

CAPITOLO V

MINISTERO DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali.* — Insoddisfatta, anche nel 1980, è rimasta l'attesa della legge di tutela dei beni culturali, la cui emanazione, prevista per la fine del 1979 dall'articolo 48 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, avrebbe dovuto conferire al Ministero un più stabile assetto funzionale e strutturale.

Nella prospettiva, ancora indefinita, di una soluzione dei problemi che restano alla base di tale ritardo, attinenti, tra l'altro, alla necessità di armonizzare convenientemente i rapporti di competenza tra Stato e regioni, persiste, quindi, lo stato di transitorietà e di incertezza in cui le strutture ministeriali, non ancora pervenute ad un sufficiente grado di compattezza e di omogeneità, versano fin dalla loro origine (1).

Situazione questa che non manca di riflettersi, talvolta negativamente, sulla funzionalità dell'apparato, proprio con riguardo a quell'azione di impulso e di programmazione degli interventi di tutela e di valorizzazione del patrimonio artistico, culturale e ambientale che aveva rappresentato il motivo ispiratore e la finalità più qualificante della creazione del nuovo organismo; del che è riprova in taluni aspetti della gestione finanziaria che evidenziano, come più oltre riferito, una scarsa dinamicità della spesa da ricollegare in buona parte a carenze previsionali.

Altri aspetti funzionali di più specifico rilievo, valgono, poi, a sottolineare l'esigenza dell'attesa legge-quadro che tenda a definire

(1) Com'è noto, il Ministero, istituito con decreto-legge 14 dicembre 1974 convertito nella legge 29 gennaio 1975, n. 5, è stato realizzato scorporando una serie di attribuzioni e di strutture dal Ministero della pubblica istruzione, dal Ministero dell'interno e anche dalla Presidenza del Consiglio. Nelle sue precedenti relazioni la Corte ha sovente osservato come la demarcazione tra i vari comparti, tuttora in certa misura esistente, sia una delle cause che non consentono ancora un adeguato funzionamento del nuovo organismo, malgrado l'apporto di strumenti partecipativi e collegiali, che ha rappresentato l'elemento di maggiore innovazione.

il ruolo del dicastero anche in relazione ad altre aree di amministrazione. Si consideri, al riguardo, la permanenza, nell'ambito di competenza dell'Amministrazione dei lavori pubblici, di talune attribuzioni in materia di lavori in edifici statali e non statali di interesse storico o artistico soggetti alla legge 1° giugno 1939, n. 1089 (2); il che determina, oltretutto, possibilità di ritardi nelle procedure di intervento per le previste necessità di accordi tra le due Amministrazioni sulla progettazione e sulle modalità di esecuzione delle opere.

In un altro settore istituzionale, quello della tutela e della valorizzazione dei beni librari, sembra, inoltre, costituire un limite alle funzioni di indirizzo e di coordinamento che l'Amministrazione è tenuta a svolgere sul piano nazionale, la mancanza di idonei strumenti a livello periferico atti a fornire quel flusso di informazioni e di suggerimenti che è indispensabile per l'esercizio delle funzioni suddette (3).

L'esigenza di definire con sufficiente chiarezza i limiti e la portata dell'azione ministeriale sembra avvertita, poi, nel settore delle bellezze naturali per la cui tutela, affidata per delega alle regioni (articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977), i pur previsti poteri di intervento inibitorio e sostitutivo dell'Amministrazione pongono non semplici problemi connessi alla esistenza di tendenze riduttive dell'area di applicazione dei vincoli panoramici (4).

Nella prospettiva di una revisione delle attribuzioni e delle strutture del Ministero connessa all'emanazione della legge di tutela sembra collocarsi, inoltre, come elemento concorrente di non trascurabile rilievo, la profilata eventualità che nel quadro di una generale riforma delle Amministrazioni centrali, le competenze del dicastero dei beni culturali vengano modificate ed arricchite, per connessione di materia, con l'apporto di importanti settori operativi (5); il che

(2) L'articolo 1 della legge 14 marzo 1968, n. 292, autorizza il Ministero dei lavori pubblici a provvedere, assumendo l'onere nel proprio bilancio, ai lavori di natura statica e strutturale, di manutenzione straordinaria, di restauro ed impianto di apparecchiature tecniche su tali edifici e su quelli anche non di interesse storico e artistico adibiti a sede di raccolte museali o di servizi ad esse inerenti che perseguono finalità artistiche e culturali. L'intervento degli organi del Ministero dei beni culturali è previsto come accessorio, sotto forma di « intesa » sui progetti e le modalità di esecuzione soltanto quando ricorrono particolarità tecnico-artistiche dell'opera da realizzare (articolo 3 della legge citata).

(3) Con l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, si ricorda, vennero trasferite alle regioni le soprintendenze ai beni librari allora operanti presso il Ministero della pubblica istruzione.

(4) Sui connessi problemi è stato, nel 1980, chiesto un parere all'Avvocatura generale dello Stato.

(5) Una Commissione di studio presso il Ministero per la funzione pubblica ha formulato il suggerimento che al Ministero, con la nuova denominazione di Ministero per la scienza e la cultura, vengano attribuite competenze in materia di spettacolo (la cui attribuzione al Ministero dei beni culturali era stata già prevista dallo stesso atto normativo istitutivo del nuovo organismo) di ricerca scientifica e di università.

Verrebbero escluse le attuali attribuzioni in materia di tutela del paesaggio.

darebbe luogo a problemi, di non certo rapida soluzione, in ordine alle esigenze di integrazione e di armonizzazione dei vari elementi strutturali.

b) *Note sullo stato di previsione.* — Com'è noto, la struttura dello stato di previsione del Ministero rispecchia, nelle sue linee generali, la ripartizione amministrativa dei vari servizi, evidenziando un'articolazione dei comparti corrispondente a quella tradizionale, preesistente alla formazione del dicastero; il che, come altre volte sottolineato, non giova a quell'unità e coesione di indirizzi programmatici che la caratteristica atipica delle funzioni ministeriali nel campo della valorizzazione dei beni culturali dovrebbe postulare. Anche il problema della struttura del bilancio si propone, quindi, in connessione alla globale riconversione del modello di amministrazione che dovrebbe trovare spazio in occasione della legge di tutela.

Notazioni più specifiche attengono alla qualificazione e specificazione della spesa che non sempre appaiono adeguate, anche sotto il profilo della classificazione economica. Ciò va detto con riguardo tra l'altro, ai non pochi capitoli la cui denominazione presenta caratteri di relativa genericità ed indeterminatezza che contrastano con l'esigenza di individuare l'esatto contenuto delle finalità che il limite di spesa consente di perseguire. L'uso che, talvolta promiscuamente, viene fatto di termini come « restauro », « ripristino », « conservazione » (6), può, infatti, apparire inidoneo ai fini della distinzione tra l'attività di mero mantenimento del bene e quella intesa alla sua valorizzazione ed al suo arricchimento. Il trasferimento tra gli oneri in conto capitale, operato nell'esercizio 1979, di numerose spese di restauro, espressione di una scelta tendente a privilegiare l'aspetto incrementale dell'intervento, sembra aver risolto il problema solo in parte, continuando a persistere sia nel titolo I della spesa corrente, sia nel titolo II, una serie di oneri per i quali sembra necessaria una enucleazione e collocazione più appropriata (7).

(6) Tra i capitoli in cui è evidente la commistione si ricordano: il capitolo 1535 (restauro di materiale bibliografico raro e provvidenze per impedirne il deterioramento); il capitolo 1547 (ripristino e restauro del patrimonio librario ecc.); il capitolo 1610 (contributi per ripristino e restauro del patrimonio librario delle zone terremotate ecc.); il capitolo 2035 (custodia, manutenzione, conservazione, restauro di monumenti ecc.); il capitolo 2045 (restauro e conservazione di opere ecc.); il capitolo 2050 (ripristino e restauro del patrimonio ecc.); il capitolo 2052 e il capitolo 2057 (ripristino e restauro del patrimonio monumentale e, rispettivamente, del patrimonio architettonico ecc., del Friuli-Venezia Giulia; il capitolo 2113 (restauro e conservazione di opere d'arte ecc. non statali); il capitolo 2123 (ripristino e restauro del patrimonio monumentale ecc.); il capitolo 3050 di nuova istituzione (restauro del patrimonio archivistico statale); il capitolo 8006 (restauro e valorizzazione dei monumenti ecc.); il capitolo 8008 (ripristino e restauro del patrimonio architettonico ecc.); il capitolo 8100 (restauro e valorizzazione ecc.); il capitolo 8101 (ripristino e restauro ecc.).

(7) Oltre a quelli indicati nella nota che precede, significativo, anche, di una eterogeneità e promiscuità dell'oggetto, è il capitolo 2058 riguardante il complesso archeologico di Pompei ove sono previste spese per manutenzione, protezione, completamento, restauro di edifici ed oggetti mobili, ristruttur.

Ad ulteriori considerazioni, anch'esse attinenti ad esigenze di chiarezza e specificità della spesa, induce il rilievo di alcuni capitoli per trasferimenti correnti, ove l'uso promiscuo e indifferenziato di varie voci di intervento (sovvenzioni, sussidi, contributi, premi, assegni, dotazioni, concorsi) richiederebbe una più rigorosa disciplina terminologica che tenga conto, quanto meno, della distinzione tra le forme di trasferimento previste direttamente dalla legge e quelle affidate, invece, al potere discrezionale dell'Amministrazione (8).

c) *Aspetti finanziari della gestione.* — Una prima nota di un certo rilievo concerne il divario tra le previsioni iniziali e quelle definitive, sia di competenza sia di cassa, a fronte della relativa stabilità che aveva contrassegnato le previsioni di competenza dell'esercizio precedente (9).

Lo stanziamento iniziale di competenza, pari a 296,3 miliardi, ha, infatti, registrato un aumento del 38,2 per cento e quello di cassa (335,4 miliardi) un incremento ancora maggiore (55,5 per cento).

Vi è da precisare che, tanto nell'ambito della competenza quanto in quello di cassa, due sono stati i fattori determinanti che hanno inciso sulle previsioni iniziali: gli aumenti delle retribuzioni e degli assegni al personale e l'apporto dei fondi per l'occupazione giovanile. Il primo dei due fattori è comune alle altre Amministrazioni, mentre, per il secondo, va tenuto presente che il relativo onere, come di consueto, non era stato quantificato nella legge di bilancio (10), per cui lo stanziamento è intervenuto ad esercizio inoltrato. Le variazioni arretrate sulla previsione di competenza da entrambi i fattori sono state pari al 76 per cento circa (54 miliardi per la sola occupazione giovanile); quelle concernenti la previsione di cassa sono state di circa il 90 per cento (112,7 miliardi per l'occupazione giovanile).

Il secondo dato di rilievo della gestione evidenzia un consistente aumento dei residui passivi, soprattutto di stanziamento, ed una scarsa dinamicità delle erogazioni che ha posto in luce un notevole divario rispetto alle previsioni di cassa.

In particolare, su uno stanziamento definitivo di competenza pari a 409,6 miliardi, il totale degli impegni è ammontato a 407,5

razione di laboratori e servizi, ampliamento e sistemazione dell'Antiquarium, prosecuzione degli scavi. La circostanza che la spesa iscritta in bilancio riguardi un unico complesso e sia prevista da una norma speciale (legge 12 aprile 1976, n. 216) non sembra giustificare l'accorpamento in un unico capitolo di tutte le tipologie di intervento dianzi ricordate, alcune delle quali potrebbero invece trovare più idonea collocazione in capitoli del titolo II (già ne esiste uno, il capitolo 8004 per esproprio e acquisti immobiliari).

(8) Si ricordano, tra gli altri, il capitolo 1602 (sussidi, premi, assegni, dotazioni a biblioteche ecc.), il capitolo 1603 (contributi, premi di incoraggiamento, aiuti ad autori ed enti ecc.); il capitolo 1606 (sussidi ad accademie) il capitolo 1610 (interventi e contributi ecc.).

(9) La variazione è stata nel 1979 pari al 27,6 per cento mentre, come detto nel testo, ha raggiunto il 38,2 per cento nel 1980.

(10) Il capitolo 1027, che lo reca, è sempre stato iscritto per memoria.

miliardi di cui 110,2 per spese in conto capitale, con economie pari a 2,1 miliardi. L'incremento della spesa, in termini di impegni, rispetto all'esercizio precedente è stato del 22,8 per cento (11). I pagamenti sulla competenza sono ammontati a 229 miliardi soltanto, dando luogo a formazione di residui passivi dell'esercizio, pari a 178,5 miliardi, che, assommata a quelli degli esercizi precedenti, raggiungono l'importo di 253,2 miliardi, di cui 33,3 per residui di stanziamento (aumentati del 140,5 per cento).

Quanto alla gestione di cassa, su una previsione definitiva di 521,5 miliardi, il dato delle erogazioni registra 334,4 miliardi, pari al 66 per cento (12).

Particolare rilievo è da attribuire al dato che concerne la riduzione degli ordini di accreditamento avvenuta in chiusura di esercizio, che ha interessato importi per complessivi 48 miliardi circa. Il dato è significativo di una scarsa capacità di spesa soprattutto a livello di organi periferici e, comunque, di una entità degli accreditamenti, da parte dell'Amministrazione centrale, che si è rivelata eccessiva rispetto alle reali possibilità di erogazione. Il fenomeno si è manifestato in misura più rilevante nell'ambito della categoria X (opere immobiliari a carico dello Stato) ove la riduzione delle aperture di credito ha riguardato 6,2 miliardi, pari ad oltre l'8 per cento, ed in quello della categoria XII (trasferimenti per restauri in conto capitale), ove la stessa riduzione, in chiusura di esercizio, ha interessato importi per 3,6 miliardi pari al 9 per cento delle autorizzazioni di cassa.

Nella tabella che segue, contenente i dati di smaltimento degli stanziamenti di competenza per gli anni dal 1975 al 1980, si trova conferma, con riferimento ad un arco temporale che coincide con il periodo di funzionamento del dicastero, della scarsa dinamicità delle erogazioni, specialmente evidente nel raffronto — da fare pur con le dovute cautele — con i corrispondenti dati della media generale di tutte le Amministrazioni.

d) *Gestioni speciali*. — Com'è noto, in relazione alle loro caratteristiche peculiari, i quattro Istituti centrali (per il restauro, per la patologia del libro, per il catalogo unico delle biblioteche e per il catalogo e la documentazione) operano nell'ambito del Ministero in un regime di autonomia contabile ed amministrativa. Altrettanto va detto per la biblioteca nazionale centrale Vittorio Emanuele II, la cui disciplina è contenuta nella legge 27 maggio 1975, n. 190.

Per i quattro Istituti centrali, nel corso dell'esercizio, è stato emanato il regolamento per il funzionamento amministrativo-contabile e per il servizio di cassa (decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1980, n. 501). Una particolare disposizione di tale regolamento, tra l'altro, stabilisce che al rendiconto di gestione, pre-

(11) Lo stesso dato riferito al totale generale della spesa di tutta l'Amministrazione statale è stato del 33,3 per cento.

(12) Lo stesso dato riferito al totale generale della spesa di tutta l'Amministrazione è stato pari al 73,5 per cento.

MINISTERO DEI BENI CULTURALI

(Tavola di smaltimento degli stanziamenti)

	Stanziamen- to di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PIÙ		
		1975	1976	1977
le . . .				
.	81.797	57,35	11,87	5,04
.	115.104	—	61,21	11,38
.	149.239	—	—	56,13
.	242.311	—	—	—
.	334.286	—	—	—
.	409.573	—	—	—
.	78.161	58,06	12,12	4,97
.	112.937	—	62,17	11,56
.	144.784	—	—	57,73
.	241.723	—	—	—
.	252.814	—	—	—
.	299.191	—	—	—
.	3.637	41,95	6,66	6,49
.	2.167	—	11,20	1,61
.	4.455	—	—	4,21
.	588	—	—	—
.	81.472	—	—	—
.	110.382	—	—	—

Economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spe

ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,69	0,11	61.834	75,59	15.212	18,60	4.752	5,81
1,64	0,21	90.392	78,53	18.658	16,21	6.054	5,26
9,36	0,48	119.467	80,05	17.625	11,81	12.146	8,14
27,26	12,96	223.973	92,43	9.073	3,74	9.265	3,82
56,68	24,81	272.400	81,49	59.248	17,72	2.633	0,79
—	55,81	229.000	55,91	178.450	43,57	2.116	0,52
0,01	0,00	59.159	75,69	14.764	18,89	4.237	5,42
0,98	0,15	88.153	78,59	18.181	16,11	5.995	5,31
7,27	0,47	115.100	79,50	17.551	12,12	12.133	8,38
18,83	10,42	197.172	81,57	35.286	14,60	9.265	3,83
57,82	22,45	202.933	80,27	47.808	18,91	2.073	0,82
—	63,76	190.768	63,76	106.495	35,59	1.928	0,64
15,15	2,36	2.675	73,54	448	12,31	515	14,15
30,87	3,65	1.639	75,61	469	21,64	59	2,74
77,28	1,18	4.368	58,04	74	1,67	13	0,30
495,21	56,89	26.801	558,95	— 26.213	— 459,95	0	0,00
53,13	32,14	69.472	85,27	11.440	14,04	560	0,69
—	34,64	38.239	34,64	71.955	65,19	188	0,17

disposto con le modalità previste dalla legge n. 468 del 1978 (articolo 22, primo, secondo e terzo comma), devono essere allegati una illustrazione, dei dati consuntivi, i documenti giustificativi e copia dell'estratto conto dell'istituto bancario cui è affidato il servizio di cassa. L'emanazione della normativa dovrebbe meglio consentire una gestione più rigorosamente adeguata alle forme ed alle procedure. Sta di fatto che finora sono da registrare non poche inadempienze e ritardi in ordine alla presentazione dei rendiconti che, com'è noto, l'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1975, n. 805, sottopone al controllo della Corte.

In particolare va detto che nel corso dell'esercizio 1980 è pervenuto soltanto il rendiconto dell'Istituto di patologia del libro riguardante l'esercizio 1978. Più di recente nel mese di maggio 1981, è giunto al controllo della Corte il rendiconto dell'esercizio 1979 per lo stesso Istituto.

Il rendiconto, in corso d'esame, presenta entrate di poco superiori a 100 milioni, quasi tutti imputabili all'assegnazione disposta dal Ministro, e uscite per 78,7 milioni in gran parte (62,1 milioni) da attribuire a spese correnti. Il consuntivo del 1979 reca entrate per 250,8 milioni, quasi del tutto corrispondenti all'assegnazione ministeriale, e uscite per 123,6 milioni di cui 60,2 per spese correnti. Sempre in relazione allo stesso Istituto non è ancora stato riconosciuto regolare il rendiconto per il 1977, per il quale sono stati formulati rilievi.

Per quel che riguarda gli altri Istituti centrali, non essendo pervenuto alla Corte alcun rendiconto (oltre quelli già indicati nella precedente relazione relativi agli anni 1976 e 1977 e, per il solo Istituto per il restauro, al 1978), non è dato di riferire alcunché, pur dovendosi rimarcare l'esigenza di un più tempestivo adempimento di rendicontazione.

Particolare ritardo contraddistingue la gestione della biblioteca nazionale centrale sul cui unico rendiconto pervenuto alla Corte, relativo all'esercizio 1976, sono stati mossi rilievi ancora in attesa di riscontro.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

Va ancora sottolineata l'esigenza di una attenta riconsiderazione di tutte le gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito del Ministero (13) per le quali, oltre tutto, resta valida la considerazione, altre volte fatta, circa la sproporzione fra costi amministrativi di funzionamento e la portata finanziaria dell'attività gestionale, spesso assai limitata, delle medesime (14).

(13) Vedasi in proposito quanto osservato nel capitolo della parte prima, sezione seconda, della presente relazione, concernente le gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito statale.

(14) L'occasione per una generale revisione delle gestioni, come noto, sarà data dall'esame in Parlamento del disegno di legge n. 688 (Atto Camera) che, peraltro, prevede ancora il mantenimento di quasi tutte le gestioni predette.

Vale per quasi tutte le gestioni il rilievo del persistente ritardo e della discontinuità nella presentazione dei rendiconti; tale situazione, che viene spesso addebitata alla carenza di personale, non consente di trarre elementi significativi di raffronto tra le gestioni dei vari esercizi e, comunque, di venire in possesso di dati globali significativi dei movimenti finanziari.

Con particolare riferimento alla gestione dei fondi introitati per le vendite dei biglietti di ingresso alla galleria d'arte di Firenze, è in corso di esame presso la Corte la questione circa la sottoponibilità dei rendiconti al controllo previsto dalla legge n. 1041 del 1971 e, in definitiva, sul carattere di gestione fuori bilancio statale della gestione stessa. Motivi di perplessità sollevati dalla Ragioneria generale dello Stato e dalla stessa Amministrazione sarebbero fondati sulla circostanza che l'attività della citata galleria sarebbe riconducibile nella competenza giuridico-contabile del comune di Firenze. La gestione di cui si tratta non è compresa tra quelle da riconfermare in base al disegno di legge ricognitivo in corso d'esame davanti alle Camere, ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 468 del 1978.

Gestioni della Cassa di soccorso per il personale di custodia dei musei e gallerie d'arte. — Su tali gestioni, i cui flussi di entrata, come noto, sono rappresentati dai proventi della vendita di cataloghi, guide, riproduzioni artistiche (destinati a confluire nelle casse dell'erario non potendo più essere erogati come emolumenti fuori stipendio al personale di custodia), la Corte più volte si è soffermata, oltre che per segnalare l'esigenza di una revisione del servizio delle vendite suddette e, quindi, di una riconduzione in bilancio della relativa gestione, per sottolineare i ritardi e le carenze nella rendicontazione. Nel corso dell'esercizio hanno continuato a pervenire per il controllo rendiconti riferibili ancora al 1975. Soltanto 13 contabilità, su un totale di 215, sono state presentate con riferimento al 1980.

Caratteristica di tali gestioni è che il funzionario che le amministra, in quanto agente contabile, è tenuto alla presentazione anche del conto giudiziale (15).

Gestioni delle indennità a carico di terzi per spese di viaggio e soggiorno del personale in relazione a visite dovute a ragioni di ufficio. — Degli otto rendiconti dichiarati regolari nel 1980, quattro riguardano l'esercizio 1978 e quattro l'esercizio 1979. Sia gli uni sia gli altri registrano flussi finanziari per pochi milioni di lire.

Anche in questo settore sono da rimarcare ritardi nella presentazione dei rendiconti, che dovrebbero assommare annualmente a cinquanta.

(15) A tale obbligo è tenuto in applicazione della legge 30 marzo 1965, n. 340.

Gestioni delle indennità a carico degli esportatori di oggetti di antichità e d'arte per verifiche fuori ufficio. — Tali gestioni presentano caratteristiche simili a quelle delle gestioni prima richiamate, sia per quanto riguarda l'entità dei fondi amministrati da ciascuna, dell'ordine di pochi milioni all'anno, sia per quanto riguarda la scarsa puntualità nella rendicontazione.

Annualmente dovrebbero pervenire all'esame della Corte settanta contabilità. Nel corso del 1980 sono pervenuti ancora rendiconti riferibili al 1977, mentre per l'esercizio concluso sono stati presentati solo ventotto rendiconti.

