

Capitolo VI

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

1 - Considerazioni generali.

Nel 1983 vi è stata indubbiamente una fase di stallo in ordine ai problemi, non semplici, inerenti ad una precisa definizione del ruolo dell'amministrazione del bilancio e della programmazione economica ed alla connessa individuazione di un coerente disegno organizzativo della stessa (1).

Peraltro le vicende dell'anno decorso e cioè il decollo operativo del Nucleo di valutazione per gli investimenti pubblici (2) e l'esperienza applicativa del Fondo Investimenti ed Occupazione (F.I.O.), al termine del secondo anno dalla sua costituzione (3), non hanno dato modo di apprezzare — su un piano generale — quei risultati di cospicua significatività che pure erano nelle intenzioni. Nondimeno, secondo l'impostazione adottata dal Governo, il Fondo Investimenti ed Occupazione ha acquisito, nell'ultimo biennio, una notevole importanza, in quanto frutto di una concezione tesa a farne il «volano» della manovra di politica economica in termini di investimenti, la cui centralità è più volte emersa anche dagli atti parlamentari, potendo essere l'accantonamento in questione sia segnale sintomatico di un volontà di riqualificazione della spesa verso forme di investimenti sociali e produttivi, sia mezzo di correzione di una manovra complessiva contraddistinta, necessariamente, da indispensabili caratteri di severità e di restrizione.

Il funzionamento del F.I.O. dovrebbe comunque esigere una sua concezione in termini pluriennali e l'adozione, conseguente, di strumenti legislativi adeguati.

Tutto quello che precede — però — è da circoscrivere in un ambito di opinabilità perché la materia di per sé è suscettibile, in permanenza, di scelte politiche che potrebbero riflettersi sullo stesso futuro del F.I.O. anche in relazione ad una sua diversa dimensione, ovvero ad ipotesi di intervento di altra natura.

(1) Nella relazione della Corte per l'esercizio 1982 (*Doc. XIV, n. 5 - Senato della Repubblica, vol. II, pag. 157*) era stato posto in luce che il dibattito politico-culturale sul ruolo del Ministero, visto come sede di elaborazione delle impostazioni programmatiche incidenti sulla politica economica generale del Paese, aveva segnato una pausa. Per contro veniva ipotizzato che il profilo in affermazione era quello della guida strategica degli investimenti pubblici derivante dalle prime esperienze nel Nucleo di valutazione, istituito con la legge 26 aprile 1982, n. 181.

(2) In ordine al Nucleo la «*Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1984*», presentata dal Ministro il 30 settembre 1983, recepisce una speciale qualificazione dello stesso, affermando che «il Nucleo si pone come una innovazione significativa nell'ambito delle istituzioni di programmazione economica in Italia, poiché tende ad attuare, con una operazione di continuo raccordo tra i livelli centrali e periferici della P.A., una programmazione per progetti allo stesso tempo tecnicamente qualificata e coerente con gli obiettivi di piano e le istanze dell'Amministrazione».

(3) Anche per il F.I.O. la Relazione governativa, già citata nella nota precedente, effettua ampie considerazioni, rilevando — tra l'altro — che esso «ha lo scopo di finanziare progetti di investimento che perseguano gli obiettivi indicati nel Piano a medio termine (PIMETE) tenendo conto tanto dell'effetto di breve termine ottenibile migliorando l'utilizzazione della capacità produttiva esistente, quanto dell'effetto di lungo periodo sull'incremento della capacità produttiva stessa».

Ma quel che più rileva — e la Corte lo ha già osservato — è che il ruolo del Ministero del Bilancio potrebbe andare incontro ad una rimodellazione operata in una sede incongrua per effetto di una legge finanziaria (come quella del 1983) che, con la ripartizione del F.I.O., ha assunto contenuti e caratteristiche di vero intervento programmatico di medio periodo, i quali si rivelano in disarmonia con il disegno del legislatore tracciato nella legge n. 468 del 1978 (4).

Recenti eventi inoltre, che hanno avuto seguito in sede parlamentare (5), denotano difficoltà nell'individuare la non sempre facile linea di demarcazione tra valutazioni tecnico-amministrative e momento delle scelte politiche; d'altronde il rapporto tra gestione sostanziale delle risorse F.I.O da una parte e dall'altra il C.I.P.E. e gli apparati del Ministero del Bilancio (segnatamente la Segreteria Generale della Programmazione e il Nucleo di Valutazione degli Investimenti pubblici) necessita di rimediazione con eventuali interventi anche a livello legislativo, atteso che le norme istitutive del Nucleo hanno trovato collocazione nella legge finanziaria 1982 e, quindi, sono state estrapolate da un contesto organico di riassetto e di riforma del dicastero e degli organi di programmazione. Del resto dalla lettura di taluni atti delle assemblee legislative, del primo quadrimestre dell'anno 1984, si desume chiaramente che l'indispensabile approfondimento dei criteri di utilizzo del F.I.O. e della correlativa attività del dicastero è già iniziato, deponendo in tal senso, in maniera inequivoca, le comunicazioni rese dal Ministro alle competenti commissioni del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati (6).

Una ulteriore problematica continua a persistere senza che si intravedano, al momento, apprezzabili segnali di rinnovamento: è quella della attività e dei concreti poteri del C.I.P.E., considerati insieme ai compiti dei comitati di settore (CIPI, CIPES, CIPAA). Al riguardo, infatti, viene in evidenza la complessità e la delicatezza delle interrelazioni tra i comitati interministeriali, ai quali il Ministero del Bilancio fornisce i servizi di segreteria e supporto tecnico, e le competenze istituzionali di altri Ministeri, con possibilità di individuare una sorta di sostanziale dipendenza di singole Amministrazioni statali da organi collegiali. In proposito rimane soltanto la necessità di confermare una consolidata osservazione e cioè che l'indirizzo legislativo che ha espresso una serie di comitati interministeriali (appunto il CIPE, e poi il CIPES, il CIPI e il CIPAA) legati alla programmazione economica generale e a quella di settore, e collegati con i Ministeri competenti per materia per ciò che attiene ai poteri istruttori e di proposta, non si accorda con la visione integrale e centripeta della finanza pubblica — elemento strategico della politica economica — quale si evince dalle impostazioni di fondo delineate dalla legge 5 agosto 1978 n. 468 (7). Non può altresì essere ignorata la recentissima tendenza emersa nell'ambito dei lavori condotti per l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove sono ipotizzate «aree dipartimen-

(4) Nella relazione dello scorso anno (*Doc. XIV, n. 5, Senato della Repubblica parte I, Sezione I, capitolo II, «Legislazione di spesa e mezzi di copertura», Vol. I, pag. 111*) la Corte ha rilevato che nel 1982 e nel 1983 la ripartizione del F.I.O., in assenza di una nuova disciplina legislativa dei piani di spesa pluriennali — la cui necessità era posta dalla raggiunta conclusione dell'arco cronologico delle leggi pluriennali previgenti — ha finito per alimentare con flussi annuali l'ulteriore operatività dei meccanismi della programmazione dell'intervento pubblico per settori (nei campi della politica industriale, dell'intervento nel Mezzogiorno, della politica agricolo-alimentare, della innovazione e della ricerca scientifica e tecnologica).

(5) Si fa rinvio, al riguardo, all'audizione del Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica presso la Commissione Bilancio della Camera dei Deputati (in *«Bollettino Commissioni» del 12 aprile 1984*, da pag. 11 a pag. 18) nella quale — tra l'altro — viene fatto riferimento ad «intervenute dimissioni, in data 5 aprile 1984, di otto membri del Nucleo di Valutazione».

(6) Vedasi, in proposito, il resoconto nel *«Bollettino delle Giunte e Commissioni» del Senato, seduta del 16 febbraio 1984 della Commissione Bilancio* (5), avente ad oggetto «Comunicazioni del Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica sui criteri di utilizzo del Fondo Investimenti e Occupazione per gli anni 1983 e 1984 e conseguente dibattito». Vedasi, altresì, l'intero resoconto della audizione dello stesso Ministro alla Camera dei Deputati, menzionata nella nota precedente.

(7) La Corte, nella relazione del 1982 ed in questa stessa relazione, ha sviluppato specifiche valutazioni sui comitati interministeriali (v. i rispettivi capitoli sulla *«Organizzazione della Pubblica Amministrazione»*, in parte II, Sezione I, capitolo II) rilevando in particolare che (*Doc. XIV, n. 5, Senato, Vol. I, pag. 484*) «attinendo le materie gestite dai comitati alla politica generale, della quale costituiscono larghi comparti, l'attuale assetto realizza un'alterazione nelle attribuzioni costituzionali sia del Consiglio dei Ministri, cui si sostituisce una pluralità di centri decisionali investiti di poteri qualitativamente analoghi, sia del Presidente del Consiglio, cui si sostituisce, nell'attività di promozione e coordinamento, il Ministro-Presidente del comitato». Quanto sopra appare valido, in via sostanziale, anche per i Comitati incardinati presso il Ministero del Bilancio, sempre presieduti dal Ministro che è vicepresidente del CIPE o delegato alla presidenza, per gli altri comitati, dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

tali» che dovrebbero spingere verso un coagulo di attribuzioni e competenze ora diversificate nei Ministeri e vengono, anche, proposte ipotesi di «comitati di ministri» di nuova concezione.

2 - Aspetti finanziari.

a) *Note sullo stato di previsione* — Continua a sussistere — e le conseguenze sono palesi nella struttura dello stato di previsione (limitatamente al Titolo II) — la tendenza che fa svolgere al dicastero del Bilancio due funzioni correlate: la prima di accentramento di mezzi finanziari e la seconda di successivo travaso nel sistema della finanza regionale.

Ciò avviene mediante capitoli raggruppati in due categorie, la XII — Trasferimenti — e la XVI — Somme non attribuibili — nella quale ultima insiste il capitolo 7500 (Fondo per il risanamento e la ricostruzione delle zone colpite dal terremoto del novembre 1980) che è contraddistinto dal consueto stanziamento di 2.000 miliardi, confermato anche per il 1984.

L'esercizio 1983 è inoltre il primo che, nello stato di previsione del Ministero, esplicita — almeno in parte — l'operatività del Fondo Investimenti ed Occupazione; per altro i relativi capitoli (7087, 7503 e 7504) hanno formulazioni letterali poco sintetiche che non facilitano un'immediata comprensione della natura degli interventi. In particolare gli ultimi due capitoli si differenziano soltanto per il riferimento ai residui od alla competenza, in rapporto ad epoche di finanziamento diverse, pur afferendo entrambi a progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura e nelle infrastrutture di competenza statale, mentre il capitolo 7087 concerne la somma da versare alla Cassa Depositi e Prestiti per le procedure di finanziamento delle opere di competenza regionale.

I capitoli di spesa che precedono danno luogo ad una considerazione, di notevole importanza, scaturente dal particolare meccanismo attuato in relazione al concreto afflusso dei mezzi finanziari provenienti dagli stessi capitoli, meccanismo che non consente — sostanzialmente ed almeno in una prima fase — un puntuale ed analitico esercizio del controllo, che, com'è ovvio, deve essere ancorato a ben precisi parametri di riferimento. Ed infatti per la realizzazione di opere di competenza regionale vengono accreditate somme alla Cassa Depositi e Prestiti in apposito conto corrente infruttifero, la quale provvede ad erogare la prima quota del venti per cento (dopo verifica della effettiva apertura dei cantieri) e le quote successive a fronte di comprovati stati di avanzamento dei lavori e di altri documenti giustificativi della spesa. Per i progetti e le opere di competenza delle Amministrazioni centrali dello Stato il passaggio delle somme stanziato per il F.I.O. dal relativo capitolo del Ministero del Bilancio ad appositi capitoli all'uopo istituiti presso ciascuna Amministrazione avviene con provvedimento del Ministro del tesoro; sono perciò effettuate, in pratica, procedure di storno fra capitoli dei diversi stati di previsione che, in quanto tali, non rendono possibili valutazioni sulla reale situazione e sull'effettivo stato dei progetti finanziati. (8)

Viene peraltro fatta, al riguardo, una scelta in favore di nuove tipologie quali le verifiche iniziali e periodiche condotte dall'Amministrazione, anche a mezzo di propri esperti e con interventi «sul campo», finalizzate — altresì — ad una vasta azione informativa nei confronti del CIPE, che costituisce l'effettiva autorità di guida e controllo delle operazioni finanziate e che potrà provvedere, se necessario, a diverse allocazioni delle somme disponibili.

