fine di calibrare le nuove realizzazioni con le disponibilità finanziarie e con l'utilizzabilità futura delle strutture.

3.4.2. Amministrazione Civile.

Risultano pertinenti le osservazioni della Corte, sia in positivo che in negativo.

Si segnalano, peraltro, le persistenti difficoltà che frappongono alle nuove assunzioni le disposizioni limitative delle leggi finanziarie, in ordine alle quali non è prevista alcuna deroga per l'Amministrazione Civile dell'Interno.

3.4.3. Protezione civile e servizi antincendi.

Non si hanno considerazioni salvo che l'aumento di organico, cui accenna la Corte dei conti, deve essere legislativamente incrementato di ulteriori 4.000 unità.

4. ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

4.1. Assistenza invalidi civili, ciechi e sordomuti.

Relativamente al più rilevante dei compiti operativi mantenuti allo Stato, nella materia, ossia a quello delle prestazioni a carattere continuativo agli inabili in attuazione del primo comma dell'articolo 38 della Costituzione, sussiste l'obiettivo esigenza di disciplinare normativamente — tra l'altro — un migliore raccordo tra organi periferici dello Stato (Prefetture e Comitati Provinciali di Assistenza e Beneficenza) ed enti territoriali minori, soprattutto per ciò che riguarda l'attività di accertamento sanitario, la quale — come ha sottolineato la stessa Corte — procede in modo disomogeneo e con notevoli ritardi.

A tale esigenza si è cercato di rispondere in modo sistematico, in sede di elaborazione di un testo unitario di legge organica sulle prestazioni ai minorati civili, attualmente avviato ad un complesso concerto interministeriale.

Con la menzionata iniziativa, del resto, si intende anche soddisfare la più generale necessità di una disciplina organica della intera materia, avvertita ormai da tempo e auspicata dalla stessa Corte dei conti.

4.2. Altre attività assistenziali.

Condivisibili appaiono anche le valutazioni della Corte relative ai contributi alle comunità terapeutiche per tossicodipendenti, che del resto dimostrano come le considerazioni a suo tempo presentate in proposito alla Corte medesima da questo Ministero siano state ben recepite.

Appare, altresì, accettabile il prospettato raccordo con il Ministero di Grazia e Giustizia per quanto concerne gli ex detenuti tossicodipendenti. Nella stessa materia, la Corte dei conti sottolinea, con notazioni positive, l'esistenza dell'osservatorio permanente sul fenomeno droga.

Per quanto concerne i dati, posti in evidenza dalla Corte, relativi sia a un incremento del numero dei richiedenti asilo politico sia alla bassa percentuale, tra costoro, di quanti ottengano effettivamente il riconoscimento della qualità di rifugiato, si fa presente che è in corso di elaborazione un progetto normativo per una più aggiornata disciplina, intesa a comporre i non sempre omogenei interessi generali ed individuali che incidono nella materia.

Va, frattanto, sottolineato che l'onere di spesa che l'Amministrazione sopporta per l'assistenza agli stranieri in parola — che la Corte per il 1986 ha già quantificato come raddoppiato rispetto al 1985 — ha subito un'ulteriore lievitazione, dovendosi attualmente far fronte all'assistenza di 9.856 soggetti.

In merito, la Corte ha espresso l'auspicio di un contributo significativo che, alla soluzione dell'esposta problematica, potrebbe derivare dalla recente legge n. 943 del 1986, che ha anticipato una disciplina organica sull'avviamento al lavoro dei lavoratori stranieri extracomunitari.

Per quanto riguarda l'attività dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, la sanatoria che completa le previsioni della legge testè citata e che ha avuto già delle proroghe, ha costretto ad una sollecita ristrutturazione ed al potenziamento degli « uffici stranieri » delle Questure maggiormente interessate.

4.3. Concessioni della cittadinanza italiana.

L'osservazione della Corte dei conti circa l'aumento senza precedenti delle concessioni di cittadinanza a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 123 del 1983 costituisce un chiaro indice della necessità di rimodulare tale fonte normativa, che sembra troppo prestarsi a manovre di frode all'ordinamento.

4.4. Piani pluriennali di spesa.

4.4.1. Potenziamento delle forze di polizia.

Di grande interesse sono, poi, i positivi rilievi espressi dalla Corte in ordine all'impegno dell'amministrazione della P.S. nel programma di potenziamento tecnologico, che nel 1986 ha assorbito 79,3 miliardi, di cui 23,8 spesi sulla disponibilità autorizzata per il 1986 dalla legge finanziaria del 1984 (rifiinanziamento della legge n. 90 del 1982) e 55,5 a carico degli stanziamenti ordinari (capitolo 2632). Invero, la Corte mette in risalto i risultati che la citata legge n. 90 del 1982 ha consentito in termini di accelerazione della spesa e di aspetti realizzativi concreti. Inoltre, dopo la proroga del 1985, i 200 miliardi stanziati per il 1986 sono stati utilizzati integralmente; l'ultima tranche (pari a 300 miliardi dello stanziamento complessivo autorizzato con la legge finanziaria del 1985) è in corso di utilizzo nel 1987.

Soprattutto, la Corte mostra di condividere la raccomandazione della competente Commissione della Camera dei deputati per l'approvazione, in tempo utile, di un disegno di legge di ulteriore rifiinanziamento straordinario, ed ha sottolineato che, nel complesso, l'esperienza andrebbe proseguita.

Al riguardo si precisa che il Ministero dell'Interno ha predisposto un apposito schema di disegno di legge, contenente un nuovo piano trienni-

nale di potenziamento straordinario anche tecnologico delle forze di polizia, sia a livello nazionale sia, con previsioni aggiuntive, per la Sicilia, la Calabria e la Campania.

4.4.2. Potenziamento dei vigili del fuoco.

Circa la turnazione ed il potenziamento del parco mezzi della protezione civile, la Corte dei conti sottolinea che lo stanziamento ordinario non ha disponibilità tali da consentire sostituzioni a ritmo ottimale, per cui occorrerà incidere sulle somme stanziato in potenziamento: gli interventi straordinari che l'Amministrazione sta predisponendo sul piano legislativo sono, peraltro, finalizzati a un incremento di organico e al correlativo adeguamento del parco immobiliare.

MINISTERO DEI TRASPORTI

In relazione alla lettera n. AGP/87/11209/8.12 del 30 settembre 1987 concernente l'argomento indicato in oggetto si forniscono i richiesti elementi di competenza di questo Ministero, suddivisi per le singole Amministrazioni, in ordine alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986.

A) ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO.

In relazione all'osservazione concernente la vigilanza sulla gestione dell'Ente F.S. va sottolineato come la questione sia oggetto di particolare attenzione da parte del Ministero. Non vi è dubbio che la legge 17 maggio 1985, n. 210, è per questo aspetto gravemente carente, non essendosi preoccupata di costituire una struttura adeguata a garantire il controllo del nuovo Ente.

L'urgenza di provvedere al riguardo ha indotto ad adottare una prima soluzione transitoria, concretatasi nella istituzione all'interno del Gabinetto di un ufficio di supporto tecnico-giuridico.

Peraltro, nell'ambito della riforma delle strutture centrali del Ministero dei trasporti, è già allo studio, come espressamente suggerisce la Corte dei conti, una soluzione legislativa a regime del delicato problema.

B) DIREZIONE GENERALE DELLA MOTORIZZAZIONE CIVILE E DEI TRASPORTI IN CONCESSIONE.

In merito alla succitata relazione della Corte dei conti, non si hanno osservazioni da formulare circa la parte riguardante la suddetta Direzione generale.

C) DIREZIONE GENERALE DELL'AVIAZIONE CIVILE.

Per quanto concerne il capitolo relativo ai settori di attività della succitata Direzione generale si osserva:

1) Dirigenti con funzioni ispettive.

Il problema del numero dei dirigenti con funzioni ispettive è stato sollevato a suo tempo dall'Ufficio di controllo della Corte dei conti in sede di esame del decreto ministeriale n. 11/250 del 3 gennaio 1986, con

il quale venivano conferite le funzioni di ispettore capo al primo dirigente d'Albore dottor Elpidio.

Poichè tale decreto è stato poi ammesso a registrazione, si deve ritenere che la risposta fornita dall'Amministrazione abbia chiarito adeguatamente la questione.

2) *Posti vacanti nell'organico dei primi dirigenti del servizio navigazione aerea.*

Sui quattro posti vacanti nel ruolo dei primi dirigenti della navigazione aerea si fa presente che:

un posto è in corso di conferimento mediante corso-concorso;

per la utilizzazione degli altri tre posti sarà seguito il relativo parere espresso dalla Seconda Sezione del Consiglio di Stato nell'ordinanza del 22 ottobre 1986.

D) **ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.**

Piano generale trasporti (P.G.T.).

Per quanto attiene la parte riguardante il Piano generale dei trasporti, si osserva quanto segue.

La X Commissione trasporti della Camera, nell'esprimere il proprio parere in occasione dell'approvazione dello schema di Piano, ebbe a sottolineare alcuni limiti dello schema stesso; in ogni caso, la stessa Commissione, resasi conto dei tempi strettissimi che la legge 15 giugno 1984, n. 245 prevedeva per la elaborazione del piano, ne riconobbe, esprimendo parere favorevole, la validità complessiva e la strategia innovativa per l'assetto e la riorganizzazione del complesso comparto dei trasporti.

Nella logica del documento, inoltre, l'appellativo di «piano processo» implica di per sé la possibilità di apportare, ove riconosciuto necessario, aggiustamenti ed ampliamento alle indicazioni di Piano capaci di rendere tale documento sempre più calibrato alle esigenze del comparto ed alle nuove situazioni venutesi a determinare.

Pr quanto concerne le due significative innovazioni date dal piano e colte nella relazione e cioè istituzione del Fondo unico dei trasporti e del CIPET, si può osservare che già nella legge n. 910 del 1986 — finanziaria 1987 — erano state recepite talune indicazioni emergenti dal Piano che, in buona sostanza, rappresentavano il primo passo verso l'istituzione del richiamato Fondo unico.

Inoltre, si rende noto che un disegno di legge sull'istituzione del CIPET, fu già diramato nella passata legislatura ed ora, integralmente rielaborato, sarà quanto prima ripresentato da questo Ministero.

MINISTERO DELLE POSTE E TELECOMUNICAZIONI

In aderenza all'invito rivolto dalla Corte dei conti si premette una breve considerazione sulla organizzazione di questo Ministero.

La Corte dei conti, nel riscontrare la posizione di centralità che ha acquisito nel tempo il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni nel settore delle telecomunicazioni, constata però come ad un tale ruolo faccia attualmente riscontro una situazione di inappropriata organizzazione a livello ministeriale.

Al riguardo la Corte rileva che lo svolgimento della attività di vigilanza nel settore di che trattasi, di coordinamento operativo e di controllo sulle concessionarie dei servizi di telecomunicazioni richiederebbe una struttura ministeriale più articolata e maggiormente potenziata, in considerazione che l'attuale apparato burocratico del Ministero, costituito esclusivamente da questo Gabinetto e dai suoi uffici (legislativo - affari riservati e stampa) non consente di svolgere adeguatamente i sempre più pressanti compiti di coordinamento e controllo in un settore in così avanzata fase di crescita operativa e tecnologica.

Una riforma in tal senso non può che trovare consensi da parte di questa Amministrazione al fine di attuare quella riconversione funzionale attribuendole effettivi ambiti di autonomia di gestione, che però solo con strumenti normativi può trovare realizzazione.

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

La Corte dei conti nella sua relazione formula osservazioni sull'andamento del *deficit* sul volume delle entrate e sull'inadeguatezza delle manovre tariffarie.

Al riguardo appare opportuno rammentare taluni aspetti della configurazione del bilancio delle poste e delle telecomunicazioni.

Nella formulazione dei dati previsionali delle entrate si tengono presenti:

- 1) le possibilità correnti dei singoli servizi;
- 2) l'espansione naturale del traffico;
- 3) i possibili incrementi di tariffa.

Peraltro per talune categorie di servizi sussiste una previsione di tariffe non adeguate a livello dei costi, legata al riconoscimento di motivazioni sociali nelle prestazioni rese (c.d. tariffe agevolate e uffici a basso traffico).

Negli ultimi anni, il bilancio dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni ha presentato disavanzi di sensibile entità anche se i dati a consuntivo sono stati quasi sempre nettamente migliori rispetto a quelli indicati in sede di previsione, evidenziando una netta inversione di tendenza rivolta al riassorbimento del *deficit* imputabile alla scelta di gestione.

(Valori espressi in miliardi di lire)

Anno	Previsione	Consuntivo	Differenza
1982	1.573	1.306	— 267
1983	1.373	1.064	— 309
1984	1.383	1.721	+ 338
1985	1.955	1.415	— 540
1986	2.084	1.665	— 419
1987	1.990	1.800	
1988	1.800 (2.390)	Compr.vo degli oneri cont.li.	

Tali risultati, anche se conseguiti attraverso sostanziali economie di spese, non costituiscono tuttavia una misura di valutazione dell'efficienza aziendale, in quanto esistono cause esterne all'Amministrazione che influenzano pesantemente il volume dei ricavi; particolare rilievo assumono i cosiddetti oneri sociali e oneri impropri.

I cosiddetti *Oneri sociali* si identificano in quell'insieme di costi che l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni sostiene per rispondere alle aspettative dell'utenza ai quali non fa riscontro alcun beneficio economico in termini di aumento di traffico.

A ciò deve aggiungersi la presenza della Amministrazione nelle piccole località a scarso traffico che, se dal punto di vista economico, non giustifica l'apertura di uffici, risponde all'esigenza di socialità del servizio.

L'insieme di questi costi è oggi valutabile, in 200 miliardi di lire per l'anno 1987 e in 220 miliardi circa per il 1988.

Gli *Oneri impropri* si identificano nei minori ricavi conseguiti dall'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni per le agevolazioni tariffarie concesse a talune categorie di grandi utenti, ovvero:

a) corrispondenze dirette a militari di truppa o spedite da militari alle rispettive famiglie: *riduzione del 50 per cento sulla tariffa ordinaria* (lire 22 miliardi);

b) spedizione pacchi di libri effettuata da editori o librai: *riduzione del 50 per cento sulla tariffa ordinaria* (lire 38 miliardi), come previsto dal codice postale (all. 3);

c) stampe periodiche spedite direttamente dagli amministratori o dagli editori (lire 790 miliardi).

È opportuno evidenziare che, per le stampe periodiche, la tariffa applicata è talmente bassa da rendere il pagamento della stessa quasi simbolico.

Inoltre, la legge 5 agosto 1981, n. 416 (legge sull'editoria) stabilisce che la Commissione tecnica consultiva, rappresentativa delle categorie operanti nel settore della stampa editoriale, esprime il proprio parere circa le tariffe da applicare al settore, prima della loro definizione. Il parere della citata Commissione tecnica, pertanto, vincola le tariffe di tutte le stampe periodiche (quotidiani, settimanali, quindicinali, mensili e semestrali), con l'esclusione delle stampe propagandistiche relative alle vendite per corrispondenza.

Il volume dei minori introiti dovuti a tali agevolazioni tariffarie è stato valutato per il 1987 in circa 760 miliardi (differenza tra tariffe normali e tariffe applicate), ed è da prevedere un'ulteriore crescita di tali minori introiti dovuta ad una crescente richiesta da parte dell'utenza e alla necessaria revisione delle altre tariffe.

L'insieme dei suddetti oneri, conseguenti a vincoli estranei ad una gestione « imprenditoriale » del servizio, hanno influenzato ed influenzeranno in maniera determinante il risultato di bilancio, in quanto, non è vero come sostiene la Corte che tali oneri vengono coperti mediante specifiche sovvenzioni del Tesoro che interviene soltanto alla copertura generica del disavanzo peraltro con anticipazioni onerose.

Le sovvenzioni del Tesoro riguardano soltanto il rimborso del 50 per cento dell'attuale tariffa (4 lire per un quotidiano, tanto per intenderci) che è l'introduzione indotta a favore dell'editoria dalla legge n. 416 del 1981.

Coerente con gli obiettivi ora delineati, è anche l'impegno di assicurare il contenimento di risanamento del *deficit* di parte corrente, che infatti, passa dai 1.356 miliardi del 1987 ai 1.118 miliardi del progetto di bilancio del 1988 ed è attribuibile esclusivamente agli interessi passivi ed alle agevolazioni tariffarie, ed ai costi di funzionamento degli uffici

a basso traffico, costi che saranno eliminati una volta realizzato il programma di riconversione dei predetti uffici.

Si anticipa così la realizzazione dell'obiettivo dell'azzeramento del *deficit* corrente al netto degli interessi previsto per il bilancio dello Stato soltanto al termine del triennio 1988-1990.

3) Utilizzo della Cassa Vaglia

La Corte insiste ancora sulla gestione parallela sull'utilizzo della Cassa Vaglia. La decisione della Corte va computata.

L'uso costante della Cassa Vaglia è previsto dal Regolamento di Contabilità Speciale delle poste e delle telecomunicazioni ed è lo strumento al quale ricorrono i Cassieri provinciali delle poste e delle telecomunicazioni per il pagamento delle spese di bilancio nei limiti però degli stanziamenti.

Peraltro per l'utilizzo al di là degli stanziamenti il limite delle variazioni per l'assessamento del bilancio assentite dal Tesoro era già contenuto nella legge n. 370 del 1974 e pertanto la legge n. 887 del 1984 non ha introdotto nessuna ulteriore limitazione che darebbe, a dire della Corte, una più stretta connessione di tali fondi con la gestione del bilancio.

4) Personale

Le spese di personale denotano, dal 1977, una continua crescita dovuta sia all'aumento dell'organico passato dalle 175.292 unità del 1977 alle 232.020 del 1986, che all'effetto dell'inflazione che muove le revisioni di trattamento economico attraverso i rinnovi contrattuali.