Gestioni fuori bilancio dagli articoli 5 e 7 della legge 30 marzo 1965, n. 340 e disciplinate dal regolamento, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 2 settembre 1971, n. 1249. — Si tratta di varie gestioni concernenti lavori eseguiti da laboratori fotografici, lavori di restauro, vendite e forniture a terzi di stampe fotografiche, calchi e riproduzioni. I proventi di tali servizi, generalmente, per ciascuna gestione di entità relativamente modesta, vengono versati integralmente all'erario.

Gestione dei fondi introitati per la vendita dei biglietti di ingresso alla galleria d'arte moderna di Firenze. — Si è fatto cenno in precedenza del problema, in corso d'esame, che concerne la natura stessa di gestione fuori bilancio statale.

All'esame della Corte sono i rendiconti relativi agli anni 1976-1979, di recente pervenuti.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E DEL PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Una modifica strutturale che si colloca in una linea di coerenza con gli apparati organizzativi creati dal decreto del Presidente della Repubblica n. 805 del 1975, ha riguardato l'istituzione, con legge 2 aprile 1980, n. 123, del Comitato di settore per gli istituti culturali, che va ad aggiungersi ai cinque Comitati di settore già esistenti (16). Il nuovo organismo dovrà svolgere le sue funzioni nell'ambito applicativo della citata legge n. 123 che, secondando una esigenza sottolineata più volte anche dalla Corte, è intervenuta a disciplinare la materia dei finanziamenti alle istituzioni

(16) Come noto, essi furono istituiti, con funzioni di programmazione, di coordinamento e consultive, dal decreto presidenziale n. 805 citato nel testo (articolo 7); la loro composizione è determinata con decreto del Ministro. Dei cinque Comitati, per i beni ambientali e architettonici, per i beni archeologici, per i beni storici e artistici, per i beni archivistici, per i beni librari e gli istituti culturali, quest'ultimo ha ora cambiato denominazione in coincidenza con l'istituzione del nuovo Comitato di settore.

La legge n. 123 ha provveduto ad integrare, altresì, il Consiglio nazionale dei beni culturali con altri otto membri, di cui sei eletti dai rappresentanti degli Istituti culturali.

culturali, prima affidata, prevalentemente, alla discrezionalità dell'Amministrazione.

Con provvedimento ministeriale del 26 luglio 1980 è stato disposto il riordinamento dell'ufficio organizzazione - sulla base di direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri che hanno interessato tutte le Amministrazioni - con l'intento di dare l'avvio ad un piano di studio e di rilevazione ed analisi sistematiche in tema di produttività. Le difficoltà connesse alla mancanza di personale specializzato hanno consentito di svolgere soltanto alcune indagini campione sui carichi di lavoro, nell'ambito della Direzione generale degli affari generali amministrativi e del personale.

Nell'ambito della direzione generale predetta opera, inoltre, un ufficio studi, costituito a norma del decreto presidenziale n. 805, con compiti di ricerca e di studio su tematiche organizzative; esso dovrebbe rappresentare la struttura di raccordo tra le ricerche di natura tecnico-scientifica ed i programmi sui quali impostare l'azione amministrativa. Particolare rilievo dovrebbe avere, per i compiti di tale ufficio, l'impiego dell'informatica, come strumento di acquisizione di dati per l'elaborazione di piani di intervento; di ciò l'Amministrazione si è mostrata consapevole sottolineando l'importanza dei programmi in corso e dei risultati che sarebbero stati finora conseguiti dall'ufficio in tale settore (17). I dati del consuntivo, peraltro, non sono indicativi, almeno per quanto concerne l'esercizio trascorso, di una particolare dinamicità della gestione concernente i sistemi automatizzati (18).

Sempre nell'ambito della direzione generale degli affari generali e del personale opera, poi, la Divisione editoria (19), struttura già facente parte dei servizi della Presidenza del Consiglio dei ministri, cui spettano, tra l'altro, compiti in materia di diffusione dei prodotti dell'editoria. Se ne fa menzione per le ulteriori attribuzioni che potrebbero derivare a tale ufficio dall'approvazione parlamentare del disegno di legge (atto Senato n. 1378) sull'editoria (20) che affida al Ministero dei beni culturali particolari competenze in materia di contributi in conto interessi sui mutui in favore dell'editoria libraria.

Tra gli aspetti organizzativi più tipici del Ministero, altre volte la Corte ha sottolineato quello che concerne la esistenza di numerosi organismi collegiali. Nell'intendimento del legislatore, che ha dato vita alla nuova figura di Ministero, il momento partecipativo e pluralistico è stato senza dubbio privilegiato (21). Tuttavia, al di là dell'elevata qualificazione degli organi operanti a vari livelli nell'am-

(17) Vedasi nota preliminare allo stato di previsione del Ministero per l'esercizio 1981.

(18) Sul capitolo 1089 (spese per lavori di ricerca ecc. da effettuarsi in relazione alla automazione ecc.), su 80 milioni di stanziamento, oltre 38 sono stati portati ad economia.

(19) La divisione è attualmente incardinata nell'ufficio studi (articolo 27, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 805).

(20) Il disegno di legge, com'è noto, è stato approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato il 31 marzo 1981.

(21) Nelle precedenti relazioni (sugli esercizi 1976, 1977 e 1978) la Corte si è ampiamente soffermata su tale caratteristica.

bito del Ministero, ha rilevato, anche altre volte, la Corte come l'azione propositiva e programmatica essenzialmente svolta dai medesimi, non può rilevarsi efficace se non con il solido ed efficiente supporto di un apparato burocratico e strumentale adeguato sotto il profilo della quantità e della qualità. Carenze e squilibri, invero, permangono, come avvertito dalla stessa Amministrazione (22) e come risulta anche dalla situazione del personale più oltre descritta. Indicativo a tal riguardo è l'apparato dei servizi ispettivi. La disponibilità, relativamente poco adeguata alle esigenze, di dirigenti con funzioni ispettive, il cui impiego dovrebbe consentire il più efficace raccordo tra l'apparato centrale e quello periferico per l'esercizio delle funzioni istituzionali (23), potrà, tra l'altro, costituire un fattore ostativo al proficuo uso del potere di vigilanza che le recenti norme per l'erogazione di contributi statali ad enti culturali (la legge n. 123 già citata) attribuiscono al Ministero (24).

La riscontrata utilizzazione, poi, di non poche commissioni (25), istituite con provvedimenti di carattere interno per lo svolgimento di compiti di natura consultiva e, talvolta, anche decisionale, è motivo di riflessione per gli aspetti, talora negativi, che si riconnettono generalmente alla tendenza — non esclusiva, del resto, del dicastero dei beni culturali — a ricondurre responsabilità propositive e di scelta nell'ambito di organi a formazione collegiale, il che può tradursi, tra l'altro, in ritardi nell'azione amministrativa e dar luogo alla ricorrente sottrazione ai compiti di diretta responsabilità del personale, impegnato nella partecipazione alle sedute.

(22) Vedasi in particolare la nota preliminare sullo stato di previsione per il 1980, nonché quella concernente lo stato di previsione per il 1981 che si richiama alle carenze di personale tecnico-scientifico ed alla non omogenea distribuzione di dirigenti tra le Soprintendenze.

(23) Presso la direzione generale degli affari generali amministrativi e del personale opera un ufficio « coordinamento ispettivo » cui fanno capo cinque dirigenti superiori. L'attività di tale ufficio nel corso del 1980 risulta aver riguardato problemi di natura contingente relativi alla gestione del personale. Presso gli altri tre uffici centrali operano, complessivamente, circa trenta dirigenti con funzioni ispettive, che peraltro risultano svolgere talvolta anche funzioni di consulenza.

(24) La legge attribuisce ampie incombenze al Ministero sulla destinazione dei contributi ai fini istituzionali, sulla rispondenza degli enti ai requisiti richiesti per fruirne, sull'eventuale opportunità di sospendere le erogazioni; inoltre prevede una relazione triennale alle Camere sulle attività e sui conti correnti degli enti.

(25) Si ricordano, nell'ambito della Direzione generale degli affari generali e del personale; la Commissione incaricata di fissare i criteri di erogazione degli interventi assistenziali e di formulare le relative proposte di intervento; la Commissione per i trasferimenti del personale; nell'ambito dell'ufficio centrale per i beni librari e egli istituti culturali; le Commissioni per l'edilizia bibliotecaria, per l'esame dei preventivi per restauro e conservazione dei beni librari, per l'aggiornamento e la semplificazione delle regole di catalogazione, per i progetti in tema di elaborazione dei dati bibliografici, per la metodologia della schedatura e la raccolta dei cataloghi, per l'esame dei contributi di biblioteche non statali, per i problemi del funzionamento e lo sviluppo delle accademie e degli istituti culturali; i comitati per le edizioni nazionali, per le celebrazioni commemorative; inoltre presso l'ufficio centrale per i beni archivistici operano altre Commissioni e gruppi di studio in materia istituzionale.

b) *Personale*. — La situazione del personale del Ministero registra tuttora rilevanti carenze, particolarmente avvertite nei ruoli tecnici soprattutto periferici.

Nel corso dell'esercizio 1980 alcune variazioni in aumento si sono verificate nel ruolo dei segretari, passati da 284 a 379 unità, e in quello dei disegnatori, passati da 113 a 206 unità, a seguito della definizione di talune procedure concorsuali svolte ai sensi degli articoli 8 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077 e di alcuni concorsi pubblici. Di maggior rilievo l'incremento verificatosi nell'ambito del personale ausiliario, le cui vacanze (2.811 alla fine del 1979) si sono ridotte a 2.124. Per tale categoria di personale la copertura dei restanti posti dovrebbe essere assicurata mediante assunzioni dirette.

Nel complesso i posti di organico non coperti sono ancora oltre 5.000 (26).

Di un certo rilievo, nel corso del 1980, è stato il provvedimento ministeriale (25 marzo 1980) con il quale sono state determinate le piante organiche del personale dei ruoli ad esaurimento, dopo la definizione dei concorsi interni previsti dall'articolo 57 del decreto presidenziale n. 805 (27).

In applicazione della legge 11 luglio 1980, n. 312, sono state avviate le procedure di inquadramento del personale nelle varie qualifiche funzionali. Le relative operazioni dovrebbero essere di non rapida ultimazione, sia per la complessità e varietà delle situazioni corrispondenti ai numerosi ruoli ed alle qualifiche esistenti, sia per il numero relativamente elevato del personale interessato al conseguimento dei benefici previsti dall'articolo 4 della citata legge n. 312 (28).

L'azione amministrativa nel settore dell'aggiornamento e della formazione del personale si è concretata nel 1980 in alcuni corsi organizzati per i dipendenti presso la scuola superiore della pubblica amministrazione, presso l'istituto centrale per la patologia del libro, nonché presso le scuole annesse agli archivi di Stato di diverse città. I dati di consuntivo riguardanti l'attuazione dei corsi per il personale mostrano, peraltro, come l'impegno dell'Amministrazione nell'organizzazione dell'attività formativa sia stato poco adeguato alle disponibilità di bilancio. Infatti, su uno stanziamento di competenza (capitolo 1074) pari a 80 milioni, la spesa impegnata non ha raggiunto i 35 milioni con una conseguente economia di oltre 45 milioni. Sulle autorizzazioni di cassa riguardanti lo stesso capitolo (146 milioni circa), sono state effettuate, inoltre, erogazioni per soli 65 milioni e cioè per una somma inferiore alla metà rispetto a quella disponibile.

(26) La dotazione organica complessiva è di 20.263 unità.

(27) Il provvedimento ha riguardato tanto i ruoli direttivi dell'Amministrazione centrale e periferica, quanto quelli degli archeologi, degli storici dell'arte, degli architetti, dei bibliotecari e degli archivisti di Stato.

(28) Per la sola carriera ausiliaria i dipendenti interessati al godimento dei benefici sono oltre 5.000.

Presso il Ministero prestano servizio numerose unità di personale comandato proveniente da varie Amministrazioni. Si tratta di ottantanove dipendenti, di cui la gran parte (75) del Ministero della pubblica istruzione; di questi, trentatré sono insegnanti. Il restante personale proviene da altri Ministeri e una unità dalla regione Lombardia.

Cinquantacinque unità delle varie carriere prestano, inoltre, servizio presso il Ministero dopo essere state inquadrare nei ruoli unici, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 618 del 1977.

Sul finire dell'esercizio sono iniziate le prove di esame indette con decreto interministeriale del 29 maggio 1980 per l'accertamento dell'idoneità del personale impiegato nello svolgimento dei progetti speciali previsti dalla legge sull'occupazione giovanile. Le prove, che riguardano anche personale di altre Amministrazioni, non sono ancora ultimate (29).

4. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

Attività contrattuale e restauri. — Avvalendosi della facoltà consentita dalle particolari disposizioni della legge 1° marzo 1975, n. 44, recante misure intese alla protezione del patrimonio culturale, l'Amministrazione ha provveduto all'acquisto dei beni e dei servizi necessari allo svolgimento della sua attività istituzionale avvalendosi, in genere, salvo che nel settore dei restauri, del sistema della trattativa privata (122 contratti). Solo in due casi ha fatto ricorso a licitazioni private ed in uno all'appalto concorso.

Come negli esercizi precedenti, i lavori di restauro dei beni monumentali, archeologici, storici, artistici ed archivistici, sono stati effettuati pressoché esclusivamente in economia (mediante cottimi fiduciari), sulla base di progetti approvati con decreto ministeriale, nel caso di importo di spesa superiore a 15 milioni (giusta quanto previsto dall'articolo 9 della legge 1° marzo 1975, n. 44).

La spesa globale disposta dall'Amministrazione per il restauro sia dei beni appartenenti al demanio pubblico ed al patrimonio indisponibile statale, sia dei beni di proprietà di enti e di privati, ha raggiunto, nell'esercizio 1980, i 110,9 miliardi (di cui 73,6 in conto capitale e 37,4 sulla parte corrente), e risulta così articolata:

lavori di restauro di monumenti archeologici, medioevali e moderni e di opere di antichità ed arte statali: 74,5 miliardi, di cui 67,3 per lavori con progetto approvato con decreto ministeriale e 7,3 per lavori con progetto non sottoposto ad approvazione;

lavori di restauro di monumenti ed opere di proprietà non statale; 34,3 miliardi di cui 30,7 per lavori con progetto approvato e 3,7 per lavori senza approvazione ministeriale del progetto;

restauro di materiale bibliografico raro e di pregio: 1,3 miliardi.

(29) Per maggiori dettagli sull'argomento, che interessa anche settori di altre Amministrazioni, vedasi quanto riferito nel capitolo terzo, parte seconda, sezione prima della presente relazione.

Sono stati altresì spesi 526,3 milioni per la manutenzione e la protezione del complesso archeologico di Pompei, dei quali 385,2 milioni per lavori con progetti approvati e 141,1 milioni per lavori senza approvazione di progetto.

Per quanto riguarda gli interventi relativi al ripristino e restauro del patrimonio archeologico, storico ed artistico nelle zone terremotate del Friuli-Venezia Giulia, la spesa è ammontata a poco più di 9 miliardi, in prevalenza per lavori con progetto approvato.

Per il restauro del patrimonio archivistico del Friuli sono stati spesi 125 milioni.

Per ciò che riguarda gli interventi relativi al ripristino e restauro del patrimonio archeologico, storico ed artistico nelle zone dell'Italia centrale colpite dal sisma del 19 settembre 1979, la spesa è ammontata a 1,5 miliardi, di cui 320 milioni per lavori con progetto approvato.

Le opere di ripristino architettonico e funzionale dell'edificio dell'ex Istituto San Michele in Roma sono proseguite nel 1980 con lavori che hanno comportato una spesa di 4 miliardi. Con tale ammontare, l'importo complessivo di spesa per il restauro del San Michele ha raggiunto, nel 1980, 16,5 miliardi.

Nell'anno 1980, inoltre, sono state disposte spese per la realizzazione, messa in opera, attivazione di impianti per la prevenzione di furti e incendi di opere d'arte di proprietà statale e di beni appartenenti ad enti o istituti legalmente riconosciuti, per un importo complessivo di 1,1 miliardi di cui 516 milioni per lavori con progetti approvati.

Contributi. — La materia dei contributi ad enti ed associazioni culturali è stata, come è noto, disciplinata con la recente legge 2 aprile 1980, n. 123, che, regolando le modalità ed i requisiti per la concessione di aiuti e sovvenzioni alle istituzioni culturali, ha limitato, secondo quanto da tempo veniva auspicato anche dalla Corte, la discrezionalità che aveva in buona parte caratterizzato la materia degli interventi. Con il decreto presidenziale 30 luglio 1980, n. 624 è stata, poi, emanata la tabella degli enti ammessi al contributo ordinario dello Stato, sentiti i pareri delle Commissioni istruzione delle due Camere. Nella tabella è anche fissata per ciascun ente la misura del contributo annuale. Gli enti ammessi sono in tutto 84 ed i contributi vanno da un massimo di 1,8 miliardi, all'Accademia dei Lincei, ad un minimo di 10 milioni destinati ad una ventina di enti minori. Sulla spesa stanziata per l'esercizio 1980, pari a 2,8 miliardi, le erogazioni sono ammontate a poco più di 800 milioni (capitolo 1606).

I trasferimenti a favore di altri enti o istituzioni culturali che già per leggi particolari fruivano del contributo ministeriale, sono ammontati, in termini di pagamenti, a 5,6 miliardi (capitolo 1605). Vi è da notare che non pochi enti hanno fruito di contributi erogati sullo stanziamento di quest'ultimo capitolo, pur essendo compresi nella tabella fissata dal decreto presidenziale n. 624, e destinati, quindi, anche del contributo ordinario annuale.

CAPITOLO VI

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali.* — Talune iniziative assunte nel 1980 (1) offrono elementi aggiuntivi di riflessione in ordine al dibattito — da tempo iniziato — relativo ad una più precisa definizione del ruolo del Ministero oltre che alla individuazione di un coerente disegno organizzativo dello stesso.

Un aspetto rilevante di tale problematica discende dalla necessità di trovare un rapporto più equilibrato tra le riforme introdotte dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, e le funzioni di programmazione economica; ciò che, in termini concreti, comporta un approfondimento delle competenze in atto demandate ai Ministeri del tesoro e del bilancio (2). In questa prospettiva assume un suo significato il « piano a medio termine », di cui si farà cenno in seguito.

Altra esigenza emersa concerne il riordinamento dei meccanismi di funzionamento dei comitati interministeriali di programmazione, per i quali viene svolta dall'Amministrazione un'attività di supporto tecnico e strumentale (3).

(1) Proposte della « Commissione di studio » per il riordinamento dei Ministeri e disegno di legge n. 1394, in ordine a cui si fa rinvio al paragrafo 3.

(2) Già nella relazione della Corte sull'esercizio 1978 (volume II, pagina 85) era stata evidenziata la necessità di collegamenti tra la manovra della finanza pubblica e la politica economica generale attraverso un continuo raccordo delle decisioni programmatiche, e delle loro eventuali correzioni, con i nuovi strumenti della legge finanziaria e del bilancio pluriennale.

(3) Trattasi, in particolare, del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), nonché dei Comitati costituiti nel suo ambito in forza di specifiche disposizioni legislative: CIPI con legge 12 agosto 1977, n. 675 - CIPAA con legge 12 dicembre 1977, n. 984 - e CIPES con legge 24 maggio 1977, n. 227.

Sono inoltre da porre in luce le attribuzioni del Ministero in materia di rapporti con le Regioni, segnatamente per i comparti dell'agricoltura e della sanità; in proposito appare possibile enunciare una linea nuova che si sta sviluppando nell'ambito dei compiti del Dicastero, anche a seguito dell'entrata in vigore delle norme sull'assetto dell'ordinamento regionale. Una linea, cioè, che mira a far divenire il Ministero del bilancio e della programmazione economica l'organismo centrale erogatore dei fondi da destinare alle Regioni per fronteggiare le spese di investimento; linea che dovrebbe — comunque — essere correlata al problema del riassetto organizzativo e funzionale del Ministero (4).

Quest'ultima esigenza è accentuata — altresì — dalla necessità di disporre in sede governativa di più validi apparati per la rilevazione, l'analisi e la prospettazione dei fenomeni economici e finanziari, nonché per il coordinamento e la verifica degli interventi programmati.

Con specifico riferimento all'esercizio decorso viene, poi, in risalto l'elaborazione del documento fondamentale di politica economica per il triennio 1981-1983 (« Piano a medio termine »), del quale sono stati esaminati nel mese di dicembre 1980 — in sede CIPE — l'impostazione generale, i contenuti ed il metodo (5).

Infine, altro aspetto da segnalare è la tendenza a dotare il dicastero di strumenti operativi per concorrere alla accelerazione degli investimenti pubblici, tendenza che ha avuto una prima attuazione con la costituzione di un « gruppo di esperti » (tratto soprattutto dal personale militare), che ha fatto seguito ad una apposita delibera del CIPE, in data 17 gennaio 1980, conseguente alla delega conferita al CIPE stesso dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'11 dicembre 1979 (6).

(4) La linea di sviluppo, dianzi ricordata, va ulteriormente specificata con taluni compiti ed incombenze di recente venuti in rilievo, come il finanziamento del Servizio sanitario nazionale e la materia della tutela delle acque dall'inquinamento, diretti a far fungere il Ministero da canale della finanza di trasferimento per spese in conto capitale di pertinenza delle Regioni. Queste spese perseguono obiettivi e risultati peculiari che appaiono trascendere, nell'ottica finanziaria, le tradizionali ed originarie finalità del fondo per i programmi regionali di sviluppo.

(5) In data 23 marzo 1981 il Ministro del bilancio e della programmazione economica ha comunicato al Senato della Repubblica (vedasi nn. 250, 253 e 254 del *Resoconto sommario*) che il Consiglio dei Ministri — nella seduta del 22 marzo 1981 — ha approvato il programma economico 1981-1983 nella stesura esaminata ed approvata dal CIPE il 30 dicembre 1980 ed ha confermato le linee di politica del bilancio e di politica monetaria in essa delineate. Ciò, in sede di discussione del disegno di legge « Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1981) ».

(6) La ricordata esigenza di disporre di strumenti per concorrere alla accelerazione degli investimenti pubblici è sottolineata anche nella Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1981 (Atto Camera n. XIII, n. 2, pagina 88), dove è precisato che « il Ministero del bilancio, ormai da due anni, conduce presso le Regioni una indagine annuale diretta a rilevare nell'ambito dei principali settori funzionali di intervento, i dati di investimento relativamente alle fasi più significative del procedimento di spesa (disponibilità, impegni, pagamento) ».

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — Nel corso del 1980 le modifiche verificatesi non hanno influito sull'assetto, ormai stabilizzato, della gestione finanziaria del Ministero la quale è caratterizzata dalla assoluta prevalenza delle spese in conto capitale nei confronti di quelle correnti. Ed invero, le prime, nel decorso esercizio, rispetto ad uno stanziamento definitivo di 2.845,3 miliardi (1.832,3 nel 1979) sono ammontate, in termini di impegni effettivi, a 2.083,8 miliardi (1.191,7 nel 1979), mentre le seconde sono ascese a 8,5 su circa 10,5 miliardi stanziati.