Ciò premesso su un piano di rilevanza generale, qualche osservazione di dettaglio meritano talune unità elementari di bilancio; il capitolo 1147 comprende — tra l'altro — «spese per la

(8) I relativi stanziamenti — ricompresi nel F.I.O. — sono contemplati negli articoli 56 e 65 della legge 7 agosto 1982, n. 526; l'utilizzazione concreta è disciplinata dalla deliberazione del CIPE del 12 novembre 1982.

propaganda» di cui non è dato apprezzare l'effettiva significatività. Il capitolo 1150 (spese per il funzionamento del Nucleo di valutazione) attiene, in buona sostanza, al trattamento economico principale ed accessorio degli addetti; in ordine al Nucleo è stata recepita, nello stato di previsione del 1983, una notazione critica avanzata dalla Corte in sede di relazione 1982; è stato infatti istituito il capitolo 7050 nel titolo delle spese d'investimento dove sono poste in evidenza le spese per le attrezzature ed i servizi tecnici del Nucleo, dapprima inglobate in un solo generico capitolo di parte corrente.

Per quanto attiene al più importante capitolo delle spese in conto capitale (il 7081 «Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo») permane un'esigenza già più volte ravvisata in passato: quella, cioè, di una disaggregazione degli stanziamenti onde disporre di un quadro più dettagliato della spesa; l'esigenza in questione è giustificata per la confluenza, nel capitolo, di mezzi finanziari previsti da leggi pluriennali d'intervento in settori specifici (soprattutto agricolo e di edilizia scolastica).

b) *Considerazioni sulla gestione* - In termini di dimensioni globali gli impegni assunti sul titolo I assommano a 12,3 miliardi, mentre quelli di spese in conto capitale (impegni lordi) si sintetizzano nell'importo di 5.812,6 miliardi (rispettivamente, nell'esercizio 1982, 12,9 miliardi e 5.194,3 miliardi); i pagamenti complessivi sono stati di 6.982,3 miliardi, di cui 12,7 miliardi afferenti al titolo I e 6.969,6 miliardi relativi al titolo II.

Quanto ai residui provenienti dalla competenza, la consistenza per la parte corrente è stata di 1,3 miliardi e di 3.719,2 miliardi per il comparto delle spese di investimento, dove si enucleano residui di stanziamento per 1.192 miliardi; la situazione dello smaltimento dei residui, nell'ultimo quinquennio, viene evidenziata nella tavola allegata.

Per il capitolo 7081 gli impegni effettivi assunti sulla competenza assommano a 2.411,2 miliardi; detto capitolo peraltro, proprio per la sua natura ed i suoi cospicui stanziamenti annuali, consente una notazione in materia di residui di stanziamento (5,9 miliardi quelli da competenza e — in complesso — 150,4 miliardi quelli provenienti anche da esercizi precedenti di gran lunga inferiori a quelli dello scorso anno, rispettivamente ammontanti a 79,8 e 328,9 miliardi): una causa della discrasia — desunta dalla entità ancora non trascurabile dei residui stessi — è da ricercare nella complessità della verifica dei momenti attuativi, in ambito regionale, dei programmi di edilizia scolastica (9). In ogni caso incidono sulla formazione dei residui di stanziamento taluni tempi tecnici connessi alle procedure per la ripartizione e la assegnazione dei mezzi finanziari (con momenti di collegialità in sede CIPE, CIPAA e commissioni interregionali).

Per il capitolo 7082 (quota in conto capitale del fondo sanitario nazionale) gli impegni effettivi, per complessivi 681,9 miliardi, a fronte di uno stanziamento definitivo di 720 miliardi, non palesano significativi ritardi nell'attività di ripartizione ed assegnazione dei fondi; sui residui degli anni precedenti, pari a 482,3 miliardi, sono stati pagati 421,8 miliardi.

In ordine ai fondi per il disinquinamento delle acque (capitoli 7083 e 7084) sono stati effettuati soltanto pagamenti sui residui (rispettivamente per 230 e 142,5 miliardi) che hanno assorbito completamente le autorizzazioni di cassa; si versa comunque — in proposito — in materia di interventi disposti in forza di un provvedimento legislativo (c.d. legge Merli) venuto a scadenza nel 1982.

Per il capitolo 7085 (interventi urgenti nei bacini a carattere regionale) gli impegni effettivi hanno riguardato l'intero stanziamento di competenza (120 miliardi); per il capitolo 7086

(9) Per l'edilizia scolastica si nota che, nell'esercizio 1983, sono state trasferite esclusivamente somme in conto residui, in considerazione del fatto che la relativa legge (n. 412/1975) è venuta a scadere nel 1982; non si sono avute economie di bilancio come, per contro, si era verificato negli anni precedenti.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (in miliardi di lire)																	
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI			RESIDUI				
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.
	IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE

TITOLO I SPESE CORRENTI																	
ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.
	IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE
1976	7 100	7 100	7 100	7 100	7 100	7 100	6 100	100	9,9	6 100	100	9,9	5 100	100	9,9	4 100	100
1977	7 94	7 105	7 105	7 110	7 109	7 109	7 110	110	0,1	6 107	107	9,6	6 109	109	10,1	5 122	122
1978	7 93	7 109	7 109	7 110	7 109	7 109	7 110	110	0,1	6 102	102	9,6	7 123	123	12,7	6 137	137
1979	7 96	7 123	7 123	8 124	8 123	8 123	8 124	124	0,1	6 112	112	10,4	6 111	111	9,9	6 137	137
1980	8 111	8 123	8 123	9 100	9 100	9 100	9 100	100	13,3	9 156	156	19,1	4 70	70	8,8	4 96	96
1981	9 128	9 159	9 159	9 107	9 107	9 107	9 107	107	13,7	9 156	156	19,1	3 51	51	5,6	3 54	54
1982	11 155	11 151	11 151	12 136	12 136	12 136	12 136	136	16,4	9 148	148	18,8	3 51	51	5,6	3 37	37
1983	13 181	13 203	13 203	14 198	14 198	14 198	14 198	198	16,2	12 210	210	26,9	2 26	26	2,7	2 0	0
TOTALE																	

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE																	
ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.
	IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE
1976	312 100	312 100	312 100	453 100	453 100	453 100	453 100	100	82,2	767 100	100	15,8	0 100	100	0,0	0 100	100
1977	420 135	426 135	426 135	453 100	426 135	426 135	426 135	135	82,2	811 106	106	21,2	15 5848	5848	13,5	15 5848	5848
1978	765 245	765 245	765 245	1.846 407	1.846 407	1.846 407	1.846 407	407	123,4	280 37	37	65,5	1.581	1581	37,2	1.581	1581
1979	1.361 436	1.361 436	1.361 436	1.832 406	1.832 406	1.832 406	1.832 406	406	93,7	1.579 206	206	46,4	1.827	1827	42,5	1.827	1827
1980	1.866 591	1.866 591	1.866 591	2.895 639	2.895 639	2.895 639	2.895 639	639	147,7	1.394 182	182	44,2	3.328	3328	77,2	3.328	3328
1981	2.435 780	2.435 780	2.435 780	5.371 1185	5.371 1185	5.371 1185	5.371 1185	1185	253,4	2.575 336	336	84,7	6.124	6124	142,8	6.124	6124
1982	4.411 1413	4.411 1413	4.411 1413	5.194 1146	5.194 1146	5.194 1146	5.194 1146	1146	81,2	4.838 631	631	87,9	6.362	6362	146,2	6.362	6362
1983	5.593 1792	5.593 1792	5.593 1792	5.813 1282	5.813 1282	5.813 1282	5.813 1282	1282	93,9	6.970 909	909	110,4	6.805	6805	153,5	6.805	6805
TOTALE																	

111 INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP. 1976 / ANNO BASE CASSA 1980

121 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1978-1983
DATI AL 31 DICEMBRE 1983

LIBERAZIONE DEL 26 GIU 1984

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI						TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1978	1979	1980	1981	1982	1983	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE OFB.													
1978	1.852.954	14,59	54,56	10,97	3,06	7,27	1,03	1.694.810	91,47	2	0,00	158.141	8,53
1979	1.840.453	31,22	31,22	51,94	1,99	6,75	2,37	1.734.795	94,26	68.693	3,73	36.965	2,01
1980	2.505.977		8,39	66,08	6,84	11,70	6,84	2.702.954	93,01	194.058	6,71	8.165	0,28
1981	5.281.237		10,61	73,24	10,23	73,24	10,23	5.062.609	94,08	317.510	5,90	1.118	0,02
1982	5.295.491		5,96	78,05	84,01	5,96	78,05	4.376.339	84,01	830.874	15,95	2.217	0,04
1983	5.826.296		36,12			36,12		2.104.383	36,12	3.721.043	63,87	864	0,01
TITOLO 1													
1978	7.264	73,95	7,39	1,32	0,00	0,00	0,00	6.004	82,65	2	0,03	1.258	17,32
1979	8.187	70,34	70,34	20,08	0,75	0,09	0,14	7.483	91,35	12	0,15	652	8,46
1980	10.592		67,99	67,99	9,41	0,79	0,08	8.292	78,28	19	0,18	2.282	21,54
1981	19.219		79,45	79,45	7,37	1,54	1,54	8.852	46,35	49	0,49	1.118	11,16
1982	15.164		73,76	73,76	9,68	9,68	12.654	83,44	234	1,54	2.277	15,02	
1983	13.454		81,91	81,91			11.053	81,91	1.769	13,11	672	4,98	
TITOLO 2													
1978	1.845.689	14,35	54,74	11,01	3,07	7,30	1,03	1.688.806	91,50	0	0,00	156.883	8,50
1979	1.832.266	31,05	31,05	52,08	1,99	6,78	2,38	1.727.313	94,27	68.681	3,75	36.272	1,98
1980	2.095.305		8,17	66,29	6,86	11,74	6,86	2.694.663	93,07	194.839	6,73	5.883	0,20
1981	5.371.218		10,48	73,37	10,25	73,37	10,25	5.053.757	94,09	317.461	5,91	0	0,00
1982	5.194.326		5,76	78,25	84,01	5,76	78,25	4.363.686	84,01	830.641	15,99	0	0,00
1983	5.812.796		36,01			36,01		2.093.330	36,01	3.719.274	63,98	192	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SUMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDEXE DI SPESA

PAG. 1

(interventi per opere idrauliche) gli 80 miliardi dello stanziamento sono stati tempestivamente impegnati e pagati.

Anche per l'esercizio 1983 assume un autonomo rilievo il capitolo 7500 (Fondo a favore delle popolazioni e dei territori colpiti dagli eventi sismici della Campania e della Basilicata). Il capitolo, istituito nella seconda metà dell'esercizio 1981, è stato dotato per l'anno decorso, secondo il dettato della legge 219 del 1981, di 2.000 miliardi, successivamente ridotti a 1.327,1 miliardi a seguito degli storni effettuati a favore delle altre Amministrazioni centrali interessate.

Le risultanze di questo capitolo denotano:

- gli impegni effettivi di competenza sono stati pari a 1.297,4 miliardi;
- i residui di stanziamento provenienti dalla competenza sono ammontati a 29,7 miliardi;
- i pagamenti sono stati, complessivamente, di 1.734,6 miliardi, di cui 488,6 miliardi gravanti sulla competenza e 1.245,9 miliardi a valere sui residui propri accertati alla fine dell'esercizio 1982.

3 - Organizzazione dei servizi e personale.

È da considerare, in via pregiudiziale, se taluni modelli organizzativi (contratti di diritto privato, speciali incarichi professionali, comandi da enti, convenzioni per studi e ricerche) istituiti con abbondanza dal legislatore (10) conservano, oggi, una loro validità, che sarebbe comunque da verificare ai fini della persistenza dei modelli stessi per il futuro. In proposito sembrano sussistere perplessità soprattutto se si inquadrano — nella debita luce — i nuovi, sopravvenuti, strumenti operativi (Nucleo di Valutazione e Gruppo di esperti per la verifica e l'accelerazione degli investimenti pubblici).

In ordine ai contratti di diritto privato per collaborazioni altamente specializzate non può non convenirsi che, anche nel 1983, il ricorso a questo modulo è stato piuttosto modesto, se si tiene conto che soltanto sette elementi hanno prestato la loro opera, di cui tre per soddisfare particolari esigenze dell'Amministrazione in materia di interventi per la ricostruzione delle zone terremotate della Campania e della Basilicata (ex articolo 63 della legge 14 maggio 1981, n. 219) (11).

Gli incarichi di studio, conferiti ai sensi dell'articolo 14 della legge 27 febbraio 1967 n. 48 e dell'articolo 4 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428, in passato si sono rivelati strumenti piuttosto validi, attesa la loro flessibilità ai fini di disporre prontamente di ricerche progettuali, studi, rilevazioni economiche, indagini conoscitive, etc.