È comunque da rilevare che:

all'aumento di organico nel periodo 1977/1988 fa riscontro un corrispondente aumento del traffico; infatti, considerando il 1977 come anno base = 100, si ottiene il seguente risultato:

Indici	Traffico	Unità di personale
1977	100,-	100,-
1978	105,-	104,-
1979	110,3	107,8
1980	114,3	102,6
1981	119,1	111,5
1982	121,2	115,4
1983	121,3	122,6
1984	127,2	123,4
1985	130,1	128,5
1986	134,-	132,4
1987	138,7	136,2

La situazione suesposta denota lievi recuperi di produttività nonostante il rapporto Traffico/Personale non sia pienamente indicativo di tale fenomeno in quanto si riferisce al solo aspetto quantitativo: occorre

infatti tener presente che l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni continua ad operare nell'ambito di una continua espansione e capillarizzazione dei servizi a seguito della crescente urbanizzazione mediante aperture di nuovi uffici ed estensione del servizio di recapito a sempre nuovi utenti che, se da un lato non comportano rilevanti aumenti di traffico agevolano logisticamente l'utenza.

Infatti dal 1980 (ad oggi) sono stati aperti n. 60 nuovi uffici principali destinati a far fronte all'espansione della cerchia urbana delle grandi città, 232 nuovi uffici locali destinati a servire più modeste collettività, e sono state istituite nuove zone di recapito per servire collettività esterne per n. 5.000 circa.

Risulta evidente che tali vantaggi non possono essere quantizzati economicamente ma rispondono pienamente alla natura sociale dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni che, in qualità di azienda pubblica di servizi, tende a seguire maggiormente le richieste dell'utenza, anche se ciò comporta indubbiamente un rilevante onere sia per i costi di personale che per gli investimenti atti a creare le necessarie strutture operative.

E' comunque opportuno evidenziare che i risultati positivi derivanti da una continua seppur contenuta manovra di recupero in termini di produttività del personale, vengono raggiunti nonostante l'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni sia chiamata a sostenere i costi dovuti ad iniziative esterne, quali scioperi nel settore dei trasporti o carenze nei servizi pubblici di sicurezza nel trasporto e nella custodia dei valori e del personale.

5) Residui passivi.

I residui ammontano a lire 2.772.924 milioni. Di queste lire 1.476.435 milioni sono costituite da somme conservate in forza di contratti già in essere (impegni formali assunti) mentre lire 1.296.489 milioni costituiscono residui di stanziamento accantonati per essere destinati all'esecuzione di opere determinate per la realizzazione delle quali è in corso di perfezionamento la procedura amministrativa.

Per quanto concerne i tempi di eliminazione delle somme impegnate, è da rilevare che essi sono strettamente connessi con gli stadi di avanzamento delle opere, la cui celerizzazione può investire solo marginalmente ed in casi anomali l'azienda delle poste e delle telecomunicazioni.

Per i residui di stanziamento che, come innanzi accennati, ammontavano al 1° gennaio 1987 a lire 1.296,5 miliardi, l'Amministrazione nel corso dell'anno corrente ha profuso tutto il proprio impegno per la eliminazione di tali residui.

Come 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 di case-albergo).

Al riguardo, una determinante remora ad una pronta utilizzazione delle somme stanziata 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 di inserimento nei singoli Piani Regolatori Generali, sia per la careza di chiare norme urbanistiche, sia per peculiarità delle esigenze dell'edilizia delle poste e delle telecomunicazioni, sia, infine, per la laboriosità 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 Amministrazione, necessitano di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, che i bilanci finanziari dei Comuni non consentono di realizzare tempestivamente.

Ma quello che rende più difficile la tempestiva realizzazione degli interventi programmati è il coacervo delle leggi sull'edilizia, non organicamente coordinate e di non facile interpretazione, che rende 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 lavori pubblici.

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 1986, hanno già subito una notevole riduzione in relazione alle opere di cui si è iniziata la realizzazione nei primi mesi dell'esercizio 1987.

Tutti i residui passivi sopra elencati sono in via di utilizzazione e i ritardi 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.

Anno	Impegni di spesa	Residui passivi	Percentuale
1982	6.188.718.410.000	1.413.985.260.000	22,85
1983	6.832.142.342.000	1.551.060.805.000	22,70
1984	8.252.394.054.000	1.956.462.509.000	23,71
1985	10.603.373.514.000	2.954.776.690.000	27,87
1986	10.302.267.230.000	2.500.779.445.000	24,27

I valori percentuali dei residui rispetto agli impegni di competenza dell'ultimo quinquennio, riportati nel prospetto, rappresentano, al di là dei valori assoluti, l'effettivo andamento della gestione.

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

1) Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.

Si conviene che l'attuale struttura dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici non è coerente con i principi del decentramento stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e non consente quel dinamismo operativo che la realtà aziendale giorno per giorno richiede in maniera sempre più pressante.

Non è sufficiente, infatti, il modesto decentramento operativo reso possibile dalle modifiche apportate alle strutture centrali e periferiche dell'Azienda, a seguito dell'entrata in vigore della legge 22 dicembre 1984, n. 893.

Pertanto in attesa che giunga a definizione il progetto di riforma dell'intero settore delle TLC, per il quale, com'è noto, sono stati presentati diversi disegni e proposte di legge, si rende necessario come più volte rappresentato sia dalla scrivente, sia da non pochi parlamentari, un provvedimento legislativo che consenta da una parte un limitato incremento degli organici dirigenziali e dall'altra di sottoporre gli atti dei dirigenti periferici al controllo delle Delegazioni regionali della Corte dei conti, tramite le Ragionerie zonali, rette dai primi dirigenti.

In proposito giova ricordare che nella scorsa legislatura furono presentate due proposte di legge: una prima (A.C. n. 1041) degli onorevoli deputati Russo-Ferdinando, Becchetti ed altri, ed una seconda (A.C. n. 1140) dell'onorevole Potì ed altri entrambe intese ad introdurre le necessarie modifiche organizzative ed i connessi adeguamenti dei ruoli organici dirigenziali dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Anche se ora decadute, tali iniziative non hanno perduto ragion d'essere e le inerenti motivazioni conservano tuttora piena validità, giusta quanto è da rilevare dalla relazione illustrativa della testè citata proposta Potì, nella quale, tra l'altro, così leggesi: « Senonché è accaduto quel che in genere accade quando un pur modesto aggiustamento viene espressamente o tacitamente subordinato all'avvio di una trattativa globale per una riforma dell'intero sistema: si è ottenuto, cioè, finora, soltanto l'effetto di vedere rinviati sine die anche quei provvedimenti che per la loro evidente necessità e ragionevolezza dovrebbero e debbono essere adottati in tempi brevi e prioritari.

In termini più espliciti, nell'attesa che si raggiunga il consenso delle forze politiche e sociali sulla soluzione di taluni problemi nodali della preannunciata riforma globale del settore delle telecomunicazioni, il legislatore non può esimersi, medio tempore, pena l'ulteriore degrado dei servizi, dal mettere in condizione l'Azienda di Stato per i servizi telefonici di far fronte alle proprie gravose incombenze, dotandola delle strutture all'uopo indispensabili.

A questo scopo, appunto, è volto il presente provvedimento con il quale si prevedono le necessarie modifiche organizzative...

A prescindere da quanto sopra, si fa presente che è stato conferito al dottor Arnaldo Fadel, dirigente superiore dell'Azienda di Stato dei servizi telefonici a riposo, l'incarico di svolgere studi sull'individuazione dei modi di attuazione di un più ampio decentramento delle attività amministrativo-contabili dell'Azienda di Stato dei servizi telefonici.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari della gestione e, segnatamente, il rilevato aumento dei residui passivi e dei residui attivi rispetto agli anni precedenti, sono da formulare le seguenti osservazioni:

a) la « mole » complessiva dei residui passivi risente ancora degli effetti dovuti all'appesantimento della gestione dei residui stessi avvenuta nell'anno 1983 sui capitoli di spesa in conto capitale;

b) l'aumento dei « residui di nuova formazione » (relativi alla competenza dell'anno 1986) rispetto a quelli « trasportati » nell'anno precedente e dovuto all'aumento dell'avanzo di gestione determinato a consuntivo per un importo di 289 miliardi circa rispetto ad una previsione di 123 miliardi circa (detto importo di 289 miliardi è superiore anche di circa 62 miliardi rispetto a quello accertato a consuntivo dell'anno 1985).

L'avanzo di gestione — com'è noto — viene necessariamente accertato alla fine dell'anno di competenza e pagato in conto residui passivi dell'anno finanziario successivo (trattasi di una somma notevole che appesantisce il conto dei residui dell'Azienda di Stato dei servizi telefonici quale, per così dire, « residuo necessitato »);

c) non va sottaciuto che — per quanto attiene ai residui delle spese in conto capitale — si è verificata una sensibile diminuzione dei residui impropri o di « stanziamento » (circa 150 miliardi in meno rispetto al 1985) a dimostrazione di una più incisiva attività procedurale, in materia contrattuale posta in essere dagli uffici tecnici e da quelli amministrativi dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Per i residui attivi è infine da rilevare che l'aumento degli stessi è dovuto al mancato versamento, da parte della Cassa depositi e prestiti di 150 miliardi di lire (capitoli 604 - 605 e 606 dello stato di previsione dell'entrata dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici) per programmi di investimento straordinari: pertanto il predetto importo è stato accertato e « trasportato » come residuo attivo nell'anno finanziario 1987 con conseguente aumento del totale complessivo dei residui attivi derivanti dalla gestione 1986.

2) Organizzazione dei servizi e del personale.

Oltre a quanto già sottolineato nella parte generale sull'esigenza di un provvedimento legislativo che provveda agli indispensabili ritocchi dell'organizzazione aziendale, è ora da adire che i restanti problemi sollevati dalla Corte potranno essere gradualmente risolti nell'ambito dell'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1987, n. 269, recettivo dell'accordo sindacale per il triennio 1985-1987, riguardante il comparto del personale dipendente dalle aziende ed amministrazioni ad ordinamento autonomo.

In tale contesto si potrà provvedere ad una modifica della normativa sulla mobilità del personale, ad una revisione dei profili professionali e delle dotazioni organiche del personale, nonché al reclutamento di personale qualificato. A quest'ultimo riguardo, si rappresenta che nella riunione con le Segreterie Generali delle OO.SS. aderenti alle Confederazioni DIRSTAT, CGIL, CISL e UIL, presieduta dall'onorevole signor Ministro il 28 ottobre 1987, è stata dichiarata la disponibilità dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici a bandire concorsi pubblici per le qualifiche di « revisore tecnico » e di « operatore specializzato dell'esercizio ».

Relativamente, poi, ai concorsi circoscrizionali a complessivi 730 posti di « revisore », per i quali erano state presentate 193.210 domande e alle cui prove scritte hanno partecipato 23.065 candidati, si significa che quelli concernenti i posti destinati agli uffici nell'ambito degli Ispettorati della I, II, III e IV Zona si sono già conclusi, mentre per quelli dell'Ispettorato V Zona, dove si è registrata l'affluenza di 10.563 candidati, è stata di recente ultimata la valutazione delle prove scritte e si prevede che le prove orali abbiano inizio nell'ultima decade del corrente mese di gennaio.

3) Profili di attività istituzionale.

Non vi sono particolari osservazioni da formulare; le considerazioni svolte dalla Corte dei conti in merito agli investimenti straordinari per il riassetto ed il completamento della rete telefonica nazionale in forza della legge n. 39 del 1982 che si condividono, risultano un'esatta diagnosi delle finalizzazioni degli investimenti stessi.

3) Attività contrattuale.

E' da evidenziare come la Corte dei conti riconosca che la prevalenza dei contratti a trattativa privata, rispetto a quelli conclusi a seguito di licitazione privata o di appalto concorso, è dovuta alla particolare natura del settore in cui opera l'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

Per quel che concerne le osservazioni circa i ritardi nella realizzazione di alcuni impianti in cavo coassiale lungo arterie autostradali e nella messa in opera di impianti ed apparecchiature in alcune centrali della rete, si rileva che le osservazioni stesse si riferiscono a fatti verificatisi in esercizi passati e costituiscono, nella sostanza, ripetizioni di osservazioni analoghe formulate nelle relazioni precedenti e per le quali sono state già fornite ampie delucidazioni a tempo debito. Se ne sintetizza nel seguito il contenuto.

In ordine agli impianti in cavo coassiale, si tratta di opere ordinate fra il 1972 e il 1975. I rinvii nell'esecuzione dei lavori derivarono da cause oggettive non dipendenti dall'operato dell'Azienda e, cioè, dai lunghi tempi richiesti dagli enti gestori delle autostrade prescelte come sedi dei cavi, per la messa a punto dei dettagli esecutivi delle modalità

di posa è per il conseguente rilascio del consenso alla esecuzione dei lavori.

Circa la fornitura in opera di impianti ed apparecchiature di centrale, si tratta di lavori ordinati nel 1972. All'epoca fu necessario programmare un notevole incremento di apparecchiature per impianti di commutazione nazionali ed internazionali, per far fronte ai forti incrementi di traffico verificatisi. In alcune sedi, ove risultava la mancanza di spazi idonei, si fece ricorso a soluzioni di ripiego che presentavano già in partenza il rischio di una saltuarietà nella esecuzione dei lavori, con conseguenti notevoli ritardi, poichè l'eventuale rinvio degli ordini all'epoca in cui fossero risultati disponibili i nuovi locali, avrebbe comportato la realizzazione degli impianti in questione, a date nettamente posteriori a quelle realmente occorse.

Comunque, sia per i collegamenti in cavo coassiale, sia per gli impianti di centrale, nessun danno derivò all'erario per i ritardi predetti. Infatti, ove le commesse fossero state ordinate successivamente alla disponibilità delle sedi delle opere, l'impegno finanziario dei contratti relativi sarebbe risultato, a causa della lievitazione dei costi, comunque non inferiore a quello effettivamente avutosi, oneri revisionali compresi.

*

Con gli elementi sopra forniti, si ritiene di aver riferito, in modo esauriente alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti.

Si rimane, comunque, a disposizione, per ogni ulteriore ragguaglio sulle materie che sono state oggetto di osservazione.

Amministratore delegato

Il sottoscritto, in riferimento alle osservazioni della Corte dei conti, relative alla gestione delle opere di manutenzione e riparazione delle apparecchiature di centrale, ha provveduto a fornire le seguenti informazioni:

Le opere di manutenzione e riparazione delle apparecchiature di centrale sono state eseguite in conformità delle disposizioni contenute nel regolamento di cui all'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 120 del 1971, e nel regolamento di cui all'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 120 del 1971, e nel regolamento di cui all'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 120 del 1971.

MINISTERO DELLA DIFESA

I. *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.*

La Corte dei conti rileva che nel settore della Difesa per il 1986 va anzitutto registrato un intervento del Capo dello Stato, volto, anche a seguito di particolari situazioni di emergenza, ad approfondire, per una rapida definizione nelle sedi istituzionali, i problemi posti dagli articoli 78 (dichiarazione dello stato di guerra) e 87, nono comma (dichiarazione dello stato di guerra e comando delle FF.AA.) della Costituzione, nonché le non meno rilevanti questioni della linea di comando e delle decisioni — anche comportanti l'impiego delle Forze Armate — da assumere nelle situazioni di crisi.

Le soluzioni di siffatte problematiche — osserva l'Alto Consesso — potranno intersecarsi con i progetti di riorganizzazione militare già in via di elaborazione, collegati alle esigenze di un efficace sistema difensivo.

Aggiunge lo scrivente che in tale contesto è pure indispensabile il riordino delle strutture centrali e periferiche, onde attuare il decentramento di compiti e funzioni alle medesime strutture periferiche, lasciando peraltro all'Amministrazione centrale la realizzazione degli obiettivi di maggiore rilevanza e di interesse generale, in modo da ridurre perciò i tempi di definizione degli atti e le fasi del processo decisionale.

Di qui l'auspicabile buon esito della specifica iniziativa legislativa promossa dal Governo concernente « Norme per il riordinamento della struttura militare centrale e periferica della Difesa e per la revisione delle procedure amministrative » recentemente riproposta.

Il disegno di legge è, infatti, finalizzato a compiere un definitivo passo avanti nei sistemi ordinativi-decisionali con una ricomposizione funzionale del sistema militare e un conseguente ridisegno della linea gerarchica.

La Corte dei conti rileva ancora — ed anche qui non può non concordarsi — che la richiesta di una rapida ed onerosa evoluzione tecnologica in campo operativo e per l'ammodernamento ed il potenziamento dei mezzi di difesa appare contraddetta dai limiti di disponibilità finanziaria e dalla persistenza di strutture ed apparati tradizionali.

In sostanza — osserva l'Alto Consesso — solo per gradi appaiono risolte le problematiche di ristrutturazione organizzativa e di provvista dei mezzi finanziari, quali emergono dal Libro Bianco e dalle Note Aggiuntive degli ultimi tre anni; nonché di pianificazione e di programmazione di lungo periodo; e tutto ciò, nel quadro del procedimento di integrazione interforze, assunto come istituzionale parametro di base per l'ammodernamento dello strumento militare.

Il vero è che — almeno per il bilancio militare — l'unico strumento giuridico, oggi offerto dalla legislazione contabile per allargare la manovra degli stanziamenti, è costituito dalla pratica degli impegni

pluriennali, ove tuttavia si annida l'insidia della revisione prezzi, vero e proprio moltiplicatore dei costi che fa galleggiare nell'infinito i programmi finanziari.

L'invocata razionalizzazione dell'uso delle risorse potrà realizzarsi solo allorché la legislazione di spesa restituirà al bilancio pluriennale, che allo stato rappresenta nulla più che un simbolo contabile, la funzione operativa che gli dovrebbe essere propria, consentendo di assumere impegni, nell'ambito degli stanziamenti pluriennali, da esso considerati, sia pure attraverso la normativa di raccordo espressa dalla legge finanziaria.