Per quel che riguarda le spese in conto capitale è da evidenziare che le medesime attengono esclusivamente alla finanza regionale di trasferimento (7). In particolare, per le spese del fondo per i programmi regionali di sviluppo (capitolo 7081) si osserva che sulla competenza del 1980, a fronte di uno stanziamento definitivo di 2.249,3 miliardi, sono stati assunti impegni per 1.770,1 miliardi — pari a circa il 78 per cento della somma stanziata — con formazione di cospicui residui di stanziamento (per 479,2 miliardi corrispondenti a circa il 21 per cento).

Le cause della formazione dei residui sono da ricollegare ad un insieme di circostanze quali, soprattutto, la lunghezza dei momenti procedurali nonché dei tempi richiesti dall'espletamento di incontri collegiali a livello interregionale e governativo, pur non essendo estranea al fenomeno la complessità insita nei rapporti con le Regioni.

Quanto alle spese del Fondo sanitario nazionale (capitolo 7082) è stata impegnata e pagata la somma di 163,6 miliardi mentre i residui complessivi di stanziamento ammontano a 282,3 miliardi (8) che corrispondono al 63 per cento circa della previsione di competenza fissata in 446 miliardi dall'articolo 13 della legge di bilancio n. 149 del 1980.

Gli oneri correnti, a parte quelli per il personale ed i contributi fissi ai tre enti di ricerca (9), attengono anche a spese per

(7) Nel 1980 hanno interessato l'attività del Ministero i seguenti fondi:

Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (ex articolo 9 della legge n. 281 del 1970), con uno stanziamento definitivo di 2.249,4 miliardi;

Fondo per il finanziamento delle spese regionali, in conto capitale per il servizio sanitario nazionale (ex articolo 51 della legge n. 833 del 1978) per l'importo di 446 miliardi;

Nuove risorse estranee al fondo regionale di sviluppo di cui alla legge 24 dicembre 1979, n. 650, cosiddetta legge Merli *bis*, per un importo di 150 miliardi, suddivisi su due capitoli (nn. 7083 e 7084) di 75 miliardi cadauno.

(8) L'ingente formazione dei predetti residui di stanziamento è da attribuire alla circostanza che, nell'anno 1980, non è intervenuta una ulteriore deliberazione del CIPE relativa al terzo — e più rilevante — settore di destinazione dei fondi («altri investimenti»), mentre sono state assegnate le somme afferenti ai primi due («costruzione di posti letto ospedalieri e manutenzione straordinaria ed adeguamento tecnologico»).

Quanto sopra dovrebbe essere posto in relazione alla mancata approvazione, in sede parlamentare, del Piano sanitario nazionale, già predisposto dal Governo.

(9) Trattasi dell'Istituto di studi per la programmazione economica (ISPE), dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura (ISCO) e del Centro italiano di ricerche e di informazione sulla economia delle imprese pubbliche e di pubblico interesse (CIRIEC).

analisi, indagini, studi, ricerche progettuali e rilevazioni affidate dal Ministero a vari soggetti (capitoli 1142, 1146 e 1134).

Va considerato in proposito, come, con impegni per circa 55 milioni, a fronte di uno stanziamento assestato di 100 milioni (10), sia risultata contenuta l'utilizzazione del capitolo 1142, relativo a spese per studi, indagini e rilevazioni da affidare a enti e società ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 48 del 1967.

Il capitolo 1146, assestato in 60 milioni, è stato interamente impegnato con conferimento di speciali incarichi ad esperti estranei all'amministrazione dello Stato (articolo 14 della legge 27 febbraio 1967, n. 48) ed a docenti universitari (articolo 4 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428).

Quanto al capitolo 1134 «spese per la elaborazione dei progetti pilota relativi a rilevanti obiettivi del programma economico nazionale e per studi, indagini e rilevazioni connesse» — i cui pur cospicui stanziamenti negli ultimi anni non erano stati, com'è noto, impiegati — è da notare che nello stato di previsione della spesa del Dicastero per l'anno 1980 lo stanziamento è stato eliminato lasciando il capitolo «per memoria».

La gestione di cassa evidenzia, in termini generali, un tasso di incidenza dei pagamenti, sullo stanziamento totale di cassa, assai ridotto (36,52 per cento); e ciò in relazione al dato complessivo (titoli I e II) di 3.842 miliardi raffrontato a quello di 1.403 miliardi dei pagamenti effettuati. In argomento è, poi, da disaggregare il dato in percentuale delle spese correnti pari al 74,37 per cento (per pagamenti di miliardi 8,9 a fronte di uno stanziamento totale di circa 12 miliardi), da quello delle spese in conto capitale, le quali hanno fatto registrare un rapporto del 36,40 per cento (1.394 miliardi di pagamenti effettuati su 3.830 miliardi di stanziamento totale).

Nella tavola allegata sono contenuti i dati relativi allo smaltimento degli stanziamenti di bilancio nel periodo 1975-1980.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

Circa l'unica gestione fuori bilancio di competenza del Ministero, controllata a norma della legge 25 novembre 1971, n. 1041, e cioè il Fondo per l'attuazione dei programmi di assistenza tecnica e produttività contemplato nella legge 31 luglio 1954, n. 626, la Corte ha provveduto di recente a richiedere la presentazione dei rendiconti afferenti agli anni 1978, 1979 e 1980. Si osserva, inoltre, che il disegno di legge n. 688 (11), predisposto ai sensi dell'articolo 33 della legge 5 agosto 1978, n. 468, non conferma la gestione medesima.

(10) L'iniziale previsione di competenza del capitolo 1142 è stata di 300 milioni.

(11) Presentato al Senato della Repubblica il 26 gennaio 1980.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE

(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamento di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
Totale generale					
1975	589.176	48,40	51,15	0,02	0,00
1976	459.941	—	99,45	0,22	0,03
1977	833.078	—	—	97,99	1,84
1978	1.852.953	—	—	—	14,59
1979	1.840.453	—	—	—	—
1980	2.905.977	—	—	—	—
Titolo 1					
1975	7.076	51,75	10,26	1,75	0,00
1976	6.651	—	65,60	11,29	2,32
1977	7.008	—	—	74,71	4,23
1978	7.264	—	—	—	73,95
1979	8.187	—	—	—	—
1980	10.592	—	—	—	—
Titolo 2					
1975	582.100	48,36	51,64	0,00	0,00
1976	453.290	—	99,94	0,06	0,00
1977	826.070	—	—	98,18	1,82
1978	1.845.689	—	—	—	14,35
1979	1.832.266	—	—	—	—
1980	2.895.385	—	—	—	—

La voce « Economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

ECONOMICA — ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,00	0,00	586.611	99,56	8	0,00	2.556	0,43
0,00	0,00	458.563	99,70	708	0,15	670	0,15
0,02	0,00	831.763	99,84	951	0,11	363	0,04
54,56	10,97	1.484.460	80,11	360.691	19,47	7.802	0,42
31,22	51,94	1.530.524	83,16	309.267	16,80	662	0,04
—	8,39	243.820	8,35	2.660.135	91,54	2.022	0,07
0,00	0,00	4.511	63,76	8	0,12	2.556	36,12
0,08	0,00	5.272	79,28	708	10,64	670	10,07
2,06	0,14	5.693	81,24	951	13,58	363	5,18
7,39	1,32	6.004	82,65	629	8,66	631	8,69
70,34	20,08	7.402	90,41	123	1,50	662	8,09
—	67,99	7.201	67,99	1.369	12,92	2.022	19,09
0,00	0,00	582.100	100,00	0	0,00	0	0,00
0,00	0,00	453.290	100,00	0	0,00	0	0,00
0,00	0,00	826.070	100,00	0	0,00	0	0,00
54,74	11,01	1.478.456	80,10	360.062	19,51	7.171	0,39
31,05	52,08	1.523.122	83,13	309.144	16,87	0	0,00
—	8,17	236.619	8,17	2.658.766	91,83	0	0,00

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Sono da tenere presenti, anche per il Dicastero del bilancio, le problematiche scaturenti dai lavori della « Commissione di studio » relativa alla ristrutturazione e al riordinamento dei Ministeri nonché dei Comitati interministeriali (12).

Le proposte della citata Commissione peraltro non sembrano introdurre novità di rilievo che, invece, si possono desumere in relazione ad altri Ministeri. In ogni caso appare consolidata la tendenza a valorizzare il ruolo di coordinamento e di programmazione, nel più vasto ambito di impostazione della politica economica, del Ministero del bilancio, anche in vista di ulteriori attribuzioni in tema di verifica dell'efficienza dell'Amministrazione e di interventi per le aree del Mezzogiorno.

Parallelamente alle ipotesi e proposte maturate nel contesto degli uffici e degli organi collegiali facenti capo al Ministro per la funzione pubblica si sono sviluppate — nell'anno 1980 — iniziative del Ministro titolare del Dicastero dirette a realizzare una riforma strutturale ed una riorganizzazione del Ministero stesso con individuazione di organi della programmazione da adeguare al piano triennale; la ristrutturazione del Ministero dovrebbe essere quindi congiunta all'approvazione del « piano a medio termine » (13).

Per i compiti di studio nel settore della programmazione l'Amministrazione, anche nel 1980, ha fatto ricorso, pur se in misura ridotta, ai contratti di diritto privato; la relativa spesa, gravante sul capitolo 1135, è ammontata a 79 milioni circa (14).

(12) I lavori della Commissione, costituita con provvedimento del Ministro della funzione pubblica, si ricollegano sostanzialmente alle linee dell'ordine del giorno del 10 luglio 1980 del Senato della Repubblica, conseguente alla presentazione in Parlamento del « Rapporto Giannini ».

(13) Il disegno di legge n. 1394, presentato il 13 aprile 1981 al Senato della Repubblica, prevede la figura di un Segretario generale del Dicastero, l'istituzione di tre nuove branche centrali, delle quali due a livello di direzioni generali ed una come Ispettorato generale del programma, la creazione di uno speciale servizio di informatica, la costituzione di un « nucleo di valutazione » in relazione all'attuazione dei programmi e degli investimenti dell'Amministrazione pubblica e la soppressione dell'ISPE.

(14) Tali contratti, disciplinati dall'articolo 3 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428, vengono stipulati previo parere conforme del Consiglio tecnico-scientifico e debbono riguardare persone altamente specializzate nei problemi attinenti alla programmazione economica ed alla politica dei prezzi. Nel corso dell'esercizio sono risultati in essere n. 11 contratti in relazione ai 10 dell'anno 1979; gli oggetti dei contratti sono stati i seguenti:

1) preparazione di documenti programmatici per i settori monetari e finanziari e ricerche connesse alla formazione e destinazione dei flussi monetari e finanziari;

2) l'evoluzione ciclica e di medio periodo delle economie nazionali che costituiscono l'area OCSE;

3) possibilità e prospettive di impiego della politica di bilancio in funzione degli obiettivi della politica industriale;

4) analisi economiche generali con particolare riguardo a quelle di natura finanziaria e monetaria;

5) indagine sulla situazione della finanza pubblica, e analisi di efficienza delle sue componenti, nel quadro di una programmazione pluriennale del settore pubblico;

6) seguire l'andamento a breve dell'economia, con particolare riferimento all'analisi dei prezzi in relazione anche alla situazione della finanza

La scarsa utilizzazione dei predetti contratti denota la difficoltà che incontra l'Amministrazione nel reclutare personale altamente specializzato: ed infatti a fronte di un contingente di 50 unità previsto nel decreto interministeriale del 16 ottobre 1973 hanno prestatato la loro opera, nel corso del 1980, sia a tempo pieno sia a quello limitato, undici unità. Vagliando, inoltre, attentamente i concreti compiti affidati ai singoli contrattisti sembra di poter dedurre che i medesimi si realizzano nello svolgimento di veri e propri incarichi di studio, per cui potrebbe valutarsi l'opportunità di raggiungere le finalità di ricerca attraverso il ricorso ad incarichi di studio in senso stretto.

Quanto, poi, agli incarichi di studio conferiti a docenti universitari e ad esperti estranei all'Amministrazione dello Stato, nel corso dell'anno 1980 sono stati conferiti n. 12 incarichi, con corresponsione di compensi globali lordi varianti tra i 2 e i 9 milioni di lire (15), gravanti sul capitolo 1146.

pubblica, compresi i rapporti fra bilancio dello Stato e bilancio delle Regioni;

7) procedere ad analisi quantitative e qualitative dei fenomeni sociali in relazione alla costruzione di modelli di programmazione degli investimenti sociali e alle conseguenti verifiche;

8) analisi della evoluzione della finanza dello Stato e del settore pubblico allargato, con particolare riferimento agli effetti dell'inflazione sulla spesa;

9) espletamento di compiti attinenti alla programmazione economica nel settore della conservazione di progetti-obiettivo tendenti a definire le linee di intervento pubblico nel settore medesimo;

10) quadri previsionali e conseguenti linee di politica economica;

11) struttura di mercati finanziari, finanziamento dell'industria, dell'edilizia e di programmi di infrastrutture.

(15) Si riportano, qui in nota, gli oggetti degli incarichi di studio:

1) « strumenti e procedure della programmazione in materia di relazioni industriali »;

2) piano a medio termine (1981-1983) capitolo V. In particolare « Misure e spiegazioni dei divari di produttività nell'industria italiana »;

3) analisi della problematica inerente all'attuazione dei rapporti economici tra l'Italia e i principali paesi dell'America latina produttori di petrolio e di carbone;

4) effetti macroeconomici della variazione di entrate e spese pubbliche con riferimento alle previsioni (periodo 1980-1982);

5) correzioni delle tendenze impresse dagli impulsi internazionali al sistema economico (capitolo I del piano a medio termine 1981-1983);

6) piano a medio termine (1981-1983) (capitoli II e III). La programmazione del bilancio pubblico finalizzata allo sviluppo: la domanda di governo in Italia;

7) effetti della crisi energetica nell'economia dell'industria di base;

8) riduzione degli impulsi destabilizzanti del bilancio pubblico (capitolo II del piano a medio termine 1981-1983). Consulenza sui problemi reali (matrici settoriali);

9) studio comparativo sui principali lineamenti e sulle tendenze di pianificazione territoriale in atto in alcuni paesi occidentali;

10) ricerca sul sistema dei costi convenzionali nell'edilizia pubblica in rapporto alla dinamica dei costi effettivi di costruzione;

11) « piano a medio termine 1981-1983; raccordi istituzionali e relazioni con la pubblica opinione. Una proposta operativa »;

12) studio sul trattamento dei redditi di capitale e di impresa nell'attuale ordinamento tributario e negli ordinamenti tributari dei principali paesi industriali.

Sempre nell'ambito degli studi e delle ricerche il Ministero ha fatto ricorso, sia pure in maniera molto limitata, alle convenzioni con enti e società previste dall'articolo 15 della legge n. 48 del 1967 per l'esecuzione di speciali indagini; oltre alla consueta convenzione con l'ISCO per la raccolta di elementi per la relazione generale sulla situazione economica del Paese, sono state stipulate altre due convenzioni (16).

Nel 1980 le Commissioni che si occupano delle questioni e dei problemi interessanti le Regioni (ex articolo 9 della legge n. 48 del 1967 ed ex articolo 13 della legge n. 281 del 1970) hanno continuato ad operare con la caratterizzazione data, soprattutto, dai disposti trasferimenti al fondo per i programmi regionali di sviluppo dei capitoli del bilancio dello Stato ridotti o soppressi, relativi a spese di investimento (17).

Sono infine da segnalare, nel quadro delle notazioni sull'organizzazione dei servizi, taluni provvedimenti adottati dal Ministro, che manifestano la tendenza a ricercare nuovi modelli organizzativi da riconnettersi alle fasi di impostazione ed attuazione della programmazione; tale tendenza peraltro, che si potrebbe definire dell'« amministrare per collegi », sta emergendo in molti settori dell'amministrazione pubblica.

Tra gli altri sono da ricordare il decreto del 6 marzo 1980 con il quale è stato costituito un « gruppo di esperti », già menzionato in precedenza, da qualificare come strumento operativo per concorrere all'accelerazione degli investimenti pubblici (18).

Un altro decreto del Ministro del bilancio, in data 25 febbraio 1980, ha costituito, nell'ambito del CIPI (cui gli articoli 1 e 2 della legge 12 agosto 1977, n. 675, attribuiscono la competenza generale in materia di politica industriale), una Commissione di studio avente il compito di svolgere una analisi sugli specifici fattori di difficoltà del settore automobilistico in Italia e di proporre misure di intervento per il superamento della situazione esistente (19).

(16) Le due convenzioni hanno avuto i seguenti oggetti di ricerca:
problema delle procedure nell'elaborazione e nell'attuazione del piano economico nazionale;

autonomia delle parti sociali e programmazione nei contratti collettivi di lavoro.

(17) La problematica della collocazione delle Commissioni in contesto diverso dal Ministero del bilancio è stata trattata in sede di Commissione Parlamentare per le questioni regionali (*Resoconto stenografico* della seduta del 9 gennaio 1980). In proposito il Ministro del bilancio e della programmazione economica ha osservato che lo spostamento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - stante l'organizzazione attuale della pubblica amministrazione - « sarebbe scarsamente funzionale ».

(18) Come precisato nella relativa delibera del CIPE in data 17 gennaio 1980, presupposto logico e sostanziale del decreto del Ministro, per soddisfare le esigenze di verifica e coordinamento operativo nel settore degli investimenti, i suddetti esperti sono stati autorizzati a chiedere dati e ad assumere direttamente sul posto notizie relativamente allo stato di avanzamento dei lavori, opere, impianti ed attrezzature per la realizzazione di investimenti pubblici nei vari settori da parte di Amministrazioni e di enti.

(19) In questo ambito sono state esaminate le complesse problematiche della questione « ALFA-NISSAN » e della collaborazione italo-nipponica nel settore automobilistico.

Da ultimo, con decreto del 3 dicembre 1980 è stato confermato — per il triennio 1980-1982 — il Comitato tecnico incaricato della predisposizione degli atti istruttori necessari alle attività del CIPI in materia di interventi straordinari della Cassa integrazione guadagni e di provvedimenti a sostegno dei redditi dei lavoratori.

b) *Personale*. — La consistenza complessiva del personale, al 31 dicembre 1980, è stata di 256 unità, delle quali 4 in soprannumero; sono altresì state utilizzate con il ricorso all'istituto del comando n. 30 unità delle varie carriere e n. 5 unità dei ruoli unici, appartenenti ad enti disciolti.

Ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428 — convertito in legge 4 agosto 1973, n. 497 — hanno prestato la loro opera — in posizione di fuori ruolo — n. 5 unità, a fronte di una possibilità, contemplata dallo stesso provvedimento legislativo, di utilizzare 20 elementi, i quali, per le esigenze dei servizi della programmazione economica, possono essere addetti al Ministero su richiesta nominativa effettuata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

È da ricordare, poi, che con la stessa modalità possono essere comandati fino a 20 unità di personale dipendente da enti pubblici; nel 1980 il Ministero ha utilizzato n. 16 unità di detto personale per le quali sono stati emanati i relativi provvedimenti in conformità alla precisa procedura contemplata nel citato decreto-legge n. 428 (20).

Circa la situazione del personale dirigente è da rilevare che degli otto dirigenti generali, di cui due fuori ruolo, cinque sono investiti di funzioni di consigliere ministeriale; questi ultimi attendono a compiti di studio e di ricerca. I dirigenti superiori sono nove, oltre ad uno fuori ruolo, pari alla dotazione organica.

Per quel che attiene alla situazione specifica dei primi dirigenti si è registrato un miglioramento a seguito della nomina, disposta ai sensi dell'articolo 1 della legge 30 settembre 1979, n. 583, di 17 primi dirigenti; attualmente, pertanto, su un organico di 27 posti di primo dirigente ne risultano occupati 14 mentre 3 risultano in posizione di fuori ruolo.

4. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

La particolare natura del dicastero fa sì che le attribuzioni amministrative, in senso proprio, del medesimo siano sostanzial-

(20) In proposito è da osservare che il legislatore, derogando alla disciplina generale, la quale non contempla il comando presso le Amministrazioni dello Stato di personale dipendente da Enti pubblici, ha previsto, con la disposizione di cui all'articolo 5 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428, tale facoltà per le esigenze dei servizi della programmazione economica; ciò sembra sottolineare il proposito di dover far fronte alle predette esigenze ricorrendo anche alle prestazioni di personale estraneo all'Amministrazione statale in quanto dotato di particolare qualificazione professionale ed esperienza nel campo della programmazione.

mente assai limitate; prevalenti sono le funzioni di carattere tecnico economico (21) e quelle di segreteria e supporto tecnico e strumentale in relazione ai lavori dei Comitati interministeriali.

L'attività istituzionale della Segreteria generale della programmazione economica è da riferire soprattutto, per l'anno 1980, alla elaborazione del documento fondamentale per il triennio 1981-1983 (« piano a medio termine »). Alla stessa Segreteria è demandata l'elaborazione della relazione previsionale e programmatica e della relazione sulla situazione economica del paese; il medesimo organismo ministeriale segue i problemi concernenti l'evoluzione congiunturale e gli indirizzi di politica economica e, d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato, tratta le questioni riguardanti l'impostazione generale del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, inserendosi, altresì, nella fase successiva all'elaborazione — da parte del Ministero del tesoro — delle previsioni di competenza e di cassa (articolo 3 della legge n. 468 del 1978) (22).

L'attività istituzionale dell'altra branca ministeriale (la Direzione generale per l'attuazione della programmazione economica) nel campo dei finanziamenti si è svolta prevalentemente lungo le direttrici, già esposte nelle precedenti relazioni, di applicazione della normativa che comporta adempimenti di ripartizione ed assegnazione di fondi alle Regioni.

La parte fondamentale degli interventi è stata attuata nell'ambito dei programmi regionali di sviluppo, ma degni di nota appaiono — altresì — i finanziamenti del servizio sanitario nazionale, per la parte relativa alle spese in conto capitale; notevole parte dei finanziamenti dei citati programmi regionali di sviluppo ha avuto ad oggetto il settore agricolo, pur se è venuto in autonomo rilievo il comparto dell'edilizia scolastica.

Per l'agricoltura è da evidenziare la rilevanza degli interventi connessi con la cosiddetta legge quadrifoglio (la n. 984 del 27 dicembre 1977) in forza dei quali si è addivenuti alla ripartizione

(21) Possono ricordarsi - a titolo esemplificativo - la preparazione di incontri promossi dal Governo con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori; la partecipazione ai lavori, in sede OCSE e CEE, di organi collegiali investiti della trattazione di temi inerenti alla politica economica; la collaborazione ed i raccordi con il Ministero del tesoro in materia di bilancio annuale e pluriennale; l'attività di concertazione e compiti consultivi in relazione a disegni di legge di particolare rilievo per la finanza pubblica.

(22) La legge n. 468 affida, tra l'altro, al Ministro del bilancio e della programmazione economica nuove funzioni come: la raccolta delle relazioni programmatiche di settore che devono essere elaborate dai Ministri interessati con criteri omogenei indicati dallo stesso Ministro del bilancio, la partecipazione all'elaborazione del progetto di bilancio pluriennale e del disegno di « legge finanziaria », l'elaborazione del quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale.

di oltre 733 miliardi, pari al 43 per cento circa degli impegni effettivi assunti, nell'esercizio, sul capitolo 7081 (23).