Nel 1983, peraltro, questo strumento ha registrato una notevole stagnazione essendo stati soltanto quattro i decreti di conferimento perfezionatisi (con compensi globali lordi tra e 6 e gli 8 milioni). In questa materia comunque, nell'esercizio del controllo, la Corte ha formulato rilievi istruttori concernenti sia la qualificazione professionale delle persone affidatarie dell'incarico sia

(10) Articoli 14 e 15 della legge 27 febbraio 1967, n. 48 ed articoli 3, 4 e 5 del decreto legge n. 428 del 1973.

(11) Tra gli oggetti di ricerca, previsti dai contratti in essere del 1983, si segnalano:

- «Varie forme di finanziamento del disavanzo pubblico ed implicazioni per l'inflazione e lo sviluppo».
- «Industria: ricerche e indagini per settori, analisi dei costi e prospettive di sviluppo nell'ambito della programmazione economica».
- «Analisi dei problemi attinenti all'entrata pubblica, con specifico riferimento ai caratteri quantitativi e qualitativi dell'imposizione fiscale nel quadro della programmazione economica».
- «Le politiche di aggiustamento reale e monetario nel contesto economico internazionale».
- «Gestione del sistema informativo per la elaborazione mediante computer dei dati sulla ricostruzione delle zone terremotate».
- «Aspetti territoriali delle zone colpite dal sisma del 23 novembre 1980 e procedure di intervento per la ricostruzione. Verifica dei programmi annuali presentati dai vari enti».
- «Indagine metodologica sulla stima dei danni provocati dal terremoto del 23 novembre 1980 e studio di un sistema di procedure per la gestione della fase di ricostruzione con particolare riferimento alle procedure di intervento».

la compatibilità degli incarichi in questione con le disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382, relativo al riordinamento della docenza universitaria (12).

Nel 1983, inoltre, è proseguito, senza apprezzabili flessioni, l'utilizzo di personale appartenente ad enti pubblici mediante ricorso all'istituto del comando contemplato dall'articolo 5 del decreto-legge 25 luglio 1973, n. 428. Gli elementi utilizzati (appartenenti — tra l'altro — all'ENI, all'EFIM, all'ISPE, all'ISTAT e alla Banca d'Italia) sono stati complessivamente sedici.

In proposito la Corte ha svolto, in sede di controllo, accertamenti istruttori intesi a verificare, in concreto, la sussistenza dell'elemento relativo alla particolare qualificazione del personale, richiesta per il comando dei dipendenti di enti pubblici presso il Ministero del Bilancio. Va qui ribadito quanto già osservato in passato (13) e che cioè i comandi in questione debbono comportare contributi qualificati alla soluzione dei problemi che ineriscono a compiti istituzionali del dicastero. Per conseguenza va esclusa la possibilità di poter ricorrere ad ausili meramente generici e interessanti i livelli strumentale ed esecutivo, i quali non rientrano nella previsione legislativa che è chiaramente volta al potenziamento, sul piano qualitativo, di un particolare settore dell'amministrazione statale.

Per quel che concerne le convenzioni con enti e società, finalizzate all'esecuzione di speciali indagini e ricerche, nell'anno decorso sono state stipulate cinque convenzioni, con corresponsione di compensi forfettari varianti dai 17 ai 57 milioni circa (14). Al riguardo però la Corte ritiene che vada riconsiderata l'attualità della norma che dovrebbe consentire di avvalersi, per sopperire all'effettuazione di ricerche interessanti la programmazione economica, di enti istituzionalmente, o funzionalmente, collegati all'Amministrazione (ISPE, ISCO e ISTAT). Soprattutto appare non procrastinabile una rimediazione, in sede legislativa, dei compiti e delle attribuzioni dell'ISPE, ancora modellati dall'originaria legge organica del Ministero (Titolo III; articoli 19-29 della legge 27 febbraio 1967, n. 48), (15).

Sul Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici basterà osservare, sotto il profilo organizzativo, che esso ha ormai raggiunto una certa consistenza risultando composto di dodici elementi tratti, per lo più, da estranei alla Pubblica Amministrazione aventi specifiche esperienze professionali ed in possesso di particolari competenze in materia di formulazione ed analisi dei piani, programmi e relativi finanziamenti.

È poi da mettere in evidenza che, in ordine a questo organismo, i problemi reali sono da una parte il raccordo con gli organi tradizionali e permanenti dell'Amministrazione (CIPE e segreteria della programmazione) e, dall'altra, la più incisiva definizione dell'articolazione strutturale del Nucleo ai fini della operatività concreta.

(12) Gli studi sono stati svolti sui temi che qui si elencano:

— «Metodo di analisi finanziaria dei programmi di innovazione tecnologica dell'industria italiana. Sviluppo di criteri per la definizione di condizione nei contratti di mutuo agli investimenti in ricerca e innovazione».

— «Analisi finanziaria dei progetti di investimento degli Enti a partecipazione statale utilizzatori del Fondo Investimenti Occupazione per quanto attiene ai settori delle telecomunicazioni e della chimica».

— «Analisi e stima dei parametri nazionali con particolare riferimento al tasso di sconto sociale».

— «Analisi e stima dei parametri nazionali con particolare riferimento al tasso di cambio ombra».

(13) Vedi relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 1981, Doc. XIV, n. 4, Camera dei Deputati, Vol. II/1, pag. 198.

(14) Le ricerche affidate nel 1983 concernono:

— «Industrializzazione diffusa e modi dell'intervento pubblico».

— «Prospettive di lungo periodo dell'economia mondiale».

— «Predisposizione di particolari indagini, rilevazioni e studi ai fini dell'elaborazione della Relazione Generale sulla economia del Paese per l'anno 1983».

— «Sperimentazione pilota di un sistema informativo dell'attività di programmazione».

— «Ammontare e ruolo dei trasferimenti CEE nel triennio 1984-1986».

(15) L'Ente, tra l'altro, continua ad essere oggetto di provvedimenti legislativi che si limitano a concedere contributi straordinari per far fronte alle spese di funzionamento; in tal senso la legge 19 marzo 1984, n. 28 (G.U. n. 82 del 22 marzo 1984) contempla un ulteriore contributo integrativo di 1.500 milioni.

La stessa legge, però, stabilisce che il Ministro del Bilancio, entro il 30 giugno 1984, presenti al Parlamento una relazione contenente specifiche proposte sulla ridefinizione del ruolo e dei compiti dell'ISPE, nonché sulla sua riorganizzazione con particolare riferimento al rafforzamento degli strumenti di analisi delle tendenze a medio e a lungo periodo dell'economia.

Nel 1983 — con provvedimento che ne ha previsto la ricostituzione soltanto fino al 31 dicembre — ha proseguito la sua attività il «Gruppo di Esperti per la verifica e l'accelerazione degli investimenti pubblici» (16), del quale fanno parte sette dirigenti e funzionari direttivi del Ministero del Bilancio, un funzionario dei ruoli del Ministero del Tesoro e quindici generali ed ammiragli delle Forze Armate ed un generale della Guardia di Finanza, tutti richiamati dalla posizione ausiliaria (17).

In materia di personale la questione di maggior rilievo ha riguardato alcuni provvedimenti con cui l'Amministrazione aveva disposto la retrodatazione al 1° gennaio 1978 delle promozioni a primo dirigente già precedentemente conferite con decorrenza dalla data dello scrutinio (23 dicembre 1978); ciò in attuazione dei principi espressi in alcune decisioni del giudice amministrativo secondo cui i requisiti per la promozione a tale qualifica, in virtù della legge 30 settembre 1978, n. 583, devono essere posseduti alla data del 31 dicembre 1977, e la decorrenza degli avanzamenti va disposta con effetto dal 1° gennaio 1978.

La Corte (18), nel confermare l'orientamento già manifestato in precedenti pronunce (deliberazioni n. 989 e 993 del 28 giugno 1979 della Sezione del controllo) nel senso che il possesso del requisito dell'anzianità da parte dei promovendi deve invece coincidere con la data in cui le promozioni sono state deliberate, ha altresì escluso nella fattispecie la sussistenza dell'interesse pubblico all'annullamento del precedente provvedimento, ed ha osservato che, siccome la retrodatazione veniva disposta nei riguardi solo di alcuni dei dipendenti (quelli in possesso al 31 dicembre 1977 dell'anzianità richiesta), le promozioni previste e disciplinate dalla già citata legge n. 583/1978, proprio per l'eccezionalità e la transitorietà di tale provvedimento legislativo, non potevano formare che un corpo unico: non è possibile quindi a dipendenti valutati e promossi in applicazione della suddetta legge attribuire decorrenza diversa negli avanzamenti.

4 - Attività istituzionale.

Il quadro complessivo dell'attività istituzionale ricomprende molte attribuzioni del dicastero che non comportano provvedimenti soggetti al controllo preventivo della Corte (19), ovvero si concretano nella predisposizione e nella elaborazione degli essenziali documenti economici.

Nella visione d'insieme assumono, in particolare, una loro rilevanza oggettiva la relazione generale sulla situazione economica del Paese e la relazione previsionale e programmatica; questa ultima, in special modo, nel corso degli anni '80 va assumendo un'importanza non secondaria.

A questi documenti, peraltro, non si sono affiancate concrete iniziative intese — tra l'altro — a mettere in moto un meccanismo di spinta verso la formulazione di un bilancio pluriennale programmatico (20).

(16) In relazione all'attività del «Gruppo di Esperti» l'anno 1983 sembra segnare, a quanto desumibile dalla Relazione previsionale e programmatica, una forte espansione. I settori di attività che hanno occupato il «Gruppo» nell'anno decorso sono stati i seguenti:

- stato di attuazione delle leggi speciali per l'edilizia universitaria;
- stato di attuazione delle opere marittime nei porti di seconda categoria, prima classe;
- stato di attuazione della legge 15 febbraio 1980, n. 25 (articolo 8) - programma straordinario di edilizia abitativa;
- stato di attuazione delle opere portuarie finanziate dalla Cassa per il Mezzogiorno;
- verifica dello stato di attuazione degli investimenti pubblici per la costruzione di nuovi posti letto ospedalieri nelle regioni Molise - Valle d'Aosta - Basilicata - Campania.

(17) Il carattere temporaneo e sperimentale del predetto organismo è stato chiarito dalla Corte (deliberazione della Sezione del Controllo n. I.101 del 16 ottobre 1980) la quale ebbe a pronunciarsi originariamente sul primo provvedimento costitutivo del «Gruppo» in questione. Dopo un quadriennio di attività, peraltro, dovrebbe ritenersi conclusa la fase in cui il Gruppo — come rilevato dalla stessa Sezione del Controllo — poteva essere qualificato come «privo di una certa continuità e permanenza di scopi». Da ciò deriva la necessità — ora — di un intervento definitorio del legislatore.

(18) Deliberazione della Sezione di controllo n. 1413 del 20 gennaio 1984.

(19) Per mera esemplificazione si menzionano i rapporti con le Regioni anche in relazione al funzionamento delle commissioni consultive interregionali; i compiti di concertazione su iniziative legislative di particolare rilievo per la finanza pubblica; i raccordi e le collaborazioni tecniche con la Ragioneria Generale dello Stato in materia di bilancio e di legge finanziaria; la partecipazione alle sedi collegiali OCSE e CEE; la preparazione di incontri promossi dal Governo con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori.

(20) Analoga osservazione era contenuta nella Relazione della Corte dei conti sull'esercizio 1982.

A far tempo dal 1983 inizia il discorso delle ripercussioni che la operatività del F.I.O. ha avuto, finora, sull'attività istituzionale del Ministero.

Due sono i profili da considerare: il primo attiene al funzionamento del Fondo speciale di rotazione, costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti, destinato all'acquisto di titoli mobiliari emessi da istituti speciali di credito per operazioni di finanziamento agevolato, mentre il secondo concerne i progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico, contemplati nell'articolo 21 della legge finanziaria 26 aprile 1983, n. 130.

Per il primo aspetto, in ordine al quale va precisato che le disponibilità iniziali sono state aumentate di 500 miliardi per il 1983 (21), il Ministero interviene in tre diverse maniere:

— fornendo supporto tecnico-amministrativo al CIPE cui è demandato il compito di determinare, secondo gli obiettivi della programmazione economica, i criteri per la valutazione delle domande presentate dagli istituti interessati;

— determinando l'ammontare di obbligazioni ripartito per istituto che la Cassa Depositi e Prestiti dovrà sottoscrivere (22);

— espletando istruttorie tecniche per mezzo del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici istituito dall'articolo 4, primo comma, della legge n. 181/1982.

In ordine al secondo ambito il Ministero è stato interessato dagli adempimenti relativi alla mobilitazione delle somme stanziare per il finanziamento di progetti di competenza statale e regionale immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture nonché per la tutela di beni ambientali e culturali e per le opere di edilizia scolastica e universitaria. Alle dette somme (fissate in 1.300 miliardi dall'articolo 21 della legge finanziaria 1983) va aggiunta — sempre per le finalità di cui ai citati progetti — la possibilità di acquisire ulteriori mezzi finanziari mediante il ricorso alla Banca Europea per gli investimenti (BEI), fino alla concorrenza del controvalore di lire 1.000 miliardi, per la contrazione di appositi mutui.