Certamente solo in tal modo potranno essere soddisfatte le esigenze di inventario, espandendo formalmente gli stanziamenti, giacché, per effetto di quanto prescrive l'articolo 18 della legge 5 agosto 1978, n. 468, le leggi di spesa (e in tale fattispecie si verterebbe, confermando con leggi speciali l'operatività del bilancio pluriennale) ammettono l'impegno unitario dell'intera assegnazione pluriennale, dovendo, solamente le erogazioni di cassa risultare limitate alla quota annuale assegnata in bilancio.

Considera ancora l'Alto Consesso che anche la legge 24 dicembre 1986, n. 958, riguardante le nuove norme sul servizio militare e sulla ferma di leva prolungata, è destinata ad operare in una prospettiva di gradualità, quale tentativo di mediazione di importanti esigenze di natura militare, demografica e sociale.

La legge ha introdotto, infatti, una serie di istituti destinati a meglio assicurare, sotto il profilo organizzativo e morale, un più continuo collegamento del militare con la società cui appartiene, estendendo peraltro l'area del volontariato, sollecitata dal particolare tecnicismo e da una sperimentata professionalità richiesta agli operatori per l'uso delle più complesse moderne apparecchiature belliche.

Ma non va neppure trascurato al riguardo quanto emerso in materia di infrastrutture militari, oggetto di specifica Conferenza nazionale, nel corso della quale è stato affrontato il problema dell'imponente complesso immobiliare in uso alla Difesa, dislocato prevalentemente all'interno di centri urbani, spesso in contrasto con interessi extramilitari di rilievo.

Una auspicata razionalizzazione di tale supporto strumentale potrà essere realizzata soltanto in presenza di appositi finanziamenti straordinari da assegnare alla Difesa.

In proposito, questa Amministrazione conferma quanto già evidenziato nella Conferenza nazionale, vale a dire che la soluzione va ricercata nel ricorso ad una pianificazione centralizzata e ad un ampio decentramento programmatico con l'implicita necessità di riordinare le attuali strutture centrali e periferiche, nonché di adeguare i limiti di spesa dei competenti Comandanti territoriali.

Per essere aderenti alle complesse situazioni locali ed alle reali esigenze dell'economia del Paese e per rispondere all'imperativo primario di realizzazione degli interventi pubblici, il livello regionale appare il più adeguato alla individuazione dei programmi, nonché allo svolgimento di interventi non dispersivi e non polverizzati.

Sottolinea, da ultimo, la Corte dei conti come questo ampio quadro di rinnovamento dello strumento militare appaia sempre più sotteso dalla logica delle « missioni operative interforze » che costituisce la linea operativa del nuovo sistema di difesa.

Al riguardo la nota aggiuntiva 1988, annessa allo stato di previsione della spesa, va approfondendo l'analisi delle varie componenti, arricchita da dati e notizie, intese a chiarire l'entità delle risorse da utilizzare, e da tabelle che evidenziano gli interventi sui diversi capitoli dello stato di previsione.

Non emerge peraltro — osserva la Corte — una prospettazione di dati a consuntivo che fornisca indicazioni sul costo delle singole missioni operative, elaborazione che si rivelerebbe utile strumento di guida per la formulazione di successive previsioni.

Ma ciò richiederebbe — aggiunge questo Dicastero — l'introduzione di modificazioni della metodologia di impostazione e di gestione del bilancio militare, tali da adeguare l'esposizione dei dati finanziari alle esigenze operative in un ambito programmatico di medio e lungo periodo.

La Corte dei conti, nel corso della sua attività, ha già segnalato, in relazione all'attività contrattuale, alcune criticità che meritano di essere ricordate.

2. *Attività contrattuale: decentramento di compiti e funzioni agli organismi periferici. Servizi in economia.*

Osserva la Corte che la disciplina finalmente intervenuta delle procedure contrattuali per l'esecuzione dei programmi di ricerca per l'acquisizione e la manutenzione dei prodotti ad alta tecnologia, approvata con la recente legge 11 novembre 1986, n. 770, dovrebbe rivelarsi strumento, oltre che di utilizzazione prevalente nell'ambito dei contratti dell'amministrazione della Difesa, idoneo ad accelerare la definizione di programmi che in seno alla stessa si presentano di complessa elaborazione e prolungata esecuzione.

La Corte procede, poi, all'analisi sommaria di questa normativa, affermando come le relative disposizioni si avvicinano ai modelli contrattuali di cui già l'Amministrazione è facoltizzata a servirsi in sede internazionale.

Conclude l'organo di controllo che il breve tempo di applicazione della legge ha precluso sin qui valutazioni sugli effetti in sede amministrativa.

Tuttavia — aggiunge lo scrivente — è ormai in fase di avanzata attuazione la conseguente circolare applicativa che, identificando l'area di applicazione della medesima legge n. 770 del 1986 e i corrispondenti limiti di applicabilità della norma, determina i singoli contratti da essa regolati (contratti di ricerca e sviluppo di prototipi, di produzione, per l'acquisizione di prodotti ad alta tecnologia, per l'affidamento dei servizi di manutenzione e di revisione nonché per le forniture di serie di prodotti indispensabili al funzionamento ed all'efficienza dei materiali, impianti, macchinari di alta tecnologia).

La circolare offre pure la definizione giuridica di prodotto ad alta tecnologia e disciplina, poi, le procedure precontrattuali per la ricerca

del contraente (in attesa che il Ministro del Tesoro emani il provvedimento che chiarisca i criteri informativi del confronto concorrenziale preliminare alla trattativa privata).

Stabilisce modalità per la determinazione del prezzo contrattuale e per la sua anticipazione, disciplinando peraltro la fattispecie specifica della provvisoria esecuzione contrattuale e l'istituto della revisione prezzi, nonché la problematica inerente alla proprietà intellettuale ed ai relativi diritti di uso.

In tema di oneri revisionali la Corte rileva la particolare applicazione che ha avuto la disposizione racchiusa all'articolo 33 della legge finanziaria 1986, che dispone, tra l'altro, l'estensione della normativa revisionale prevista per i lavori, ai contratti aventi ad oggetto forniture e servizi.

Soggiunge l'Alto Consesso che è stato fatto ricorso da parte dell'Amministrazione alla facoltà, innovativamente introdotta, di concordare un prezzo chiuso, consistente nell'aumento annuo del 5 per cento per ogni anno intero previsto per la ultimazione dei lavori, con esclusione del ricorso alla revisione prezzi.

Ogni altra problematica sull'argomento — come è noto — è stata definitivamente risolta dalla stessa Corte (Sezione del Controllo), che con deliberazione n. 1812 in data 9 luglio 1987 ha ritenuto l'istituto del prezzo chiuso strumento contrattuale del tutto nuovo e, quindi, autonomo e distinto dalla revisione prezzi cui, perciò, risulterebbe alternativo.

Sembra peraltro profilarsi — sottolinea la Corte — un contrasto di tendenze legislative, affiorante tra la legge finanziaria 1986 e quella (legge n. 770 del 1986) concernente le procedure di acquisto di beni ad elevato valore tecnologico, in quanto il primo provvedimento (articolo 33) pone rigorosi limiti, fino ad escluderla nel primo anno dalla aggiudicazione, alla clausola revisionale dei prezzi, mentre il secondo la riconosce integralmente per i contratti a misura, riducendo l'alea alla misura del 5 per cento per quelli a corpo.

Si tratta, tuttavia, di un conflitto solo apparente di norme giacché il prezzo a misura presenta determinazioni così rigorose, in quanto ancorate a puntuali analisi dei costi, che una eventuale franchigia verrebbe solo ad incidere sulla componente del profitto d'impresa, pure determinato in sede di definizione del prezzo; profitto cui, naturalmente, le imprese non possono rinunciare, sicché alla fine la stessa franchigia verrebbe a traslarsi sull'Amministrazione, creando quelle incertezze che possono solo velare la chiarezza dei rapporti contrattuali.

Peraltro l'ordinamento della maggior parte dei Paesi NATO non prevede franchigie di sorta, talché l'adeguamento dell'ordinamento italiano (per questo aspetto) agli altri ordinamenti ad esso esterni ha eliminato il motivo fondamentale per il quale in Italia non si sono potute finora istituire agenzie internazionali.

E' stato pure evidenziato dalla Corte come lo svolgimento dei rapporti contrattuali in genere risenta della rigidità del sistema tanto nella fase di formazione che in quella di approvazione, la quale resta ancora condizionata, in sede periferica, dagli attuali ristretti limiti di competenza dei Comandanti militari territoriali (240, 120 e 60 milioni

rispettivamente per l'asta pubblica, la licitazione privata e la trattativa privata) a fronte dei vigenti limiti di competenza, certamente più ampi, della dirigenza civile.

Ed in effetti, per detto profilo, questo Dicastero ha prontamente interessato il Ministero del Tesoro-Ragioneria generale dello Stato; perché in un quadro di delegificazione (la materia presupporrebbe la riserva di legge) esprima il proprio avviso sulla possibilità che alla problematica possa darsi soluzione in via amministrativa, ammettendo — come del resto vorrebbe la normativa che regola i limiti di competenza previsti per tali Autorità (regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263 e successive modificazioni) — che le attribuzioni dei Comandanti territoriali possano estendersi sino al limite di lire 500 milioni; limite entro il quale risulta indispensabile il parere del Consiglio di Stato a norma del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

Avuto riguardo alle procedure in economia, rileva la Corte come in determinate occasioni l'autorizzazione ad eseguire lavori e provviste è stata effettuata in base a più atti di messa a disposizione delle somme, spostando così di fatto e illegittimamente i limiti di competenza, resa sintomatica dall'artificioso frazionamento della spesa.

Ne consegue — rileva la Corte — che fattispecie del genere esaminate evidenziano un artificioso frazionamento contrattuale, imputabile non all'organo che abbia fatto ricorso alla spesa in economia bensì a quello che dispone le aperture di credito, determinando livelli di assegnazioni di ammontare minore rispetto alle effettive necessità da soddisfare. E ciò può condurre altresì ad una deviazione dalle ordinarie regole contrattualistiche.

Sull'argomento è stata richiamata l'attenzione degli Organi programmatici di spesa centrali, ma è ben chiaro che l'incremento in via contrattuale dei limiti di spesa, cui si è fatto cenno, se accolto, dovrebbe conferire concreta soluzione alla questione.

3. *La cooperazione internazionale: la rendicontazione delle spese per gli acquisti all'estero.*

La Corte dei conti riconosce che la lunga partecipazione del Paese ad un sistema di difesa integrato ha da tempo comportato un largo ricorso al mercato estero negli acquisti da effettuare.

Una ulteriore spinta alla internazionalizzazione del mercato è giunta da una sempre più intensa attività di cooperazione che, più frequentemente tra i *partners* istituzionali della Alleanza atlantica, si realizza talvolta anche con altri Paesi.

E' noto che la natura delle relative convenzioni, denominate *memorandum*, è quella dell'accordo internazionale in forma semplificata, il quale opera in ambiti di più ampie intese quali trattati o accordi commerciali già in corso tra gli Stati interessati; conseguentemente, per tali accordi, non è prevista l'adozione di particolari adempimenti come la ratifica, eccetto la annotazione in appositi registri tenuti dal Ministero degli affari esteri.

Per il loro contenuto di carattere finanziario ed amministrativo detti accordi prevedono (anche in considerazione della necessità di definire preliminarmente gli oggetti e le caratteristiche delle produzioni) costi e relativa ripartizione, tempi e modalità di pagamento, modalità di collaudo e clausole valutarie in un assetto giuridico assimilabile a quello proprio dei contratti ad evidenza pubblica tant'è che l'Amministrazione adotta proprio la procedura di questi contratti, approvandoli con propri decreti e sottoponendoli ai normali procedimenti di controllo.

Può, poi, concordarsi con la Corte dei conti sul fatto che la partecipazione italiana nel campo della cooperazione internazionale, resa un tempo difficoltosa dalla lentezza delle procedure contrattuali che imponevano tempi di approvazione lunghi e notevolmente superiori a quelli impiegati dagli altri partners, potrà essere agevolata dalla normativa impiegata dalla citata legge n. 770 del 1986 per l'esecuzione di programmi di ricerca e sviluppo e per l'acquisizione e la manutenzione di prodotti ad alta tecnologia.

Questa conferisce nuova positività giuridica alle negoziazioni internazionali effettuate con i cosiddetti « memorandum » (accordi in forma semplificata), facendo ricezione dell'ordinamento esterno, quando questo si applica (in quanto prescelto dai paesi negozianti) ai rapporti discendenti dai contratti riguardanti l'attuazione di programmi di collaborazione multinazionale, anche se coordinati da agenzie o da enti plurinazionali appositamente costituiti; ordinamento esterno che, peraltro, reca normative in armonia con i moduli contrattuali racchiusi nella stessa legge n. 770 del 1986.

Quest'ultima legge, infatti, si ispira proprio — come già fatto presente — alle procedure contrattuali adottate dai Paesi NATO per l'acquisizione di prodotti ad alta tecnologia, talchè se fino ad oggi i « memorandum » ai quali ha preso parte l'Italia dovevano essere negoziati e perfezionati fuori dal territorio metropolitano, da oggi in poi con l'entrata in vigore della legge n. 770 del 1986, siffatta necessità è caduta per la raggiunta parità dei relativi ordinamenti.

Di conseguenza ai rapporti giuridici derivanti da tali accordi internazionali può applicarsi un qualsiasi ordinamento giuridico dei Paesi NATO contraenti, purchè prescelto nei programmi (compreso quello italiano), ovvero in mancanza, quello dello Stato (compresa l'Italia) ove i medesimi accordi siano stati conclusi.

Per ciò che concerne la rendicontazione per spese all'estero, la Corte, dopo aver osservato come il mezzo di contrattazione ordinario (ma non l'unico) sia costituito dalla trattativa privata, conclusa a mezzo di corrispondenza commerciale ovvero, nei casi previsti dalla normativa vigente (spese di funzionamento degli Uffici militari all'estero, spese di campagna per navi ed aeromobili e per il rifornimento dei reparti ed unità militari operanti all'estero: articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica, n. 939 del 1983), dal procedimento in economia, si sofferma sulle modalità attraverso cui vengano disposti i pagamenti.

È per questo riguardo osserva che i ritardi notevoli nella resa del conto postulano, come altre volte rilevato, l'esigenza che le spese all'este-

ro, attesa la peculiarità del commercio internazionale, vengano più compiutamente disciplinate in sede legislativa.

Ma anche in questo contesto la legge n. 770 del 1986, all'articolo 9, reca disposizioni riflettenti gli acquisti all'estero dei materiali ad alta tecnologia in riferimento alle relative formule contrattuali, alla gestione dei sottostanti rapporti giuridici e alla rendicontazione delle corrispondenti spese agli organi competenti.

Tuttavia le opportune disposizioni specializzanti devono ancora essere impartite dal momento che al presente la materia richiede soluzioni ordinarie di Stato Maggiore (quali l'istituzione degli assistenti amministrativi) e formule organizzative del tutto nuove, rivolte a conferire unità a questo sistema contrattuale mediante la creazione, se necessaria, di un apposito Ufficio a carattere interforze.

4. *La problematica dei residui nell'ambito del bilancio militare.*

Per questo profilo viene in particolare evidenziato come l'incremento dei residui complessivi, che sono ammontati a lire 9.699 miliardi, sia risultato ancora più moderato rispetto a quello dell'esercizio precedente (8.329,2 miliardi nel 1985), vale a dire pari al 16,4 per cento contro il 23,6 per cento dell'esercizio precedente (miliardi 6.737 nel 1984).

I residui di stanziamento, nello stesso periodo, hanno registrato una ulteriore lieve contrazione (miliardi 897 contro i 923 dell'esercizio 1985: erano stati 1.414 nel 1984) con particolare riferimento ai capitoli attinenti all'ammodernamento delle componenti terrestri, navali e aeronautiche. Su tale ammontare incidono residui di nuova formazione per un insieme di 621 miliardi.

Appare quindi che la gravosa situazione degli esercizi precedenti (1985 e 1984) va trovando soluzione, con specifico riferimento ai residui di stanziamento, il cui smaltimento appare ormai avviato verso positivi risultati.

Deve pur sempre riconoscersi, peraltro, che « la normativa vigente, legislativa e regolamentare, in materia di procedure contrattuali pubbliche, oltre ad essere caratterizzata, per generale ammissione, da una vetustà di impostazione che ne inficia ormai l'adeguatezza a regolamentare il moderno fenomeno dell'attività contrattuale pubblica, è costituita da numerose disposizioni legislative le quali si sono rilevate, nella pratica applicazione, di intralcio alla agilità, funzionalità ed economicità dell'azione amministrativa » (Schema di disegno di legge per la razionalizzazione della legislazione, elaborato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri).

5. *Le gestioni fuori bilancio.*

Al riguardo l'Alto Consesso ha nuovamente sottolineato la situazione di incertezza normativa in ordine a queste attività di natura assistenziale, per le quali non sempre sono determinati con chiarezza gli interventi da porre a carico dei capitoli di bilancio.

Non è da porre in dubbio che le gestioni fuori bilancio riguardanti l'A.M. sono oramai tutte prevalentemente riconducibili a talune funzioni di supporto logistico, pur se nell'ambito della protezione sociale a favore del personale; principio questo espresso di recente dalla stessa Corte dei conti in via giurisprudenziale, con decisione n. 1309 in data 28 gennaio 1983.

Già peraltro la legge 25 novembre 1971, n. 1041, ha tracciato i profili di legittimazione strutturale e di definizione amministrativa e contabile, dai quali discende la necessità di un raccordo normativo-regolamentare capace di porre la norma nel logico alveo di applicabilità, tenendo 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 resta perciò a tal punto che auspicare la pronta definizione di quei provvedimenti legislativi, previsti dall'articolo 33 della legge 4 agosto 1978, n. 468, che concernono la conferma o l'annullamento delle gestioni dei fondi al di fuori del bilancio, autorizzate in base a leggi speciali; provvedimenti la cui emanazione consentirà di dare certezza giuridica e positiva soluzione alle questioni emergenti.