Per quel che attiene alla sanità, per la quale sono stati impegnati sul pertinente capitolo 7082 circa 163 miliardi, sono intervenuti gli adempimenti del CIPE relativi alla ripartizione nei confronti di tutte le Regioni, comprese quelle a statuto speciale, adempimenti che si situano dopo la formulazione di proposte del Ministero della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale, e tenuto conto delle indicazioni contenute nei piani sanitari regionali e sulla base di indici e di *standards* distintamente definiti per la spesa corrente e per la spesa in conto capitale. Il CIPE, dopo aver effettuato un accantonamento da finalizzare ai presidi multizonali ad utenza interregionale, ha operato l'individuazione di tre diversi settori di destinazione dei fondi (costruzione di posti letto ospedalieri; manutenzione straordinaria ed adeguamento tecnologico; altri investimenti).

Infine per il comparto dell'edilizia scolastica deve essere sottolineata la formazione, nell'anno 1980, di residui di stanziamento per oltre 255 miliardi, a fronte di una previsione di competenza di circa 273 miliardi; per altro il dato di per sé è scarsamente significativo poiché il discorso è da riferire, più in generale, al complesso dell'attività svolta nell'esercizio decorso e che afferisce alla ripartizione dei fondi per il primo programma triennale di edilizia scolastica (1975-1977), che prevede disponibilità anche per il 1978, ed alla ripartizione dei fondi per il secondo programma triennale (1978-1980) che ha previsto disponibilità di fondi anche per l'esercizio 1981 (24).

(23) Complessivamente nell'anno 1980 le sovvenzioni all'agricoltura da parte del Ministero sono state attuate in esecuzione delle leggi: n. 403 del 1° luglio 1977 (recante provvedimenti per il finanziamento dell'attività agricola nelle regioni); n. 984 del 27 dicembre 1977; n. 153 del 9 maggio 1975, recante disposizioni per l'attuazione delle direttive del Consiglio della Comunità Europea per la riforma dell'agricoltura; n. 352 del 10 maggio 1976, recante norme per l'attuazione della direttiva del Consiglio della Comunità Europea n. 75/268/CEE del 28 aprile 1975; n. 78 del 2 marzo 1974, relativa ad interventi straordinari per l'agricoltura nel Mezzogiorno.

(24) I trasferimenti alle Regioni per il primo programma sono stati i seguenti:

Basilicata	1	miliardo circa
Abruzzo	427	milioni circa
Marche	3,2	miliardi circa
Umbria	3,5	miliardi circa
Piemonte	6	miliardi circa
Lombardia	46,2	miliardi circa

Per il secondo programma triennale la spesa, per ciascuna Regione interessata, così si riassume:

Abruzzo	3,2	miliardi circa
Lazio	2,4	miliardi circa
Marche	6,9	miliardi circa
Umbria	905	milioni circa
Emilia-Romagna	36,2	miliardi circa
Toscana	21,4	miliardi circa
Liguria	14,3	miliardi circa
Piemonte	30,9	miliardi circa

Una prima valutazione in proposito porta a considerare che l'esecuzione del programma di edilizia scolastica a seconda delle condizioni nelle quali operano i competenti uffici degli enti locali, e del conseguente diverso grado di efficienza delle infrastrutture ambientali ed amministrative, in alcune Regioni è stata attuata tempestivamente (con la caratterizzazione — per altro — data da non brevi tempi tecnici), in altre è stata avviata con una certa lentezza ed in altre è ancora allo stadio iniziale.

Estremamente ridotta è stata infine, nel corso dell'anno, l'attività contrattuale volta all'acquisizione di beni ed all'espletamento di servizi connessi strumentalmente o funzionalmente alle competenze istituzionali del Ministero. In tale ambito possono ricordarsi i contratti di locazione del sistema elettronico di scrittura Olivetti-TES e dell'apparato *tandem* Rank-Xerox, l'acquisto di riviste e pubblicazioni di natura giuridica, economica e finanziaria, nonché la spesa per la pubblicazione semestrale *Risorse finanziarie regionali da trasferimento statale*.

CAPITOLO VII

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

Il tratto fondamentale della spesa del Ministero del commercio con l'estero — in linea con i tipici compiti propulsivi assegnati a quest'Amministrazione nel predetto settore, ma nel quadro di una sua più complessa attività — è costituito da trasferimenti correnti, in particolare da quelli effettuati in favore dell'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE), che, pur nell'ambito della propria autonomia recentemente ridefinita (1), è il principale strumento operativo del Ministero, la sua effettiva *longa manus*.

I dati più significativi della gestione 1980 sono offerti, appunto, dall'aumento verificatosi nella spesa destinata all'Istituto. Va tuttavia osservato che mentre la spesa relativa al funzionamento dell'apparato burocratico dell'Ente (2), passata nel suo complesso da

(1) Com'è stato già altre volte sottolineato, la struttura burocratica degli uffici del Ministero di per sé mal si presta ad un adeguato svolgimento di compiti che implicano un'attività di penetrazione nei mercati esteri mediante l'assistenza agli operatori economici italiani. Nello spazio creato da questa non-congruenza tra compiti che devono necessariamente trovare un punto di riferimento in sede governativa e la vischiosità dell'azione di un apparato « standard », si colloca oggi l'ICE, che è stato riordinato col decreto del Presidente della Repubblica 28 settembre 1978, n. 818.

Sulla gestione finanziaria dell'Istituto — inserito nella tabella allegata alla legge 20 marzo 1975, n. 70 — la Corte riferisce al Parlamento ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259. A tale proposito, si veda, da ultimo, la relazione sull'Ente per gli esercizi dal 1976 al 1979, deliberata il 2 dicembre 1980 dall'apposita Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e allegata alla determinazione n. 1567 di pari data.

(2) La spesa per il funzionamento dell'I.C.E. è distribuita in due capitoli: il capitolo 1606, con uno stanziamento di 31 miliardi e il capitolo 1610, con uno stanziamento di 23 miliardi, questi ultimi destinati specificamente alle spese di organizzazione e di funzionamento degli uffici dell'I.C.E. all'estero (veri articoli 1 e 2 della legge 31 maggio 1975, n. 185).

46,5 a 54 miliardi, ha subito un aumento del 16 per cento circa, pari alla metà di quello subito nell'esercizio 1979, ben più sostenuto (pari al 50 per cento) è stato l'aumento della spesa per l'attività promozionale affidata allo stesso Istituto (capitolo 1611), passata da 12 a 18 miliardi. Ciò che tuttavia preme alla Corte di sottolineare non è tanto la maggiore o minore incidenza settoriale dei predetti aumenti, ma il dato che risulta dal confronto delle spese globali relative ai predetti settori; in sostanza, le spese di apparato erogate all'ICE nel 1980 sono state esattamente il triplo delle spese per le funzioni che attraverso questo Ente si è inteso perseguire. E per quanto — guardando ai dati degli esercizi 1978 e 1979 (3) — si possa certamente affermare che il rapporto è stato nel 1980 meno deteriore che in passato, resta comunque il fatto di una sproporzione notevole, sotto il profilo qui esaminato, tra fini perseguiti e mezzi impiegati: fatto che appare degno della più attenta riflessione nelle sedi competenti, specie se si tiene conto che — come la Corte ha messo in rilievo nel referto della Sezione controllo enti sull'ICE per gli esercizi 1976-1979 — le relazioni annuali presentate dall'Ente al Ministero ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 marzo 1976, n. 71, vengono meno alla precisa consegna di dar conto dei « risultati conseguiti » attraverso le varie iniziative promozionali (4).

Tutte le somme destinate all'Istituto (5) sono state effettivamente pagate entro i tempi normativamente fissati. Va però ricordato che la legge 31 maggio 1975, n. 185 (articolo 5) autorizza il Ministero a concedere all'ICE anticipazioni sul contributo per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici all'estero fino all'85 per cento dell'importo stanziato, subordinando l'erogazione del residuo 15 per cento alla presentazione dell'apposito rendiconto, che dev'essere effettuata entro 90 giorni dalla fine dell'esercizio finanziario.

A quest'ultimo proposito, appare sempre attuale una considerazione già in passato formulata dalla Corte (6) e cioè che è ben vero che le leggi 31 maggio 1975, n. 185 e 16 maggio 1976, n. 71 hanno inciso profondamente sui rapporti finanziari tra il Ministero e l'ICE, ristrutturandoli e semplificandoli e potenziando l'autonomia dell'Ente, prima costretto a cospicui indebitamenti per riparare ai ritardi nelle erogazioni ministeriali; va però aggiunto che, per quanto riguarda il contributo per l'organizzazione ed il funzionamento degli

(3) Nel 1978, il contributo statale per gli apparati dell'I.C.E. (all'interno e all'estero), è stato di lire 35,5 miliardi a fronte di trasferimenti promozionali allo stesso ente per 9 miliardi; nell'esercizio 1979, come si è detto, le predette erogazioni sono state, rispettivamente, di lire 46,5 miliardi e 12 miliardi.

(4) Vedi Relazione della Sezione controllo enti per gli esercizi 1976-1979, paragrafo 3.

(5) Con l'articolo 4 della legge 31 maggio 1975, n. 185, per il graduale ripianamento dei disavanzi dell'I.C.E. è stata anche autorizzata la corresponsione all'Istituto di un contributo straordinario di 1.500 milioni per ciascuno degli esercizi finanziari dal 1975 al 1980.

(6) Vedi la Relazione sull'esercizio 1976, pagine 228-229.

uffici all'estero, il sistema di pagamento in due fasi — quella della immediata anticipazione dell'85 per cento e quella della erogazione del saldo su presentazione del rendiconto entro il termine sopra indicato — da un lato costituisce causa permanente di formazione di residui passivi (7) e dall'altro, in quanto non riesce a coprire l'effettivo fabbisogno di fondi, è idoneo a provocare il ricorso da parte dell'ICE ad anticipazioni bancarie (quanto meno entro il limite del predetto 15 per cento), con la conseguente possibilità di creazione di nuovi oneri per interessi passivi, che in definitiva vanno a gravare sul bilancio dello Stato. Un'armonizzazione del regime erogativo dei contributi per gli uffici all'estero — salvo sempre l'obbligo del rendiconto — a quello previsto per il funzionamento dell'Istituto dall'articolo 3 della legge 31 maggio 1975, n. 185 (8) (si tratta, in definitiva, di spese della medesima natura) potrebbe contribuire ad evitare il rinnovarsi d'interventi statali per il ripianamento dei disavanzi dell'Ente (del tipo di quelli dell'articolo 4 della citata legge n. 185 del 1975), interventi che si sono appena esauriti nell'esercizio 1980 (9). Appare già sintomatico, a questo proposito, il fatto che la quota relativa al 1977 (1,5 miliardi) del contributo straordinario statale per il ripianamento dei disavanzi dell'Ente anteriori al 1975 non ha avuto la destinazione prescritta dalla legge, ma è stata utilizzata per far fronte a spese d'esercizio; e ciò ha contribuito a portare il disavanzo della gestione 1977 dello stesso Ente a 2,1 miliardi (10).

Per ciò che concerne la somma destinata ad organismi operativi diversi dall'ICE (associazioni di produttori, Enti fieristici, Camere di commercio italiane all'estero, consorzi per l'esportazione), a fronte di stanziamenti complessivi per 6,7 miliardi, sono stati assunti impegni per 5,9 miliardi ed effettuati pagamenti per complessivi 4,8 miliardi, dei quali 2,8 miliardi in conto competenza e 2 miliardi in conto residui (capitoli 1602, 1604, 1607, 1608 e 1612). La rilevante consistenza dei residui attinenti a questi minori centri operativi dipende — com'è stato posto in evidenza nelle passate relazioni — dai ritardi con i quali vengono definiti i provvedimenti di concessione dei contributi, ritardi che, se possono talvolta imputarsi alla stessa Amministrazione (11), sono certamente favoriti dal meccanismo di erogazione previsto dalla legge 29 ottobre 1954, n. 1083 (12).

(7) Al 31 dicembre 1980, i residui passivi dell'apposito capitolo 1610 ammontano a 6,1 miliardi.

(8) Ai sensi del secondo comma dell'articolo 3 della legge n. 185 del 1975, il contributo nelle spese di funzionamento dell'I.C.E. viene corrisposto in due quote uguali pagabili all'inizio di ciascun semestre.

(9) Si veda in questo senso anche la citata relazione della Sezione del controllo enti sulla gestione dell'I.C.E. per gli esercizi 1976-1979, paragrafo 8/a.

(10) Vedi la Relazione della Sezione controllo enti, cit., paragrafo 6.

(11) Vedi la Relazione per l'esercizio 1975, pagina 203.

(12) Vedi la Relazione per l'esercizio 1978, volume II, pagina 96, nota 7.

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO —
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamento di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
Totale generale					
1975	37.147	73,57	9,01	0,67	3,87
1976	47.843	—	73,32	5,29	2,10
1977	55.822	—	—	82,92	4,17
1978	56.738	—	—	—	86,95
1979	72.381	—	—	—	—
1980	88.963	—	—	—	—
Titolo 1					
1975	36.897	74,07	9,07	0,67	3,83
1976	47.843	—	73,32	5,29	2,10
1977	55.822	—	—	82,92	4,17
1978	56.444	—	—	—	86,88
1979	72.233	—	—	—	—
1980	88.665	—	—	—	—
Titolo 2					
1975	250	0,00	0,00	0,98	9,84
1976	0	—	—	—	—
1977	0	—	—	—	—
1978	294	—	—	—	100,00
1979	148	—	—	—	—
1980	299	—	—	—	—

La voce « Economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

ELABORAZIONI DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,28	0,00	32.470	87,41	45	0,12	4.632	12,47
0,11	0,00	36.663	80,81	533	1,11	8.648	18,08
1,44	0,02	49.431	83,55	542	0,97	5.849	10,48
5,57	0,40	52.726	92,93	139	0,24	3.873	6,83
90,03	3,87	67.966	93,90	3.199	4,42	1.216	1,68
—	89,48	79.611	89,49	7.759	8,72	1.593	1,79
0,00	0,00	32.338	87,64	45	0,12	4.513	12,23
0,11	0,00	38.663	80,81	533	1,11	8.648	18,08
1,44	0,02	49.431	88,55	542	0,97	5.849	10,40
5,60	0,41	52.432	92,89	139	0,25	3.873	6,86
90,02	3,87	67.821	93,89	3.199	4,43	1.213	1,68
—	89,46	79.322	89,46	7.759	8,75	1.583	1,79
41,77	0,00	131	52,59	0	0,00	119	47,41
—	—	0	—	0	—	0	—
—	—	0	—	0	—	0	—
0,00	0,00	294	100,00	0	0,00	0	0,00
97,78	0,00	145	97,78	0	0,00	3	2,22
—	96,53	283	96,93	0	0,00	10	3,47

Quanto, infine, alla gestione della spesa per i servizi generali del Ministero — che solo in misura trascurabile è stata erogata attraverso l'unico funzionario delegato di cui disponga l'Amministrazione (il consegnatario-cassiere) (13) — essa non offre, salvo quanto si dirà nel paragrafo successivo in ordine al pagamento delle prestazioni di lavoro straordinario da parte del personale, spunti meritevoli di menzione.

Il quadro generale della spesa del Ministero nell'esercizio 1980 è segnato da stanziamenti definitivi per lire 88,9 miliardi, da impegni per 87,4 miliardi e da pagamenti per 82,7 miliardi, dei quali 79,9 in conto competenza e 3,1 in conto residui. Al 31 dicembre 1980 la situazione dei residui era composta da 11 miliardi, dei quali 7,7 provenienti dalla competenza e 3,3 da esercizi precedenti. La situazione di cassa è conforme ai pagamenti effettuati. In relazione ad una autorizzazione definitiva di lire 86,9 miliardi, il pagato totale è ammontato a 82,7 miliardi, con il resto di cassa conseguente.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

L'Amministrazione ha trasmesso, nell'ultimo scorcio dell'esercizio, gli atti di liquidazione relativi alla gestione fuori bilancio « Fondo per l'assegnazione di borse di pratica commerciale all'estero », soppressa con la legge 14 dicembre 1978, n. 828.

Il patrimonio del fondo — la cui consistenza è stata accertata in lire 256.494.977 — è stato devoluto all'Erario, ai sensi della legge citata (14).

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E DEL PERSONALE.

L'organizzazione dei servizi del Ministero continua ad essere articolata in cinque direzioni generali, competenti, rispettivamente, in materia di personale, di sviluppo degli scambi, di valute, di accordi commerciali e di disciplina del commercio con l'estero. Le leggi n. 185 del 1975 e n. 71 del 1976, hanno inteso potenziare le funzioni di propulsione, coordinamento e vigilanza del Ministero,

(13) La gestione del predetto funzionario delegato — in passato oggetto di osservazioni della Corte — risponde attualmente ai requisiti di regolarità formale e sostanziale.

(14) Vedi la Relazione della Corte dei conti al Parlamento per l'esercizio 1978, volume II, pagina 96.

lasciandone per il resto inalterato l'ordinamento (15). Il controllo della Corte ha sostanzialmente per oggetto l'attività svolta dalle prime due direzioni generali, dal momento che l'attività delle altre non si estrinseca attraverso provvedimenti che comportino spesa (16).

Pressoché inalterata è rimasta pure la consistenza numerica del personale, caratterizzata — oltre che dalla eccedenza di dirigenti rispetto alla previsione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, già ripetutamente segnalata — da una notevole presenza di personale direttivo (105 unità su 507 dipendenti) e da una netta prevalenza di personale con funzioni esecutive e ausiliarie (rispettivamente 308 e 64 unità), mentre è trascurabile il numero degli impiegati con funzioni di concetto. Nessun elemento di novità, in particolare, ha ancora prodotto sull'assetto funzionale delle precedenti « carriere » l'inquadramento provvisorio in livelli retributivo-funzionali effettuato in applicazione della legge 11 luglio 1980, n. 312, sia a causa dell'epoca, recente, in cui è stato realizzato (novembre 1980), sia a causa della mancata definizione dei profili professionali previsti dall'articolo 3 della legge citata: al punto che l'Amministrazione, nei provvedimenti inviati alla Corte, ha continuato spesso a richiamarsi alle soppresse qualifiche omettendo addirittura di indicare le nuove (17).

Come effetto del nuovo inquadramento, al personale è stato corrisposto il trattamento previsto dall'articolo 24 della legge citata. I compensi per lavoro straordinario risultano sempre erogati, indistintamente a tutti i dipendenti, nell'intera misura consentita: tra le motivazioni addotte per giustificare la relativa autorizzazione (ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422), trovano posto la sempre maggiore gravosità dei compiti affidati al Ministero e, in particolare, la necessità di far fronte all'arretrato venutosi a creare nel settore dei rendiconti dell'ICE e degli altri operatori beneficiari di contributi.

È tuttavia da notare che l'effettuazione del lavoro straordinario, nella misura sopra riferita, non ha portato all'eliminazione dei ritardi e delle carenze in materia di presentazione alla Corte dei

(15) Nel quadro della riforma della pubblica amministrazione, la Commissione incaricata di formulare proposte per il riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato sulla base delle direttive contenute nell'ordine del giorno del Senato del 10 luglio 1980, suggerisce l'accorpamento in un unico Ministero della produzione economica (o della produzione e degli scambi) degli attuali Ministeri dell'industria, commercio e artigianato, del commercio estero e delle partecipazioni statali (con l'aggiunta di competenze di altri Ministeri). Col predetto ordine del giorno il Governo viene, in particolare, impegnato ad assicurare alla riforma del Ministero del commercio con l'estero (e di alcuni altri Ministeri) la precedenza.

(16) Si segnalano comunque, nel settore valutario, i decreti ministeriali, 23 aprile 1980, 15 dicembre 1980 e 12 marzo 1981, che disciplinano i regolamenti valutari e i rapporti finanziari con l'estero; il decreto ministeriale 8 maggio 1980, recante norme sull'esportazione e l'importazione di biglietti di Stato e di banca italiani; il decreto ministeriale 15 dicembre 1980 riguardante l'offerta in cessione all'Ufficio italiano dei cambi delle valute estere.

(17) Sull'applicazione della legge n. 312 del 1980, vedi in generale, la parte seconda, Sezione I, capitolo III della presente Relazione.

rendiconti ma di ciò si dirà più ampiamente nel paragrafo successivo.

La spesa per missioni è rimasta pressoché invariata rispetto all'anno precedente; è tuttavia raro, come scopo delle missioni, l'esercizio della funzione ispettiva, specie per ciò che riguarda la gestione delle spese promozionali e l'attività degli uffici all'estero dell'ICE.

4. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

Nei due prospetti *A* e *B*, che seguono, sono sintetizzate per aree economiche e quantificate in termini finanziari le attività promozionali facenti capo al Ministero; il successivo prospetto *C*, oltre a dare un quadro sintetico della spesa erogata in conto competenza richiamando i capitoli di bilancio interessati, indica pure il rapporto tra stanziamenti, utilizzazione ed economie e, quindi, la misura in cui le previsioni di spesa hanno trovato — per questa parte fondamentale delle funzioni ministeriali — realizzazione.

È appena il caso di ribadire che la spesa relativa alle predette funzioni ministeriali viene amministrata dalla direzione generale degli scambi (del settore curato dalla direzione generale degli affari generali e del personale si è già detto), sicché entro questi limiti è qui da considerare l'attività istituzionale del Ministero ed in questi margini si collocano le notazioni che seguono (18).

Nel settore della promozione degli scambi commerciali affidata all'ICE, nell'esercizio 1980, sono pervenuti alla Corte 232 provvedimenti di approvazione di rendiconti con liquidazione dei relativi saldi riguardanti incarichi commessi all'Istituto fino al 1976 (anno di entrata in vigore della citata legge n. 71 del 1976) su un totale di 561 iniziative interessanti lo stesso periodo e ancora da rendicontare.

Nessun rendiconto è invece a tutt'oggi pervenuto sull'attività promozionale svolta dall'ICE successivamente al 1976, sulla base, cioè, dei « programmi » ministeriali annuali previsti dall'articolo 2 della citata legge n. 71 del 1976 che, alla fine dell'esercizio 1980, avevano comportato trasferimenti in favore dell'Ente per un ammontare di 4,8 miliardi.

A questo proposito, va ricordato che, anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 71 del 1976, il Ministero conferiva all'Istituto singoli incarichi promozionali, anticipandogli una parte cospi-

(18) Va pure tenuto presente — come sfondo normativo — che l'attività promozionale nel settore del commercio con l'estero è tuttora disciplinata, per quanto riguarda l'I.C.E., dalle ricordate leggi 31 maggio 1975, n. 185 e 16 marzo 1976, n. 71 e, per quanto riguarda altri organismi, dalle leggi 29 ottobre 1954, n. 1083 e 12 febbraio 1965, n. 51, che hanno portata generale, e dalle leggi 1° luglio 1970, n. 518 e 30 aprile 1976, n. 374, concernenti, rispettivamente, contributi alle camere di commercio italiane all'estero e contributi ai consorzi per l'esportazione.

cua dei fondi occorrenti e provvedendo alla liquidazione del saldo dopo l'approvazione del rendiconto della spesa, con un procedimento analogo a quello tuttora vigente per la corresponsione del contributo per gli uffici all'estero dell'Ente (19). Allo scopo di eliminare gli inconvenienti di questo sistema — che la Corte non ha mancato di segnalare (20) e che si traducevano nell'assenza di un disegno unitario della politica promozionale, nella lentezza della approvazione dei singoli interventi, nell'accumulo di interessi passivi a carico dell'Ente, che riceveva il saldo a distanza di anni — nel 1976 venne approvata la citata legge n. 71.