L'impegno del Ministero si è concretato sia nei servizi di supporto e di segreteria del CIPE sia nello svolgimento di un ruolo di previa valutazione selettiva, in quanto la legge finanziaria ha prescritto che le proposte delle Amministrazioni devono situare ciascun progetto nel contesto dei rispettivi piani settoriali, se esistenti, e contenere indicatori quantitativi di convenienza economica

(21) La deliberazione CIPE del 19 maggio 1983, oltre a determinare i criteri di valutazione delle domande degli istituti, ha ripartito le nuove disponibilità recate dalla legge finanziaria come segue:

a) lire 250 miliardi da destinare alla sottoscrizione di obbligazioni per finanziare la costruzione di immobili, purchè realizzati nelle aree di particolare tensione abitativa di cui alla legge 25 marzo 1982, n. 94, articolo 13, e da assegnare agli istituti di credito fondiario in proporzione all'ammontare delle richieste presentate;

b) lire 250 miliardi da destinare alla sottoscrizione di obbligazioni per il finanziamento di investimenti in impianti industriali e l'ammodernamento delle imprese esercenti il commercio e da assegnare agli altri istituti di credito speciale.

(22) In base al D.M. del 17 ottobre 1983 (G.U. n. 265 del 27 settembre 1983) la Cassa Depositi e Prestiti è autorizzata a sottoscrivere, avvalendosi delle disponibilità del Fondo Speciale di rotazione, obbligazioni emesse dai seguenti istituti di credito fondiario fino all'importo a fianco di ciascun specificato:

Istituto	Assegnazione (in milioni di lire)
Banca Nazionale del Lavoro	9.934
Banco di Napoli	4.155
Banco di Sardegna	9.739
Banco di Sicilia	38.326
Cassa Centrale Risparmio Provincie Siciliane	43.433
Cassa di Risparmio di Bologna	20.948
Cassa Risparmio Province Lombarde - Cariplo	48.017
Cassa di Risparmio di Roma	2.661
Credito fondiario S.p.A.	12.779
Istituto credito fondiario Liguria	6.485
Istituto credito fondiario Piemonte Val d'Aosta	5.998
Istituto credito fondiario Toscana	2.536
Istituto credito fondiario Venezia	9.740
Istituto italiano credito fondiario	8.249
Istituto nazionale credito edilizio	14.692
Monti dei Paschi di Siena	12.307

del progetto quale il saggio di rendimento interno e il valore attuale netto stimato per progetto, secondo la metodologia indicata dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

Ancora in materia di attività istituzionale rilevano le attribuzioni di carattere generale del Nucleo di valutazione degli Investimenti pubblici che — tra l'altro — ha curato la preparazione e la diffusione, ai diversi livelli, di un «*Manuale di valutazione dei progetti per la Pubblica Amministrazione italiana*», che ha costituito evento di una qualche novità (23).

I compiti della direzione generale dell'attuazione della programmazione economica continuano ad essere, come già osservato negli scorsi anni, quelli di maggior rilievo sotto l'aspetto tipicamente amministrativo; ed infatti in detta branca ministeriale si realizza l'effettiva operatività della finanza di trasferimento (24) alle regioni e alle due province autonome di Trento e Bolzano.

I rapporti intrattenuti dalla struttura burocratica si stanno però — da ultimo — allargando ad altri soggetti destinatari di risorse da trasferire in forza di leggi d'intervento, quali le province, i comuni e le comunità montane (25).

Infine si osserva che l'attività del CIPE, cui il Ministero del Bilancio assicura i servizi di segreteria curando — altresì — le incombenze di natura amministrativa e tecnica, è contraddistinta da ritmi di lavoro sostenuti (13 riunioni e 108 argomenti trattati). Tra i molti punti avuti in trattazione vi sono stati gli interventi a favore delle nuove università statali istituite nel Mezzogiorno, il finanziamento degli aiuti nazionali previsti dalla normativa comunitaria nel settore bieticolo-saccarifero, i provvedimenti organici per la ricostruzione e lo sviluppo di zone terremotate, i provvedimenti concernenti la legge n. 285/1977, e successive modifiche ed integrazioni, recanti norme per l'occupazione giovanile (oneri connessi al pagamento delle retribuzioni dei giovani già impiegati nell'ambito di progetti diversi), le ripartizioni del fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo, la ripartizione del fondo sanitario nazionale, le modificazioni al finanziamento di opere di viabilità in Calabria, il piano di rinascita economica e sociale della Sardegna, la relazione programmatica di attuazione della politica mineraria, la relazione sullo stato delle ricerche scientifiche su programmi speciali per la metanizzazione, l'esame di progetti finalizzati del Consiglio Nazionale delle Ricerche e la relazione programmatica delle partecipazioni statali per il 1984.

Anche in ambito CIPI si registra un'intensa attività (n. 16 sedute nell'anno con l'adozione di oltre seicento delibere); tra le tante questioni affrontate vi sono state le proposte di agevolazioni a valere sul fondo per l'innovazione tecnologica, gli interventi del fondo per la razionalizzazione degli impianti siderurgici, gli interventi previsti nel piano di risanamento «Gruppo alluminio - EFIM», di cui al decreto legge 12 agosto 1983, n. 371, convertito nella legge 11 ottobre 1983, n. 546, il programma quinquennale per la ricerca mineraria.

Di più modesta estensione è stata l'attività del CIPES e del CIPAA; il primo comitato interministeriale, in tre sedute, si è occupato — soprattutto — dell'applicazione della legge n. 227/1977 in materia di assicurazione e finanziamento per esportazioni di merci e servizi (26). Il CIPAA — infine — nelle tre sedute del 1983, oltre a modifiche al piano agricolo nazionale, ha adottato sette programmi specifici concernenti la commercializzazione dei prodotti agricoli ed altri programmi per la trasformazione dei prodotti agricoli e dei cereali-fbraggeri; ha affrontato, altresì, il tema delle verifiche in ordine a programmi irrigui e degli incentivi alla produzione di energia da fonti rinnovabili nel settore dell'agricoltura.

(23) Sempre in ambito di pubblicazioni a stampa il Ministero ha curato il volume «*Attività concernente il governo dell'industria*», edito dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato nel 1983.

(24) I trasferimenti disposti si dispiegano in svariati settori tra i quali si indicano — esemplificativamente — l'agricoltura, l'edilizia scolastica, la sanità, il disinquinamento delle acque e le provvidenze per le zone terremotate.

(25) Per l'ulteriore fase esecutiva delle misure, adottate dal CIPE, a favore delle popolazioni e dei territori colpiti dagli eventi sismici del 1980 e del 1981 in Basilicata, Campania e Puglia, nonché per i molteplici interventi nel settore agricolo.

(26) Nelle sedute sono state esaminate, in particolare, operazioni in Romania, Argentina, Egitto, Algeria ed Iraq.

Capitolo VII

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

a) *Considerazioni generali.*

Il quadro legislativo in materia di commercio con l'estero non ha registrato particolari innovazioni nel 1983, sotto alcuno dei vari suoi profili, fatta eccezione per quello assicurativo.

Oltre all'incremento infatti di ulteriori 600 miliardi del fondo di dotazione della Sezione autonoma del credito all'esportazione — SACE — disposto nel 1983 con le leggi numero 130, n. 138 e n. 644 (1), è stata prevista con la legge finanziaria per il 1984 n. 730 del 27 dicembre 1983 (articolo 18) la istituzione di un apposito fondo di rotazione di 100 miliardi per il pagamento di "indennizzi concessi a crediti coperti dalla garanzia assicurativa della SACE e per i quali sia intervenuto un accordo di ristrutturazione a livello governativo".

Tale disciplina si colloca sostanzialmente nella prospettiva di soddisfare, sia pure in modo parziale, l'esigenza diffusamente avvertita di una diversificazione delle risorse della SACE in due specifiche gestioni, quella per i rischi di natura commerciale e l'altra per i rischi politici.

Pur costituendo tuttavia tali interventi legislativi in materia assicurativa una efficace misura nella prospettiva della difesa e del potenziamento delle nostre esportazioni, più significativa nel quadro delle complessive attribuzioni de Ministero appare l'iniziativa assunta dal Governo in tema di legislazione valutaria, mediante apposito disegno di legge (2), diretta alla revisione organica di tale settore della legislazione.

Gli aspetti salienti da tale proposto intervento legislativo sono costituiti essenzialmente: dalla prevista disposizione generale — alternativa rispetto al principio ispiratore dell'attuale normativa — secondo la quale saranno permesse tutte le attività valutarie con l'estero, salvo quelle espressamente vietate; dall'aumento — a modifica della legge 30 aprile 1976, n. 159 — da 5 milioni a 100 milioni della "soglia" oltre la quale l'illecita esportazione di valuta si configura penalmente rilevante; e dall'ampia e articolata delega legislativa diretta a meglio adeguare l'ordinamento valutario ai principi costituzionali nonché agli obblighi derivanti in Italia dal contesto internazionale, a migliorare il sistema sanzionario amministrativo e a semplificare e razionalizzare la disciplina valutaria di carattere non legislativo.

(1) Tale stanziamento aggiuntivo è da porre in relazione con l'accentuata sinistrosità che ha riguardato varie operazioni di assicurazione non tutte di recente data. In precedenza il fondo di dotazione stabilito in lire 20 miliardi con la legge istitutiva n. 227 del 1977, era stato incrementato di 100 miliardi con la legge n. 782 del 1980 e 96 miliardi con la legge n. 902 del 1982.

(2) Trattasi del disegno di legge n. 316/S, che non costituisce la riproduzione del disegno di legge n. 2552/C della precedente legislatura, date le innovative previsioni normative ivi contenute.

Non è stata ancora formalizzata la presentazione al Parlamento del preannunciato disegno di legge per la riforma dell'istituto per il commercio con l'estero (3): in tale contesto la struttura e l'organizzazione dell'ente verrebbero a risultare notevolmente modificate nel dichiarato intento di adeguarne i compiti alle nuove tendenze del commercio internazionale favorevoli alla creazione di concentrazioni imprenditoriali finalizzate a stabili strutture di commercializzazione (4).

Comunque, in tale sede verrebbe altresì accentuato il ruolo del Ministero stesso nel quadro delle politiche del commercio estero, quanto meno prevedendosi la presenza del titolare di detto dicastero nei comitati interministeriali per la programmazione industriale (CIPI) o agricolo-alimentare (CIPAA) (5), data la esistente stretta connessione di tali comparti produttivi con il mercato internazionale.

Intanto nel 1983 ha trovato prosecuzione l'attività del Ministero nel solco degli strumenti giuridici esistenti ed in particolare di taluni recentemente istituiti in materia di promozione.

Come sarà più in dettaglio esaminato nel successivo paragrafo 3°, l'avvio operativo, verificatosi nel 1982, degli interventi in favore dei consorzi ai sensi della legge n. 240 del 1981 ha trovato sviluppo nel decorso esercizio, mentre non pienamente soddisfacente è risultata l'operatività del fondo rotativo per la penetrazione commerciale, istituito con l'articolo 2 della legge n. 394 del 1981, la cui prima fase si è conclusa il 31 dicembre 1983 con l'utilizzazione solo del 52% dei 375 miliardi stanziati per il primo triennio (6), e ciò verosimilmente a motivo della novità del sistema d'intervento.

Risultanze decisamente negative sono poi quelle riguardanti le provvidenze previste negli articoli 10 e 11 della stessa legge n. 394: ed anche al riguardo si fa rinvio al successivo paragrafo 3° in ordine alle cause da assumere alla base della inutilizzazione delle risorse finanziarie ivi destinate allo sviluppo della promozione.

b) *Aspetti finanziari della gestione.*

La previsione definitiva della spesa per il 1983 è stata di quasi 177,9 miliardi (159,9 miliardi circa quella relativa al 1982), con un aumento quindi dell'11,3% e, come già negli esercizi precedenti, è caratterizzata per la sua quasi integrale appartenenza al titolo 1°: le spese in conto capitale sono infatti costituite soltanto da 165 milioni (capitolo 7551), in seguito a reiscrizione di somme perente (7).

L'incremento della previsione di spesa, pari a 18 miliardi, trae origine prevalentemente dalle maggiori spese destinate al funzionamento dell'apparato nazionale ed estero dell'Istituto del commercio con l'estero, iscritte nei capitoli 1606 e 1610, che hanno raggiunto l'importo di 97,5 miliardi, con un incremento del 12% circa, e dal maggiore stanziamento del capitolo 1613 — risultato di 20 miliardi — concernente le convenzioni dell'ICE con le piccole e medie imprese, specialmente agricole, per l'attuazione di programmi promozionali.