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE

Per quanto concerne le osservazioni nelle materie di competenza degli Uffici di gestione della soppressa Direzione Generale della Bonifica, a pagina 54 della cennata relazione la Corte dei Conti ha rilevato che « I ritardi nell'attuazione degli interventi della categoria non trasferiti alle Regioni in materia di bonifica e irrigazione sono notevoli e anche nel 1986 — nonostante qualche miglioramento rispetto all'esercizio precedente in relazione alla diminuita massa dei residui — quasi 7 miliardi dei residui di stanziamento sono passati ad economia (15,8 miliardi nel 1985) ».

Al riguardo va precisato che non trattasi di residui di stanziamento trasferiti in economia, ma bensì di residui propri (somme impegnate e non ancora pagate) trasferiti al conto del patrimonio per effetto della perenzione amministrativa.

I ritardi nel pagamento dei residui sono prevalentemente dovuti alle difficoltà che di sovente il Ministero incontra per perfezionare le istruttorie tecniche sulle perizie suppletive e di variante e per reperire gli stanziamenti integrativi necessari.

Peraltro, in rapporto alle rilevanti erogazioni di cassa effettuate lo scorso esercizio (oltre 250 miliardi), il trasferimento di circa 7 miliardi di residui fra gli importi perenti, è del tutto fisiologico.

Ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 468 del 1978 tali somme potranno essere richiamate in bilancio per essere liquidate agli aventi diritto allorchè dovute.

In merito, poi al « Fondo di risanamento del settore bieticolo saccarifero » la Corte ha rilevato (pag. 41 e 42) che non sono stati ancora presentati al CIPE piani operativi con i quali deve essere completata la programmazione della ristrutturazione saccarifera, malgrado fosse stata preannunciata come prossima la messa a punto dei piani in questione.

Purtroppo alla data attuale il Ministero dell'Agricoltura non ha potuto presentare al CIPE, di concerto con il Ministero Industria, i piani relativi agli impianti dell'ex Gruppo Maraldi operanti nel Nord, nè quelli relativi agli impianti situati nel mezzogiorno continentale, per le difficoltà sinora incontrate nella individuazione dei soggetti che dovranno costituire le nuove società e prendere in carico gli stabilimenti di proprietà della società in amministrazione straordinaria, ai sensi della legge Prodi (Romana zuccheri - Bologna, A.I.E. - Bologna, Mizzana-Bologna, Cavarzere - Padova, Rendina-Padova, Zuccherifici Meridionali - Matera).

La società Romana zuccheri soltanto recentemente è stata venduta alla società Italo-iberica S.p.A., mentre per le altre due società dell'ex Gruppo Maraldi (A.I.E. e Mizzana) non è stato completato l'iter per la rimessa « in bonis » delle stesse.

Per le rimanenti società operanti nel Sud si è sempre in attesa del completamento delle procedure previste dalla richiamata legge Prodi, che sanciscono la vendita degli impianti ai soggetti interessati alla ristrutturazione.

turazione ed alla continuazione dell'attività saccarifera, come indicato anche dalla delibera CIPE del 6 agosto 1987.

Per quanto concerne le osservazioni della Corte sulle attività di competenza della Direzione Generale dell'Economia Montana e delle Foreste, tale Direzione condivide l'esigenza, segnalata dalla Corte dei conti, che venga riproposta l'iniziativa legislativa (atto Camera del 9 febbraio 1987, n. 4425) volta all'adeguamento delle strutture e all'ampliamento degli organici del Corpo Forestale dello Stato.

Per maggiore completezza si segnala che tra le nuove attribuzioni che impegnano il Corpo, oltre a quelle evidenziate a pag. 49 della Relazione in oggetto figurano anche le attività di vigilanza e controllo previste dalla legge n. 752 del 1982 (che disciplina la raccolta dei tartufi) dal decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1982 (sullo smaltimento dei rifiuti) e dalla legge n. 431 del 1985 (sulla tutela delle zone di particolare interesse naturalistico).

Si deve inoltre notare che sono pressochè concluse le procedure previste dalla legge n. 444 del 1985 e che con decreto ministeriale in data 8 agosto 1987 sono state nominate n. 777 guardie forestali, costituite da persone già collocate in cassa integrazione che hanno sostenuto apposito corso d'istruzione.

Parimenti condivisa è l'esigenza di una razionalizzazione della legislazione in materia di parchi e riserve naturali, considerando anche che la legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell'Ambiente ha introdotto ulteriori elementi di incertezza, temporaneamente risolti col protocollo d'intesa stipulato fra tale Ministero e il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste in data 24 aprile 1987.

Per quanto riguarda il Piano Forestale Nazionale previsto dalla legge n. 752 del 1986, parimenti condivisibili sono le osservazioni al riguardo. Si precisa che tale piano è stato definitivamente approvato dal CIPE in data 2 dicembre 1987.

Nel corso del 1988 saranno inoltre pubblicati i risultati completi dell'Inventario Forestale Nazionale.

Per quanto riguarda la segnalazione relativa allo squilibrio del rapporto pagamenti — autorizzazioni di cassa che si verifica abitualmente per alcune voci dell'esercizio corrente, soprattutto spese di vestiario, questo è causato dalle complesse procedure sia nelle fasi antecedenti alla concretizzazione contrattuale sia in quelle successive definite dal provvedimento di liquidazione della spesa.

È opportuno tuttavia considerare il problema non in forma allarmistica, in quanto l'aumento della massa dei residui ha valore transitorio venendosi a determinare per allungamenti non sempre prevedibili nella definizione degli atti amministrativi occorrenti.

Si ritiene comunque che molte spese correnti, quali quelle di vestiario, d'ufficio, acquisto ed esercizio degli automezzi, gestione mense ed integrazioni vitto, avranno in futuro progressivi aumenti in quanto direttamente dipendenti dal costo di beni e materie prime i cui prezzi non si prevedono in diminuzione.

Infine specificatamente per quanto riguarda 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 interventi di sorveglianza e gestione del patrimonio nazionale.

Per quanto riguarda le osservazioni effettuate dalla Corte in merito alle materie di competenza del Servizio Credito Agrario e cooperazione agricola si rileva quanto segue.

In ordine allo stanziamento recato dalla legge 28 febbraio 1986, n. 41, articolo 12, comma 4, per la concessione di aiuti contributivi alla riconversione degli impianti a favore delle cooperative agricole e loro consorzi, che, per effetto di provvedimenti comunitari restrittivi, abbiano dovuto sospendere o ridurre l'attività di trasformazione, è stato rilevato che l'impegno assunto è stato limitato a lire 5,5 miliardi con un unico provvedimento di concessione, emanato a favore di una società cooperativa, operante nel settore del pomodoro.

A tal proposito occorre precisare che la mancata utilizzazione del suddetto stanziamento più che dallo scarso interesse delle categorie produttive è stato determinato da una serie di concause, fra cui, in particolare i ritardi nella emanazione della richiamata legge finanziaria e conseguentemente lo slittamento dei termini per la diramazione delle necessarie istruzioni applicative circa i criteri e le modalità da osservare per l'accesso agli aiuti contributivi previsti, nonchè per la presentazione delle relative domande da parte degli organismi interessati, con fissazione della scadenza al 15 settembre 1986, ed infine l'esame, concentrato in soli tre mesi antecedenti alla chiusura dell'esercizio finanziario, della documentazione da sottoporre a verifica ai fini del riconoscimento dell'aiuto e dell'ammissibilità a contributo.

Le problematiche, tuttavia, che si sono venute manifestando nel corso delle iniziate procedure istruttorie, concernono le metodologie ed il loro affinamento, per l'effettuazione di congrue ed adeguate valutazioni delle numerose richieste pervenute in coerenza con la citata disposizione di legge e comunque in rispondenza agli obiettivi da perseguire.

In merito all'applicazione dell'articolo 18, comma settimo, della legge 22 dicembre 1984, n. 887, per la concessione di un concorso triennale (anni 1986/88) nella misura del 3,5 per cento nel pagamento degli interessi sui mutui di miglioramento fondiario erogati negli anni 1981/84 si precisa che gli impegni vengono assunti in base ai rendiconti che il Medioconsorzio, a termini di convenzione, è tenuto a trasmettere a questo Ministero, dopo averli recepiti da parte degli istituti mutuanti ed averne effettuati i relativi controlli.

Per l'anno 1985 non sono stati assunti impegni a motivo dei ritardi nell'emanazione della legge finanziaria, nella stipula della predetta convenzione e nella diramazione delle relative istruzioni, in tal modo determinandosi lo slittamento della predisposizione dei primi rendiconti all'anno successivo.

Anche per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 12, comma quinto, della legge 28 febbraio 1987, n. 41, riguardante la proroga per gli anni 1986, 1987 e 1988 della disposizione dell'articolo 18, comma

settimo, della citata legge n. 887 del 1984, con la fissazione del concorso nel pagamento degli interessi nella più elevata misura del 6 per cento, non si è potuta registrare l'auspicata immediatezza attuativa a causa degli stessi ritardi innanzi indicati e del fatto che la gran parte dei mutuatari è venuta a conoscenza della disposizione recata dalla legge finanziaria 1985 a fine anno o addirittura nel 1986 con conseguenti ritardi nella presentazione delle domande per l'accesso alle previste agevolazioni.

Tuttavia, alla fine del secondo esercizio sono stati emanati 16 decreti con i quali sono stati liquidati tutti i rendiconti trasmessi dal Medioconsorzio entro il 20 novembre 1986 (data ultima di ricezione dei provvedimenti da parte della Ragioneria Centrale) per un totale di n. 11.162 operazioni (e non 16 come riportato nella Relazione) su di un importo complessivo di mutui di lire 146.077.740.860.

Il concorso negli interessi liquidati e pagati nel 1986, assomma a lire 19,8 miliardi, e con le liquidazioni e i pagamenti effettuati nel corso del 1987 i totali impegnati assommano complessivamente a lire 34.843.403.000.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

In merito alle osservazioni riguardanti questa Amministrazione formulate dalla Corte dei conti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986 si forniscono i seguenti elementi;

CAPITOLO XII.

1. *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.*

La Corte ripropone ancora una volta un giudizio negativo circa l'insufficiente operatività del sistema previsto nella legge 308 del 1982 per il contenimento dei consumi energetici e lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia e gli insufficienti risultati applicativi della legge stessa.

Al riguardo si osserva che tale giudizio sembra essenzialmente motivato su una errata valutazione dei residui di stanziamento formati anche nel 1986, mentre si ritiene di precisare che dopo le difficoltà iniziali, nell'anno in questione sono state impegnate tutte le somme disponibili e trasferite alle Regioni quelle di loro competenza.

Come già fatto presente nella risposta alle osservazioni formulate dalla Corte per l'esercizio finanziario 1985, l'entità globale dei residui è dovuta ai 300 miliardi annui previsti dal Ministero del Tesoro con destinazione al capitolo n. 7707, concernente le somme da trasferire alle Regioni per finanziamenti in conto interessi, somme non trasferibili alle Regioni, medesime, perchè le stesse non hanno disposto incentivi in conto interessi.

Com'è noto, proprio l'esistenza di tali residui, per i motivi sopra esposti destinati esclusivamente all'economia, ha consentito l'emanazione di un decreto-legge, recentemente convertito nella legge n. 445 del 29 novembre 1987 che ha stanziato 1.245 miliardi a rifinanziamento e consentendo la incentivazione di tutte le iniziative istruite ma non deliberate perchè prive di fondi.

I fondi saranno integralmente impegnati al 31 dicembre 1987.

I risultati di cui sopra dimostrano che, nonostante le carenze strutturali riconosciute dalla Corte dei conti, l'Amministrazione centrale ha utilizzato i fondi derivanti dalla legge n. 308 e dal suo rifinanziamento per lo sviluppo del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili.

4. ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

4.2. *Interventi nel settore delle fonti di energia.*

Per quanto attiene agli interventi di cui sopra riferiti in particolare agli incentivi previsti dalla legge n. 308, si ritiene di evidenziare che il livello della erogazione dei contributi concessi, che la Corte ritiene ancora insufficiente, è soltanto la necessaria conseguenza del fatto che l'erogazione è condizionata dall'avvenuto completamento delle opere incentivate.

4.3. *Interventi nel settore minerario.*

La Corte pone in risalto una insufficiente utilizzazione delle risorse finanziarie dalla legge 6 ottobre 1982, n. 752 (attuazione della politica mineraria), come sarebbe comprovato dai residui di stanziamento ammontanti, a chiusura dell'esercizio, a lire 244 miliardi, derivanti peraltro, per circa il 75 per cento dallo stanziamento di competenza.

Al riguardo occorre rilevare che l'operatività della legge ha avuto inizio a decorrere dal 1985, in quanto con legge 15 giugno 1984 n. 246 pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 172 del 1984 è stato costituito un « Fondo per la politica mineraria » con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio prelevando i fondi necessari, pari a 90 miliardi di lire, da capitoli di spesa per la concessione di agevolazioni alle iniziative minerarie che negli anni 1983 e 1984 prevedevano una disponibilità totale di 130 miliardi.

È opportuno elencare qui di seguito i lavori realizzati per rendere attuabili le disposizioni previste dalla legge n. 752 del 1982 modificata ed integrata con la legge n. 246 del 1984:

- 1) Delibera CIPE 8 giugno 1983 - Indirizzi di politica mineraria;
- 2) Delibera CIPI 22 dicembre 1983 - Approvazione programmi quinquennali;
- 3) Decreto ministeriale 28 luglio 1983 - Elenco aree indiziate per la ricerca operativa (*Gazzetta Ufficiale* 20 agosto 1983);
- 4) Decreto ministeriale 3 agosto 1983 - Approvazione modulo notizie per richiesta di contributo ex articolo 12, legge n. 752 (*Gazzetta Ufficiale* del 7 settembre 1983);
- 5) Decreto ministeriale 3 luglio 1984 - Approvazione modello tipo di conto economico per domande di contributo ex articolo 15, legge n. 752 (*Gazzetta Ufficiale* 30 novembre 1984);
- 6) Decreti ministeriali 25 ottobre 1984 - Decreti sulle procedure per la concessione dei contributi ex articoli 9, 14, 15 e 17, legge n. 752 (registrati alla C.C. il 17 gennaio 1985);
- 7) Decreto ministeriale 21 gennaio 1985 concernente le attività delle Commissioni Tecniche per le verifiche ed i controlli al fine di procedere alla liquidazione dei contributi, legge n. 752 (Registrato alla C.C. il 26 aprile 1985);
- 8) Decreto ministeriale 19 aprile 1984 - Procedure per la concessione e liquidazione dei contributi ex articolo 12, legge n. 752 (Registrato alla C.C. il 28 maggio 1985).

Da quanto sopra esposto si evincono le ragioni per le quali non è stato possibile iniziare a predisporre i provvedimenti d'impegno prima del quarto trimestre del 1985. A queste ragioni si aggiunge la considerazione che l'istruttoria delle domande di contributo presentate dagli operatori minerari richiede un complesso iter procedurale (pareri del distretto minerario, competenze per territorio, del Consiglio Superiore delle Miniere e della Regione, autorizzazioni del CIPI e del CIPES).

Dalla fine del 1985 le attività svolte con riferimento alla politica mineraria hanno riguardato la concessione e la liquidazione di contributi. Per quel che concerne la liquidazione è da osservare che tale attività è subordinata all'invio della relativa domanda da parte della Società interessata, alla nomina della Commissione tecnica per le verifiche e controlli sulla documentazione di spesa attinente l'agevolazione concessa, nonché alla predisposizione della relazione da parte della Commissione tecnica sugli accertamenti eseguiti; relazione questa che può essere trasmessa entro quarantacinque giorni dalla data dell'ultimo accertamento.

In definitiva, i sopra indicati lavori hanno comportato che solo a far data dal secondo semestre 1986 la legge n. 752 del 1982 è entrata in regime.

Si segnala, inoltre, che i primi sopralluoghi da parte delle Commissioni tecniche nominate hanno riguardato le Società che hanno beneficiato delle agevolazioni ex articolo 6 della legge n. 245 del 1984, in quanto le stesse Società avevano avuto erogato a far data dicembre 1984 le agevolazioni di legge sulle spese effettuate negli anni 1982-1983 nella stessa misura del contributo, in forma di anticipazione, e su presentazione di idonea garanzia fidejussoria.

Va tenuto, peraltro, conto che l'erogazione dei contributi concessi (a parte le anticipazioni sollecitamente corrisposte), che potrebbe avvenire sulla base degli stati di avanzamento dei lavori (ricerca di base - articolo 4, ricerca operativa - articolo 9), è richiesta dalle società interessate soltanto a consuntivo annuale. Per i contributi relativi agli articoli 14 (mantenimento in stato di potenziale coltivazione - stand-by) e 15 (ripiano delle perdite di gestione derivanti da attività di coltivazione) l'erogazione del contributo non può avvenire che nell'anno successivo a quello contributivo. Aggiungasi che in ogni caso occorre acquisire il parere conclusivo delle Commissioni tecniche di verifica (articolo 5, legge n. 246 del 1984). Ciò spiega la consistenza dei residui propri riscontrabile nei vari capitoli di bilancio (dal n. 7900 al n. 7903).

Per quanto concerne l'entità dei residui di stanziamento occorre tener presente che in ordine alle convenzioni stipulate con l'ENI per l'esecuzione della ricerca di base (articolo 4 - capitolo 7900) ed ai programmi per la ricerca operativa (articolo 9 - capitolo 7901), occorre acquisire il parere rispettivamente del Consiglio di Stato e del Consiglio superiore delle miniere, mentre sono necessarie apposite autorizzazioni del CIPI e del CIPES per le spese relative allo stand-by ed al ripiano perdite (articoli 14 e 15) nonché per quelle relative alle ricerche operative all'estero (articolo 17) - delibere che non risultano acquisibili in tempi brevi.