Il « sistema » di questa legge risulta da un articolato « programma promozionale » (articolo 1, primo comma) che il Ministero redige annualmente — tenendo conto dei concreti obiettivi della politica degli scambi con l'estero che il Governo intende perseguire e accogliendo, eventualmente, i suggerimenti dell'Ente — e che consegna, per così dire, per la sua esecuzione, all'ICE, cui è consentito stabilire autonomamente le sole modalità di attuazione delle singole iniziative, che devono essere tempestivamente comunicate al Ministero (articolo 3). Quest'ultimo può emanare direttive a modifica del programma (articolo 2, secondo comma), effettuare controlli, anche ispettivi, sulle singole iniziative (articolo 4) e, più in generale, « seguire la realizzazione dell'attività promozionale » attraverso i propri funzionari (articolo 5). È anche stabilito (articolo 3, ultimo comma) che alla fine di ciascun anno l'Istituto trasmetta al Ministero una relazione dettagliata sull'attività svolta, con particolare riferimento ai risultati conseguiti.

Nel quadro di questa nuova disciplina, il Ministro definisce all'inizio di ciascun anno, con proprio decreto, il programma promozionale da attuare, dispone l'erogazione dei relativi fondi all'ICE e stabilisce un termine (un anno dalla fine dell'esercizio) entro il quale l'Istituto deve presentare il rendiconto della gestione.

Nel corso del 1980 (21), la Corte ha sollecitato la trasmissione, per l'esame di legittimità, dei rendiconti dell'ICE approvati dal Ministero e riguardanti i programmi promozionali per gli anni 1976, 1977 e 1978 ma, come si è detto, l'Amministrazione non li ha ancora trasmessi: ne ha solo assicurato la formale approvazione « con la massima sollecitudine », adducendo, a giustificazione del ritardo, la necessità — emersa nel corso dell'esame ministeriale — di regolarizzazione di taluni atti da parte dell'ICE e le difficoltà riscontrate da quest'ultimo nel reperire documenti relativi a spese fatte all'estero. Sicché, non è possibile fornire in questa sede alcun elemento di valutazione circa l'attuazione dei programmi promozionali elaborati dal Ministero.

(19) Vedi le leggi 29 ottobre 1954, n. 1083; 24 novembre 1961, n. 1292 e 12 febbraio 1965, n. 51.

(20) Vedi le relazioni fino a quella relativa all'esercizio 1975.

(21) Per l'esercizio 1979, vedi la relativa Relazione della Corte, volume II, pagina 110, nota 8.

ATTIVITA PROMOZIONALE

(valori in milioni)

INIZIATIVE	A R E E				
	Paesi industrializzati		Paesi ad economia pianificata (P.E.P.)		Paesi
	I.C.E.	Altri enti	I.C.E.	Altri enti	I.C.E.
Mostre autonome	599,9	—	263	—	123,8
Fiere internazionali	2.294,2	775,4	468,5	7	808
Missioni di operatori economici e/o giornalisti, all'estero e in Italia	171,4	—	172,8	—	111,7
Indagini e prospezioni di mercato .	138,2	—	—	—	27,1
Azioni pubblicitarie	2.240,6	—	—	—	—
Manifestazioni presso SS. MM. . .	232,3	—	—	—	—
Centri Affari ICE	3.077,3	—	—	—	581
Progetti a medio e lungo termine .	3.089,6	—	—	—	26,8
Altre iniziative	300,1	—	59,2	—	—
Totale	12.143,6		963,5	7	1.678,4

PROSPETTO A.

ALL'ESTERO 1980

di lire)

GEOCONOMICHE						
OPEC	Paesi di nuova industrializzazione (NIC's)		Paesi in via di sviluppo		TOTALE	
Altri enti	I.C.E.	Altri enti	I.C.E.	Altri enti	I.C.E.	Altri enti
—	60	64	155	—	1.201,7	64
	241,5	56,6	793	15	4.605,2	854
—	89,8	—	199,6	—	745,3	—
—	29	—	45,2	—	239,5	3
3	—	—	10	—	2.250,6	—
—	—	—	20,1	—	252,4	—
—	—	—	200	—	3.858,3	—
—	623,6	—	84,1	—	3.824,1	—
—	10,9	—	—	—	370,2	—
3	1.054,8	120,6	1.507	15	17.347,3	921

PROSPETTO B.

ATTIVITA PROMOZIONALE ALL'INTERNO 1980

(valori in milioni di lire)

ICE		Altri enti	
—		—	
Pubblicità	198,3	Pubblicità	993,7
Corsi di specializzazione in commercio estero	280	Corsi di specializzazione in commercio estero	127
Partecipazione a fiere	19	Invito in Italia di operatori e giornalisti stranieri	181,7
Altre iniziative	155,4	Altre iniziative	94
	—		—
Totale	652,7	Totale	1.396,4
	=====		=====

ATTIVITA PROMOZIONALE 1980 — SITUAZIONE FINANZIARIA
AL 31 DICEMBRE 1980

(valori in milioni di lire)

	Stanziamiento	Utilizzo (a)	Economie
<i>Capitolo 1602.</i>			
Contributi ad Enti per l'attuazione di iniziative dirette a promuovere l'incremento dei traffici e dei rapporti commerciali con l'estero . .	652,2	458	194,3
<i>Capitolo 1604.</i>			
Contributi ad Enti per pubblicità sulla stampa, per la redazione, la stampa e la distribuzione di pubblicazioni, documentari cinematografici e televisivi, incisioni e simili per la propaganda dei prodotti italiani all'estero	1.027	1.017	10
<i>Capitolo 1608.</i>			
Contributi ad Enti per l'organizzazione di mostre all'estero e per la partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni estere	1.100	910,3	189,7
<i>Capitolo 1611.</i>			
Somma da assegnare all'ICE per il finanziamento delle attività di promozione a tutela dei prodotti italiani e per l'incremento e lo sviluppo degli scambi commerciali con l'estero	18.000	18.000	—
Totale . . .	20.700	20.316,7	383,3

(a) Somme in conto competenza pagate e rimaste da pagare.

Anche per quanto concerne gli uffici dell'ICE all'estero, le spese sono state rendicontate solo fino al 1975 e nessuna ulteriore liquidazione a titolo di saldo è pervenuta alla Corte (a fronte di un complessivo anticipo di lire 62,8 miliardi circa, per gli anni a partire dal 1976). Anche qui, il Ministero, alle richieste della Corte, ha risposto richiamandosi a « una più sollecita correttezza da parte dell'ICE a corrispondere ai rilievi di quest'Amministrazione », e alla mancanza di personale qualificato.

Gli interventi promozionali in favore di organismi operativi diversi dall'ICE costituiscono un fenomeno sempre più ridotto rispetto alla spesa globale del Ministero. Essi continuano tuttavia a segnalarsi sul piano qualitativo. Da un lato, infatti, questo tipo di interventi evita la mediazione di un ulteriore apparato burocratico, sicché la spesa raggiunge la sua destinazione senza essere gravata da incidenze estranee alle sue finalità; dall'altro, il procedimento di erogazione (iniziato su presentazione di apposita domanda) comporta una serie di consultazioni collegiali e di valutazioni comparative che pongono l'Amministrazione a diretto contatto con il mondo economico e con le sue concrete esigenze.

Sui contributi erogati alle camere di commercio italiane all'estero, le possibilità di controllo della Corte sono limitate a causa dell'ampia discrezionalità riconosciuta al Ministero, che, ai sensi dell'articolo 9 della citata legge n. 518 del 1978, procede alla concessione valutando « l'opera svolta e da svolgere in favore dello sviluppo delle relazioni commerciali con l'Italia e l'interesse che al riguardo presenta il mercato locale ».

Circa il tipo di motivazione e di documentazione dei relativi provvedimenti, non possono che ribadirsi le considerazioni già svolte nelle precedenti relazioni, alle quali pure si rinvia per ciò che riguarda la questione — tuttora aperta — della contemporanea presenza, nelle medesime aree geografiche, di Camere di commercio, uffici dell'ICE e uffici commerciali delle ambasciate.

Il complesso degli interventi ministeriali in favore dei consorzi all'esportazione ha subito nel 1980 un notevole incremento, sotto il profilo del numero dei beneficiari, che è passato dai 58 del precedente esercizio a 93 (il relativo stanziamento è passato da 2 a 3 miliardi, dei quali sono stati pagati 1,7 miliardi e rimasti da pagare 1,1 miliardi) (22).

Per questi interventi — che realizzano anch'essi un positivo, diretto contatto dell'Amministrazione con il mondo economico,

(22) Vedi in proposito, di recente, la legge 21 maggio 1981, n. 240, recante provvidenze a favore dei consorzi e delle società consortili tra piccole e medie imprese, nonché delle società consortili miste, e il decreto-legge 28 maggio 1981, n. 251, per il sostegno delle esportazioni.

favorendo forme associative che consentono a piccole e medie imprese un più facile inserimento nel mercato internazionale — è tuttavia da notare che sfuggono ad una valutazione di congruità, dal momento che vengono disposti in rapporto alle risultanze del conto profitto e perdite, recepito dall'Amministrazione senza alcun supporto documentale. È sempre attuale, in questo settore, l'auspicio della predisposizione di strumenti normativi che consentano alla Corte di esercitare il controllo di sua competenza sulla base di una più precisa documentazione delle spese effettuate dai consorzi.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO VIII

MINISTERO DELLA DIFESA

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali.* — Il processo di ristrutturazione delle forze armate, iniziato nel 1975, ha dato l'avvio, in questo primo quinquennio, ad una serie di realizzazioni, previste nei programmi di rinnovamento, volte a gradualmente migliorare l'organizzazione di sostegno logistico e la componente operativa del dispositivo di sicurezza del Paese.

I tre provvedimenti legislativi, noti come leggi promozionali, di cui si farà più ampio cenno nei paragrafi successivi, costituiscono uno strumento importante per adottare, attraverso la continuità dei finanziamenti previsti, una programmazione tecnico finanziaria delle esigenze di potenziamento qualitativo e tecnologico di ciascuna forza armata, in un quadro di compatibilità con la situazione economica nazionale.

La proiezione pluriennale delle spese autorizzate dalle leggi promozionali consente inoltre di verificare, anno per anno, anche nell'ambito dei principi fissati dalla legge n. 468 del 1978, l'adeguatezza dei piani e dei programmi sia sotto il profilo tecnico-militare che sotto quello economico-finanziario, specie nei periodi come quelli attuali caratterizzati dal perdurare di un alto e costante tasso di inflazione.

L'esperienza acquisita con le leggi promozionali, che presentano alcuni rilevanti elementi innovativi, come la semplificazione delle procedure contrattuali realizzata con la costituzione degli appositi comitati tecnico-amministrativi, che esprimono il parere in sostituzione di ogni altro organo consultivo, ha portato all'estensione delle medesime procedure alle spese autorizzate dalla legge 18 agosto 1978, n. 497, che ha definito, per il periodo 1978-1987, un programma di realizzazione di alloggi di servizio di tipo economico da destinare ai dipendenti dell'Amministrazione militare.

L'adozione di una rigorosa ed accurata programmazione tecnico-finanziaria appare del resto indispensabile per interventi di grandi

dimensioni, quali la ristrutturazione, l'ammodernamento e, in alcuni casi, la riconversione del grande apparato industriale e del consistente patrimonio immobiliare della Difesa, per la realizzazione di progetti di ricerca e di sviluppo che richiedono la collaborazione di altri Paesi, ovvero per la riorganizzazione ed il potenziamento delle strutture dei servizi sanitari delle forze armate.

In questo quadro può essere considerata l'autorizzazione, contenuta nell'articolo 17 della legge finanziaria del 1981, alla spesa di 50 miliardi per il corrente anno e di 300 miliardi per ciascuno dei due anni successivi, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero della difesa e da erogare con le procedure previste dalla legge promozionale dell'Esercito, per la costituzione, l'equipaggiamento e l'addestramento dei reparti operativi mobili delle forze armate per il concorso alla protezione civile ed il soccorso alle popolazioni colpite da calamità naturali.

Restano tuttavia da accertare e valutare le cause che, pur in presenza di programmi definiti sul piano legislativo e finanziario, determinano la formazione di una cospicua massa di residui passivi (3.360,8 miliardi nell'esercizio 1980 a fronte dei 3.024,8 miliardi dell'anno precedente). A tale riguardo non si può prescindere dalla considerazione che le spese militari sono quasi tutte allocate, in virtù di convenzioni internazionali, nella parte corrente del bilancio, e tendono a svilupparsi in un arco di tempo superiore all'anno finanziario.

Ai maggiori oneri a carico del bilancio della Difesa connessi all'attuazione dei programmi di costruzione ed ammodernamento dello strumento militare ha fatto riscontro, come già rappresentato nelle precedenti relazioni, una riduzione delle spese per il personale che tuttavia, negli ultimi due anni, hanno registrato un progressivo incremento, a causa della generalizzata lievitazione di dette spese incompressibili (1). È comunque da considerare che la complessa organizzazione della Difesa, con riferimento ai soggetti che vi operano, potrebbe richiedere uno sforzo economico ingente, ove si ponga mente all'esigenza, come meglio verrà precisato nei successivi paragrafi, del riordinamento dell'apparato periferico, che già nel corrente anno potrà avvalersi delle Direzioni di amministrazione della Marina, dell'Aeronautica e interforze, istituite dalla recente legge 20 febbraio 1981, n. 30 (2).

Maggiore incidenza sulle spese del bilancio della Difesa sono destinate ad avere le preannunciate riforme organiche sullo stato, l'avanzamento ed il reclutamento degli ufficiali e dei sottufficiali.

(1) Le spese di mantenimento del personale hanno avuto un'incidenza sullo stanziamento complessivo del 60 per cento nel 1976, del 57 per cento nel 1977 per raggiungere, nel 1978, il livello del 41 per cento; nei due anni successivi tale incidenza è stata del 43,4 per cento nel 1979 e del 48,6 per cento nel 1980.

(2) Le direzioni di amministrazione dell'Esercito, anch'esse previste dalla citata legge, in effetti sono già operanti presso il Comando generale dell'Arma dei carabinieri e presso i Comandi militari territoriali, in virtù dell'articolo 8 del testo unico del 2 febbraio 1928. n. 263.

In questo ambito il processo di revisione ha avuto un primo inizio con l'unificazione ed il riordinamento dei ruoli normali, speciali e di complemento degli ufficiali delle tre forze armate, disposto dalla legge 20 settembre 1980, n. 574.

Sia pure in misura limitata, l'articolazione per qualifiche funzionali ha già avuto attuazione nel corso dell'anno 1980 per il personale impiegatizio ed operaio, secondo i dettami della legge 11 luglio 1980, n. 312, la quale, per quanto riguarda il personale militare, ha avuto conseguenze soltanto sulla progressione stipendiale giacché la gerarchia dei gradi continua a conservare, nel nuovo assetto, i significati che ad essa sono propri, in quanto nell'organizzazione militare ogni grado ha già un preciso ed inequivocabile valore di funzione.

Per il personale civile si prospetta peraltro l'esigenza di riportare le dotazioni organiche degli impiegati ai livelli anteriori alla legge 24 maggio 1970, n. 336, e di inserire nei vari servizi e nelle strutture industriali della Difesa gli oltre 17.000 elementi che, in virtù di una disposizione della legge sull'occupazione giovanile, stanno completando i prescritti corsi e potrebbero ristabilire quell'equilibrio negli organici del personale operaio che da tempo era andato progressivamente alterandosi.

b) *Note sullo stato di previsione.* — Come è noto, rientra tra le caratteristiche dello stato di previsione del Ministero della difesa l'iscrizione nella parte corrente della quasi totalità delle spese, in base ai criteri elaborati in sede internazionale.

La legge di approvazione di bilancio (articolo 72, primo comma) ha esteso, anche per il 1980, ai capitoli 4001, 4005, 4011, 4031, 4052, 5031 compresi nelle rubriche 12 e 14 (ammodernamento e rinnovamento delle tre forze armate e dell'Arma dei carabinieri) il regime delle spese in conto capitale.

La innovazione di maggior rilievo, contenuta nello stesso articolo 72, secondo comma, della legge n. 149 del 1980 ha riguardato la soppressione dei capitoli n. 1801, 1831, 1871, 2801, 4003, 4012, 4032, 4052, già compresi in alcune rubriche del bilancio di difesa (3).

Ai capitoli di nuova istituzione (n. 4004, 4005, 5011, 4031 e 4051), tutti allocati nella rubrica 12 (ammodernamento e rinnovamento della Difesa) sono stati trasferiti, in relazione all'oggetto della spesa, gli impegni assunti a carico dei soppressi capitoli, compresi i residui accertati al 31 dicembre 1979.

Con la nuova impostazione di bilancio, una cospicua parte delle spese inerenti al potenziamento ed alle infrastrutture, prima ricomprese in aggregazioni diverse, è stata trasferita ai predetti 5 capitoli della rubrica 12. In particolare i capitoli n. 4011, n. 4031 e n. 4051 hanno conglobato in un'unica voce sia i finanziamenti pre-

(3) Detti capitoli prevedevano spese per armamenti terrestri, navali ed aeronautici nonché per lavori del genio militare.

visti dalle leggi speciali (4), sia quelli che venivano stanziati nel bilancio annuale per soddisfare altre esigenze inerenti agli armamenti terrestri, navali ed aeronautici nonché ai lavori del Genio militare.

Un'innovazione di tale portata che ha riflessi sulla gestione finanziaria e su importanti aspetti del procedimento contrattuale, come verrà meglio chiarito nell'apposito paragrafo, induce a qualche considerazione perché ripete la sua origine da una norma per sua natura limitata alla periodicità del bilancio, che sembra muovere in una direzione diversa da quella indicata dalla legge n. 468 del 1978, che, in tema di spese pluriennali, esige la specificità analitica delle stesse, onde consentire la disaggregazione per programmi e per progetti.

Per converso, la concentrazione nei tre suddetti capitoli « serbatoio » di tutte le spese afferenti agli interventi di ciascuna forza armata determina, sul piano finanziario-contabile, un coacervo di spese, alcune riguardanti la realizzazione dei programmi previsti dalle leggi promozionali, altre relative ad esigenze di carattere ordinario e continuativo che attengono al potenziamento dello strumento militare, senza alcuna possibilità di tenere distinte le une dalle altre.

Inoltre con uno strumento improprio (quale si appalesa, nella fattispecie, la legge annuale di bilancio) si è venuto ad incidere su procedimenti di spesa fra loro non omogenei, tant'è vero, come si dirà anche in seguito, che nelle contrattazioni non rientranti nei programmi delle leggi speciali si continua a richiedere il preventivo parere del Consiglio superiore delle Forze armate, non essendosi neppure raggiunto l'obiettivo di concentrare in un unico organo la funzione consultiva.

c) *Aspetti finanziari della gestione.* — Le risultanze dell'esercizio 1980 mostrano sia un aumento delle dimensioni complessive della gestione sia un incremento della capacità di spesa (in termini di impegni e di pagamenti) dell'Amministrazione della difesa.

Gli impegni complessivi sono passati, infatti, da 5.918,3 miliardi a 7.137,4 miliardi, dei quali 7.100,7 si riferiscono alla parte corrente e 36,7 a quella in conto capitale.

La spesa per il personale in servizio (miliardi 2.569,5 nel 1979 e 3.216,8 nell'esercizio in riferimento) è aumentata del 25,2 per cento.

Più contenuto è stato l'incremento, rispetto a quello del 1979 (23,7 per cento), che ha interessato la spesa per l'acquisto di beni e servizi passata da 2.964,9 a 3.510,2 miliardi (+ 18,4 per cento). E da rilevare che questa voce ha continuato ad assorbire, da sola, oltre il 50 per cento dell'intera spesa statale per acquisto di beni e servizi di parte corrente.

(4) Trattasi delle leggi 22 marzo 1975, n. 57 (Marina); 16 febbraio 1977, n. 38 (Aeronautica) e 16 giugno 1977, n. 372 (Esercito).

Anche i trasferimenti di parte corrente hanno registrato un incremento più limitato (+12,1 per cento) rispetto all'anno precedente (31,2 per cento); la spesa relativa è passata da 61 a 68,4 miliardi.

Quanto alle spese in conto capitale è da rilevare, in termini di impegno, il sensibile decremento (36,7 miliardi) rispetto all'esercizio precedente (87,9 miliardi), dovuto principalmente alla minore incidenza delle spese di categoria XI (5) che sono state di 65,9 miliardi nel 1979 e soltanto di 22,8 miliardi nell'esercizio 1980.

I residui complessivi, costituenti una massa sempre cospicua, sono stati nel 1980 pari a 3,360 miliardi (3.024,8 miliardi nel 1979) con un incremento dell'11 per cento sull'esercizio precedente. Da rilevare però che i residui di stanziamento (411 miliardi) hanno registrato una riduzione superiore al 50 per cento rispetto a quelli (867 miliardi) del 1979. Quanto ai residui di nuova formazione, il dato relativo (2.188,4 miliardi pari al 30,5 per cento dello stanziamento di competenza) risulta elevato (nel 1979 era stato di 1.986 miliardi) rispetto alla media riferita all'intera spesa statale (21,4 per cento) ma non appare significativo di una ridotta dinamicità della gestione, risentendo, il settore della Difesa, come risulterà anche nei successivi paragrafi, dei fattori condizionanti che derivano dagli attuali meccanismi delle procedure contrattuali.

Il comparto degli acquisti di beni e servizi presenta nel 1980 residui pari a 1.920,4 miliardi (1.723,2 nell'esercizio precedente) che corrispondono al 54 per cento della spesa prevista (miliardi 3.517).

I pagamenti hanno inciso, su una massa spedibile di 10.183,9 miliardi, nella misura del 66,1 per cento (62,5 per cento nel 1979); del loro ammontare in cifra assoluta (6.728,9 miliardi), 4.948,9 miliardi hanno riguardato il conto della competenza.

Dalla tabella allegata riguardante lo smaltimento degli stanziamenti di competenza dell'ultimo quinquennio emerge come la gestione presenti un andamento nel complesso abbastanza costante, anche se a livelli inferiori alla norma, a raffronto con l'andamento generale della spesa nell'intero comparto statale (6).

Per quanto attiene alle forme di pagamento, il sistema di gestione mediante funzionari delegati è risultato nettamente prevalente, secondo una costante tipica del bilancio di Difesa.

Nel 1980 la spesa delegata (ordini di accreditamento) è ammontata a 4.493,7 miliardi, pari al 66,8 per cento del totale dei pagamenti.

Per quanto concerne l'attività di rendicontazione, nel corso dell'anno sono pervenuti alla Corte n. 12.538 rendiconti per un importo di 3.167,2 miliardi relativi a vari esercizi.

(5) Beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato.

(6) Si veda, in proposito, la tavola sulla dinamica di smaltimento delle spese statali nella parte I della presente relazione.