Rispetto alla previsione iniziale di spesa (170,45 miliardi), quella definitiva risulta aumentata del 4,3% e rileva a tal fine, in particolare, l'aumento di 4,5 miliardi dello stanziamento del già citato capitolo 1610 (spese per gli uffici ICE all'estero), di 1,3 miliardi di quello relativo agli stipendi del personale (capitolo 1017), di 382,5 milioni di quello relativo alle pensioni provvisorie per il

(3) Il titolare del Ministero in sede di comunicazioni rese alla Commissione X del Senato il 5 ottobre 1983 sui problemi di competenza del dicastero ha precisato che le esportazioni italiane rappresentano il 25% del prodotto interno lordo e che un occupato su tre lavora per aziende esportatrici.

(4) Tale iniziativa dovrebbe prevedere misure più incisive di quelle contenute nel disegno di legge n. 3781/C della precedente legislatura, secondo quanto anticipato dal Ministro fin dal 29 settembre 1983 alla Commissione XII della Camera.

(5) Cfr. al riguardo il punto 4 dell'ordine del giorno presentato il 20 ottobre 1983 in sede di esame del bilancio del Ministero per l'anno 1984 da parte della Commissione X del Senato.

(6) Per ulteriori dati ed elementi di conoscenza si fa rinvio al successivo paragrafo 3°.

(7) Trattasi dei concorsi nel pagamento degli interessi su prestiti e mutui accordati ad imprese esercenti l'attività di esportazione dei prodotti ortofruttili e agrumari.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L' ESTERO SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (IN MILIONI DI LIBRE)												
ANNI	PREVISIONI			IMPEGNI			PAGAMENTI			RESIDUI		
	INIZIALI		DEFINITIVE	INIZIALI		DEFINITIVE	ICOMPRESI		AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.		
	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%
1976	41.687	100	-	47.843	100	-	39.134	100	-	17.141	100	-
1977	49.303	118	18,34	55.822	117	16,79	49.837	127	27,34	11.691	68	31,8-
1978	53.838	129	9,24	56.444	118	1,74	53.788	137	7,94	9.245	54	20,9-
1979	64.274	154	19,44	72.233	151	28,04	69.103	177	28,54	6.794	51	4,9-
1980	86.160	202	30,94	88.665	185	22,74	82.381	211	19,24	11.016	64	25,34
1981	96.470	231	14,64	131.672	275	48,54	112.469	287	36,54	24.328	142	120,94
1982	151.853	364	37,64	159.693	334	21,34	136.769	349	21,64	37.957	221	56,04
1983	170.456	409	12,24	177.699	371	11,54	147.526	377	7,94	59.675	348	57,24
TOTALE												
TITOLO I SPESE CORRENTI												
1976	41.687	100	-	47.843	100	-	39.134	100	-	17.141	100	-
1977	49.303	118	18,34	55.822	117	16,79	49.837	127	27,34	11.691	68	31,8-
1978	53.838	129	9,24	56.444	118	1,74	53.788	137	7,94	9.245	54	20,9-
1979	64.274	154	19,44	72.233	151	28,04	69.103	177	28,54	6.794	51	4,9-
1980	86.160	202	30,94	88.665	185	22,74	82.381	211	19,24	11.016	64	25,34
1981	96.470	231	14,64	131.672	275	48,54	112.469	287	36,54	24.328	142	120,94
1982	151.853	364	37,64	159.693	334	21,34	136.769	349	21,64	37.957	221	56,04
1983	170.456	409	12,24	177.699	371	11,54	147.526	377	7,94	59.675	348	57,24
TOTALE												
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE												
1976	150	100	-	0	100	-	0	100	-	0	100	-
1977	0	0	100,0-	294	0	-	273	100	-	4.313	100	-
1978	0	0	-	148	294	-	481	176	24,0-	709	16	83,6-
1979	0	0	-	299	148	-	366	141	19,8-	241	6	65,9-
1980	0	0	-	227	299	-	288	106	25,2-	0	0	98,8-
1981	0	0	-	208	227	-	223	82	22,6-	5	0	100,0-
1982	0	0	-	165	208	-	212	78	5,0-	0	0	100,0-
1983	4	3	-	165	55	22,4-	160	59	24,3-	0	0	-
TOTALE												
TITOLO III SPESE IN CUNTO CAPITALE												
1976	150	100	-	0	100	-	0	100	-	0	100	-
1977	0	0	-	294	0	-	273	100	-	4.313	100	-
1978	0	0	-	148	294	-	481	176	24,0-	709	16	83,6-
1979	0	0	-	299	148	-	366	141	19,8-	241	6	65,9-
1980	0	0	-	227	299	-	288	106	25,2-	0	0	98,8-
1981	0	0	-	208	227	-	223	82	22,6-	5	0	100,0-
1982	0	0	-	165	208	-	212	78	5,0-	0	0	100,0-
1983	4	3	-	165	55	22,4-	160	59	24,3-	0	0	-
TOTALE												

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

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

CC-11-28-03

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L' ESTERO
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIONI DI LIRE)

ANNI	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (CDP+RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (CDP+RES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.			
	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %		
1976	61.637	100	47.843	100	82.132	100	86.999	100	46.958	100	39.407	100	21.453	100	2.975	100				
1977	69.300	118	55.822	117	95.403	116	102.370	118	52.263	116	50.470	128	12.400	58	79	3	97,3-			
1978	53.838	129	56.738	119	55.403	123	64,04	64,04	55.403	123	54.269	138	9.487	44	23,5-					
1979	64.274	156	72.381	151	61.359	159	70,64	70,64	61.359	159	60.488	176	8.797	41	7,3-					
1980	84.160	201	98.963	186	82.132	199	94,27	94,27	82.132	199	82.099	210	11.016	51	25,24					
1981	96.470	231	131.899	276	95.957	287	47,84	47,84	95.957	287	95.957	288	24.333	113	120,94					
1982	151.853	363	159.901	334	146.827	182	53,04	53,04	146.827	182	146.827	288	30.937	177	56,04					
1983	170.458	407	177.864	372	172.458	210	25,14	25,14	172.458	210	172.458	375	39.615	278	57,24					
TOTALE																				
TOTALE COMPLESSIVO																				
12) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE																				
11) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE																				
ANNO BASE COMP.=1976 / ANNO BASE CASSA=1980																				

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1978-1983
DATI AL 31 DICEMBRE 1983

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
ELABORAZIONE DEL 26 GIU 1984

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1978	1979	1980	1981	1982	1983	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.													
1978	56.738	86,95	5,57	0,40	0,07	0,00	52.766	93,00	62	0,11	3.910	6,85	
1979	72.341	90,03	3,87	3,87	0,52	0,00	68.343	94,42	19	0,03	4.019	5,55	
1980	88.863	89,49	0,99	4,12	0,21	0,00	83.465	93,82	46	0,05	5.452	6,13	
1981	131.899		82,30	3,68	0,16	0,00	113.602	86,13	10.055	7,62	8.242	6,25	
1982	159.901		82,50	3,31	0,00	0,00	137.206	85,81	16.947	10,60	5.749	3,60	
1983	177.864		79,94	3,31	0,00	0,00	142.189	79,94	32.697	18,38	2.578	1,47	
TITOLU 1													
1978	56.464	86,88	5,60	0,41	0,07	0,00	52.472	92,96	62	0,11	3.910	6,93	
1979	72.233	90,02	3,87	3,87	0,52	0,00	68.198	94,41	19	0,03	4.016	5,56	
1980	88.665		89,46	4,13	0,21	0,00	83.177	93,81	46	0,05	5.442	6,14	
1981	131.672		82,27	3,68	0,16	0,00	113.375	86,10	10.055	7,64	8.242	6,26	
1982	159.693		82,48	3,31	0,00	0,00	136.999	85,79	16.947	10,61	5.747	3,60	
1983	177.699		79,93	3,31	0,00	0,00	142.029	79,93	32.697	18,40	2.973	1,67	
TITOLU 2													
1978	294	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	294	100,00	0	0,00	0	0,00	
1979	148	97,78	0,00	0,00	0,00	0,00	145	97,78	0	0,00	3	2,22	
1980	299	96,53	0,00	0,00	0,00	0,00	288	96,53	0	0,00	10	3,47	
1981	227		97,98	2,01	0,00	0,00	227	100,00	0	0,00	0	0,00	
1982	218		99,30	0,00	0,00	0,00	207	95,30	0	0,00	1	0,70	
1983	165		96,98	0,00	0,00	0,00	160	96,98	0	0,00	5	3,02	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIARDI DI LIRE

LA VCGE "ECONOMIE" RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDENZE DI SPESA

PAG. 1

personale (capitolo 1071) e di 354,5 milioni di quello concernente le spese promozionali previste nel capitolo 1604.

Gli impegni sono risultati di 174,9 miliardi circa, corrispondenti al 98,3% della competenza (96,5% nel 1982).

Sono stati effettuati pagamenti per complessivi 147,7 miliardi circa (con un aumento del 7,8% rispetto al 1982), dei quali 142 miliardi in conto competenza e 5,5 miliardi in conto resti (8).

Alla fine dell'esercizio l'ammontare dei residui è risultato di 59,6 miliardi (37,9 miliardi all'inizio dello stesso) con un aumento del 57,2%, dovuto prevalentemente all'importo di 20 miliardi del capitolo 1613, già indicato, passati a residui di stanziamento (9), così come altri 20 miliardi nei due esercizi precedenti (10).

L'ammontare definitivo dell'autorizzazione complessiva di cassa è stato pari a 176,7 miliardi (155,8 miliardi nel 1982), importo questo inferiore di oltre un miliardo rispetto alla competenza e superiore di quasi 21 miliardi, rispetto all'autorizzazione di cassa dell'esercizio precedente; la utilizzazione è risultata dell'89%.

L'importo di 2,97 miliardi, relativo alle economie — che rapportato allo stanziamento di competenza costituisce solo l'1,7% circa — si ricollega in prevalenza allo stanziamento di 2 miliardi del capitolo 1614, rimasto infatti inutilizzato per 1,88 miliardi (11), mentre l'importo differenziale delle economie ha riguardato lo stanziamento di vari altri capitoli, in esigua misura percentuale, fatta eccezione per i capitoli 1102 e 1104, a carico dei quali non è stato emesso alcun impegno (12).

Passando all'analisi delle categorie e ricordato che — come già negli altri anni — lo stanziamento di bilancio è prevalentemente destinato ai trasferimenti (categoria 5^a), che nel 1983 hanno costituito il 92,4%, va ricordato che le spese della categoria 2^a (personale in servizio) sono state 11,46 miliardi (+ 15,3% rispetto al 1982), impegnati e pagati per oltre 10,5 miliardi, quelle per il personale in quiescenza (categoria 3^a) sono risultate 1,2 miliardi circa (+ 15,3 per cento), interamente impegnati e pagati, quelle della categoria 4^a (acquisto di beni e servizi) 558 milioni (+ 10,7%) impegnati per 490 milioni, e le spese della categoria 7^a (poste compensative delle entrate) 137 milioni (13), dei quali 126 impegnati.

2. Organizzazione dei servizi e personale.

A fronte di una costante crescita negli ultimi decenni — e anche nello scorso anno (14) — degli scambi commerciali dell'Italia con il resto del mondo, la struttura organizzativa del Ministero non ha registrato alcun adeguamento, sicché permangono i limiti che derivano dalla sua istituzione

(8) I pagamenti mediante ordini di accreditamento sono stati solo 1,45 miliardi.

9) La formazione di detti residui di stanziamento è espressamente consentita nell'articolo 11 della legge n. 394 del 1981.

(10) I residui eliminati dalle scritture, alla fine dell'esercizio, sono stati di 5,48 miliardi, dei quali 4,89 miliardi relativi al capitolo 1610: i contributi all'ICE per gli uffici all'estero infatti determinano sistematicamente fenomeni di perenzione e conseguenti procedure di reiscrizione delle relative somme perente.

(12) Le ragioni che rendono difficoltose le procedure relative all'intervento previsto nell'articolo 10 della legge n. 394 del 1981 sono esaminate nel successivo paragrafo 3, cui si rinvia.

(12) Trattasi dei capitoli, rispettivamente, per spese casuali (500.000) e per spese di copia, stampa e carta bollata inerenti a contratti stipulati dall'Amministrazione.

(13) Trattasi delle restituzioni agli aventi diritto di cauzioni da essi indebitamente versate in entrata (capitolo 1181): nel 1982 tali spese furono di 12 milioni, di 5 nel 1981, di 9 nel 1980 e di 5 milioni nel 1979.