Infine, questa amministrazione condivide l'osservazione della Corte circa l'attuale assoluta mancanza di un qualsiasi supporto geologico a sostegno del settore minerario, determinatosi a seguito dell'avvenuto trasferimento del relativo servizio al Ministero dell'Ambiente e fa presente che è suo intendimento adottare iniziative idonee ad eliminare le riscontrate difficoltà.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

La Corte osserva che il deficit della gestione agricoltura dell'INAIL incide in misura rilevante sul disavanzo dell'Istituto, in quanto per la predetta gestione il gettito contributivo è molto inferiore alle prestazioni erogate.

A tal proposito si può osservare che il Ministero non ha mancato di assumere tutte le iniziative possibili, compatibilmente con la scarsa capacità contributiva del settore, per dare attuazione alle disposizioni legislative che si sono susseguite negli anni.

Peraltro, proprio quest'ultimo aspetto induce a sottolineare la connotazione politica del problema che ha indotto il Ministero a promuovere iniziative legislative anziché amministrative. Tenendo presente, comunque, la situazione attuale, si fa rilevare che nella legge finanziaria relativa al 1986, il contributo per i lavoratori autonomi in agricoltura, dovuto all'INAIL è stato fissato nella misura di L. 100.000 a decorrere dal 1° gennaio 1986, di lire 150.000 dal 1° gennaio 1987 e di lire 250.000 dal 1° gennaio 1988. Per le aziende site nei territori montani le quote predette sono determinate rispettivamente in lire 68.000; 102.000 e 170.000.

L'aliquota contributiva per i lavoratori dipendenti, attualmente del 2,50 per cento, è stata aumentata al 6 per cento dal 1986, al 7 per cento dal 1° gennaio 1987 e all'8 per cento dal 1° gennaio 1988.

Per quanto riguarda la rilevanza della spesa specificamente destinata all'espletamento dell'attività ispettiva rispetto a quella finalizzata allo svolgimento di corsi di formazione del personale, si fa presente che l'andamento rilevato nel precedente esercizio appare ulteriormente consolidato.

In materia di vigilanza ordinaria agli enti cooperativi si ritiene opportuno evidenziare come non sia stato possibile sottoporre ad ispezione, nel biennio, tutte le cooperative non aderenti alle Associazioni

GESTIONI FUORI BILANCIO

Fondo per le ispezioni ordinarie alle cooperative.

In linea preliminare si osserva che la ecceppata divaricazione tra riscossioni e pagamenti emersa dal rendiconto dell'anno 1985 ha subito negli ultimi tempi una consistente diminuzione.

Per quanto riguarda la rilevanza della spesa specificamente destinata all'espletamento dell'attività ispettiva rispetto a quella finalizzata allo svolgimento di corsi di formazione del personale, si fa presente che l'andamento rilevato nel precedente esercizio appare ulteriormente consolidato.

In materia di vigilanza ordinaria agli enti cooperativi si ritiene opportuno evidenziare come non sia stato possibile sottoporre ad ispezione, nel biennio, tutte le cooperative non aderenti alle Associazioni

nazionali di rappresentanza, assistenza e tutela del movimento cooperativo, giuridicamente riconosciute, per la mancanza di un numero adeguato di ispettori addetti all'espletamento delle delicate funzioni connesse all'attività in questione. Ciò malgrado sia continuata l'opera di formazione del personale ispettivo.

Al fine di conseguire un costante incremento della vigilanza, la competente Direzione Generale ha svolto e svolgerà una azione di stimolo e di controllo nei confronti delle Associazioni predette per quanto attiene alla effettuazione delle ispezioni alle cooperative aderenti, mentre per quanto concerne quelle non aderenti si è cercato d'incrementare al massimo l'opera di formazione degli impiegati da utilizzare nell'attività ispettiva, attraverso appositi corsi, cui partecipa il personale dei vari livelli e di tutti i ruoli del Ministero.

Gli sforzi compiuti, allo scopo di riuscire ad ottemperare alla disposizione legislativa che prevede una cadenza almeno biennale delle ispezioni ordinarie alle società cooperative, danno però risultati parziali a causa di un difetto di origine, consistente nella mancanza di un vero e proprio corpo ispettivo, il quale possa, a tempo pieno, dedicarsi all'espletamento dell'attività di vigilanza. Attualmente, ai sensi della normativa vigente, detta attività è affidata ad impiegati utilizzati stabilmente negli ordinari compiti di istituto e solo in modo saltuario nell'azione di vigilanza in parola, la quale viene svolta al di fuori dell'ordinario orario di servizio.

Tale stato di cose costituisce una anomalia, cui si potrà porre riparo soltanto con l'istituzione di un apposito corpo ispettivo, il quale, formato da impiegati all'uopo preparati, possa compiere un'organica e tempestiva azione di vigilanza nei confronti delle società cooperative, consentendo in tal modo il rispetto della citata cadenza biennale.

Pur tenendo conto delle difficoltà esposte va tuttavia rilevato come le numerose iniziative intraprese e l'impegno posto dal personale interessato hanno consentito di conseguire risultati positivi.

Il numero complessivo di ispezioni ordinarie è in costante aumento, nel 1986 ne sono state effettuate 18.500, nel 1987 23.816. Si può pertanto, affermare che in percentuale nell'ultimo biennio la vigilanza è stata svolta nei confronti di oltre il 50 per cento delle cooperative ispezionabili.

Fondo speciale infortuni.

Per quanto concerne il Fondo speciale Infortuni si fa presente che il T.U. delle disposizioni sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, approvato con D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, nonché la legge 5 maggio 1976, n. 248, che ne ha, tra l'altro, sostituito l'art. 97, si pongono come leggi speciali nei confronti delle successive leggi generali, così come più volte affermato dalla giurisprudenza (v. da ultimo Cass. 24 aprile 1980, n. 2734; Cass. 22 dicembre 1981, n. 6587; Cass. 13 febbraio 1982, n. 906).

Si ritiene pertanto che il suddetto articolo non sia stato, neppure implicitamente, abrogato dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, e dalle

relative disposizioni attuative, confermandosi la competenza del Ministero del lavoro ad erogare contributi per studi e ricerche sia in materia infortunistica che in medicina sociale in genere.

Oltre al predetto fine, sul Fondo vengono erogati contributi per:

a) finanziare lo speciale assegno corrisposto ai superstiti dei grandi invalidi del lavoro deceduti per cause extra-lavorative;

b) sovvenire istituzioni aventi per scopo il mantenimento e l'educazione degli orfani di infortunati morti sul lavoro e l'assistenza in genere agli infortunati.

Circa l'attività del Fondo si specifica che lo stesso presentava, al 31 dicembre 1986, una rimanenza di cassa di circa 14 miliardi, dei quali circa lire 1 miliardo e 398 milioni impegnati con decreto ministeriale, e lire 1 miliardo e 741 milioni pagati nell'anno in corso e, pertanto non ancora contabilizzati.

Dei predetti finanziamenti, sono stati erogati lire 150 milioni per il fine di cui al punto b) mentre la rimanente somma, pari a lire 2 miliardi e 989 milioni è destinata al finanziamento di studi e ricerche.

Poiché per il fine di cui al punto a) deve essere accantonata una somma che si è ritenuta di prevedere in lire 1 miliardo, l'importo del Fondo, attualmente disponibile, ammonta a circa 10 miliardi.

Le richieste di contributo per studi e ricerche prima di essere finanziate, con decreto ministeriale, vengono sottoposte all'esame tecnico di un apposito Comitato di esperti, istituito con D.M. 3 giugno 1987.

Il predetto Comitato di esperti incaricato di esprimere il parere sulla validità e sul valore scientifico delle ricerche finanziate dal Fondo Speciale Infortuni, ha svolto la seguente attività:

nell'anno 1986

— n. 2 sedute, in data rispettivamente 25 giugno e 10 dicembre;

— richieste esaminate n. 41;

— richieste finanziate n. 8 per un importo complessivo di lire 517 milioni.

nell'anno 1987

— n. 4 sedute, in data rispettivamente 2 marzo, 23 giugno, 9 luglio e 24 luglio;

— richieste esaminate n. 56;

— richieste finanziate n. 31 per un importo complessivo di lire 1 miliardo e 741 milioni;

— richieste approvate ma non finanziate n. 14 per un importo complessivo di lire 2 miliardi e 171 milioni.

I predetti contributi vengono corrisposti per prassi costante in due rate, di cui la seconda in relazione allo stato di avanzamento della ricerca.

Fondo per il finanziamento degli Istituti di Patronato e Assistenza Sociale.

Per quanto riguarda le difficoltà operative in cui si dibatte il fondo si fa presente che dall'entrata in vigore della legge 21 gennaio 1986, n. 11 (con cui è stato convertito, con modificazioni, il D.L. 2 dicembre 1985, n. 688), la quale al secondo comma dell'art. 1-ter ha semplificato, per il quadriennio 1982-1985, i criteri con cui venivano effettuate le ripartizioni definitive tra gli istituti di patronato, la scrivente ha proceduto alla ripartizione definitiva relativa agli anni 1982, 1983 e 1984 e sta procedendo rapidamente alla elaborazione finale dei dati statistici per quanto riguarda l'esercizio 1985 e, conseguentemente, da un lato, il « rilevante avanzo di gestione » (55,5 miliardi) concernente quest'ultimo esercizio sarà assorbito al più presto; dall'altro lato si è riusciti a ridurre, notevolmente, al più presto dall'altro lato si è riusciti a ridurre, notevolmente, il periodo (mediamente di 4 anni) richiesto per l'erogazione dei saldi e si cercherà nell'esercizio 1988, di raggiungere il « ritardo fisiologico » insito nel particolare sistema di finanziamento che prevede « l'erogazione a posteriori » del contributo agli istituti di patronato.

Per quanto riguarda, poi, la revisione dei criteri di finanziamento di cui al decreto interministeriale 26 giugno 1981, a suo tempo è stata trasmessa a tutti gli istituti di patronato una bozza di nuovo decreto e sono state recepite tutte le osservazioni formulate al riguardo dagli istituti stessi. Si procederà, ora, sempre d'intesa con gli istituti di patronato, alla stesura definitiva del testo che dovrebbe trovare applicazione nell'esercizio 1988.

In merito al meccanismo delle anticipazioni, preordinato per assicurare agli istituti interessati adeguati finanziamenti per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, che ha comportato per alcuni enti, di più recente costituzione, un eccesso di risorse che ha imposto azioni di recupero, va evidenziato che si è ritenuto di assicurare a tali enti i mezzi necessari per garantire, proprio nella fase iniziale, una struttura organizzativa funzionale per un migliore servizio di patrocinio. Si è, pertanto, proceduto ad una valutazione pluriennale tale da poter fare apprezzare, realmente, le capacità di sviluppo di ciascun istituto, al fine di avere validi elementi di giudizio sulla loro reale capacità di svolgere i propri compiti istituzionali.

Si fa presente, infine, che si perverrà alla totale estinzione dei debiti degli istituti di patronato nei confronti del Fondo in tempi brevi.

Fondo per il finanziamento degli Uffici di Patronato ed Assistenza Sociale operanti nella provincia di Trieste.

Questa Amministrazione sta procedendo ad un attento esame di tutta la problematica per giungere, anche ricorrendo a provvedimenti legislativi, ad una adeguata soluzione della questione, valutando favorevolmente la soluzione, prospettata dalla stessa Corte dei conti, di ricondurre la gestione di cui trattasi nel Fondo Nazionale avendo finalità, struttura e regime normativo del tutto analoghi.

ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E DEL PERSONALE

Elaborazione delle informazioni.

Il ricorso all'apporto di organismi esterni nell'attività di indagine e ricerca, e specificatamente dell'ISTAT con il quale è stata stipulata una seconda convenzione per l'acquisizione sistematica di informazioni sul mercato del lavoro, scaturisce dalla peculiarità e complessità delle materie che sono oggetto degli interventi di questa Amministrazione.

Tutto ciò è proficuo all'Amministrazione oltre che per stabilire gli indirizzi e le priorità degli interventi, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, del D.P.R. n. 748 del 1972, anche per fronteggiare le profonde innovazioni introdotte dalla recente legge n. 56 del 1987, sulla nuova disciplina di organizzazione del mercato del lavoro.

Formazione del personale.

La formazione del personale ha sempre costituito un preciso e primario impegno per l'Amministrazione del Lavoro, che, nel corso del 1987 ha provveduto a svolgere ed organizzare ben 30 corsi coinvolgendo nel vasto programma formativo più di 800 unità di personale di ogni grado e ruolo. Per quanto concerne il non totale utilizzo, per gli anni pregressi, delle somme stanziare in bilancio per tale attività, la nota carenza di personale negli Uffici periferici ha spesso intralciato l'attività addestrativa.

Ciò in quanto gli Uffici stessi apparivano impossibilitati a privarsi, per la partecipazione ai corsi di informazione, delle unità in servizio.

Inoltre, alcune difficoltà organizzative si sono verificate anche per la carenza, nei periodi estivi o, comunque, di alta stagione turistica, di strutture alberghiere idonee allo svolgimento di corsi convittuali che, per l'esperienza addestrativa di questa Amministrazione, appaiono i più proficui al raggiungimento di ottimali risultati.

Per quanto riguarda l'adozione per alcuni corsi del criterio della interdisciplinarietà, appare opportuno rilevare che tale metodologia ha consentito il conseguimento di soddisfacenti risultati, nei casi in cui per la peculiarità delle tematiche in discussione era necessario l'intervento contemporaneo di più esperti del settore.

Cooperazione.

La competente Direzione Generale nell'assolvimento di propri compiti istituzionali effettua precise scelte, costituenti un indirizzo per le finalità che si intende conseguire per il tramite e con la collaborazione delle Associazioni Nazionali, giuridicamente riconosciute. Pertanto, oltre a finanziare seminari, corsi di qualificazione per dirigenti di cooperative, borse di studio, convegni e conferenze, vengono assunte iniziative intese alla costituzione di nuovi enti cooperativi, ad un miglior funzionamento

di quelli già esistenti (con particolare riguardo al Mezzogiorno ed alle zone dove si registra una scarsa presenza della cooperazione) ed a fornire consulenze sui problemi di carattere giuridico, tributario ed assistenziale.

Allo scopo poi di individuare quali settori possano essere oggetto di una particolare attenzione anche a livello regionale, la Direzione Generale concorda, con le Regioni interessate, eventuali azioni da svolgere in favore del movimento cooperativo, anche mediante la stipulazione di convenzioni con enti ed istituti, allo scopo di attuare ricerche e studi sugli aspetti socio-economici, giuridici ed operativi delle società cooperative.

Circa poi l'esigenza avvertita dalla Corte di una « completa sistemazione normativa e funzionale del settore » della cooperazione è doveroso far rilevare come la legislazione vigente in materia sia superata, per cui di frequente determina veri e propri intralci ad un ordinato svolgimento del servizio.

Il Ministero del Lavoro fin dal 1982 ha predisposto un organico progetto di riforma, il quale tiene conto delle esigenze sopravvenute nel tempo ed offre mezzi idonei a farvi fronte. Purtroppo detto progetto è fermo a causa di difficoltà insorte a livello interministeriale.

In previsione di tempi lunghi richiesti dalla riforma organica in parola si è quindi consolidato l'orientamento di ricorrere a poche innovazioni improcrastinabili, tali da consentire l'adeguamento di alcune norme, al fine di renderle più rispondenti al movimento cooperativo e di conseguire una maggiore efficacia sulla effettuazione dell'attività di istituto.

Si precisa infine che il numero di circa 90.000 cooperative citato dalla Corte comprende numerosissimi enti inattivi, che non sempre è possibile ispezionare entro il biennio, poiché si cerca di privilegiare le ispezioni agli enti cooperativi effettivamente operanti secondo quanto risulta alla scrivente in base ai bilanci depositati.

Resta comunque inteso che, nei limiti offerti dalla normativa e dai mezzi disponibili, verrà posto il massimo impegno per incentivare sempre più l'attività di vigilanza nei confronti delle società cooperative non aderenti.

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

nel 1986, la Corte ha osservato che, a prescindere dalle...

...osservazioni formulate nella relazione della Corte...

In merito alle osservazioni formulate nella relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986 si formulano sintetiche osservazioni per gli aspetti di competenza del Ministero del Commercio con l'Estero.

Per quanto concerne l'organizzazione pubblica del settore del commercio italiano con l'estero la Corte, ribadendo i giudizi espressi nelle precedenti relazioni, ritiene l'organizzazione stessa bisognevole di riconsiderazione, in ragione soprattutto della frammentarietà delle competenze ripartite tra i vari Enti e delle difficoltà nell'espletamento dell'attività di coordinamento di cui sono titolari il CIPES e questo Ministero.

Al riguardo, non si può che confermare l'esigenza di una organica proposta normativa per la programmazione, il coordinamento e l'organizzazione dell'intervento pubblico nel settore, nonché per la conseguente razionalizzazione funzionale della spesa dello Stato. Detta proposta dovrebbe essere fondata, tenendo conto di precedenti iniziative legislative relative a specifici aspetti della questione, sulla ridefinizione del ruolo di questo Ministero, anche in rapporto al riordinamento dei comitati ministeriali previsto dal disegno di legge sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Si ritiene di porre in risalto che l'esigenza suesposta è giustificata, oltretutto dai motivi esposti dalla Corte, che si condividono, dalla espansione e qualificazione dei servizi di intermediazione commerciale in Italia, anche secondo forme innovative di tradizionali istituti normativi, e la crescente interdipendenza degli stessi servizi con quelli esteri. Pertanto il settore commerciale nazionale, in connessione con le attività del credito, delle comunicazioni e della collaborazione tecnica, che rappresenta un'area di crescente importanza in termini di reddito e di occupazione, è in grado di influenzare maggiormente l'andamento dei settori agricolo e industriale quanto più si eleva la composizione merceologica delle esportazioni e si affermano motivi di convenienza diversi dal prezzo dei prodotti venduti.