MINISTERO DELLA DIFESA —
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamento di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
Totale generale					
1975	2.796.116	67,80	16,59	5,46	1,70
1976	3.284.709	—	67,13	17,13	6,49
1977	3.953.967	—	—	68,73	13,51
1978	4.657.204	—	—	—	65,84
1979	5.960.387	—	—	—	—
1980	7.159.113	—	—	—	—
Titolo 1					
1975	2.736.510	69,14	16,63	5,44	1,59
1976	3.235.836	—	67,48	17,16	6,51
1977	3.859.920	—	—	65,60	13,58
1978	4.618.436	—	—	—	66,34
1979	5.872.403	—	—	—	—
1980	7.122.405	—	—	—	—
Titolo 2					
1975	59.606	6,27	14,72	6,77	6,94
1976	28.872	—	26,00	14,68	4,17
1977	54.047	—	—	6,12	8,50
1978	38.768	—	—	—	7,05
1979	87.984	—	—	—	—
1980	36.707	—	—	—	—

La voce « Economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,90	0,51	2.599.199	92,56	117.581	4,21	79.336	2,84
2,24	0,92	3.006.237	93,92	146.039	4,47	52.433	1,61
6,46	2,84	3.619.474	91,54	295.650	7,48	38.843	0,98
19,52	7,33	4.316.800	92,65	285.338	6,13	55.066	1,18
65,58	21,51	5.214.320	87,48	698.778	11,72	47.289	0,79
—	69,13	4.948.577	69,13	2.188.468	30,57	21.669	0,30
0,59	0,17	2.560.150	93,56	116.081	4,24	60.279	2,20
2,21	0,82	3.047.397	94,18	136.130	4,21	52.309	1,62
6,50	2,68	3.601.855	92,36	259.430	6,65	38.636	0,99
19,64	7,01	4.294.475	92,55	268.895	5,82	55.066 «	1,19
66,91	21,75	5.206.648	88,66	618.467	10,52	47.289	0,81
—	69,35	4.542.461	69,39	2.158.276	30,30	21.669	0,30
14,80	16,01	39.048	65,51	1.500	2,52	19.057	31,87
6,24	12,16	18.840	65,25	9.908	34,32	124	0,43
3,72	14,26	17.619	32,60	36.220	67,02	200	0,38
4,81	45,72	22.325	57,59	16.443	42,41	0	0,00
3,57	5,15	7.672	8,72	80.312	91,28	0	0,00
—	17,75	6.516	17,75	30.192	82,25	0	0,00

Permane il fenomeno dei ritardi nella presentazione dei rendiconti, specie di quelli relativi a spese effettuati in contabilità ordinaria in prevalenza riguardanti la Marina e l'Aeronautica, mentre più tempestiva risulta la presentazione dei rendiconti, concernenti accreditamenti in contabilità speciale, intestati alle Direzioni di amministrazione presso i vari Comandi militari territoriali, che provvedono alla somministrazione dei fondi ai vari corpi ed Enti territorialmente dipendenti.

L'intervento delle Direzioni di amministrazione, cui è demandato il riscontro contabile amministrativo in luogo della Ragioneria centrale, consente una maggiore speditezza nella presentazione dei rendiconti, sia pure limitatamente a quelli delle contabilità speciali.

I maggiori ritardi, come più volte segnalato, riguardano la rendicontazione delle spese all'estero, disposte, tramite il contabile del portafoglio, con il sistema delle aperture di credito, a norma del combinato disposto dall'articolo 56, n. 9 della legge contabilità generale dello Stato e dell'articolo 1 della legge 3 marzo 1951, n. 193. Il fenomeno resta collegato, come più ampiamente riferito nelle precedenti Relazioni, alla incidenza su tali spese di natura contrattuale della prassi del commercio internazionale nonché, in modo particolare, alla mancata attuazione del regolamento previsto dall'articolo 60, sesto comma, della legge contabilità generale dello Stato.

Al 31 dicembre 1980 l'importo complessivo di tali spese ancora da rendicontare era di miliardi 636,9 (7), ancorché nel corso dell'esercizio si sia notata, rispetto ai precedenti, una maggiore dinamicità nella resa del conto, essendo stati presentati rendiconti per un importo di miliardi 324,6.

Per talune situazioni di maggiore ritardo, la questione è stata segnalata alla Procura generale della Corte dei conti per le iniziative di competenza.

Per quanto attiene ai girofondi, permane l'esigenza, già evidenziata nella relazione precedente, di uniformare i criteri di applicazione di tale mezzo di interscambio di fondi fra funzionari delegati nell'ambito delle tre forze armate.

I fondi a disposizione (articolo 20 del regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263), destinati a sopperire ad eventuali deficienze di particolari capitoli di spesa del Ministero della difesa, espressamente indicati negli elenchi allegati allo stato di previsione, hanno segnato, rispetto all'anno precedente, un aumento degli stanziamenti del capitolo n. 1245, previsto per le tre forze armate (+ 7,1 miliardi) e del capitolo n. 4797 istituito per le analoghe esigenze dell'Arma dei carabinieri (+ 500 milioni).

È anche da segnalare l'aumento, rispetto all'esercizio 1979, degli stanziamenti dei capitoli n. 1180 (+ 2,5 miliardi) e n. 4791 (+ 500

(7) Detto importo risultava, così ripartito:

Esercito	miliardi	142,4
Marina	miliardi	105,7
Aeronautica	miliardi	388,2
Enti vari	miliardi	0,6

milioni) riguardanti la dotazione del fondo scorta, costituito per sopperire alle momentanee deficienze di cassa, rispetto alle periodiche anticipazioni, degli Enti, Corpi e navi delle tre forze armate e dei reparti dell'Arma dei carabinieri (articolo 241 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1976, n. 1076) (8).

L'Amministrazione militare ha provveduto a ripianare, non sempre con la dovuta tempestività, per l'anno 1979, le partite accese sul fondo scorta con l'operazione di conguaglio contabile documentata da quietanze di versamenti in Tesoreria. In sede di controllo, è stata rilevata l'esigenza che la situazione contabile, che viene trasmessa alla Corte a chiusura della gestione annuale, sia integrata, ai sensi dell'articolo 249, primo comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1076, con l'indicazione, a fianco di ciascuna partita accesa, degli estremi del provvedimento di ripianamento.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

Le gestioni relative ad attività ricreative ed assistenziali del Ministero della difesa sono state autorizzate, anche per l'anno 1980, dalla legge di approvazione di bilancio (articolo 72, quinto comma) che rinvia, quanto alla loro disciplina, all'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041, e risultano incluse, in base alla loro tipologia, nell'elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

L'indicazione per *genus* di tali gestioni non consente di determinare con esattezza il loro numero (9) né l'Amministrazione ha ancora fornito, su richiesta della Corte, i dati completi sugli organismi militari tenuti alla presentazione dei prescritti rendiconti.

(8) Il fondo scorta, com'è noto, è costituito da una disponibilità finanziaria assegnata agli Enti per consentire di svolgere le proprie attività anche in carenza del normale flusso dei finanziamenti. Le partite su di esso accese vengono direttamente ripianate con la restituzione della somma anticipata. Il fondo di cui trattasi consente agli Enti una autosufficienza finanziaria che li svincola, anche se temporaneamente e per determinati fatti amministrativi, dagli adempimenti procedurali previsti dall'ordinamento contabile.

Caratteristiche diverse presenta il conto transitorio (articoli 250 e 251 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1076 del 1976) le cui operazioni non incidono sugli stanziamenti di bilancio, trattandosi di movimenti, per partite di giro, riguardanti la gestione degli Enti e dei distaccamenti, che si accendono con un'entrata e si estinguono con un'uscita. La situazione del conto transitorio con l'indicazione dell'ammontare complessivo delle partite ancora accese alla fine di ciascun trimestre e dell'anno finanziario, è trasmessa alla Corte dei conti per l'esercizio del controllo.

(9) Nell'elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, dette gestioni vengono, infatti, così menzionate: 1) circoli ufficiali e sottufficiali dei presidi militari; 2) case del soldato, circoli marinai, posto soste e ristoro militari; 3) sale convegno per ufficiali e sottufficiali istituiti presso enti, comandi ed unità militari; 4) spacci e cooperative militari di truppa; 5) spacci aziendali; 6) mense non obbligatorie di servizi per ufficiali e sottufficiali istituite presso enti, comandi, ed unità militari; 7) mense aziendali istituite presso enti e stabilimenti militari; 8) foresterie; 9) soggiorni marini, montani e stabilimenti balneari istituiti nell'ambito di comandi, enti ed unità militari; 10) sale cinematografiche istituite presso enti, comandi e unità militari.

Aggiungasi che i responsabili delle gestioni non osservano, in massima parte, l'incombente di fornire tempestiva comunicazione alla Corte dell'avvenuto invio dei rendiconti alla competente Ragioneria centrale, come prescritto dall'articolo 4, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689.

In via indicativa, comunque, le gestioni in parola dovrebbero largamente superare le 4.000 unità.

L'esame di una parte dei rendiconti, per molti dei quali sono state mosse osservazioni e richieste istruttorie, volte ad acquisire la documentazione probatoria, ha rilevato in molti casi la modesta consistenza finanziaria delle gestioni, in ragione, verosimilmente, delle minute esigenze alle quali sono preordinate.

Il riscontro, per converso, eseguito su spese imputate a vari capitoli d'istituto denota l'esistenza di consistenti erogazioni a carico del bilancio militare, disposte sia al fine di creare o adeguare le strutture necessarie sia al fine di provvedere all'acquisto di materiale per il funzionamento e l'esercizio dell'attività oggetto della gestione.

Siffatta situazione contabile, che richiede una più approfondita indagine, non rende chiaramente intellegibile la connotazione di tali entità gestorie, in dipendenza della promiscuità di atti che in parte incidono sul bilancio statale, in parte si svolgono al di fuori di esso.

Dagli accertamenti diretti (10) disposti dalla Corte, a mente dell'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689, è risultato, in linea di massima, l'osservanza da parte dei responsabili delle norme di carattere generale, ma, nel contempo, sono emerse anche alcune inadempienze, fra cui, la più ricorrente, quella di non dare comunicazione alla Corte dell'avvenuto invio dei rendiconti alla competente Ragioneria.

Nel corso dell'anno 1980 e nel primo trimestre del 1981 sono pervenuti alla Corte n. 1557 rendiconti, tutti riguardanti l'esercizio 1978.

La situazione finanziaria evidenzia entrate per 59,4 miliardi ed uscite per 57,6 miliardi, con un attivo di 1,7 miliardi.

Quanto alla gestione delle spese contrattuali, ormai cessata per effetto della legge 27 dicembre 1975, n. 790, non è ancora intervenuta la dichiarazione di regolarità per 426 rendiconti (11) su una massa complessiva di oltre 2.500, quasi tutti relativi all'ultimo biennio (1974-1975).

(10) Dagli accertamenti di cui sopra è risultato che gli Enti spesso hanno fruito di sovvenzioni, senza vincoli di destinazione, concesse dal Ministero della difesa, ai sensi della legge 20 giugno 1956, n. 612, per l'acquisto di beni strumentali al funzionamento della gestione.

Quanto agli organi di gestione, in genere previsti dagli statuti e nominati con ordine del giorno del Comandante, sono costituiti da una commissione amministratrice con funzioni deliberanti e dal gestore con funzioni prevalentemente esecutive. Non esistono, nei casi finora esaminati, organi di revisione interna e le gestioni sono condotte, in genere, con il sistema del libro giornale numerato.

(11) Per gli stessi sono state formulate osservazioni e si è in attesa che l'Amministrazione fornisca i richiesti chiarimenti.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E DEL PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Nel corso dell'anno 1980 non sono intervenute variazioni nell'assetto organizzativo del Ministero della difesa — che è rimasto estraneo, com'è noto, all'attuazione dell'ordinamento regionale — tranne che per aspetti di modesta rilevanza, concernenti compiti e funzioni di alcune delle 19 Direzioni generali che lo costituiscono, unitamente ai 5 uffici centrali e all'ufficio del segretario generale (12).

Permane, in particolare nel settore contrattuale, la ripartizione di competenze fra divisioni per linee orizzontali, essendo mancato quel necessario adeguamento, come segnalato nelle precedenti relazioni, alle disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 che, conferendo ai dirigenti una competenza propria, postula l'attribuzione di compiti inerenti ad un determinato settore, con la conseguente facoltà di compiere tutti gli atti e gli adempimenti relativi.

Il conferimento delle funzioni di dirigenza amministrativa ad ufficiali di grado non inferiore a colonnello — ai quali restano ancora da assegnare 26 divisioni su 122 ad essi riservate — non ha comportato alcuna incisiva accentuazione dei poteri decisionali, dato che gli stessi sono in prevalenza preposti ad uffici aventi competenza in materia tecnica, il cui modulo organizzativo si risolve, allo stato attuale, nell'esplicazione di atti con mera efficacia interna.

Ancora più sensibile si rileva la debolezza organizzativa dell'apparato periferico del Ministero della difesa, nel quale non hanno avuto applicazione alcuni contenuti innovativi dell'ordinamento dirigenziale — in particolare l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 — cosicché in tema di assunzione di impegni di bilancio e di contratti vigono tuttora le limitate forme di decentramento previste dal regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, e dal decreto del Presidente della Repubblica 28 giugno 1955, n. 1196, che peraltro riservano unicamente ai comandanti militari territoriali ogni competenza in materia.

Appare evidente che ove i dirigenti in servizio presso le strutture periferiche (Direzioni di commissariato, Direzioni del genio eccetera) fossero abilitati ad esercitare le attribuzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748, verrebbero a ridursi le incombenze di carattere tecnico-amministrativo che attualmente

(12) In particolare il decreto ministeriale 30 novembre 1979 (*Gazzetta Ufficiale* n. 48 del 19 febbraio 1980), il decreto ministeriale 12 marzo 1980 (*Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 29 marzo 1980), il decreto ministeriale 12 marzo 1980, (*Gazzetta Ufficiale* n. 88 del 29 marzo 1980), il decreto ministeriale 20 giugno 1980 (*Gazzetta Ufficiale* n. 182 del 4 luglio 1980), hanno apportato alcune parziali modifiche (ampliamento dei compiti di alcune divisioni che sono rimaste invariate come numero) ai precedenti decreti ministeriali in data 30 settembre 1966 concernenti l'ordinamento e le attribuzioni rispettivamente della Direzione generale per i sottufficiali e militari di truppa dell'esercito, della Direzione generale per gli operai, della Direzione generale del contenzioso e della Direzione generale della sanità militare.

gravano sull'Amministrazione centrale, alla quale spetterebbe la realizzazione degli obbiettivi di maggiore rilevanza e di interesse generale.

Come già rilevato nelle precedenti relazioni, la ridotta attività gestoria degli organi periferici del Ministero della difesa è dovuta anche al mancato aggiornamento dei limiti di somma, di tal che, in base alle norme vigenti, la competenza dei Comandi militari territoriali ad approvare i contratti può essere esercitata fino ai 240 milioni per l'asta pubblica, fino a 120 milioni per la licitazione privata (o appalto concorso) e fino a 60 milioni per la trattativa privata.

Dopo le lunghe vicende che ne hanno caratterizzato l'iter, è da segnalare il recente provvedimento (legge 20 febbraio 1981, n. 30) che ha legittimato l'istituzione delle Direzioni di amministrazione — già operanti per l'Esercito — presso il Comando generale dell'Arma dei carabinieri ed i Comandi militari territoriali e, nel contempo, ha esteso detta organizzazione amministrativa alla Marina ed all'Aeronautica, al fine di consentire l'applicazione anche alle due forze armate ora indicate dei regolamenti unificati sull'amministrazione e la contabilità degli organismi militari e sul funzionamento degli stabilimenti ed arsenali militari a carattere industriale (13).

Deve inoltre essere segnalata l'esigenza di una riorganizzazione dei servizi sanitari delle tre forze armate, al fine di potenziare le strutture operative, tenendo conto dei principi stabiliti dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 sul servizio sanitario nazionale, che riserva ogni competenza in materia (articolo 6) al Ministero della difesa.

Per quanto infine concerne l'amministrazione del personale civile della Difesa da parte delle due Direzioni generali degli impiegati e degli operai, può porsi il problema, a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge n. 312 dell'11 luglio 1980, se, una volta data completa attuazione a tale normativa e definiti i profili professionali, sussistano ancora le condizioni che, a suo tempo, determinarono la costituzione, con distinte attribuzioni, delle due suindicate strutture burocratiche.

b) *Personale militare.* — Tra i problemi avviati a soluzione, in attesa del preannunciato disegno di legge a carattere interforze, sullo stato e l'avanzamento degli ufficiali, è da segnalare l'istituzione, con la recente legge 20 settembre 1980, n. 574, del ruolo unico delle Armi di fanteria, cavalleria, artiglieria e genio degli ufficiali dell'Esercito, in sostituzione dei ruoli normali delle predette armi.

La dotazione del ruolo unico risulta inferiore di 193 unità, per i gradi da sottotenente a colonnello, rispetto alla somma degli organici dei soppressi ruoli normali delle quattro armi.

(13) Si ricorda che i due regolamenti sopra citati, approvati con i decreti del Presidente della Repubblica n. 1076 e n. 1077 del 5 giugno 1977, non hanno trovato applicazione per gli organismi della Marina e dell'Aeronautica e interforze, e, quindi, ne venne disposto il rinvio con i decreti del Presidente della Repubblica n. 1005 e n. 1006 del 27 dicembre 1977, nel presupposto che occorresse preventivamente istituire le direzioni di amministrazione (esistenti solo per l'Esercito) con apposito provvedimento legislativo che, finalmente, è stato ora emanato.

Con la medesima legge è stato istituito il ruolo del Corpo tecnico degli ufficiali dell'Esercito che ha sostituito, riunendoli, i ruoli dei servizi tecnici di artiglieria, della motorizzazione, chimico-fisico, del genio, delle trasmissioni e geografico.

La dotazione complessiva supera di 197 unità la somma degli organici dei soppressi ruoli dei servizi tecnici.

Il nuovo assetto dei ruoli dell'Esercito comporta un cospicuo numero di promozioni da riferire sia all'anno 1979 sia al periodo transitorio 1980-1985.

Quanto alle prime, ne sono state disposte n. 221 dal grado di capitano a quello di maggiore, n. 432 nel grado di tenente colonnello e n. 5 nel grado di colonnello, limitatamente ai tenenti colonnelli dell'Arma di cavalleria.

Le promozioni relative all'anno 1980, previste per gli ufficiali del ruolo unico suddetto, non risultano ancora essere state effettuate.

L'Amministrazione ha, invece, tempestivamente provveduto alle promozioni degli ufficiali dei ruoli normali della Marina e dell'Aeronautica, anch'essi beneficiari della nuova normativa, nel periodo transitorio anzidetto, limitatamente ai gradi di maggiore e di tenente colonnello (14).

A differenza degli anni precedenti, le promozioni nell'« a disposizione » ai gradi o nei gradi della dirigenza militare (15) sono in via di esaurimento, avendo ormai le particolari norme di favore a carattere transitorio (articolo 16 della legge 10 dicembre 1973, n. 804, ed articolo 22 della legge 5 maggio 1976, n. 187) esplicato i loro effetti, tranne che nei riguardi dei tenenti colonnelli i quali, in ragione del verificarsi di alcune condizioni, vengono ancora ad essere destinatari delle norme medesime, e, contestualmente alla promozione, sono collocati in aspettativa per riduzione di quadri (articolo 17, comma secondo, della legge n. 804) (16).

Continuano, per contro, ad avere piena attuazione le disposizioni della citata legge n. 804 (articoli 4, 5 e 6) che consentono, nei limiti dei posti disponibili, fino al raggiungimento del numero massimo, l'avanzamento « a scelta » al grado di colonnello, nella posizione di « a disposizione », dei tenenti colonnelli, i quali siano stati collocati in detta posizione in base all'articolo 48 della legge n. 1137 del 1955 o siano stati valutati almeno tre volte senza utile risultato (17).

(14) Nella marina si sono avute n. 11 promozioni da tenente di vascello a capitano di corvetta e n. 26 promozioni da capitano di corvetta a capitano di fregata.

Nell'aeronautica sono state effettuate n. 143 promozioni da capitano a maggiore e n. 12 promozioni da maggiore a tenente colonnello.

(15) Si ricorda che negli anni dal 1974 al 1979 le suddette promozioni nell'« a disposizione » hanno interessato ben 2363 ufficiali delle Forze armate.

(16) Al 31 dicembre 1980, l'articolo 16 della legge n. 804 del 1973 ha ancora operato nelle promozioni ai gradi della dirigenza di 2 ufficiali dell'esercito e di 4 ufficiali dell'aeronautica; alla stessa data sono state effettuate n. 4 promozioni al grado di Colonnello e 1 promozione al corrispondente grado della marina, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 187 del 1976.

(17) Le promozioni a colonnello nell'« a disposizione », sono state n. 165 per l'esercito, n. 7 per la marina e n. 8 per l'aeronautica (nell'anno precedente erano state rispettivamente 11, 5 e 7).

Per quanto riguarda le promozioni aggiuntive rispetto a quelle previste dalle tabelle, che nell'anno 1980 sono state in numero esiguo (18), valgono le considerazioni di ordine generale esposte nella precedente relazione, cui si fa rinvio.

A seguito dell'istituzione presso il Ministero dei trasporti del Commissariato per l'assistenza al volo (legge 22 dicembre 1979, n. 635, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 24 ottobre 1979, n. 511) sono cessati dal servizio dell'Arma aeronautica n. 447 ufficiali (91 del servizio permanente effettivo e 356 della categoria del complemento) i quali sono stati inquadrati nei ruoli del Commissariato suddetto. Nel corso dell'anno 21 ufficiali del servizio permanente effettivo hanno revocato la domanda per il passaggio nella nuova carriera.

Anche in dipendenza della modificazione del rapporto di servizio di detto personale specializzato nel settore dell'assistenza al volo, continua ad essere deficitaria la situazione organica dei ruoli tecnici degli ufficiali delle tre armi (19) nonché dei ruoli del servizio sanitario. Le maggiori carenze, come già segnalato nelle relazioni precedenti, si verificano, in particolare per la Marina e l'Aeronautica, nei gradi intermedi della carriera, cioè quando gli ufficiali normalmente raggiungono la più alta specializzazione nei vari settori.

La partecipazione dei candidati ai concorsi di ammissione alle Accademie militari di ciascuna forza armata è stata peraltro molto elevata, tanto da far ritenere superata la « crisi delle vocazioni », degli anni trascorsi (20).

Tra le linee di evoluzione normativa determinate dalla citata legge n. 574 va segnalato l'articolo 26 che, nel sostituire l'articolo 54 della legge 12 novembre 1955, n. 1137 - a termine del quale la rinnovazione del giudizio di avanzamento a seguito di annullamento in via giurisdizionale o per altro motivo doveva aver luogo in occasione della prima graduatoria utile e con l'obbligo di computare la promozione retroattiva nel numero di quelle da effettuare nell'anno - ha dettato una nuova disciplina che, come auspicato dalla Corte nelle precedenti relazioni (21), appare più conforme ai principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale dei diritti.

Infatti, nell'ipotesi di avanzamento a scelta, la promozione non è più computata nel numero di quelle da effettuare nell'anno e l'ec-

(18) Le promozioni aggiuntive, derivanti da collocamenti in soprannumero per esigenze di impiego presso enti, comandi o unità internazionali (articolo 192 della legge di avanzamento) sono state 3 nella marina e 6 nell'aeronautica.

(19) Su campioni di ruoli tecnici dell'esercito di 1860 posti di organico, le vacanze, a fine esercizio, erano di 825 unità; per altri ruoli tecnici della marina, su 634 posti, le vacanze erano 182 e per l'aeronautica su 572 posti ne risultavano scoperti 237.