(14) Il tasso di sviluppo delle esportazioni rispetto all'anno precedente è stato dell'11,4% (15,3% nel 1982), nonostante un certo ristagno produttivo in fase di iniziale superamento nel corrente anno. È continuato significativamente nel 1983 il miglioramento del saldo passivo dei nostri conti con l'estero, come è dimostrato dall'aumentata differenza della percentuale di crescita delle esportazioni rispetto a quella relativa alle importazioni: nel 1982 i tassi di crescita furono, rispettivamente, del 15,3% e del 12,1%, mentre, nel 1983, dell'11,4% e del 5%. Il complessivo saldo passivo di 11.465 miliardi (122.001 miliardi il valore delle importazioni e 110.537 miliardi quello delle esportazioni) ovviamente è al lordo del saldo passivo petrolifero di 26.453 miliardi, che è stato inferiore a quello del 1982 (30.236 miliardi) anche in relazione ad una certa fase riflessiva del nostro sistema produttivo nei primi mesi dell'anno (fonte: ISTAT).

ormai lontana nel tempo e che si traducono sostanzialmente in un faticoso e non sempre riuscito sforzo di aderenza ad una realtà internazionale in continua evoluzione.

I tratti negativi dell'attività del Ministero si ricollegano essenzialmente alla esistenza di limiti allo svolgimento della sua azione, connessi alla compresenza di attribuzioni proprie di altre Amministrazioni statali, che rendono ragione del ricorso a sistematiche procedure di concertazione o quanto meno ad una previa consultazione, sovente realizzata nell'ambito di appositi organi collegiali (15).

Il verificatosi progressivo aumento dei carichi di lavoro grava poi su una struttura burocratica, che ha subito un sensibile ridimensionamento nell'ultimo decennio: alla fine del 1983 essa risulta costituita da 589 unità, tenuto conto della diminuzione degli organici derivanti dalla legge n. 336 del 1970 (16), ma non anche dei 98 posti della carriera direttiva resi indisponibili per effetto dell'esodo ai sensi della disciplina sulla dirigenza del 1972, con una consistenza effettiva, perciò, di 491 unità (17).

La indicata complessiva eseguità numerica si manifesta poi più accentuata proprio nelle fasce medio-alte della struttura sicché non appare eccessivo ad esempio porre in rapporto la ridotta consistenza dell'ex carriera di concetto (29 unità) e di quella direttiva con le note gravi carenze nello svolgimento della funzione ispettiva e dei compiti di vigilanza e di verifica anche contabile, specialmente sulla attività dell'ICE, in materia promozionale (18).

L'inadeguatezza è resa poi manifesta anche in termini di particolare specializzazione del personale, la quale dovrebbe costituire peraltro più un requisito per l'accesso alle carriere che il risultato di appositi corsi di formazione e riqualificazione del personale (19).

Il funzionamento di strutture numericamente squilibrate, rispetto ai compiti loro demandati, tanto più non potrebbe poi prescindere dallo sviluppo di appositi programmi di meccanizzazione, mentre l'attuale centro meccanografico è costituito da macchinari obsoleti ed è altresì collegato ad un calcolatore del Ministero della marina mercantile (idoneo allo svolgimento soltanto di procedure molto semplici) con costi di gestione perciò che nell'ultimo periodo si sono rivelati antieconomici (a fronte delle prestazioni assicurate dagli elaboratori tecnologicamente più avanzati) (20).

La già programmata ristrutturazione del Centro meccanografico è da porre in relazione al suo impiego in ordine alle attribuzioni di talune direzioni generali, come quella delle esportazioni e importazioni e quella delle valute, e in particolare in ordine alla procedura di emanazione di provvedimenti, all'elaborazione di relativi dati nonché alla registrazione degli atti stessi e della relativa disciplina normativa.

Per quanto attiene infatti ai numerosi provvedimenti di competenza delle indicate due direzioni generali, secondo dati del Ministero, la prima ha provveduto alla emanazione nel 1983 di

(15) Su tali connotati dell'azione del Ministero si rinvia alle considerazioni espresse nelle precedenti relazioni (parte II, Sez. II, capitolo VII). Emblematici sono i casi delle importazioni e delle esportazioni di merci sottoposte a licenza, consentite dagli uffici doganali nel presupposto della esistenza di un atto emanato dal Ministero del commercio con l'estero (sotto il profilo dell'autorizzazione diretta a rimuovere un divieto posto per motivi economici) di concerto con quello delle finanze, (il cui intervento è diretto sostanzialmente solo a rendere efficace l'autorizzazione).

(16) Per effetto di tale legge le dotazioni organiche nel periodo di vigenza della stessa sono diminuite complessivamente di 189 unità (11 della carriera direttiva, 28 di quella di concetto, 106 di quella esecutiva e 44 di quella ausiliaria).

(17) Di queste, 41 appartengono alla carriera dirigenziale, 63 a quella direttiva; solo 29 a quella di concetto, 284 a quella esecutiva e 74 a quella ausiliaria.

(18) Si rinvia al riguardo al successivo paragrafo 3 anche in relazione ai controlli riguardanti i rendiconti relativi agli uffici ICE all'estero: a tal riguardo va posto in rilievo che nel 1983 per la prima volta è stata effettuata una verifica amministrativo-contabile presso uffici ICE all'estero.

(19) Nel 1983 la formazione e la riqualificazione del personale è consistita peraltro soltanto nello svolgimento di corsi di insegnamento della lingua inglese e francese e non anche, ad esempio, di corsi in materia valutaria, in quella comunitaria e nella tecnica di bilancio ovvero in statistica.

(20) Tale situazione è alla base della autorizzazione accordata dal provveditorato generale dello Stato al Ministero in ordine al potenziamento del centro meccanografico mediante la sostituzione delle attuali apparecchiature con un sistema elettronico IBM 5/36, che dovrebbe consentire la gestione diretta delle procedure e una riduzione delle spese.

complessivi 130.000 atti in materia di import-export (21) e l'altra di 42.000 provvedimenti valutari, oltre che di specifiche misure dirette ad agevolare le operazioni con l'estero attenuandone i vincoli amministrativi, come ad esempio, quella relativa all'introduzione del silenzio-assenso in materia di esonero dall'obbligo del deposito infruttifero del 50% per i movimenti di capitali o l'altra misura diretta ad una più aderente e organica disciplina dei trasferimenti dei compensi per mediazione.

Sotto il profilo delle strutture operative va da ultimo ricordato che nel 1983 il Ministero ha proceduto alla utilizzazione dell'intero contingente di cinque unità previsto con l'articolo 20 del decreto legge n. 251 del 1981 mediante la nomina di quattro esperti e la conferma di quello già nominato a decorrere dal 1981 (22).

Nel 1983 il Ministero si è avvalso di cinque esperti nominati ai sensi dell'articolo 380 del decreto legislativo 10 gennaio 1957, n. 3 e successive modificazioni, due dei quali in seguito a conferma.

Al personale addetto agli uffici di diretta collaborazione del Ministro (81 unità) sono stati corrisposti 322,5 milioni come compensi per lavoro straordinario mentre a tutto il restante personale del Ministero 427,2 milioni.

Gli impegni sul capitolo 1020 (spese per missioni nel territorio nazionale) sono stati di 75,4 milioni con un incremento di 21,6 milioni rispetto al 1982, in relazione anche ad una maggiore presenza di dipendenti a manifestazioni connesse con i fini istituzionali dell'Amministrazione.

Anche gli impegni sullo stanziamento di 300 milioni del capitolo 1021 (spese per missioni all'estero) hanno posto in rilievo un aumento (del 21% circa) ed è prevedibile che nel corrente anno tali spese aumentino ancora nella prospettiva di un potenziamento della funzione ispettiva sulla gestione delle spese promozionali. Ciò in dipendenza della deliberazione della Corte con la quale è stato stabilito che il rimborso delle spese d'alloggio spetta anche per missioni all'estero secondo la disciplina contenuta nell'articolo 2 della legge n. 417 del 1978 relativa alle missioni all'interno del territorio nazionale (23).

3. Attività istituzionale.

La parte più rilevante dello stanziamento di bilancio del Ministero è destinata all'attività istituzionale: nel 1983 infatti solo il 6,4% circa di esso ha riguardato spese relative alla rubrica I (spese generali) mentre il residuo 93,6% (92,7% nel 1982) è stato destinato a spese rientranti nelle attribuzioni delle rubriche II (sviluppo degli scambi) e III (accordi commerciali, valute, importazioni ed esportazioni).

Come già, peraltro, posto in rilievo nelle precedenti relazioni, nell'ambito degli stanziamenti di dette due ultime rubriche le spese direttamente promozionali costituiscono una percentuale non maggioritaria, che tale è invece per le spese destinate ad interventi strumentali rispetto alla promozione pubblica dell'interscambio (contributi di funzionamento): a fronte di 164,6 miliardi per spese istituzionali (148,2 miliardi nel 1982) le spese per contributi di funzionamento degli organismi promozionali sono state infatti pari a 98,75 miliardi (66,6%; 59,4% nel 1982).

(21) Trattasi di 65.000 autorizzazioni di importazione e di esportazione; 21.500 titoli comunitari di import-export; 30.000 svincoli o incameramenti delle fidejussioni prestate all'atto dell'emanazione di detti titoli; 12.000 dichiarazioni di importazione e 4.500 certificati internazionali.

(22) Sul bilancio del Ministero gravano solo gli oneri per il lavoro straordinario prestato da detti esperti (50 milioni circa nel 1983), mentre il trattamento economico è a carico degli enti di provenienza.

(23) Sezione controllo, n. 1385 del 23 dicembre 1983. Una remora per il personale del Ministero all'effettuazione di missioni all'estero è stata nel passato originata dall'elevato costo delle prestazioni alberghiere specialmente nei Paesi extraeuropei.

3.a) *Contributi di funzionamento.*

a.1) I contributi di funzionamento hanno per destinatario l'ICE in misura quasi equivalente alle spese aventi tale scopo: nel 1983 infatti è costituito da 97,5 miliardi (98,7%) l'importo complessivo dei contributi destinati all'ICE a carico del capitolo 1606 (48,5 miliardi), per il funzionamento della struttura centrale, e nel capitolo 1610 (49 miliardi) concernente gli uffici all'estero, con un incremento, rispetto all'esercizio precedente, pari al 12% (24).

In relazione alla utilizzazione dello stanziamento di tale ultimo capitolo, si richiamano le disposizioni contenute nella legge 31 maggio 1975, n. 185, secondo le quali si procede all'erogazione di una anticipazione pari all'85% di dette spese di organizzazione e funzionamento, rimanendo subordinata quella relativa al saldo all'avvenuto esame da parte del Ministero delle spese sostenute, complessivamente documentate mediante apposito rendiconto (26): nel 1983 sono stati dichiarati dalla Corte regolari i rendiconti relativi al 1977 e 1978, il che ha consentito l'erogazione del saldo per un importo complessivo di 3 miliardi circa (26).

Gli inconvenienti derivanti dall'indicato sistema di anticipazione suggeriscono i necessari correttivi, del resto già proposti nella precedente legislatura (27), al fine di assicurare all'ICE l'erogazione dell'intero stanziamento del capitolo 1610 in unica soluzione (28).

a.2) Lo stanziamento di 1.250 milioni (1.100 nel 1982) iscritto nel capitolo 1607, relativo ai contributi di funzionamento delle camere di commercio italiane all'estero, è stato impegnato quasi per intero (tranne 36 milioni) e pagato in ragione di 989 milioni.

L'assegnazione di detti contributi ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 510 del 1970 è effettuata dal Ministero con ampia discrezionalità, sulla base cioè della valutazione dell'opera svolta e da svolgere in favore dello sviluppo delle relazioni commerciali con l'Italia; tale valutazione, peraltro, nella parte motiva dei singoli provvedimenti concessivi non trova specifica esplicitazione.

Anche nel 1983 le camere di commercio italiane all'estero che hanno beneficiato di contributi di funzionamento sono state 27 per importi che variano da 88 milioni (Parigi), 80 milioni (Londra) e 73 milioni (Francoforte) a 23 milioni (Cairo), 22 milioni (Tunisi) e infine a 7 milioni circa Bombay (29).

3.b) *Interventi promozionali.*

b.1) Con decreto ministeriale del 4 febbraio 1983 è stato approvato il programma dell'attività promozionale svolta dall'ICE ai sensi della legge n. 71 del 16 marzo 1976 per un importo complessivo di 30,95 miliardi (31,46 miliardi nel 1982) recato dal capitolo 1611 (30).

Di poco inferiore a 17,84 miliardi risulta l'aliquota delle spese promozionali concernenti i paesi industrializzati (57,6%), mentre per i paesi in via di sviluppo essa è costituita di 3,23 miliardi (10,4%), per i paesi ad economia pianificata di 2,5 miliardi (8,1%), per i paesi OPEC di 2,37 miliardi (7,65%) e per i paesi di nuova industrializzazione di 2,2 miliardi (7,1%) (31).