Inoltre, l'aggiornamento delle attribuzioni di questo Ministero rispetto alla normativa del 1946 — che riguardò i servizi di intermediazione commerciale secondo le condizioni del tempo e, per alcuni aspetti, come mero ausilio della produzione di merci — si rende necessario considerando l'ampliamento dei compiti ministeriali di programmazione e controllo delle attività operative di soggetti pubblici e privati che debbono essere svolti sia nel contesto dell'avanzato processo di liberalizzazione, che sta riguardando anche la materia valutaria, sia per la natura di spese di trasferimento che riveste la massima parte delle dotazioni finanziarie del Ministero.

Accanto alla situazione di inadeguatezza della normativa relativa alle attribuzioni ministeriali la Corte ha rilevato, confermando osservazioni precedentemente formulate, difficoltà nello svolgimento dei compiti istituzionali del Ministero causate da carenze nell'apparato organizza-

tivo e dall'insufficienza delle dotazioni di bilancio per spese di funzionamento.

Al riguardo, si mette in risalto che l'attuale organico del personale ministeriale di 589 unità, cui si aggiunge il ruolo speciale di 24 unità istituito con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1982, n. 1107 e decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1983, n. 1005 — coperto al 31 dicembre 1986 rispettivamente per 500 e 23 unità — risulta notevolmente inferiore a quello di 876 unità precedentemente in vigore che, con la diminuzione di 189 posti causata dalla legge n. 336 del 1970 e con l'ulteriore decurtazione di 98 posti resi indisponibili dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 nel contingente della carriera direttiva, è stato perciò complessivamente ridotto di 287 posti.

L'insufficienza dell'attuale organico è particolarmente rilevante nel contingente della carriera direttiva che, a causa delle riduzioni operate dai provvedimenti generali succennati, è sceso da 228 a 119 posti con una decurtazione di 109 posti.

Devesi osservare che il rilevante peso del contingente direttivo sull'organico complessivo, peculiare caratteristica di questo Ministero, era stato ammesso per soddisfare esigenze, che peraltro sono aumentate nel corso degli anni, di preparazione e qualificazione del personale, cosicché la riduzione di detto contingente ostacola lo svolgimento dei compiti d'istituto tra cui resta disatteso, in particolare, quello ispettivo sulle iniziative promozionali previsto dalla legge n. 71 del 1976.

Alla soddisfazione delle menzionate esigenze osta inoltre la limitatezza delle dotazioni finanziarie di alcuni capitoli dello stato di previsione ministeriale, in particolare quelli relativi alla formazione, all'informaticizzazione delle procedure amministrative e all'acquisto di pubblicazioni.

Infine, le esigenze di preparazione e qualificazione del personale non dirigenziale, potranno essere soddisfatte con una ordinata programmazione del reclutamento e della formazione, una volta che sarà attuato l'ordinamento per qualifiche funzionali e profili professionali.

Per quanto attiene poi alla spesa relativa allo sviluppo degli scambi (rubrica 2), in merito alla principale osservazione della Corte, quella cioè relativa ai ritardi nella presentazione dei rendiconti da parte dell'Istituto Nazionale per il Commercio Estero (per il funzionamento degli uffici all'estero ex legge n. 185 del 1975, e per la realizzazione dei programmi promozionali ex legge n. 71 del 1976), non si può che ribadire quanto già prospettato più volte, in passato, circa la gravità di tale problema e della conseguente impossibilità, allo stato attuale, di una sua soluzione definitiva. D'altra parte la stessa Corte dei conti riporta espressamente le motivazioni che, sulla questione, il Ministero ebbe a fornire lo scorso anno in occasione della analoga relazione per il 1985, motivazioni che possono essere così sintetizzate:

- 1) assoluta carenza di adeguate strutture;
- 2) mole ingente della documentazione (che ha determinato addirittura rischi statici per sovrappeso dei locali di custodia);

3) diverse opinioni circa determinati aspetti della documentazione medesima;

4) rilievi ed osservazioni da parte degli organi di controllo (taluni di carattere generale, come ad esempio quello derivante dall'esistenza di contributi corrisposti all'ICE dalle ditte partecipanti alle iniziative promozionali ed introitati, per la parte eventualmente non spesa, tra le entrate di bilancio dell'ICE stesso).

La suddetta situazione, senza dubbio anomala, continua ancora oggi, purtroppo, a sussistere, anche se si hanno validi motivi per ritenere che alcune difficoltà (come quella dei contributi delle ditte) siano in fase di superamento, il che comporterebbe uno « sblocco » — assai rilevante anche se parziale — dello stato di « arretrato » attualmente esistente. Tuttavia non si può non riconoscere che le difficoltà di fondo (soprattutto la carenza di strutture — con ovvi riflessi anche nei confronti dell'effettuazione delle missioni ispettive ex articolo 4 della legge n. 71 del 1986 — e la mole della documentazione) continuerebbero comunque a sussistere — anche nell'ipotesi di tale « sblocco » — anche in considerazione degli ulteriori analoghi adempimenti (nel frattempo sopravvenuti) derivanti dall'erogazione all'ICE degli stanziamenti previsti dall'articolo 11, 33° comma, della legge finanziaria 1986 (60 miliardi, nel quinquennio 1986/1990, per l'attuazione di progetti relativi a indagini di mercato, alla diffusione dell'immagine della produzione italiana ed alla commercializzazione dei prodotti agro-industriali).

Si ribadisce pertanto la necessità, affinché il problema possa essere definitivamente risolto, di una modifica normativa delle procedure amministrative attualmente esistenti in materia (modifica i cui tentativi, fino ad oggi esperti, sono risultati purtroppo vani). Vero è che da parte dell'Istituto vi è stato, in questi ultimi tempi, un notevole recupero nell'invio al Ministero dei propri rendiconti, ma è altresì vero che, ove non siano eliminati, presso il Ministero stesso, sia gli inconvenienti sopra elencati sia i tempi necessari per le numerose richieste di chiarimenti e di integrazioni che sempre intercorrono tra tutti gli uffici interessati, le annose difficoltà di cui trattasi non potranno essere superate.

... di ...

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

Fondi di dotazione ed altri apporti dello Stato.

In linea generale la Corte dei conti ha osservato che il meccanismo di finanziamento delle Partecipazioni Statali non corrisponde più alla disciplina indicata dalla legge 12 agosto 1977, n. 675, che prevede una articolazione delle autorizzazioni di spesa per i conferimenti agli Enti di gestione fra risorse destinate al ripianamento di *deficit* pregressi, quelle dirette a coprire oneri impropri e quelle destinate a nuovi investimenti. Pertanto, secondo l'Organo di controllo, viene ad affievolirsi il rapporto tra erogazioni finanziarie a carico dello Stato ed i programmi delle Partecipazioni Statali, ipotizzato dal legislatore nella succitata legge.

La Corte critica, altresì, la « bipartizione » delle fonti di approvvigionamento tra fondi di dotazione veri e propri e risorse derivanti da obbligazioni o contrazione di mutui con ammortamento a totale carico dello Stato.

Infine, la Corte evidenzia la carenza del collegamento tra decisioni di finanziamento ed esame dei programmi e del congegno di esame a consuntivo dei precedenti programmi (prescritto dagli articoli 12, comma nono, e 13, comma terzo, legge n. 675), rilevando l'estremo diluirsi nel tempo del procedimento previsto dalla legge n. 675 (CIPE o CIPI, Bicamerale).

Innanzitutto appare il caso di ricordare che gli oneri impropri se hanno un senso nel contraddistinguere, in via del tutto teorica, una attività produttiva o di servizio di cui si impone la continuazione anche se il risultato è di pura perdita, sul piano finanziario non possono che assumere la natura di perdite di gestione; nè il concetto di onere improprio contraddice quello di imprenditorialità, dandosi il caso che, pur in perdita strutturale, una attività produttiva possa essere sempre gestita imprenditorialmente.

Pertanto se l'onere improprio vale a rappresentare quella perdita che dovrebbe trovare una giustificazione in decisioni del potere politico e non in autonome decisioni aziendali (che profila una situazione eccezionale rispetto alla norma dell'autonomia imprenditoriale degli enti e delle aziende a partecipazione statale), esso va comunque ricondotto nel concetto generale di perdita di esercizio.

A questo riguardo, una volta maturata una perdita di bilancio, se da un lato si pone il problema della valutazione della capacità di previsione e di gestione di un *management* aziendale dall'altro, sia per un dettato di legge sia per una esigenza di corretta gestione societaria, la perdita dovrà essere in tutto o in parte ripianata in un tempo più o meno breve per gli effetti che l'indebitamento cumulato, a fronte di essa, nei bilanci aziendali, è destinato a produrre sui conti economici degli esercizi successivi e sulla capacità di far fronte ai processi di rinnovamento e di potenziamento delle strutture produttive e commerciali delle società (in sostanza sul processo di investimento).

E' il caso di ricordare che ai fabbisogni finanziari delle aziende — articolati in numero di voci distinte che vanno dagli investimenti tecnici e finanziari, al capitale circolante ed eventualmente alla copertura delle perdite — concorrono fonti di copertura distinte e sinergiche tra di loro quali l'autofinanziamento, l'indebitamento e il capitale proprio, fonti che non possono rapportarsi sulla base di schemi proporzionali rigidi ma che dipendono, ciascuna di esse e in particolare le prime due, da specifiche situazioni del mercato produttivo e del mercato finanziario. A queste fonti si aggiungono oggi, in misura sempre più significativa e rilevante, altre erogazioni dello Stato, collegate ad una categoria di investimento aziendale sempre più importante: la spesa per ricerca e sviluppo.

Pertanto sarebbe un errore identificare il fondo di dotazione con il fondo di copertura delle perdite e ciò anche in relazione al fatto che il fondo di dotazione rimane uno strumento conferito all'Ente di gestione allo scopo di consentirgli di svolgere i compiti propri di una istituzione pubblica finalizzata a mobilitare più ampie risorse finanziarie destinate a sviluppare una politica industriale attraverso un gruppo di società articolate in settori diversi aventi un certo grado di integrazione tra di esse.

Per questo motivo lo strumento del fondo di dotazione continua ad essere, anche se in una situazione complessa e difficile, un mezzo strettamente legato ad una politica di indirizzi programmatici industriali.

Purtroppo, una situazione oggettivamente complessa e vincoli di bilancio non consentono talora un pieno collegamento tra programmi, decisioni di finanziamento e relativi strumenti.

Una analisi del meccanismo di finanziamento attraverso obbligazioni o mutui BEI evidenzia una precisa caratterizzazione di erogazione per investimento destinata ad un progetto specifico attraverso la preliminare approvazione del progetto da parte del CIPI o della BEI.

Resta comunque il fatto che il meccanismo del finanziamento di progetti specifici attraverso obbligazioni o mutui con servizio del debito a totale carico dello Stato appare connesso alla esigenza di diluire negli anni futuri l'onere sul bilancio dello Stato, senza peraltro che possa venir meno l'impatto dell'onere sul mercato dei capitali al quale si finisce sempre per attingere per l'intero importo del finanziamento per la linea capitale.

Riguardo poi alle ultime osservazioni della Corte dei conti, la carenza di collegamento tra decisioni di finanziamento ed esame e valutazione dei programmi appare problema di natura squisitamente politica (peraltro già rilevato in più occasioni da questo Ministero) e causa non secondaria delle maggiori difficoltà della successiva verifica sulla attuazione dei programmi. In tale momento dell'azione ministeriale molto spesso l'inadeguatezza dei fondi deliberati dallo Stato e l'erogazione in tempi diversi, insieme ad evoluzioni e mutazioni nel quadro di riferimento programmatico, concorrono a determinare risultati economici talora anche molto distanti da quelli previsti nei programmi.

Oneri impropri, funzione di salvataggio, processi di risanamento e di ristrutturazione.

1. — *Oneri impropri.*

Innanzitutto si concorda con la Corte sull'esigenza che i criteri per la determinazione degli oneri impropri ed i mezzi per la loro copertura debbano essere stabiliti per legge, tenendo quindi distinti tali mezzi da quelli destinati ai fondi di dotazione degli Enti di gestione, così come precisato dalla legge n. 675 del 1977.

Relativamente alla osservazione afferente la mancanza di una valutazione a consuntivo compiuta dal Ministero sulla incidenza nella gestione dei due maggiori Enti delle aziende trasferite ex EGAM, ex SIR, ed ex EAGAT, si rappresenta quanto appresso:

2. — *Società ex EGAM.*

In merito alle società ex EGAM si fa presente che con decreto del 20 dicembre 1984, emanato di concerto con il Ministero del Tesoro, è stato approvato lo speciale conto reso dal Comitato di liquidazione del Patrimonio Egam relativo all'impiego degli apporti statali, ammontanti complessivamente a lire 729 miliardi, ricevuti dallo stesso Comitato in attuazione delle leggi 6 giugno 1977, n. 267 e 15 giugno 1978, n. 729.

Nel ricordare che copia di detto decreto è stata trasmessa alla Segreteria Generale della Corte dei conti, si aggiunge che per il finanziamento del programma di riordinamento delle società ex Egam inquadrate nell'IRI e nell'ENI sono stati conferiti agli stessi Enti, in aumento dei loro fondi di dotazione, rispettivamente lire 406 miliardi e lire 577 miliardi, a norma della citata legge 279 del 1978. Di tali finanziamenti gli Enti di gestione hanno dato conto nelle loro relazioni ai bilanci di esercizio nella parte riguardante gli andamenti economici settoriali.

Pertanto non sembra esatto che il Ministero non abbia compiuto una valutazione dell'incidenza sulla gestione dell'IRI e dell'ENI delle aziende ex Egam trasferite nel periodo 1978-1980; valutazione che è stata fatta al momento dell'approvazione ministeriale dei bilanci di esercizio dei detti Enti per il periodo considerato.

3. — *Ex SIR.*

Per quanto riguarda gli impianti e l'attività della SIR ceduti all'ENI in base alla legge 28 novembre 1980, n. 784 e al decreto-legge 9 novembre 1981, n. 721, convertito in legge 5 febbraio 1982, n. 25, si fa presente che tale trasferimento, disposto in data 8 gennaio 1982, ebbe decorrenza economica dall'11 dicembre 1981 (data di entrata in vigore del decreto-legge n. 721) incidendo quindi sul risultato ANIC già nell'esercizio 1981. La necessità di affrontare in modo radicale i problemi delle attività chimiche determinò un consistente impegno del Gruppo ENI per l'elaborazione di un programma di integrazione eco-

nomica delle diverse realtà chimiche e per la definizione di linee di intervento atte a consentire il risanamento e lo sviluppo dell'intero comparto della chimica a partecipazione statale.

Nell'ambito della strategia globale definita dal Gruppo ENI, in linea con gli indirizzi programmatici decisi dall'Autorità di Governo nel 1981, fu varata una nuova struttura organizzativa distinguendo le attività produttive mature da quelle caratterizzate da elevate potenzialità di prospettive di mercato e da quelle più sofisticate proiettate verso uno sviluppo di tecnologia. In particolare, mentre i settori della detergenza, delle fibre e agricoltura hanno raggiunto un equilibrio soddisfacente, i settori della chimica di base (etilene e materie plastiche) pur registrando notevoli miglioramenti, non hanno ancora recuperato le diseconomie logistiche e strutturali che penalizzano il sistema industriale del gruppo ENI rispetto alla concorrenza mondiale.

Inoltre, attraverso accordi di collaborazione sul piano internazionale (Enichem S.p.A. e ICI - Imperial Chemical Industry) il Gruppo ENI persegue l'obiettivo della razionalizzazione dei prodotti vinilici al fine di riportare in profitto un settore strutturalmente deficitario a causa, prevalentemente, del forte squilibrio in termini di capacità produttiva rispetto alla domanda.

Oltre alla linea di internazionalizzazione delle attività chimiche del Gruppo, da tempo evidenziata nei programmi e recepita a livello governativo e parlamentare, nell'anno 1986 sono stati completati gli investimenti di riduzione dei consumi energetici e di ammodernamento già avviati ed è stata, altresì, completata l'analisi tecnica delle ulteriori ottimizzazioni di cicli produttivi, di servizi e di *utilities* per gli impianti di comune interesse con la Montedison.

Il settore chimico del Gruppo ENI ha registrato i seguenti risultati economici: nel 1982 — 711 miliardi, nell'83 — 705 miliardi, nell'84 — 180 miliardi, nell'85 — 451 miliardi e nell'86 + 71 miliardi.

4. — *Ex EAGAT.*

Nel 1986 lo Stato con l'articolo 11 della legge 28 febbraio 1986, n. 41, ha stanziato a favore del Comitato di liquidazione ex EAGAT lire 25 miliardi annui per il triennio 1986-88 (in aggiunta a lire 15 miliardi per il 1984, articolo 4 legge 4 maggio 1983, n. 168 e a lire 15 miliardi per l'85, articolo 14 legge 22 dicembre 1984, n. 877). Tali finanziamenti, per gli ammontari già erogati comprendenti i 25 miliardi per il 1987, sono stati destinati, oltre che al ripianamento delle perdite pregresse, alla ricapitalizzazione delle aziende e ad una politica di sviluppo, determinando indubbiamente effetti positivi sul conto economico delle stesse aziende termali. La migliore situazione finanziaria delle aziende, l'adeguamento degli impianti nonché una più remunerativa struttura tariffaria riconosciuta nel 1986 dal Ministero della Sanità anche per il costante interessamento di questa Amministrazione, hanno consentito di procedere speditamente verso il risanamento delle società termali per le quali è previsto nel 1988 un riequilibrio della gestione considerato

anche che il Comitato può ancora contare sull'ulteriore finanziamento di lire 25 miliardi per lo stesso anno.

L'inversione di tendenza relativamente al risultato economico è databile dal 1984, come si può di seguito rilevare:

PERDITE DI GESTIONE

(miliardi di lire)

1981	1982	1983	1984	1985	1986
6,6	10,7	10,8	8,2	5,9	1

Il problema ancora non risolto relativamente al settore termale è costituito dall'assenza a tutt'oggi di un preciso quadro normativo di riferimento.

Peraltro una proposta di legge che sembrava aver raggiunto il consenso dei diversi gruppi politici è decaduta per l'interruzione della passata legislatura determinando la necessità di nuove iniziative legislative al riguardo.