(20) I concorrenti ai 296 posti per l'ammissione al 162° corso dell'Accademia di Modena sono stati 1528; quelli per l'ammissione alla 1ª classe del corso normale dell'Accademia navale di Livorno sono stati 996 per 135 posti a concorso; i candidati, infine, ai 134 posti per l'ammissione all'Accademia aeronautica sono stati 2.886.

(21) Vedasi pag. 327 del volume 1 e pag. 108 del volume 2 della relazione per l'esercizio finanziario 1978.

cedenza viene assorbita solo in presenza di alcune vacanze organiche, di cui alle lettere b), c) ed e) dell'articolo 44 della legge di avanzamento, tranne che essa non comporti il superamento del numero massimo previsto per i gradi dirigenziali, nel qual caso il riassorbimento avrà luogo al verificarsi della prima vacanza di qualunque natura successiva al 31 dicembre.

Nel corso dell'anno 1980 due ufficiali dell'Esercito hanno conseguito la promozione a generale di corpo d'armata ed a colonnello, in sede di rinnovamento del giudizio di avanzamento conseguente ad accoglimento di ricorsi giurisdizionali ed altri due ufficiali dell'Aeronautica sono stati promossi al grado di tenente generale ed al grado di generale di brigata, applicandosi per la prima volta nei confronti di questi ultimi il disposto dell'articolo 26, ultimo comma, che non esige una nuova valutazione « qualora il giudizio di annullamento contenga elementi tali da rendere automatica l'iscrizione in quadro del ricorrente ».

Alcune disposizioni agevolative, limitate nel tempo, sono state previste dalla legge 2 aprile 1980, n. 114 che ha inteso perequare lo svolgimento di carriera dei sottufficiali dell'Esercito e della Marina, i quali, dopo aver compiuto almeno quattro anni di anzianità nel grado, conseguono, nel quinquennio dal 1979 al 1983, le promozioni anche in soprannumero — da riassorbire a partire dal 1° gennaio 1984 — ai gradi terminali di maresciallo maggiore dell'Esercito e di capo di 1^a classe della Marina (22).

È anche da segnalare che l'organico dei sottufficiali e militari di truppa dell'Arma dei carabinieri ha avuto un incremento di 5.000 unità, distribuito nei diversi gradi, dovendo raggiungere, per effetto della legge 4 luglio 1980, n. 318, le 84.000 unità entro il 1° gennaio 1983.

In dipendenza di situazioni pregresse ed anche a seguito delle leggi ora citate, la consistenza organica dei sottufficiali delle tre forze armate risulta in molti casi eccedente nei gradi più elevati o terminali, mentre si presenta ancora deficitaria in tutti i gradi del ruolo naviganti dell'Aeronautica e nei gradi intermedi o iniziali dell'Esercito e della Marina (23).

c) *Personale civile.* — La situazione del personale continua ad essere caratterizzata da una sensibile riduzione (all'incirca del qua-

(22) Per l'esercito le promozioni a maresciallo maggiore sono fissate in 1350 unità per il 1979 ed in 700 per gli anni successivi. Per la Marina le promozioni a capo di 1^a classe sono determinate in 450 unità per gli anni 1979-1980-1982-1983 e in 600 unità per il 1981.

Anche per i sottufficiali dell'aeronautica la legge n. 114 del 1980 ha disposto un incremento delle promozioni al grado di maresciallo di 1^a classe, ruolo specialisti, di 300 unità per l'anno 1979 e di 200 unità per l'anno 1980.

Le promozioni previste per gli anni 1979 e 1980 sono state tutte effettuate.

(23) In via esemplificativa, al 31 dicembre 1980, si riscontravano le maggiori deficienze: nel ruolo speciale mansioni d'ufficio dell'esercito dove su un organico di 1.900 posti ne risultavano scoperti 1.311; nei gradi di capo di 2^a classe, capo 3^a classe e secondi capi della marina i cui organici risultavano scoperti di 2.150 posti, a fronte dei complessivi 7.856 previsti; nel ruolo naviganti della aeronautica dove i presenti erano in tutto 47 su un organico di 500 unità.

ranta per cento) della consistenza organica, rispetto alle dotazioni originarie, antecedenti all'esodo degli impiegati ex combattenti, né essa sembra suscettibile di miglioramento a breve termine, stante l'attuale impossibilità di procedere a nuove assunzioni per concorsi che non siano stati indetti prima dell'entrata in vigore della legge 11 luglio 1980, n. 312 (24).

D'altro canto l'Amministrazione già da tempo ha esaurito, per il personale impiegatizio, la possibilità di procedere ad assunzioni dirette delle categorie previste dalla legge 2 aprile 1968, n. 482, essendo tale quota commisurata ai posti in organico, dedotti gli esodi del personale ex combattente e le varie posizioni soprannumerarie mentre sarebbe forse opportuno, per sbloccare una situazione divenuta critica, un intervento legislativo che almeno consentisse di integrare dette assunzioni prendendo a base di riferimento le dotazioni organiche preesistenti alla legge n. 336.

In misura molto ridotta l'Amministrazione della difesa ha poi usufruito, ai sensi della legge 18 novembre 1975, n. 764, dell'inquadramento nei propri ruoli dei dipendenti da disciolti Enti pubblici (25).

Il numero limitato dei provvedimenti attuativi della legge 11 luglio 1980, n. 312 non consente una compiuta esposizione delle complesse questioni, che saranno oggetto di approfondito esame nel corrente anno. È tuttavia da auspicare che la individuazione dei profili professionali comporti un più razionale assetto della tipologia delle prestazioni lavorative del personale civile della Difesa, allo scopo anche di favorire la mobilità dello stesso, ed attenui gli inconvenienti derivanti dall'eccessiva proliferazione dei ruoli preesistenti (26).

In ordine alla situazione del personale assunto a contratto triennale, ai sensi della legge 29 settembre 1962, n. 1483, presso il Centro applicazioni militari energia nucleare (CAMEN) è da rilevare l'incompletezza dell'organico sia dei programmatori (24 su 29) sia dei ricercatori (27 su 30) con una lieve contrazione (di una e tre unità) rispetto all'anno precedente.

Nel corso del 1980 sono stati disposti 6 rinnovi contrattuali per i programmatori e 4 per i ricercatori.

Risultano pure assunti a contratto presso gli uffici degli addetti militari all'estero, ai sensi della legge 27 dicembre 1973, n. 838, n. 27 elementi di nazionalità italiana con mansioni di archivio e n. 22 elementi (di cui 13 di nazionalità straniera) con compiti di livello inferiore.

(24) Per i pochi concorsi banditi nell'anno 1980 l'Amministrazione, a seguito di osservazioni istruttorie della Corte, ha dovuto riservare il 50 per cento dei posti a favore degli iscritti nelle liste sull'occupazione giovanile, in osservanza dell'articolo 26-*quinqies* della legge n. 33 del 1980.

(25) L'inquadramento ha riguardato solo 4 impiegati dell'ex Gioventù italiana (un direttore di sezione, un segretario principale e due impiegati non di ruolo con mansioni ausiliarie).

(26) Il personale civile della difesa (escluso quello operaio) era, infatti, ripartito in circa 60 ruoli.

Nel 1980 sono stati effettuati oltre 50 corsi di formazione, aggiornamento, qualificazione, specializzazione, nonché numerosi seminari e corsi di lingua che si sono tenuti, con la partecipazione di oltre 1.600 impiegati, in prevalenza presso la scuola di aggiornamento e di perfezionamento per gli impiegati della Difesa (Civilsuoladife) (27) o anche presso centri e stabilimenti di specializzazione militare.

Per quanto riguarda il personale operaio, a fine esercizio, ammontava a circa 27.000 unità la consistenza organica effettiva, a fronte di una previsione tabellare di n. 52.373 posti, con un ulteriore decremento di circa 1.800 unità rispetto all'anno precedente.

Siffatta situazione di progressiva riduzione del personale operaio (28) appare comunque suscettibile, nel prossimo triennio, di miglioramento, avendo l'Amministrazione predisposto un piano di reclutamento che consentirà di assumere, in applicazione dell'articolo 25 del decreto-legge 6 luglio 1978, n. 479, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1978, n. 479, oltre 17.000 elementi provenienti dalle liste giovanili, i quali devono aver superato i corsi organizzati presso gli Enti didattici del Ministero della difesa ed avere conseguito l'attestato di idoneità.

A tale riguardo è da segnalare che l'Amministrazione ha adottato, al termine di scadenza della legge sull'occupazione giovanile (31 dicembre 1980), il provvedimento di istituzione del terzo ed ultimo gruppo di corsi per il conferimento di 7.285 posti (29), in tal modo proseguendo il vasto programma di provvista di personale, che include anche l'esperimento dei normali concorsi e le assunzioni obbligatorie in base alla legge n. 482 del 1968.

In merito a queste ultime, l'Amministrazione ha immesso in servizio, nel corso dell'anno, 228 elementi appartenenti alle categorie di beneficiari, su una disponibilità complessiva di 1.000 posti, tenendo conto delle posizioni di graduatorie, compilate secondo criteri selettivi predeterminati (esecuzione di prova d'arte integrata da colloquio) (30).

Con tale procedimento, ancora in via di svolgimento fino a copertura dei posti, l'Amministrazione, oltre a garantire una maggiore imparzialità nei confronti degli aspiranti, tende ad assicurarsi

(27) La scuola suddetta, istituita con determinazione del Ministro per la difesa del 22 marzo 1963, e ristrutturata con decreto ministeriale 16 novembre 1969, ha il compito di provvedere, in relazione alle necessità dell'Amministrazione militare, ad organizzare e svolgere i vari corsi, alcuni dei quali in concerto con gli stati maggiori, quando trattasi di corsi ed altre iniziative addestrative per il personale militare addetto a compiti amministrativi. Le lezioni hanno carattere preminentemente professionale, integrate da discussioni guidate, da dibattiti ed esercitazioni pratiche, nonché da visite a stabilimenti ed Enti pubblici e privati.

(28) Le presenze erano di 37.318 unità nel 1975, di 34.488 nel 1976, di 33.891 nel 1977, di 31.271 nel 1978 e di 28.848 nel 1979.

(29) Dei due precedenti gruppi di corsi, il primo, per complessivi 5.199 posti, ha già avuto termine, mentre il secondo, per complessivi 4.865 posti, è in fase di avanzato svolgimento.

(30) Le modalità di assunzione risultano dalle « notificazioni di disponibilità » pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* n. 90 del 31 marzo 1979.

l'opera dei più idonei, effettuando la selezione tra un numero elevato di candidati.

In definitiva l'Amministrazione, per fronteggiare la situazione deficitaria, ha ripianato le vacanze verificatesi nell'anno, disponendo assunzioni per complessivi 1.874 posti (31).

Nel primo semestre del 1980, sono stati banditi due pubblici concorsi per complessivi 471 posti, al termine dei quali i vincitori saranno inquadrati, in base all'articolo 11 della legge n. 312 del 1980, nella qualifica funzionale di corrispondenza.

Il numero dei partecipanti ai concorsi pubblici in via di definizione è stato molto elevato, mentre una leggera flessione delle domande, in rapporto al numero dei posti, si è riscontrata nella partecipazione ai corsi normali per allievi operai.

Il nuovo assetto retributivo funzionale previsto dalla citata legge n. 312 è destinato ad avere notevole incidenza sul processo di equiparazione del personale operaio con quello impiegatizio, già iniziato con la legge 13 maggio 1975, n. 157.

Il numero limitato dei provvedimenti attuativi della citata legge n. 312 pervenuti alla Corte e la complessità di talune questioni interpretative suggeriscono peraltro di rinviare alla prossima relazione ogni utile notazione al riguardo.

È solo da rilevare l'incongruenza derivante dalla statuizione dell'articolo 30, terzo comma, che conferisce al personale operaio non di ruolo lo stipendio iniziale, a seconda delle posizioni rivestite, delle qualifiche IV e II, laddove risulta esplicitamente dal precedente articolo 4 che i capi operai e gli operai qualificati di ruolo (alle cui categorie vanno riferite le corrispondenti non di ruolo) hanno diritto all'inquadramento, rispettivamente nelle qualifiche funzionali V e III (32).

d) *Trattamento economico.* — Le particolari caratteristiche di *status* e di impiego del personale militare si riflettono nella disciplina e nella misura del trattamento economico, in particolare per quanto riguarda le varie indennità, alcune delle quali (indennità operativa e quella d'istituto) risultano tuttora comprese, sotto il profilo contabile, tra gli assegni fissi delle forze armate, impedendo in tal

(31) Dette assunzioni, oltre ai 228 elementi rientranti tra le categorie previste dalla legge n. 482 del 1968, hanno interessato: n. 539 allievi operai, diplomatisi al termine dei corsi normali degli anni 1977-1978 e 1978-1979; n. 692 allievi operai ammessi al primo gruppo di corsi speciali istituiti per favorire l'occupazione giovanile; n. 388 vincitori di pubblici concorsi banditi negli anni precedenti; n. 19 ex militari volontari congedati senza demerito (articolo 28 della legge n. 191 del 1975); n. 8 operai non di ruolo, già appartenenti agli organismi militari operanti nell'ambito della Comunità Atlantica.

(32) In tema di inquadramenti, è da rilevare che per i capi operai e gli operai specializzati era prevista la IV qualifica funzionale dal decreto-legge n. 163 del 1979, mentre ora la legge n. 312 del 1980 ha disposto l'inserimento dei primi nella V qualifica, cui hanno titolo ad accedere anche gli operai specializzati, che, alla data del 13 luglio 1980 avessero maturato o avessero in corso di maturazione i requisiti di scrutinabilità per la nomina a capo operaio.

modo di evidenziare nettamente il rapporto fra spesa per assegni fissi e spesa per trattamento accessorio (33).

Continua ad essere molto elevato il numero dei provvedimenti (oltre 6.000 nell'esercizio 1980) concessivi di equo indennizzo al personale militare (34), che sono stati liquidati in base ai nuovi criteri fissati dall'articolo 154 della legge 11 luglio 1980, n. 312. L'onere complessivo sostenuto nell'anno è stato di 9,8 miliardi (8,8 nel 1979), di cui 6,1 sul capitolo 1175 e 3,7 sul corrispondente capitolo 4756 dell'Arma dei carabinieri.

In un considerevole numero di casi riguardanti militari che hanno riportato menomazioni anteriormente alle legge 23 dicembre 1970, n. 1094, estensiva dell'equo indennizzo, l'azione amministrativa si è conformata ad un recente orientamento giurisprudenziale (35) che riconosce al dipendente, qualora vi sia stato aggravamento in epoca successiva alla legge predetta, il diritto a tale beneficio - in virtù di una più corretta interpretazione dell'articolo 56 del decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1957, n. 686 - nella misura della differenza tra l'importo liquidabile a seguito dell'aggravamento e quello che si sarebbe potuto liquidare all'atto in cui la menomazione dell'integrità fisica era divenuta idonea, ancorché prima dell'entrata in vigore della legge n. 1094, a far conseguire l'indennizzo.

Ai fini della determinazione dell'equo indennizzo nella misura differenziale anzidetta, l'Amministrazione si è riferita alle situazioni economiche e di carriera vigenti per il militare alla data immediatamente antecedente (31 dicembre 1969) alla operatività della citata legge n. 1094, alla stregua di un parere dell'Organo consultivo (36) che ha subordinato, in ogni caso, la spettanza dell'indennizzo all'accertamento dell'aggravamento entro il quinquennio dall'entrata in vigore della legge medesima.

Risultano inoltre emessi, nel 1980, n. 342 (37) decreti concessivi di equo indennizzo per il personale civile del Ministero della difesa, di cui 17 in favore di operai, con un onere complessivo di 464,8 milioni (557,6 milioni nel 1979).

Quanto al personale operaio è da notare che soltanto nel corso dell'esercizio in riferimento ha potuto conseguire l'estensione del beneficio, ai sensi della legge 13 maggio 1975, n. 157, che finora non

(33) Si rinvia, per altre notazioni, al capitolo III della Sezione II, parte II, della presente relazione dedicata al personale.

(34) Negli anni 1977 e 1978 vennero trasmessi alla Corte circa 5.000 provvedimenti concessivi di equo indennizzo e 6.300 nel 1979.

(35) Trattasi della decisione del Consiglio di Stato, adunanza plenaria n. 32 del 7 dicembre 1979.

E da rilevare che l'orientamento precedente (Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 218 dell'11 marzo 1977) era più rigoroso in quanto non ad ogni aggravamento si riconduceva l'effetto di introdurre un diritto all'equo indennizzo, ma soltanto a quell'aggravamento che facesse raggiungere per la prima volta il minimo livello di inabilitazione, in epoca successiva all'entrata in vigore della legge n. 1094 del 1970.

(36) Consiglio di Stato - Commissione speciale in data 23 ottobre 1980.

(37) Sono stati trasmessi alla Corte n. 561 decreti di equo indennizzo nel 1978 e n. 420 nel 1979.

aveva avuto pratica attuazione, in attesa dell'emanazione del provvedimento di determinazione della misura dell'equo indennizzo, avvenuto con decreto del Presidente della Repubblica 7 giugno 1979, n. 251.

È da segnalare che con una certa frequenza l'Amministrazione, nei casi in cui la determinazione assunta dalla commissione medica ospedaliera sulla dipendenza da causa di servizio dell'infermità sia stata contraddetta dal parere negativo del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie (38), dispone di sentire, a termini dell'articolo 178 del testo unico 29 dicembre 1973, n. 1092, il collegio medico legale presso il Ministero della difesa, che normalmente formula un giudizio in sintonia con quello espresso dalla commissione medica ospedaliera.

In riferimento anche a tali orientamenti dell'Amministrazione, resta confermata l'esigenza, già rappresentata nella precedente Relazione, di rivedere per il personale (militare e civile) del Ministero della difesa il procedimento diretto a conseguire il beneficio in parola — soprattutto in relazione al riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio (39) — che, allo stato attuale, diversamente da quanto avviene per gli altri dipendenti dello Stato, può risolversi nell'ambito di organi facenti parte della stessa Amministrazione militare.

Analogamente a quanto avvenuto nei decorsi anni, anche nel 1980 il personale civile (40) è stato autorizzato ad effettuare lavoro straordinario, con una erogazione di spesa complessiva ammontante a oltre 25 miliardi, eccedente rispetto al precedente esercizio di 6,7 miliardi.

Il personale dirigenziale dell'Amministrazione centrale è stato autorizzato, per n. 184 unità, ad effettuare lavoro straordinario per 180 ore annue (legge 22 luglio 1978, n. 385). Il personale impiegatizio, di ruolo e non di ruolo, in ragione di n. 17.813 unità, e quello operaio, in ragione di circa 25.000 unità, in servizio presso Enti dell'Amministrazione centrale e periferica, hanno effettuato prestazioni di lavoro straordinario (articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422) nel limite individuale di 240 ore annue e nel limite medio *pro capite* di 140 ore annue. Per le pre-

(38) Si ricorda che la Sezione del controllo della Corte dei conti (deliberazione n. 982 del 14 giugno 1979) e l'adunanza plenaria del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie in data 2 ottobre 1979, ribaltando un precedente orientamento giurisprudenziale, hanno affermato che detto organo è legittimato ad esprimere in materia il proprio parere con pienezza ed autonomia di competenza.

(39) Per i dipendenti del Ministero della difesa, non è prevista, in particolare, l'emanazione del decreto ministeriale di riconoscimento della menomazione dell'integrità fisica da causa di servizio, atteso che per gli stessi tiene luogo del decreto suddetto la determinazione di dipendenza affermata dalle Commissioni mediche ospedaliere, a termini del regolamento 15 aprile 1928, n. 1024.

(40) Il personale militare fruisce di particolari indennità e pertanto, come è noto, non riceve compensi per lavoro straordinario.

stazioni eccedenti i normali limiti si è seguita la particolare procedura prevista dall'articolo 2 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977 e, per far fronte ad indilazionabili esigenze di servizio, le prescritte autorizzazioni hanno riguardato n. 6.751 unità per un periodo di 11 mesi circa.

In particolare il contingente di personale (militare e civile) assegnato agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministero — fissato in 107 unità — è stato autorizzato a prestare lavoro straordinario nel limite individuale di 720 ore e in quello medio *pro capite* di 500 ore annue.

L'onere per le indennità di missione per il personale (militare e civile) è stato di 30,2 miliardi. Tale spesa, che grava su 16 capitoli, è stata gestita per la quasi totalità mediante aperture di credito in favore di funzionari delegati.

4. — BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

La riorganizzazione del grande apparato industriale della Difesa (41), che costituisce uno degli obiettivi primari da raggiungere nel breve e nel medio termine, al fine di perseguire una gestione economica, idonea ad assicurare il migliore supporto tecnico-logistico dei moderni armamenti, ha finora avuto attuazione limitata alla ridefinizione delle strutture e degli organigrammi interni, con scarsa incisività di interventi propriamente finalizzati alla ristrutturazione ed all'ammodernamento.

L'avversa congiuntura economica e la necessità di impegnare una parte cospicua del bilancio in spese di personale, oltre alla mancata operatività per gli stabilimenti ed arsenali della Marina e dell'Aeronautica del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1976, n. 1077, sono da annoverare tra le cause del freno imposto alla riorganizzazione e all'ammodernamento di tale apparato.

È indubbio però che rendesi necessaria un'azione di ripresa in breve tempo sia per evitare il deterioramento di alcune strutture industriali sia per ridare slancio produttivo, a costi concorrenziali, ai numerosi stabilimenti ed officine, situati in prevalenza nel centro-sud, che provvedono alle esigenze di manutenzione del parco bellico. In alcuni casi dovrà prendersi in esame la possibilità di un trasferimento di sede degli impianti, in ragione della loro ubicazione in centri urbani o anche di una riconversione nell'ambito delle strut-

(41) Dai dati desunti dal « libro bianco » della difesa (gennaio 1977), l'apparato industriale è costituito da 30 stabilimenti ed arsenali, da 6 centri tecnici, da campi e poligoni sperimentali, con una previsione di organico (largamente deficitario, specie nel personale civile) di 28.543 unità ripartite in 3316 militari, 4197 impiegati e 21.030 operai. Il « costo di produzione » comprensivo del valore delle materie prime, delle spese per il personale e delle spese generali era (nel 1977) di circa 300 miliardi annui, dei quali due terzi per il personale ed un terzo per i materiali lavorati e per i servizi.

ture industriali pubbliche, qualora la produzione non risulti più adeguata alle necessità del momento.

Il processo di ammodernamento come già rilevato nelle precedenti Relazioni, potrà trovare un adeguato riferimento nell'organico regolamento per gli stabilimenti ed arsenali a carattere industriale, ormai prossimo ad avere piena vigenza, specie per quelle norme che introducono un nuovo sistema di contabilità industriale e metodi di raffronto dei costi tra i vari stabilimenti ed arsenali comparati con quelli dell'industria privata.

In relazione al programma decennale (1978-1987) di realizzazione di alloggi di servizio è da rilevare che nel primo biennio di applicazione della legge 18 agosto 1978, n. 497, l'Amministrazione ha in prevalenza operato, con la più agile procedura di cui si è detto nella precedente relazione (istituzione di un apposito comitato tecnico-amministrativo, ricorso ad organi tecnici propri), l'acquisto di alloggi dal libero mercato, ancorché siano previsti anche altri tipi di intervento (nuove costruzioni, trasformazioni immobiliari, permuta).