(24) Lo stanziamento originario del capitolo 1610 (44,5 miliardi) è stato incrementato di 4,5 miliardi con la legge di assestamento del bilancio.

(25) Tale procedura, come già posto in rilievo nelle precedenti relazioni, è fonte di eliminazione dalle scritture per perenzione, di somme concernenti l'erogazione di detto saldo: alla fine del 1983 sono state eliminate spese per 4,89 miliardi, come già anticipato nel precedente paragrafo 1.b).

(26) Per il periodo 1979-1982 l'ammontare complessivo delle somme utilizzate dall'ICE per il funzionamento dei suoi uffici all'estero delle quali il Ministero deve approvare il rendiconto è di 100 miliardi.

(27) Trattasi del disegno di legge n. 3781/C (articolo 5).

(28) Si richiamano in proposito le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni sul conseguente possibile ricorso ad anticipazioni bancarie.

(29) Resta sempre attuale l'osservazione concernente la compresenza in medesime aree geografiche delle camere di commercio in esame nonché degli uffici ICE all'estero e degli uffici commerciali delle ambasciate, mentre una giustificazione dell'intervento finanziario dello Stato nei confronti di detti enti camerali sembrerebbe risiedere proprio nella funzione di supplenza da questi svolta in zone geografiche prive degli altri indicati organismi.

(30) Su tale capitolo gravano, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 394 del 1981, anche gli oneri relativi ai compensi accessori spettanti agli esperti utilizzati dal Ministero ai sensi della disciplina prevista nello stesso citato articolo 20.

(31) Anche nel 1983 un'aliquota delle spese concerne la promozione svolta in Italia (8,9%; 6,75% nel 1982).

Nell'allegato prospetto è posta in rilievo altresì la ripartizione delle spese promozionali programmate in relazione ai vari gruppi omogenei di settori, tra i quali figura uno dei più rilevanti settori cosiddetti maturi, quello relativo alla moda (10,4%).

Come è noto, il rendiconto degli interventi finanziari in materia promozionale, per effetto della citata legge n. 71 del 1976, concerne le spese complessive del programma e non più le singole iniziative promozionali.

Tale innovazione legislativa — come già si è detto nelle precedenti relazioni — non ha tuttavia esplicato effetti risolutivi sotto il profilo del ritardo relativo alla presentazione dei rendiconti concernenti l'attività promozionale, nonostante il termine massimo di un anno fissato a tale scopo nello stesso decreto di approvazione del programma.

Infatti solo verso la fine dell'esercizio 1982 è stato presentato il rendiconto relativo al secondo semestre del 1976 — primo periodo di applicazione della citata legge numero 71 — e nell'esercizio di riferimento ne è stato effettuato l'esame dalla Corte, peraltro non ancora conclusosi (32).

A fronte di una spesa programmata di 7,5 miliardi circa, quella effettiva è risultata di 6,15 miliardi, con la conseguente economizzazione di oltre un miliardo, restituito dall'ente dopo circa 2 anni (33).

Anche dal rendiconto relativo alla gestione dell'attività promozionale svolta nel 1977 — pervenuto nel corso del 1983 — emerge un divario tra importo programmato e spese effettivamente sostenute, dell'ammontare di 2,34 miliardi (24% circa).

Tali errate valutazioni previsionali connotavano del resto anche l'attività promozionale svolta anteriormente all'emanazione della citata legge n. 71 del 1976 la cui rendicontazione, peraltro, non ha trovato completamento neppure nel 1983, sebbene in tale esercizio siano stati trasmessi — e ammessi a discarico — 30 dei circa 40 ultimi provvedimenti di approvazione di singole iniziative promozionali, svolte in un periodo ormai lontano nel tempo (34).

L'attività promozionale demandata all'ICE ha riguardo anche alle convenzioni, previste nell'articolo 11 della legge 29 luglio 1981, n. 394, che detto Istituto può stipulare con piccole e medie imprese singole e consorziate per la realizzazione in paesi extra comunitari di progetti riguardanti studi di mercato, spese di dimostrazione e di pubblicità, nonché per la partecipazione a mostre e fiere campionarie internazionali.

Così come era accaduto nei due esercizi precedenti e come già anticipato nel precedente paragrafo 1.b, l'intero stanziamento di 20 miliardi del capitolo 1613 è passato a residui il cui importo complessivo ammonta alla fine dell'esercizio a 40 miliardi (35).

La difficoltà di individuazione delle spese che devono essere poste a carico delle imprese e che sono identificate dalla norma con quelle che "non rientrano negli oneri generali relativi allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ICE", dovrebbe suggerire le modificazioni normative che valgano ad assicurare l'operatività degli interventi promozionali previsti nell'articolo 11 della indicata legge n. 394 (36).

b.2 La promozione dell'interscambio, con riferimento a soggetti diversi dall'ICE, è affidata ad appositi stanziamenti recati da taluni capitoli, il cui ammontare complessivo è di gran lunga inferiore rispetto a quello relativo alla promozione di competenza di detto Istituto.

(32) È stata chiesta al Ministero l'integrazione del rendiconto con puntuali documentazioni (specifiche relazioni dei funzionari dell'ICE incaricati di curare la realizzazione dei talune iniziative promozionali).

(33) Alla restituzione non si è aggiunto il versamento di alcuna somma a titolo di interessi (sono in corso accertamenti istruttori nella competente sede di controllo).

(34) Nel complesso l'ammontare delle somme destinate dall'ICE a spese promozionali a decorrere dal 1978 e che devono ancora formare oggetto di rendicontazione è costituito da 101,2 miliardi.

(35) Come già chiarito, trattasi di residui di stanziamento in base ad espressa previsione normativa.

(36) Tale modifica era stata prevista nel già citato disegno di legge n. 3871/C nella precedente legislatura.

In base alla disciplina contenuta nella legge n. 1083 del 1954, sono stati concessi ad associazioni di produttori ed enti fieristici contributi a carico delle disponibilità dei capitoli 1602, 1604 e 1608, per un ammontare complessivo di 4,47 miliardi, dei quali oltre 1 miliardo pagato nello stesso esercizio (37), per l'attuazione di iniziative dirette a promuovere l'incremento dei traffici e dei rapporti commerciali, per la pubblicità sulla stampa e a mezzo documentari cinematografici e televisivi dei prodotti italiani all'estero nonché per l'organizzazione di mostre all'estero.

Come già posto in risalto nelle precedenti relazioni, gli indicati interventi a carattere promozionale risultano più economici e nel contempo più rapidi sotto il profilo procedurale, sicché non si determinano situazioni di perenzione e di reiscrizione di residui.

Nel corso del 1983 la Corte ha avuto occasione di porre in rilievo, nella fase istruttoria del controllo, talora l'esigenza della integrazione della motivazione, altre volte la consistente differenza — rispetto ad altre consimili iniziative — della percentuale di spesa promozionale ammessa al contributo, in altri casi il cumulo, per la realizzazione della stessa iniziativa, di interventi provenienti da atti emanati da altre Amministrazioni pubbliche, ancorché afferenti a diverse voci di spesa dello stesso programma promozionale e talora anche la scarsa considerazione della funzione incentivante dei contributi in esame, laddove questi riguardavano iniziative autonomamente avviate.

Il settore ove si manifestano risultati soddisfacenti sotto il profilo operativo è quello concernente la promozione demandata ad organismi consortili ai sensi della legge n. 240 del 21 maggio 1981: l'articolo 13 di tale legge prevede infatti contributi della misura massima del 40% delle spese risultanti dal conto dei profitti e delle perdite dell'anno precedente (salvo il limite di 100 milioni) in favore dei consorzi che abbiano come scopo sociale esclusivo l'esportazione dei prodotti delle imprese consorziate e l'importazione delle materie prime e dei semilavorati da utilizzarsi da parte delle imprese stesse.

Anche nel 1983 lo stanziamento del capitolo 1612, pari a 8 miliardi, è stato utilizzato quasi per intero: 7,8 miliardi sono infatti risultati gli impegni, ed i pagamenti in conto competenza 6,67 miliardi.

I consorzi ammessi all'agevolazione sono stati 180, contro i 131 del 1982 e i 107 del 1981 (38), conseguendone un valore dimensionale contributivo medio di 43,3 milioni, quasi uguale a quello del 1982 (nel 1981 fu di 37 milioni).

Anche nello scorso esercizio soltanto 5 sono risultati i consorzi localizzati nel Mezzogiorno beneficiari del contributo nella maggiore misura prevista dal quinto comma dell'articolo 13 della citata legge n. 240 (39).

Dei 180 consorzi ammessi all'agevolazione solo 43 (23,5 per cento) risultano costituiti prima del 1976, mentre tutti gli altri sono sorti a decorrere da tale anno, che segna l'emanazione della disciplina in favore dell'attività consortile mediante la legge n. 374 del 1976, della quale la legge n. 240 del 1981 assicura la prosecuzione con talune innovazioni suggerite dall'esperienza.

Nell'ultimo quadriennio i consorzi di nuova costituzione sono stati 19 nel 1979, 24 nel 1980, 36 nel 1981 e 21 nel 1982.

In seguito a osservazioni formulate dalla Corte nella fase istruttoria del controllo dei decreti contributivi emessi nel 1982, il comitato interministeriale previsto nell'art. 15 della legge ha messo a punto nello scorso esercizio appositi criteri di massima che costituiscono utile guida nell'applicazione della legge.

(37) A tale importo va aggiunto quello relativo ai pagamenti in conto resti, pari a 2,4 miliardi.

(38) Lo stanziamento del capitolo 1612 dell'esercizio 1982 fu di 10 miliardi, perchè comprensivo di 4 miliardi relativi all'esercizio 1981. Quello relativo al 1983 è stato di 8 miliardi per effetto dell'articolo 8, quarto comma, della legge finanziaria 26 aprile 1983, n. 130, che ha raddoppiato l'originaria misura.

(39) Tale maggiore misura contributiva è del 50% (in luogo del 40%), delle spese risultanti dal conto dei profitti e perdite dell'anno precedente, fatto salvo il limite di 100 milioni. La misura è del 70% (in luogo del 60%) se il consorzio è di costituzione non anteriore al quinquennio.

Tali criteri sono diretti in particolare a favorire la selezione delle varie richieste e la graduazione dell'entità dei contributi in relazione ai requisiti posseduti dai consorzi nella prospettiva di evitare concessioni contributive indiscriminate riguardo sia ai destinatari sia all'ammontare.

Tra i criteri individuati a tal fine sono da ricordare quelli che favoriscono le nuove domande, i consorzi con un consistente numero di imprese associate e i consorzi con un elevato rapporto tra l'attività promozionale e le spese per il personale. Per contro, in base ai criteri stessi, la misura del contributo è stata fissata al solo 10% nei confronti di quei consorzi che non dispongono di un'autonoma struttura operativa.

Non è stata invece presa in considerazione adeguatamente, in sede di determinazione dei criteri di massima, la situazione peculiare di non pochi consorzi, relativa al cumulo del contributo ex lege n. 240 con agevolazioni similari concesse da altri enti pubblici, né è stato introdotto alcun criterio per uniformare, agli effetti della valutazione contributiva, le differenti misure dei compensi corrisposti agli organi sociali.

Pur tenendosi conto dell'anomala prassi relativa all'inoltro alla Corte di tutti i provvedimenti e dei relativi titoli di spesa verso la fine dell'anno (in luogo della distribuzione degli stessi in un arco di tempo più ampio), l'operatività della disciplina applicativa dell'articolo 13 della legge numero 240 si manifesta complessivamente soddisfacente e idonea a promuovere organismi consortili capaci di mobilitare le migliori e più valide energie produttive locali nella prospettiva della conquista di nuovi sbocchi sul mercato internazionale (40).

Non ugualmente positivo può essere il giudizio sull'operatività di altra normativa, anch'essa diretta a promuovere e potenziare organismi consortili, nella specie per l'esportazione di prodotti agro-alimentari e per l'offerta turistica: trattasi della disciplina contenuta nell'articolo 10 della già citata legge n. 394 del 1981, secondo la quale possono essere concessi a detti consorzi, alla cui individuazione concorrono le regioni, contributi finanziari per non più di un triennio e per un ammontare non superiore al 20% dei costi del personale, salvo il limite di 40 milioni.

Solo nel 1983 sono pervenuti i primi provvedimenti emanati in applicazione di tale normativa: trattasi di tre decreti con i quali sono stati impegnati 116,4 milioni a carico dello stanziamento di 2 miliardi del capitolo 1614 (il cui restante importo è quindi passato ad economia) e per i quali non si è ancora conclusa la fase istruttoria del controllo.