5. — *RIBS e REL.*

Per quanto concerne le società RIBS e REL, operanti rispettivamente nel campo bieticolo-saccarifero e nell'elettronica dei beni di consumo, costituite, la prima con leggi 19 dicembre 1983, n. 700 e 4 giugno 1984, n. 194 con la partecipazione minoritaria dell'EFIM (2,976 per cento) e la seconda con decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 87, convertito in legge 5 marzo 1982, n. 63, con la partecipazione minoritaria dell'IRI (5 per cento), si fa presente che in ordine alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti (gestioni fuori bilancio) non è dato di poter interloquire trattandosi di interventi disposti da apposite leggi sulla base di piani specifici approvati dal Governo (CIPE o CIPI).

Smobilizzi - azionariato privato, collaborazioni, internazionalizzazione.

1) *Smobilizzi.*

La Corte dei conti, in merito agli smobilizzi, ha osservato che il quadro istituzionale rileva serie lacune nonché regole non adeguate o incerte rispetto alla rapidità delle trasformazioni in corso. In particolare ha rilevato la permanenza di una non uniformità delle norme legislative vigenti per i vari Enti di gestione e le incertezze interpretative e della prassi amministrativa nei riguardi soprattutto dell'IRI, gruppo la cui articolazione polisettoriale e il cui inserimento nel mercato pongono con maggiore frequenza ed importanza il problema dei confini con il settore privato.

Secondo l'Organo di controllo le circolari ministeriali 20 aprile 1983 e 19 ottobre 1984 non hanno dimostrato capacità di tenuta nel corso del 1985 e 1986, come è dimostrato dalle « anomalie e distorsioni »

della prassi applicativa riferibili in particolare alla vicenda SME, a quella Telit e alla cessione dell'Alfa Romeo. La Corte ricorda, altresì, che la relazione della Commissione di Studio sugli smobilizzi approvata a maggioranza, portata all'esame delle competenti Commissioni della Camera dei deputati non ha determinato l'approvazione di una risoluzione volta a stabilire indirizzi per il Governo.

Le osservazioni della Corte appaiono fondate specie con riferimento alla necessità di una revisione delle norme legislative che definiscono gli statuti degli Enti allo scopo di assicurare uniformità alle operazioni di acquisizione e cessione di partecipazioni azionarie, disposizioni che, attualmente disciplinano in modo diverso i rapporti tra il Ministero e ciascuno degli Enti di gestione.

Per quanto riguarda poi le singole operazioni richiamate nel documento della Corte le circolari ministeriali 28 aprile 1983 e 19 ottobre 1984 non hanno trovato applicazione in occasione dell'operazione SME e di quella, poi conclusasi positivamente, della cessione dell'Alfa Romeo alla Fiat.

Sostanzialmente aderente alle disposizioni delle circolari ministeriali appare la cessione a privati della Società Terme di Recoaro.

Talune importanti indicazioni della Commissione interministeriale di Studio sugli smobilizzi, sostanzialmente convergenti rispetto alle circolari ministeriali, hanno costituito un punto di riferimento del rapporto Ministero-ENI rispetto alla cessione a privati del gruppo Lanerossi.

L'operazione Italtel Telettra rientra in una categoria più articolata del rapporto pubblico/privato, giacché essa veniva a collocarsi in una prospettiva di collaborazione tra industria pubblica e industria privata, peraltro in termini tali da determinare la perdita del controllo societario del gruppo IRI-STET sulla Italdel, cioè in termini di perdita della maggioranza assoluta sulla società medesima in favore di una soluzione paritaria tra i due principali azionisti industriali, non solo e non tanto per il modo in cui venivano distribuiti i pacchetti azionari della Telit, quanto piuttosto per i termini dei patti parasociali che finivano per diventare elementi essenziali e fondamentali sui quali questo Ministero è chiamato a pronunciarsi potendo da essi discendere, in via di fatto, la perdita del controllo sulle società operative indipendentemente dalla misura delle quote di pacchetti azionari da cedere.

2) Azionariato privato, collaborazioni e internazionalizzazione.

Il rapporto tra il sistema a partecipazione statale ed i privati, a seguito anche del risanamento perseguito dai gruppi pubblici, negli ultimi tempi si è viepiù intensificato attraverso sia l'afflusso di risparmio privato nelle società a partecipazione statale quotate in Borsa sia la compartecipazione al capitale di rischio delle aziende pubbliche. Ciò al fine di ricercare sinergie con il risparmio e la imprenditoria privata utili all'adeguato dimensionamento delle imprese e alla diffusione crescente della proprietà azionaria, tale però da non contrastare con le esigenze di pubblico interesse nei settori strategici.

Altro obiettivo è quello della cooperazione fra le imprese a partecipazione statale e quelle private, anche estere, per mezzo di *joint ventures*, società miste, progetti comuni di ricerca e accordi.

La protezione sul piano internazionale delle aziende a partecipazione statale costituisce una scelta strategica del sistema al fine di consolidare e sviluppare la presenza operativa delle aziende interessate su più vasti mercati in grado di assicurare, attraverso la continua innovazione tecnologica, la competitività del sistema imprenditoriale pubblico nonché sbocchi commerciali più ampi con riflessi positivi sul piano occupazionale ed economico.

Presenza delle partecipazioni statali nei campi dei servizi pubblici e delle infrastrutture.

La Corte dei conti evidenzia, al riguardo, l'esigenza di una rigorosa verifica delle condizioni normative e finanziarie dell'estensione dell'area delle attività nel settore delle infrastrutture di base. La presenza all'interno del medesimo sistema imprenditoriale di attività in regime di concorrenza, di servizi resi in ragione di esclusiva e di opere o servizi in concessione pone l'esigenza di regole chiare a tutela, da un lato, della economicità di gestione degli Enti e delle società in essi inquadrate, dall'altro a garanzia di condizioni di parità e competitività (al di fuori dei casi di esclusiva o di privilegio disciplinati dalla legge) fra settore imprenditoriale a partecipazione statale e settore privato.

In questo quadro la Corte identifica alcuni temi chiave che esigono un insieme compiuto e rigoroso di informazioni.

Al riguardo si chiarisce che già prima delle osservazioni della Corte dei conti è stata avviata una indagine finalizzata ad una migliore definizione delle caratteristiche delle diverse situazioni nelle quali si configura il rapporto partecipazioni statali-Amministrazioni-Enti pubblici.

Infatti, in considerazione delle notevoli risorse stanziato dallo Stato per i cennati comparti, l'IRI, l'ENI e l'EFIM, al fine di contribuire al rilancio dello sviluppo economico ed industriale del Paese ed in particolare del Mezzogiorno, hanno messo in atto e posto allo studio molteplici iniziative, determinando duplicazioni e sovrapposizioni di interventi sia, talvolta, all'interno dei singoli Enti sia tra gli Enti stessi.

Il che ha posto al Ministero l'esigenza di una verifica per garantire il migliore sfruttamento dei mezzi finanziari e dei *know-how* specifici nel rispetto dei ruoli e delle vocazioni dei singoli gruppi industriali a partecipazione statale.

Infine, tenuto conto del notevole impegno finanziario gravante a carico dello Stato a sostegno degli interventi nei comparti sopra indicati, gli Enti di gestione, una volta precisato il loro ruolo in materia rispetto a quello dei privati e pur nella salvaguardia della loro autonomia decisionale, devono assicurare condizioni di massima efficienza imprenditoriale a livello delle singole aziende e di razionalizzazione e coordinamento delle iniziative nell'ambito della struttura di ciascun Ente.

ATTIVITA' DI PROGRAMMAZIONE

Le osservazioni critiche della Corte dei conti, per quanto riguarda l'attività di programmazione, si concretano innanzi tutto in quelle concernenti la complessità e la inefficacia delle procedure di esame e di approvazione dei programmi e del loro finanziamento; tali procedure sono fissate per legge (articoli 3-15-34 legge n. 468/78 e articolo 12 legge n. 675 del 1977). Su questo tema, però, la stessa Corte dei conti riconosce l'ambiguità della vigente disciplina legislativa, la conseguente opportunità di definire nuove regole generali e l'influenza negativa sulla programmazione della inadeguatezza della struttura organizzativa del Ministero.

Al riguardo si fa presente che anche allo scopo di facilitare la definizione delle suddette nuove regole si è provveduto a creare, nel 1986, una Commissione per i rapporti istituzionali fra Parlamento, Ministero ed Enti di gestione. Lo scioglimento anticipato della Legislatura non ha consentito di tradurre in provvedimento legislativo le indicazioni della Commissione.

Si fa presente altresì che la Corte dei conti, trattando del problema delle privatizzazioni accenna — peraltro in termini generali e non limitati alle privatizzazioni stesse — alla tendenza della Relazione Programmatica ad enunciare propositi generici, anziché precise opzioni e linee di strategia. In merito si osserva che nella Relazione Programmatica 1987 — elaborata nel 1986 prima della cessione dell'Alfa Romeo e del gruppo Lanerossi — esistono circa 20 pagine (da 15 a 34 nella numerazione dell'atto parlamentare Doc. XIII n. 4 - Ter Camera) concernenti le opzioni, gli indirizzi strategici e gli obiettivi globali del sistema delle PP.SS.

Esistono poi due pagine (19-20, par. 2, 3.2) in cui si indicano specificamente i settori di intervento nei quali è irrinunciabile la presenza delle PP.SS.

Altre pagine concernenti in sostanza le direttrici strategiche e gli obiettivi dei singoli Enti sono incluse nei loro programmi (parte generale) allegati alla Relazione Programmatica: IRI (da pag. 308 a 312), EFIM (da pag. 193 a 201), Ente Cinema (da pag. 585 a 594).

ATTIVITA' ISPETTIVA

Per quanto attiene all'attività dell'Ispettorato Generale per i servizi Ispettivi, la Corte dei conti nel proprio referto al Parlamento segnala la permanenza di carenze connesse alla limitatezza delle competenze, alla ridotta dotazione dei mezzi tecnici nonché al carattere puramente cartolare dei controlli esercitati.

Come già osservato in precedenti occasioni, trattasi di carenze di ordine strutturale connesse alla connotazione data al servizio Ispettivo

dall'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971; conseguentemente il loro superamento potrà aversi esclusivamente attraverso una revisione della cennata normativa che introduca una regolamentazione della funzione ispettiva più aderente alle esigenze di tempestività, efficienza e funzionalità rilevate anche dalla Magistratura di controllo.

GESTIONE

Le risultanze finali della gestione del bilancio 1986 evidenziano, in complesso, spese per miliardi 1.560,565 che sotto il profilo funzionale ed economico sono ripartiti come segue:

(in milioni di lire)

Classifica funzionale	Trasporti e comunicazioni		Azione e interventi in campo economico		In complesso
	Comp.	Residui	Competenza	Residui	
<i>Spese correnti</i>					
Personale in servizio	—	—	4.090,0	404,0	4.494,0
Personale in quiescenza	—	—	391,3	35,8	427,1
Acquisto beni e servizi	—	—	904,4	241,2	1.145,6
Trasferimenti	—	—	8,0	—	8,0
Somme non attribuibili	—	—	6,5	1,3	7,8
Totale spese correnti	—	—	5.400,2	682,3	6.082,5
<i>Spese c/capitale</i>					
Trasferimenti	—	—	25.000	34.482,7	59.482,7
Partecip. azion. e conf.	—	—	1.495.000	—	1.495.000,0
Totale spese c/capitale	—	—	1.520.000	34.482,7	1.554.482,7
In complesso	—	—	1.525.400,2	35.165,0	1.560.565,2

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tali spese, riguardate per «categorie economiche», evidenziano i seguenti risultati in milioni di lire:

	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti		Residui finali
			competenza	Residui	
RUBRICA 1					
Categoria 2	5.777,2	4.705,9	4.090,0	404,1	623,8
Categoria 3	456,0	397,6	391,3	85,8	24,0
Categoria 4	1.826,9	1.727,0	904,4	241,2	948,0
Categoria 5	8,0	8,0	8,0	—	—
Categoria 9	6,5	6,5	6,5	1,3	—
Totale Rubrica 1	8.074,6	6.845,0	5.400,2	682,4	1.595,8
RUBRICA 2					
Categoria 12	25.000,0	25.000,0	25.000,0	34.482,7	—
Categoria 13	1.495.000,0	1.495.000,0	1.495.000,0	—	30.000,0
Totale Rubrica 2	1.520.000,0	1.520.000,0	1.520.000,0	34.482,7	30.000,0
Totale minist.	1.528.074,6	1.526.845,0	1.525.400,2	35.165,1	31.595,8

La Rubrica 1 riguarda le spese correnti e, tra queste, quelle indicate nelle categorie 2^a e 3^a si riferiscono alle spese per il personale in servizio ed in quiescenza, mentre quelle di 4^a categoria — Acquisto di beni e servizi — attengono principalmente alle spese di fitto dei locali destinati ad uffici del Ministero che hanno una incidenza del 78 per cento sulle spese di 4^a categoria.

I pagamenti effettuati sugli impegni indicati nella 5^a categoria — Trasferimenti — sono correlati a sussidi erogati a dipendenti dell'Amministrazione.

La Rubrica 2 riguarda le spese in conto capitale.

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

I mezzi complessivamente erogati, relativi sia alla competenza 1986 sia al conto residui 1985, sono ammontati a lire milioni 1.554.482,7 come dettagliatamente esposto nel prospetto che segue (con valori in milioni di lire):

Enti	Residui	Competenza 1986	Totale
IRI	—	905.000,0	905.000,0
E.N.I.	34.482,7	125.000,0	159.482,7
E.F.I.M.	—	435.000,0	435.000,0
E.A.G.C.	—	30.000,0	30.000,0
Ex EAGAT	—	25.000,0	25.000,0
Totale	34.482,7	1.520.000,0	1.554.482,7

Nel corso del 1986, in relazione alle esigenze di reperimento dei mezzi finanziari indispensabili agli Enti di gestione per la realizzazione dei rispettivi programmi, sono stati disposti i seguenti pagamenti di quote di aumento dei fondi di dotazione:

- 1) lire 870 miliardi in favore dell'IRI in attuazione dell'articolo 11, 13° comma, della legge 28 febbraio 1986, n. 41;
- 2) lire 35 miliardi in favore dell'IRI, per le esigenze della GEPI, in attuazione dell'articolo 14, 10° comma, della legge 22 dicembre 1984, n. 887;
- 3) lire 90 miliardi in favore dell'ENI da destinarsi alla riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis, in attuazione dell'articolo 1, 1° e 2° comma, della legge 27 giugno 1985, n. 351;
- 4) lire 35 miliardi in favore dell'ENI, per le esigenze della GEPI, in attuazione dell'articolo 14, 10° comma, della legge 22 dicembre 1984, n. 887;
- 5) lire 400 miliardi in favore dell'EFIM, in attuazione dell'articolo 11, 13° comma, della legge 28 febbraio 1986, n. 41;
- 6) lire 35 miliardi in favore dell'EFIM, per le esigenze della GEPI, in attuazione dell'articolo 14, 10° comma, della legge 22 dicembre 1984, n. 887;

- 7) lire 30 miliardi in favore dell'EAGC, in attuazione dell'articolo 11, 13° comma, della legge 28 febbraio 1986, n. 41;
- 8) lire 25 miliardi in favore del Comitato di liquidazione EAGAT, in attuazione dell'articolo 11, 10° comma, della legge 28 febbraio 1986, n. 41.

Dal rapporto tra i pagamenti effettuati in conto competenza 1986 e le somme stanziare in bilancio emergono i seguenti coefficienti di realizzazione:

TITOLO I $\frac{5400,2}{8074,6} = 66,88$ per cento, inferiore al coefficiente di

realizzazione medio dell'87,74 per cento relativo al quinquennio 1981/1985. I valori che più significativamente hanno concorso alla riduzione del coefficiente di realizzazione rispetto al periodo pregresso sono quelle afferenti le categorie 2 e 4 della Rubrica 1^a.

TITOLO II $\frac{1.520.000,0}{1.520.000,0} = 100$ per cento, superiore al coefficiente

di realizzazione medio del 99,79 per cento relativo al quinquennio 1981/1985.

LEGGE 26 MAGGIO 1975, N. 184

In ordine all'attuazione della legge 26 maggio 1975, n. 184, si precisa, innanzitutto, che la S.p.A. AERITALIA (dopo aver interamente fruito del finanziamento di 150 miliardi) ha provveduto a versare in conto entrate eventuali del tesoro, in ottemperanza dell'obbligo fissato dall'articolo 3, lettera c), della legge n. 184 del 1975, e dall'articolo 10 della convenzione, i seguenti importi:

	(lire)
Rendiconto anno 1981	41.238.470
Rendiconto anno 1981	238.894
Rendiconto anno 1982	178.143.455
Rendiconto anno 1983	260.402.955
Rendiconto anno 1984	221.236.360
Rendiconto anno 1985	180.442.465
Rendiconto anno 1985	123.590
Rendiconto anno 1986	221.461.280

Tali importi sono stati ottenuti applicando l'aliquota del 2 per mille sui rendiconti 1981-1985; sul rendiconto 1986 risultano applicate l'aliquota del 2 per mille e dell'1,5 per cento, atteso che gli incassi si riferiscono in parte a serie comprese tra la prima e la 200^a ed in parte tra la 201^a e la 231^a.

Relativamente alla domanda di arbitrato, si conferma che questa Amministrazione ritiene assolutamente infondate le pretese della concessionaria, come già rappresentato all'Avvocatura Generale dello Stato; si conferma, altresì, la designazione del Generale Isp. G.A. Mario Marconi quale consulente per le attività connesse al giudizio arbitrale.

che, in base a quanto stabilito dalla legge, si
dovrebbe procedere alla nomina di un
comitato di esperti per studiare le
questioni relative alla riforma della
giustizia.

Il ministro ha poi riferito che, in
virtù della legge, si è provveduto
alla nomina di un comitato di esperti
per studiare le questioni relative
alla riforma della giustizia.