Avvalendosi di tale facoltà, che era limitata allo scadere dei due anni dall'entrata in vigore della citata legge (42), l'Amministrazione ha inteso attuare il sistema più celere per soddisfare le più urgenti necessità ed infatti, a fronte di una previsione di 1.908 alloggi (n. 1.121 per il primo biennio e n. 787 per il terzo anno) sono stati conclusi o avviati contratti per la realizzazione di n. 1.407 unità abitative (43), pari al 74 per cento delle previsioni, utilizzando quasi interamente i fondi assegnati (65 miliardi) per il triennio 1978-1980.

Nel 1980 è stato anche emanato, con ritardo di oltre un anno rispetto al termine indicato dall'articolo 20 della legge n. 497, il regolamento contenente norme per la classificazione, la ripartizione e l'assegnazione degli alloggi ai dipendenti, che peraltro ha carattere provvisorio, in quanto approvato, con decreto ministeriale 1° marzo 1980, senza avere acquisito il prescritto parere dell'organo centrale della rappresentanza militare, non ancora costituito all'atto dell'emanazione.

Nel settore dell'informatica, l'Amministrazione centrale e periferica della difesa si avvale di sistemi di elaborazione costituiti da apparecchiature in massima parte installate nel quinquennio precedente, rispondenti ai tipi ed ai dati qualitativi e quantitativi indicati nell'unito prospetto.

La gestione del sistema centrale è assunta direttamente dall'Amministrazione che impiega 1.512 propri dipendenti (di cui 812 addetti al centro operativo) e sostiene costi gestionali, comprese le spese di noleggio delle apparecchiature, di importo pari a 13,2 miliardi,

(42) A seguito delle modifiche apportate dalla successiva legge 28 febbraio 1981, n. 47 è stata ripristinata, senza limitazioni temporali, la facoltà di acquisire immobili da parte dell'Amministrazione della difesa.

(43) Tali dati sono esposti nelle relazioni sullo stato di attuazione della legge n. 497 del 1978 allegate ai progetti di legge di bilancio per gli esercizi 1980 e 1981.

SISTEMI INFORMATIVI IN FUNZIONE O IN FASE DI AVVIAMENTO

TIPO	APPARECCHIATURE		Data Installazione
	Qualità dei dati	Quantità	
SIEMENS 404/127	Logistici ed operativi	1	1975
IBM - 3031/002	»	1	1970
IBM - 370/135	»	1	1975
IBM - 370/188	»	2	1978
IBM - 370/158	»	1	1978
IBM 3/M/6	»	1	1974
IBM 7/5010/E/64	»	2	1978
IBM - 370/148	»	2	1978
BX - 1 - CANON	»	1	1979
HP 1000	»	2	1977-81
HP 2100	»	2	1974-81
HP 21MX	»	1	1977
HP 9845	»	1	1979
HONEYWELL/L6	»	3	1980-81
G. P.	»	1	1967
H - 6040	»	1	1975
U.C. - H. 6048	»	1	1975
H - 130	»	1	1975
A - 48 - 131	»	1	1975
H - 130	»	6	1972
130 - B - 32	»	6	1972
G - 104	»	6	1977
104 - T - 08	»	6	1977
H/LL - H - 6040	»	1	1977
H/LL - H - 64	»	3	1977
H/LL - L - 6	»	8	1977
BSC - 3030	»	1	1977
OL/7 - 90	»	1	1977
SISTEMI IBM - 370/148	»	3	1978
SISTEMI UNIVAC 9030	»	2	1979

con una incidenza del 4 per cento circa per la manutenzione materiali (44).

Numerose sono le pubblicazioni (45) curate direttamente dalla Amministrazione della Difesa che ha impegnato su vari capitoli di bilancio (nn. 1070, 1084, 1087, 1088, 1103, 1104, 1596) la spesa complessiva di 1,3 miliardi circa.

5. — ATTIVITÀ CONTRATTUALE E SERVIZI IN ECONOMIA.

a) *Attività contrattuale.* — Nelle precedenti Relazioni la Corte ha più volte richiamato l'attenzione sulla inadeguatezza degli strumenti apprestati dalla normativa vigente in materia contrattuale, in relazione all'imponenza (46) del fenomeno delle commesse militari che investe i più diversi settori industriali, merceologici e della ricerca applicata.

(44) Le principali procedure attivate con sistema informativo riguardano: paghe e stipendi; leva e reclutamento; formazione contingenti leva; contabilità materiali; alloggi demaniali; archivio ufficiali; archivio del personale alle armi; attività scientifiche; attività didattiche; dati per Istituto idrografico marina militare; comando e controllo attività aeronavali; banca gestione dati del personale; fondi pensionistici; gestione matricolare; inventari; statistiche connesse con attività istituzionali; controllo spese direzioni generali tecniche; informazioni di polizia giudiziaria; sistema informativo opere d'arte rubate; concorsi pubbliche calamità; valutazione controllo stato di efficienza e costi relativi per unità ed elicotteri marina militare.

Le prestazioni richieste alle società di informatica riguardano l'assistenza sistemica per la definizione delle procedure e la realizzazione di programmi piloti, oltre l'installazione e la manutenzione delle apparecchiature. In alcuni casi è prevista la fornitura di studio, elaborazione e collaudo programmi.

Per i sistemi informativi in fase di avviamento, la società che rimarrà aggiudicataria dovrà fornire l'intero complesso *Hardware-Software* «chiavi in mano».

Il sistema informativo centrale è attualmente collegato con quelli della direzione generale di Pubblica sicurezza, della direzione generale della Motorizzazione civile e trasporti in concessione del Ministero dei trasporti e della Corte di cassazione.

Sono previste le interconnessioni per l'interscambio di informazioni atte a costituire il sistema informativo integrato.

(45) Esse sono: *Quadrante*, *Rivista Aeronautica* e supplemento *Notiziario di Aviazione*, *Notiziario dell'Esercito*, *Notiziario della Marina*, *Universo*, *Bollettino di Geodesia*, *Rivista Marittima*, *Annali di medicina navale*, *Rassegna della giustizia*, *Rivista militare*, *Rivista di medicina aeronautica e spaziale*, *Rivista di meteorologia aeronautica*, *Notiziario sicurezza del volo*, *Rassegna Arma dei Carabinieri*, *Enti autorizzati a chiedere informazioni all'Arma dei Carabinieri*, *Tabelle competenze materie vari livelli*, *Accademia Navale 1881-1981*, *Cronistoria unità da guerra delle Marine preunitarie*.

(46) Nel 1980 sono stati ammessi a registrazione oltre 12.000 decreti inerenti alla gestione contrattuale, ai quali devono aggiungersi i decreti di autorizzazione delle spese in economia e le convenzioni varie.

Le stipulazioni ex novo effettuate nel corso dell'anno, in numero di 6.450, superano il 50 per cento di quelle riferibili ad anni antecedenti ed ancora in corso di liquidazione.

In ordine ai decreti approvativi di nuovi contratti, di importo pari a miliardi 1.457,6, è stata confermata la prevalenza, in termini quantitativi di spesa, delle trattative private (n. 1963 per un importo di miliardi 883,8) sulle licitazioni private (n. 4386 per un importo di miliardi 521,9) nonché sugli appalti concorsi (n. 101 per un ammontare di miliardi 51,9).

Non si è registrato nell'esercizio alcun caso di contratto per asta pubblica.

Nel campo delle commesse di ricerca o nelle contrattazioni aventi ad oggetto l'acquisizione di beni ad alta tecnologia, si impone la necessità di dare adeguata configurazione ad alcuni elementi prodromici (studio di fattibilità, messa a punto del progetto di massima) che, allo stato attuale, non possono farsi rientrare nello schema dei contratti ad evidenza pubblica (47), ponendo talora problemi di non semplice soluzione, specie in ordine al compenso da corrispondere all'impresa, nel caso che il risultato della ricerca non sia ritenuto soddisfacente dall'Amministrazione committente.

Si prospetta l'esigenza di procedere, da parte dell'Amministrazione della difesa ad una completa revisione dei capitoli d'onori riducendone il numero e raggruppandoli per categorie omogenee, al fine di eliminare disparità di trattamenti ed incertezze interpretative.

In tema di appalti di lavori, l'Amministrazione della difesa ricorre solitamente al sistema « ad economia » nei lavori da eseguire per motivi d'urgenza e riservatezza, che rendono applicabile l'articolo 50 del regolamento sui lavori del Genio militare, approvato con regio decreto 17 marzo 1932, n. 365; conseguentemente gli appalti in questione, qualora siano d'importo superiore al miliardo, non sono assoggettati alle procedure di aggiudicazione delle direttive CEE, rientrando tra i casi di esclusione previsti dalla legge 8 agosto 1977, n. 584 (articolo 5).

In materia di lavori del Genio militare, si riscontrano alcune carenze nella fase di progettazione, dovute in parte alla inadeguatezza dei quadri interni tecnici sicché l'Amministrazione deve ricorrere talora al conferimento di incarichi di progettazione e direzione di opere edili ed impianti vari a privati professionisti (48).

Il problema, comune anche ad altri settori della pubblica amministrazione, assume un'accentuazione particolare per il Ministero della difesa, dotato di un complesso apparato, variamente articolato a livello tecnico, che dovrebbe essere in grado di compilare i progetti relativi alle proprie realizzazioni che, presentando spesso carattere di riservatezza, non possono, se non in circostanze del tutto eccezionali, consentire il ricorso a professionisti privati.

Si è già fatto cenno, nei paragrafi precedenti, dell'innovazione apportata dall'articolo 72, terzo comma, della legge di approvazione di bilancio 30 aprile 1980, n. 149 che, nel concentrare tutte le spese inerenti all'ammodernamento ed al rinnovamento dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica rispettivamente nei capitoli 4011, 4031 e 4051, anche quelle prima ricomprese in altri capitoli di bilancio (ora soppressi), ha, nel contempo, esteso le funzioni consultive spet-

(47) Si rinvia, per più ampie notazioni sulla revisione delle procedure contrattuali, al capitolo IV della Sezione I, parte II, della presente relazione.

(48) In via eccezionale tali incarichi possono essere conferiti ad estranei all'Amministrazione per motivi d'urgenza o per la speciale natura delle opere, in base al regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422, ed in conformità ad un disciplinare-tipo approvato nel 1962 dal Ministero della difesa di concerto con quello del tesoro.

tanti ai Comitati istituiti con le leggi promozionali (49) alle spese comunque gravanti sui capitoli suindicati.

Una tale innovazione, che ha incidenza sullo stesso sistema procedurale, ripete la sua origine dalla legge ordinaria di bilancio che, come in precedenza rilevato, non sembra essere lo strumento idoneo per realizzare, nell'ambito dell'ordinamento, un risultato di così ampia portata. Di qui le remore nello svolgimento dell'attività dei comitati, in special modo durante l'esercizio provvisorio, quando la legge non aveva ancora ricevuto l'approvazione parlamentare (50).

In un primo momento è apparsa dubbio, sempre in ragione della efficacia limitata della norma, la legittimazione dei comitati a formulare pareri in merito ai contratti pluriennali (51), prima finanziati con i fondi ordinari di bilancio, i cui programmi di impiego (a differenza dei contratti che traggono i mezzi finanziari dalle leggi promozionali) non avevano ricevuto l'approvazione parlamentare.

L'Amministrazione ha ritenuto, in tali ipotesi, di far precedere al parere del competente comitato quello del Consiglio superiore delle forze armate, affinché esprimesse il proprio avviso in ordine al programma d'impiego dei fondi prima iscritti sui capitoli ordinari di bilancio.

In tal modo però si è vanificato lo scopo di concentrare l'attività consultiva nel comitato competente, al fine di accelerare la spesa ed unificare le procedure contrattuali.

Né peraltro può sottacersi l'insorgere di altra problematica nello svolgimento in concreto delle funzioni consultive quando, nei contratti interforze, la spesa grava su distinti capitoli di bilancio (52).

Per superare tali remore, resta attuale l'esigenza, già sottolineata lo scorso anno, di rivedere nel suo complesso la disciplina dei pareri, escludendo soluzioni episodiche e limitate alla periodicità annuale del bilancio, e di valutare, in tale contesto, l'opportunità di dare vita ad uno speciale organo consultivo, che esprima pareri, sotto i profili tecnico-militare, della convenienza e regolarità amministrativa, su tutti i progetti di contratto del Ministero della difesa, che superino un determinato importo.

In materia di revisione prezzi è da premettere che, per effetto della dinamica crescente dei costi negli attuali periodi di tensioni

(49) Si tratta delle leggi 22 marzo 1975, n. 57; 16 febbraio 1977, n. 38 e 16 giugno 1977, n. 372, rispettivamente riguardanti la marina, l'aeronautica e l'esercito.

(50) È da notare peraltro che, nel caso degli interventi urgenti ed indispensabili da attuare negli aeroporti aperti al traffico aereo civile, la concentrazione dell'attività consultiva nell'apposito Comitato era stata disposta con legge sostanziale (articolo 2 della legge 22 dicembre 1973, n. 825 e, successivamente, decreto-legge 26 maggio 1979, n. 151, convertito, con modificazioni, nella legge 27 luglio 1979, n. 299).

(51) La competenza dei Comitati suddetti è stata ammessa, in base al principio di ordine generale che essa va individuata in relazione al momento dell'emanazione dell'atto.

(52) Si pone il problema, infatti, dell'organo che per primo deve esprimere il parere e dell'eventuale conflittualità di pareri espressi da comitati o organi diversi.

inflazionistiche, la clausola apposita è divenuta una componente ricorrente dello schema contrattuale.

Come riferito in precedenti relazioni, la materia revisionale negli appalti dei lavori del Genio militare ripete la sua disciplina da quella attualmente vigente nel comparto dei lavori pubblici, soprattutto per effetto del più agile procedimento previsto dalla legge 21 dicembre 1974, n. 700, in materia di pagamento degli acconti e del saldo contrattuale, mentre è tuttora lasciata al regime pattizio nei contratti aventi ad oggetto forniture o servizi, donde la necessità di preliminarmente definire, in via interpretativa, la natura del rapporto (appalto di opera o di servizio, compravendita, somministrazione, eccetera).

Nella realtà vi sono oggetti contrattuali di una complessità tale, specie nel settore degli armamenti ove la tecnica realizzativa è sempre più sofisticata, caratterizzati da un intreccio di prestazioni di fare e di dare, in cui il problema della qualificazione del rapporto contrattuale non si appalesa di facile momento (53).

È perciò da auspicare, anche allo scopo di ridurre il frequente contenzioso, che la disciplina della revisione prezzi in materia di opere pubbliche venga estesa, con gli opportuni adattamenti, alle forniture ed agli appalti di servizi (54).

Nell'ampia tipologia delle clausole contrattuali che i fornitori impongono a tutela dei loro interessi è da segnalare, per alcuni settori dell'Amministrazione militare, il cosiddetto sistema dei « prezzi proiettati », in base al quale la revisione interessa solo l'aumento dei costi che si dovesse verificare dopo una certa data predeterminata, assunta a baricentro del contratto.

Per quanto attiene alle anticipazioni di prezzo, le imprese hanno preferito usufruire delle agevolazioni previste dall'articolo 12, sesto comma, della legge di contabilità generale dello Stato, che non comportano pagamento di interessi.

Nel settore dei combustibili liquidi le stipulazioni, in considerazione delle particolari condizioni del mercato, sono state subordinate al pagamento di acconti che, su conforme avviso del Ministero del tesoro, sono stati concessi in ragione del 50 per cento dell'importo contrattuale, prelievi idonee garanzie (articolo 12 quinto comma legge contabilità generale dello Stato) e la corresponsione di interessi a carico delle ditte contraenti (55).

(53) Si possono addurre ad esempio gli approvvigionamenti di apparecchiature elettroniche da installare a bordo di navi ovvero le attività di strumentazioni da installare su macchine mobili ovvero in apprestamenti difensivi fissi.

(54) Rientra tale criterio tra gli obiettivi indicati nello schema di disegno di legge sulla revisione delle procedure contrattuali.

Si fa rinvio, per altre notazioni in materia, al capitolo IV della Sezione I, parte II, della presente relazione.

(55) In altri casi le ditte hanno condizionato la partecipazione alla gara ad un aumento del prezzo di vendita compensativo di oneri generali, in questi includendo l'aggravio di costo conseguente al ritardo medio di quattro mesi nel pagamento dei corrispettivi. L'Amministrazione militare è addi-

A tale riguardo il predetto Ministero ha ribadito che, allo stato della normativa vigente, pur ravvisandosi l'esigenza di ricondurre la materia delle anticipazioni ad un sol tipo (56), non è possibile adottare un criterio uniforme che esenti dal pagamento degli interessi le ditte che usufruiscono di anticipazioni, ai sensi del citato articolo 12, quinto comma.

Nei casi in cui le ditte non hanno potuto usufruire di acconti in misura tanto elevata, è stata riscontrata una notevole riduzione delle richieste, da porre in relazione alla norma (articolo 14 della legge 3 gennaio 1978, n. 1) che limita la revisione prezzi solo allo importo eccedente quello anticipato, dovendosi da ciò desumere una maggiore remuneratività della revisione rispetto all'anticipo di prezzo, anche perché, con l'esclusione dalla stessa della somma anticipata, non si compensano gli aggravii di costo intervenuti dalla data dell'offerta a quella di riscossione dell'anticipazione.

L'Amministrazione, comunque, nell'escludere dalla revisione gli importi anticipati, si è attenuta alle disposizioni in proposito impartite dal Ministero del tesoro - Ragioneria generale dello Stato - con circolare n. 70 del 24 settembre 1979.

Una situazione complessa si determina, sempre in riferimento alla quota di anticipazione non ammessa a revisione, per i contratti inerenti ad acquisto di prodotti petroliferi, di veicoli di produzione civile e di beni prodotti all'estero, in ragione delle peculiari caratteristiche dell'oggetto negoziale che, nei primi due casi, è esposto all'aggiornamento dei prezzi di listino e, nel terzo, è condizionato al pagamento anticipato di parte del prezzo secondo le clausole del commercio internazionale (57).

Un'ultima notazione riguarda la facoltà del Ministero della difesa (58) di disporre, ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge 5 dicembre 1980, n. 799, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 875, gli acquisti per la ricostituzione ed il ripristino dei mezzi e scorte di materiali impiegati nei servizi di soc-

venuta a tali condizioni quando l'acquisto riguardava carburanti per aerei il cui prezzo è determinato dal CIP, nel presupposto che il pagamento avvenga contestualmente alla consegna, cosicché ogni ritardo incide sui costi che l'Amministrazione deve sopportare. In altri casi, infine, l'acquisto di carburante è avvenuto « ad economia », quando le norme regolamentari lo hanno consentito.

(56) Tale esigenza era stata recepita dallo schema di disegno di legge sulle procedure contrattuali, di cui è cenno nel capitolo IV, Sezione I, Parte II, dedicato all'attività contrattuale.

(57) Su tali specifiche questioni l'Amministrazione ha chiesto il parere del Consiglio di Stato che, nell'adunanza del 27 marzo 1980 (Sezione III), considerata la complessa attività contrattuale del Ministero della difesa e ritenuto di dover ascoltare il punto di vista del Ministero del tesoro nonché di informare la Presidenza del Consiglio dell'intera problematica, anche in rapporto alla previsione ed alle prospettazioni della normativa futura, ha sospeso la formulazione del parere, in attesa anche che sia completata l'indagine del Ministero della difesa allo scopo di individuare eventuali inconvenienti ed ostacoli riscontrati in altri settori di attività.

(58) La facoltà di cui sopra è attribuita dalla legge anche alle Amministrazioni dell'interno e dell'agricoltura e foreste.

corso alle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980, operando « anche in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato ».

Una deroga così ampia — di cui comunque il Ministero della difesa non risulta finora abbia fatto uso — oltre a determinare incertezze sulla normativa applicabile e sul procedimento, può condurre, in concreto, ad un abbassamento della soglia di garanzia con l'attribuzione di maggiori potestà decisionali e connesse responsabilità dei funzionari.

b) *Servizi ad economia.* — Nell'ambito delle spese per acquisto di beni e servizi che assorbono il 50 per cento circa dell'intero stanziamento della Difesa e che interessano direttamente o indirettamente quasi tutti i settori produttivi con notevoli riflessi, specie nei periodi di recessione economica, sulla produzione, sui consumi e sui livelli occupazionali, assumono notevole rilevanza le provviste ed i lavori disposti mediante ricorso alle procedure ad economia.

L'entità del fenomeno che, nelle attuali proporzioni, certamente non risponde al carattere di eccezionalità attribuito dalla legge di contabilità generale (articolo 8) è da porre in relazione alla peculiare speditezza delle procedure, alla esclusione dei pareri ed alla possibilità di dare immediata esecuzione alle provviste ed ai lavori entro i limiti e nei casi previsti dalle apposite norme regolamentari (59).

Il ricorso a tale sistema suggerisce qualche considerazione in relazione al carattere di « ordinarietà » che è venuto ad assumere, esorbitando dai limiti più ristretti che le norme ad esso assegnano.

Si riscontra, infatti, dall'esame dei rendiconti amministrativi una periodica ricorrenza, con scarso indice di variabilità, di acquisti per beni e servizi diretti a soddisfare esigenze spesso del tutto prevedibili, in quanto logicamente connesse al normale andamento gestionale.

Si tratta di fenomeni che si collocano ai margini della normativa e che hanno la loro origine in prassi consolidate, dirette sostanzialmente a mantenere ampia la sfera di azione degli organi decentrati attraverso la spesso artificiosa elusione dei particolari limiti e delle specifiche garanzie dettate nell'ambito dei contratti della pubblica amministrazione.

Non si esclude che alla base di tale comportamento vi sia l'intento di snellire il corso della gestione ma, in contrapposto, un'incidenza negativa, sotto il profilo della economicità della spesa, può

(59) Fra i regolamenti in vigore, si ricorda quello per l'amministrazione e la contabilità degli organismi delle tre Forze armate, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1976, n. 1076, che dedica ai servizi ad economia l'intero titolo V, nonché il regolamento per i lavori del Genio militare, approvato con regio decreto 17 marzo 1932, n. 365 (articolo 50 e seguenti).

ricondursi al frequente frazionamento della stessa (60), che tuttavia andrebbe evitato con una più attenta programmazione della spesa, in base alle reali esigenze da valutare in rapporto all'intero esercizio finanziario, in modo tale da consentire un maggior rispetto dell'ortodossia procedurale con il ricorso a forme contrattuali garantite e la riconduzione del sistema in economia al suo ambito fisiologico (61).

(60) Un rimedio agli artificiosi frazionamenti delle spese « ad economia », nei casi prescritti, potrebbe essere quello di elevare i limiti di somma previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1076 del 1976, che attualmente sono (articolo 53) di lire 600.000 e di lire 2.400.000 per le autorizzazioni rispettivamente di competenza del comandante dell'Ente o dei comandanti territoriali. Per importi maggiori l'autorizzazione spetta al Ministero.

(61) Si segnala, in proposito, che, allo scopo di ridurre la frammentarietà delle forniture e di provvedere unitariamente con la normale procedura contrattuale all'acquisizione dei beni e dei servizi necessari sia a livello centrale che decentrato, è stato istituito un ufficio di programmazione e bilancio dalla Direzione di commissariato della II Regione aerea.