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

Con riguardo alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato nei confronti del Ministero del turismo e dello spettacolo, si ritiene di poter concordare con le valutazioni espresse dalla Corte, sottolineando, al tempo stesso, come non sia sfuggito all'Organo di controllo il disagio di questa Amministrazione che, a fronte di una sempre più piena assunzione delle competenze nel campo del turismo — conseguenti alla completa attuazione della legge n. 217 del 1983 — e dello spettacolo, ha visto aggiungersi anche nuove competenze nel settore dello sport, senza che siano stati minimamente modificati i suoi ruoli organici e la sua struttura.

Tale situazione, aggravata dalle difficoltà di espletare i concorsi banditi, impedisce e frena di fatto una efficiente attività del Ministero: ciò è tanto più dannoso in settori importanti e di alto contenuto sociale come quelli nei quali questa Amministrazione esplica i propri compiti istituzionali.

Peraltro, la Corte ha pure evidenziato come la mancata approvazione da parte del Parlamento delle leggi di riforma dei singoli settori dello spettacolo, abbia impedito il completamento della strategia di riforma, del rapporto Stato-spettacolo avviata nel 1985 con l'istituzione del « F.U.S. » ad opera della legge n. 163 del 1985.

Si trattava di disegni di legge con i quali il Ministero intendeva rovesciare le ottiche tradizionali con le quali detto rapporto era stato fino ad allora vissuto, razionalizzando, al tempo stesso, i sistemi di intervento nei singoli settori, attraverso una rivisitazione creativa dei moduli ordinamentali.

La finalità ultima era quella di far sì che il sostegno finanziario dello Stato potesse essere utilizzato al meglio, affinché il Fondo unico raggiungesse, attraverso l'eliminazione degli sprechi da assistenzialismo esasperato, livelli di perfetta adeguatezza alle esigenze di reale sviluppo e diffusione dello spettacolo nel Paese.

In merito alle singole osservazioni formulate si ritiene opportuno precisare, per quanto attiene ai capitoli 1561 e 1562 (interventi diretti da parte del Ministero nel settore del turismo), che, proprio in relazione a precedenti annotazioni dell'Organo di controllo, con circolare nn. 1 e 2/VI/tur. dell'8 luglio 1987 pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 169 del 22 luglio 1987, si è provveduto a regolamentare le procedure per l'assegnazione di contributi previsti dalle leggi n. 702 del 1955 e n. 174 del 1958.

Per quanto concerne le attività di coordinamento nel campo del turismo, previste dalla legge n. 217 del 1983, si segnala che i Comitati

previsti dalla citata legge stanno svolgendo con maggiore frequenza il loro compito, pur essendo ancora carente la necessaria continuità di rapporti in sede tecnica tra le strutture dell'Amministrazione centrale e le strutture regionali, collaborazione che, peraltro, ha dato ottimi risultati e la cui continuità è stata auspicata anche da parte degli operatori, nel corso della recente III Conferenza Nazionale del Turismo.

Per ciò che riguarda, infine, il settore dello spettacolo, non si riscontrano nella relazione particolari motivi sui quali svolgere considerazioni diverse da quelle contenute nella relazione che il Ministero ha presentato al Parlamento sulla gestione del F.U.S. 1986.

Peraltro, pur condividendo le osservazioni concernenti gli incentivi alla produzione dei cortometraggi (pag. 547), si ritiene che questo particolare settore potrà trovare adeguato rilancio nell'ambito dei progetti di riforma allo studio della scrivente Amministrazione.

MINISTERO DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI

UFFICIO CENTRALE PER I BENI ARCHIVISTICI

Si fa in primo luogo presente che quanto rilevato dal supremo organo di controllo in ordine alla grave situazione finanziaria e di organico degli Istituti archivistici recepisce pienamente le considerazioni espresse a riguardo da questo Ufficio Centrale in sede di relazione all'Ufficio Controllo Atti della Corte stessa.

Per quanto, infine, riguarda il mancato smaltimento dei residui passivi, si ritiene che detta disfunzione sia imputabile essenzialmente ai seguenti fattori:

1) tardiva approvazione della legge di assestamento del bilancio (legge 17 ottobre 1986, n. 688);

2) inadeguatezza dell'attuale normativa contabile e del sistema dei controlli risalenti a oltre sessanta anni fa, rispetto alle esigenze di celerità e efficienza, particolarmente avvertite in una Amministrazione tecnica, quale quella dei Beni Culturali e Ambientali.

Si sente, infine, il dovere di precisare, che, contrariamente a quanto affermato a pag. 61 (nota 1) della relazione di cui trattasi, l'accesso agli Archivi di Stato non è subordinato al pagamento di alcuna tassa di ingresso, trattandosi di Istituti di ricerca, la cui natura è del tutto diversa da quella dei musei, gallerie, monumenti e zone archeologiche dello Stato.

UFFICIO CENTRALE PER I BENI AMBIENTALI ARCHITETTONICI, ARCHEOLOGICI, ARTISTICI E STORICI

CONSIDERAZIONI GENERALI

Il giudizio essenzialmente positivo espresso dalla Corte dei conti sulla generale politica di interventi posta in essere dalla Amministrazione costituisce un dato particolarmente significativo, considerati i rilievi formulati negli anni precedenti nei confronti dell'attività del Ministero, caratterizzata, a detta del citato Organo di controllo da scarsa dinamicità e limitata incidenza nel quadro della più generale azione di Governo.

Tale giudizio è il riconoscimento del quotidiano impegno dell'Amministrazione chiamata, pur con le insufficienti risorse finanziarie e con la scarsità di organici, a soddisfare le esigenze della collettività e ad intervenire con la dovuta tempestività per il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale.

Quanto sopra trova pieno riscontro nell'accresciuto flusso di visitatori presso gli Istituti d'antichità e d'arte che, grazie anche all'applicazione della legge n. 332 del 1985, ha consentito di destinare il maggior introito conseguito a lavori di ammodernamento delle strutture museali.

In tale settore, pur dovendosi registrare positivi risultati permangono, tuttavia, alcune disfunzioni per l'insufficienza delle dotazioni organiche che non garantiscono, in via permanente, una diversa apertura degli Istituti e complessi museali, più rispondente alle attuali istanze sociali.

Significativo, del pari, è il riconoscimento da parte della Corte dei conti dell'azione svolta dal Ministero nel campo della tutela ambientale, settore di difficile gestione per la pluralità di interessi pubblici coesistenti.

Le leggi n. 47 e n. 431 del 1985, rafforzando i poteri di intervento riconosciuti a questo Ministero e, di conseguenza, il ruolo di quest'ultimo anche nei confronti degli Enti locali, hanno consentito l'adozione di una serie di provvedimenti mirati alla salvaguardia di zone ed ambiti territoriali di riconosciuto interesse naturalistico e, come tale, tutelati attraverso strumenti vincolistici.

ARTICOLAZIONE STRUTTURALE

Non si può negare che la eventuale emanazione della nuova legge di tutela, e la necessità di una ridefinizione normativa di taluni concetti fondamentali che sono alla base dell'azione di tutela medesima, potrebbero consentire di superare quella fase di transizione che in parte caratterizza l'Amministrazione costretta, ancora oggi, ad operare con il ricorso a

procedure anacronistiche ed a strutture essenzialmente superate, che mal si conciliano comunque, con le esigenze di una Amministrazione efficiente e moderna.

In tale contesto la mancata regolamentazione delle disposizioni di cui alla legge n. 512 rappresenta indubbiamente un vuoto normativo che appare urgente colmare, stante la necessità di determinare un modo chiaro ed univoco i rapporti intercorrenti tra Stato e privato.

Quanto infine, alla legge n. 449 del 1987, di conversione del D.L. 11 marzo 1987, n. 176 concernente « Interventi urgenti di adeguamento strutturale e funzionale di immobili destinati a Musei, Archivi e Biblioteche... » v'è da considerare che detta legge, che viene a concludere un iter normativo particolarmente travagliato, consentirà all'Amministrazione di operare per una migliore fruizione del patrimonio culturale attraverso una serie di interventi di particolare rilievo da avviare nel corso del 1988.

ASPETTI FINANZIARI

Le considerazioni della Corte in merito alle percentuali dei residui alla chiusura dell'esercizio finanziario 1986 non tengono conto della distinzione tra residui fisiologici e residui patologici.

La struttura del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, la sua atipicità, dovuta essenzialmente alle procedure amministrative vigenti, rivestono peculiarità tali da non consentirne l'assimilazione ad altre Pubbliche Amministrazioni.

Il cennato giudizio della Corte non dovrebbe, pertanto, prescindere da tale diversificazione, alla quale si aggiungono ulteriori fattori, esterni all'Amministrazione, ma in grado di imprimere particolari ritmi alla gestione finanziaria.

E', appunto, il caso della tardiva erogazione dei fondi conseguenti all'« assestamento » di bilancio che, intervenendo, ormai di regola, in chiusura di esercizio, fa sì che detti fondi nascano virtualmente già come residui.

Altrettanto dicasi per i fondi stanziati da leggi speciali, materialmente disponibili nella loro totalità ad esercizio finanziario ormai inoltrato, come prevedibilmente avverrà per i fondi della legge n. 449 del 1987.

Al fine, pertanto, di contenere gli effetti negativi derivanti dalla presenza di residui, appaiono urgenti correzioni di carattere normativo, che consentano lo snellimento delle spese.

Quanto al ricorso agli ordini di accreditamento, esso, più che una « tendenza », costituisce una peculiarità attinente alle modalità di materiale erogazione dei fondi, legati alla specificità degli interventi ed alle necessità di esecuzione dei lavori.

UFFICIO CENTRALE PER I BENI LIBRARI
E GLI ISTITUTI CULTURALI

In merito alle osservazioni della Corte dei conti si precisa quanto segue:

Per i rendiconti di gestione degli Istituti Centrali (Patologia del Libro e Catalogo Unico) e della Biblioteca Nazionale Centrale di Roma degli anni 1984 e 1985, questo Ufficio Centrale fa presente di averli sottoposti al controllo della Ragioneria Centrale, dopo aver proceduto, come richiesto dalla stessa Ragioneria, ad un loro esame ed all'ottenimento dei necessari chiarimenti ed all'integrazione della documentazione mancante;

Per quanto concerne invece le osservazioni della Corte dei conti sul sistema di erogazione dei contributi agli Enti Culturali (Cat. V - trasferimenti), (sistema, per la Corte oscillante tra la obbligatorietà troppo rigida e la discrezionalità, con rischi di assistenzialismo e auspicandone la revisione), non si può non ricordare che l'intervento finanziario in favore degli Enti Culturali è regolato dalla legge 2 aprile 1980, n. 123 ed in particolare:

a) la Tabella delle Istituzioni culturali, ai sensi dell'art. 1, quarto comma della suddetta legge, ha validità triennale; pertanto nell'anno 1986 è entrata in vigore quella emanata con il D.P.R. 6 gennaio 1984;

b) la concessione dei contributi annuali, che questo Ministero può concedere ai sensi dell'art. 3 della citata legge, a favore di Istituti Culturali di interesse nazionale, è subordinata al possesso da parte degli Istituti Culturali di alcuni requisiti di carattere generale e cioè:

abbiano svolto attività da almeno un triennio;

svolgano servizi nel campo culturale;

promuovano attività di ricerca;

svolgano attività sulla base di un programma almeno triennale e dispongano delle attrezzature per l'attuazione di tale programma.

Questo Ufficio, provvede, poi, ad esaminare la documentazione (tra cui anche i bilanci preventivi e consuntivi) che comprovi il possesso di tali requisiti, o a richiederla qualora mancasse o fosse incompleta.

La decisione formale di concessione del contributo è sottoposto al preventivo parere del Comitato di Settore per gli Istituti Culturali ed all'approvazione dell'onorevole Ministro, con piani di ripartizione.

Per quanto riguarda la sollecitata riforma della normativa della già citata legge n. 123 del 1980, questo Ufficio, pur riconoscendo che nes-

suna norma è perfetta in senso assoluto, e quindi che la legge n. 123 può essere soggetta a miglioramenti, è del parere che il bilancio di sette anni di applicazione di tale normativa sia più che positivo e che gli scopi che il Parlamento si era proposto di conseguire, con tale strumento, siano stati puntualmente perseguiti.

Anche il Comitato di Settore per gli Istituti Culturali, ha espresso, al riguardo, un parere sostanzialmente positivo.

Infine, come rilevato dalla Corte dei conti, la mancanza di organi periferici (soprintendenze ai Beni Librari) passati alla Regione, in applicazione del D.P.R. n. 3 del 1972, costringe questo Ufficio Centrale ad operare con difficoltà nei vari rami di competenza.

**MINISTERO PER GLI INTERVENTI STRAORDINARI
NEL MEZZOGIORNO**

Per quanto particolarmente attiene a questa Amministrazione è da osservare anzitutto che la Corte, nella prima parte della relazione, con le sue considerazioni a carattere generale relative al bilancio e all'ordinamento contabile, riscontra nel caso del Mezzogiorno la sussistenza di vari problemi di raccordo con la programmazione della finanza pubblica.

Al riguardo la Corte, pur rilevando che non vi sarebbe stato confronto e riscontro tra programma triennale e piano annuale per il Mezzogiorno da un canto e documento programmatico finanziario e bilancio triennale dall'altro, ritiene persuasiva, sul piano normativo di cui alle leggi n. 651 del 1983 e 64 del 1986, la concentrazione della « verifica delle compatibilità e delle coerenze » nell'attività di programmazione della finanza pubblica.

L'adeguamento dell'attività programmatica strettamente concernente il Mezzogiorno a tali previsioni normative costituisce quindi un problema di politica generale di governo.

Specifiche critiche vengono invece rivolte dalla Corte, nella trattazione dell'argomento delle gestioni fuori bilancio, al sistema della dotazione finanziaria assentita a favore dell'Ufficio speciale per la ricostruzione delle zone terremotate, presso il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, dall'articolo 9, comma 4, del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, convertito nella legge 29 aprile 1982, n. 187.

In generale la Corte osserva che tali gestioni, vietate in via di principio dall'articolo 5 della legge 5 agosto 1987, n. 468, devono essere strettamente limitate nel tempo, ai sensi dell'articolo stesso, in caso di loro straordinaria istituzione.

A tanto può replicarsi che la specifica gestione di che trattasi, autorizzata per esigenze del tutto eccezionali dalla predetta norma dell'articolo 9 del decreto-legge n. 57 — norma da considerarsi quindi a carattere speciale in coerenza con il pur citato articolo 5 della legge n. 468 — ha una durata necessariamente temporanea, la quale è peraltro connessa con quella degli interventi a favore delle zone colpite dal sisma del novembre 1980 e febbraio 1981.

Particolarmente in ordine alla gestione del detto Ufficio speciale per il terremoto la Corte censura i criteri di assunzione del personale, che è stato reclutato in difformità dal sistema costituzionale del pubblico concorso ed immesso poi in pianta stabile nei ruoli dell'Agenzia per la Promozione dello Sviluppo del Mezzogiorno.

Rispetto al cennato rilievo deve controdedursi che l'attività amministrativa di costituzione dei rapporti di lavoro in questione è stata esercitata nel pieno rispetto della norma.

Così, sia per quanto attiene alla originaria utilizzazione dei dipendenti stessi, che è stata effettuata anche con la chiamata precaria di

elementi esterni in virtù delle facoltà attribuite al Ministro dal ripetuto articolo 9 del decreto-legge n. 57, sia per quanto attiene alla loro stabile immissione in ruolo da parte dell'Agenzia che, come del resto riconosce la Corte, ha proceduto secondo le previsioni di cui all'articolo 16 della legge 1° marzo 1986, n. 64.

Riguardo, inoltre, alla osservazione della Corte, avanzata in forma meramente ipotetica rispetto alla gestione dei fondi per il terremoto — nel senso cioè che questa poteva essere affidata ad esaurimento all'Agenzia per la Promozione dello Sviluppo del Mezzogiorno —, non sembra che tale ipotesi si trovi in linea con i criteri di gestione finanziaria demandata all'Agenzia stessa dalla nuova legge organica per il Mezzogiorno 1° marzo 1986, n. 64.

In ordine all'industrializzazione del Mezzogiorno la Corte censura infine, nella seconda parte della relazione, la mancata attuazione da parte del CIPI delle norme di cui al primo e al secondo comma dell'articolo 9 della ripetuta legge n. 64 del 1986, che prevedono, rispettivamente, la determinazione degli obiettivi di riequilibrio territoriale e di sviluppo dei territori meridionali, nonché il coordinamento delle agevolazioni introdotte dalla stessa legge n. 64 con quelle di altre norme statali, oltre che regionali e comunitarie.

Quanto al primo rilievo può replicarsi che un inizio di realizzazione del cennato obiettivo di riequilibrio territoriale è stato effettuato con il primo piano annuale di attuazione del programma triennale di sviluppo del Mezzogiorno, approvato il 29 dicembre 1986, il quale ha stabilito che l'aumento di contributo per effetto di particolari localizzazioni degli impianti industriali vada graduato in relazione ad insediamenti per vaste fasce territoriali.

Rispetto al secondo rilievo può invece assicurarsi che questa Amministrazione ha già avanzato al Ministero del Bilancio, fin dal 5 novembre 1986, le proposte di competenza da sottoporre all'esame del CIPI e che comunque, nelle more dell'adozione di idonei provvedimenti in materia, soprattutto occorrenti sotto il profilo procedurale, viene rigorosamente applicata la disposizione, di cui al citato comma secondo, lettera a), della legge n. 64, la quale impone che in caso di concorso di incentivi, l'agevolazione complessiva non possa superare il 75 per cento dell'investimento ammesso a contributo.

Per concludere, è da far presente che nel contesto della relazione in oggetto non si riscontrano altre osservazioni sull'attività di competenza di questa Amministrazione, rinvenendosi solo cenni descrittivi del sistema delle norme e della organizzazione degli uffici riguardanti l'intervento straordinario.