Con l'articolo 2 della già citata legge n. 394 del 1981 è stato istituito un apposito fondo a carattere rotativo di 375 miliardi, destinato al finanziamento di programmi di penetrazione commerciale in paesi extracomunitari, rientranti nella tipologia prevista nell'articolo 15, lettera n) della legge 24 maggio 1977, n. 227 (41).

Nel 1982 erano stati ammessi 84 programmi per un importo complessivo di finanziamenti pari a 95,2 miliardi, mentre nel 1983 i programmi ammessi sono stati 80 per un importo di 99 miliardi (42), con una disponibilità residua perciò di 180,8 miliardi.

Il 79% dei 99 miliardi è stato destinato a piccole e medie imprese (83,3% nel 1982) e i programmi presentati da consorzi sono stati soltanto due.

(40) Le agevolazioni previste all'articolo 14 della stessa legge n. 240 hanno invece incontrato il disfavore degli operatori (una sola domanda è stata presentata) e per il loro carattere alternativo con quelle contemplate nell'articolo 13 e per il limite dell'intervento contributivo, stabilito nello importo di 50 milioni (e non di 100 milioni) per la realizzazione di programmi pluriennali di attività.

(41) Si rinvia alla precedente relazione, per quanto attiene alla integrazione del quadro normativo, effettuata, ai sensi dell'articolo 2, terzo comma della citata legge n. 394, con decreto del Ministro del tesoro di concerto con quello del commercio con l'estero. Con analogo decreto, emanato il 4 luglio 1983 (*Gazzetta Ufficiale* n. 220 dell'11 agosto 1983), è stato stabilito, a modifica della precedente disciplina ministeriale, che il tasso d'interesse agevolato è pari al 55% del tasso di riferimento semestrale fissato ai sensi della legge n. 227 del 1977.

(42) Tali dati sono stati forniti dall'Amministrazione.

Sotto il profilo della ripartizione merceologica dei settori interessati all'attuazione dei programmi di penetrazione commerciale il comparto metalmeccanico guida la graduatoria, seguito da quelli dell'edilizia, dell'elettronica, del tessile-abbigliamento e dei trasporti (43).

Come già posto in rilievo nella precedente relazione, la peculiarità di tale disciplina è costituita dalla ripartizione dei compiti operativi tra Ministero e Mediocredito centrale presso il quale risulta istituito il fondo rotativo in esame.

La fase decisionale della ammissione al finanziamento a tasso agevolato dei vari programmi è infatti di competenza del Ministero, che si avvale a tale fine di apposito comitato, istituito con l'articolo 2 della stessa legge n. 394, mentre alla fase esecutiva concernente la stipulazione del mutuo e l'acquisizione degli importi relativi alle varie rate d'ammortamento (maggiorati degli interessi) restituite dai mutuatari provvede il Mediocredito centrale.

In conseguenza di siffatto meccanismo il Ministro non emette decreto d'impegno, sottoposto al controllo della Corte, e d'altra parte il Mediocredito non adotta alcuna deliberazione suscettibile di puntuale controllo ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 259 del 1958.

(43) Ai sensi dell'articolo 2 sono ammessi al finanziamento agevolato anche i programmi di promozione turistica: un sola impresa ha ottenuto detta agevolazione mentre sono ancora in fase istruttoria altre due domande.

ATTIVITÀ PRO

Situazione finanziaria

AREE GEO

SETTORI	Paesi industrializz. P.I.A.		Paesi ad economia pianificata P.E.P.		Paesi OPEC	
	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti
— Ortofrutticoli, alimentari e vini	2.971,2	—	12	—	27	—
— Moda e comparti collegati	3.192,5	128	—	—	16	—
— Altri beni di consumo, durevoli e non	6.486,5	447,6	148	—	727,1	—
— Metalmeccanica	4.612,5	1.459,1	1.902,5	58,5	1.379,6	—
— Plurisettoriali e varie	577,2	113	470,1	—	227,38	—
— Centri I.C.E.	—	—	—	—	—	—
TOTALE	17.839,9	2.147,7	2.532,6	58,5	2.377	—
Percentuali %	57,65	50,55	8,18	1,38	7,68	—

P.E.P. Paesi dell'Est Europa, Cina, Corea del Nord, Cuba, Mongolia e Vietnam.

O.P.E.C. Ecuador, Venezuela, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Indonesia, Iran, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Algeria, Gabon, Libia, Nigeria.

N.I.C.'s Argentina, Brasile, Messico, Corea del Sud, Hong Kong, Singapore, Taiwan.

MOZIONALE 1983

al 31 dicembre 1981

(valori in milioni di lire)

ECONOMICHE

Paesi di nuova industrializz. N.I.C.'s		Paesi in via di sviluppo P.V.S.		ITALIA		TOTALE		%	
I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti
—	—	—	—	55	28	3.065,2	28	9,91	0,66
—	—	11,6	—	—	852,5	3.220,1	980,5	10,41	23,08
574	14	340	—	300	370,6	8.575,6	832,2	27,70	19,59
1.097,5	—	2.183,8	—	207	503,2	11.382,9	2020,8	36,78	47,57
532,8	—	702,4	—	2.196,4	274	4.706,2	387	15,20	9,10
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2.204,3	14	3.237,8	—	2.758,4	2.028,3	30.950	4.248,5	—	—
7,12	0,33	10,46	—	8,91	47,74	—	—	100	100

PAGINA BIANCA

Capitolo VIII

MINISTERO DELLA DIFESA

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

a) *Considerazioni generali.*

Il soddisfacimento delle esigenze funzionali delle FF.AA. continua a presentare aspetti di rilevante difficoltà per la mancata revisione, tra l'altro, degli apparati, dei procedimenti e delle metodologie. Su queste linee tendenziali che tengano conto dei complessi elementi della situazione — avendo anche riguardo ai frequenti interventi per le esigenze della protezione civile ed alla molteplicità dei problemi insorti a seguito della partecipazione dell'Italia alla forza multinazionale in Libano — si è sviluppato nelle diverse sedi, soprattutto a livello parlamentare, il dibattito sul «nuovo modello della difesa» e sono state avviate alcune iniziative ministeriali (1).

In effetti è avvertita dalla stessa Amministrazione l'esigenza di apportare sostanziali innovazioni ai provvedimenti legislativi emanati nel 1965 (decreti del Presidente della Repubblica nn. 1477 e 1478) sia nella componente tecnico-operativa che in quella tecnico-amministrativa, «al fine di eliminare una certa frammentazione che in parte incide sulla unitarietà di indirizzo e sui tempi decisionali» (2).

Il processo di unificazione delle strutture amministrative sembra in pratica essersi arrestato dopo l'istituzione delle direzioni di amministrazione (legge 20 febbraio 1981 n. 30) mentre sarebbero ancora da riprendere taluni criteri direttivi, già contenuti nella legge di delega 12 dicembre 1962, n. 1862 e rimasti inattuati, concernenti il decentramento agli Uffici periferici di attribuzioni tuttora esercitate dagli organi centrali (es. in materia di determinazioni del trattamento economico al personale civile in servizio, di gestioni degli enti territoriali ecc.). Sotto altro profilo un'ulteriore remora al decentramento delle funzioni deriva dai ristretti limiti di competenza spettanti ai Comandanti militari territoriali nell'approvazione dei contratti (3). Sul finire dell'esercizio peraltro talune novità volte a snellire i rapporti tra Amministrazione centrale e periferica e, nell'ambito di quest'ultima, a rendere più spedita l'acquisizione di beni e servizi, sono derivate dal decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1983 n. 939 che ha ridisegnato la materia delle spese da farsi in economia, ampliando la competenza degli organi periferici.

(1) Nel delineare gli indirizzi di politica militare presso la VII Commissione della Camera (Bollettino Commissioni 8 novembre 1983) il Ministro della Difesa ha comunicato che, in ordine alla ristrutturazione del Ministero, si sarebbe tenuto conto degli orientamenti emersi dalla Commissione Giannini insediata nel luglio 1982. Nella stessa sede ha anche preannunciato che si sarebbe dato vita ad altra Commissione (nominata nel marzo 1984) formata da esperti esterni ed interni al Ministero con compiti di natura diversa, diretti principalmente alla elaborazione di un testo legislativo sull'organizzazione centrale e periferica della Difesa, da sottoporre all'esame del Parlamento.

(2) Comunicazioni rese dal Ministro in data 8 novembre 1983 alla Commissione difesa della Camera.

(3) I limiti attuali sono di 120 milioni per la licitazione privata e di 60 milioni per la trattativa privata.

Sono poi da considerare gli effetti che sul funzionamento degli apparati organizzativi producono gli assetti normativi del personale militare che presentano, allo stato attuale, le caratteristiche della legislazione «di attesa», la quale nel frattempo consente un elevato numero di promozioni di Ufficiali (in particolare nel grado di tenente colonello) in eccedenza alle previsioni tabellari. Per converso tende ancor più a ridursi la presenza negli organici degli Ufficiali inferiori.

Quanto alla recente legge 10 maggio 1983 n. 212 concernente il reclutamento, gli organici e l'avanzamento dei sottufficiali delle tre FF.AA. è da rilevare che essa ha introdotto, come si dirà in seguito, alcuni significativi elementi di novità, tra cui quello volto a rendere operante la programmazione decennale delle immissioni in servizio permanente, già prevista dalla legge 2 aprile 1980, n. 114.

La realizzazione dei miglioramenti qualitativi dello strumento militare — acquisizione di nuovi mezzi e sistemi d'arma in correlazione alla progressiva dismissione di quelli ormai superati — ha subito per cause prevalentemente di carattere finanziario una serie di rallentamenti, di talché l'esperienza delle leggi promozionali (4), di cui in seguito si farà più ampio cenno, ripropone l'esigenza di un diverso tipo di programmazione interforze, soggetta ad una periodica verifica per raccorderla con la politica economica generale del Paese.

La definizione di un programma organico appare anche necessaria per interventi di grandi dimensioni quali la ristrutturazione, il riordino e l'ammodernamento dell'area industriale (arsenali e stabilimenti) della difesa. Alcune indicazioni di massima trovano già riferimento nel regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1976, n. 1077, in cui viene sottolineata l'esigenza di una gestione economica, da attuare attraverso moderni sistemi di contabilità industriale, capace di assicurare un efficiente supporto logistico agli armamenti e di garantire la massima utilizzazione degli impianti e del personale (5).

Problema connesso alla revisione degli apparati è quello riguardante la ristrutturazione del bilancio, che nel 1983 ha registrato solo modesti ritocchi all'impianto consueto. In proposito la Corte ha più volte mosso rilievi sullo scarso livello di specificazione di molti capitoli, il che impedisce sovente un'effettiva rappresentatività della spesa e non manca di avere effetti, come si dirà, sulla discrezionalità dell'Amministrazione di imputare alternativamente una spesa all'una o all'altra delle unità elementari di bilancio.

In effetti il bilancio, superando gli attuali criteri di ripartizione per FF.AA., dovrebbe meglio adeguarsi al modulo di programmazione e nello stesso tempo rappresentare un più valido strumento di controllo dell'andamento della spesa militare. Ciò potrebbe consentire da un lato una determinazione analitica dei costi per grandi comparti (spese di personale, per armamenti, per l'apparato industriale, ecc.) e dall'altro una più puntuale verifica degli obiettivi perseguiti, sulla base delle annuali disponibilità delle risorse.

b) *Note sullo stato di previsione e procedure contabili.*

Nelle statuizioni di bilancio 1983 è previsto (articolo 14, comma XII), al pari di quanto verificatosi negli esercizi precedenti, che ad una consistente quota delle spese classificate in parte corrente si applichino le disposizioni contenute nell'articolo 36, II comma, della legge di contabilità generale. Sulla base dei dati di previsione definitiva tali spese, che in effetti restano

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

(5) Su talune modifiche al regolamento suddetto le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno espresso il parere di competenza (adunanza del 30 maggio 1984).

assoggettate al regime proprio degli oneri in conto capitale, con possibilità di conservare tra i residui le somme non impegnate, sono assommate a miliardi 2.867,4 ed hanno riguardato alcuni capitoli di spese per armamenti destinate a ripetersi in più esercizi successivi (6).

Da ciò consegue che il dato relativo alla spesa corrente — che ha assorbito nel 1983 il 98% circa dello stanziamento complessivo — andrebbe depurato, in effetti, delle spese per l'ammodernamento ed il rinnovamento delle FF.AA. che risultano allocate nel titolo 1° soltanto in virtù di noti principi elaborati in sede internazionale. L'inglobamento nella parte corrente della quasi totalità delle spese inerenti al servizio di difesa comporta, come si dirà in seguito, alcune conseguenze rilevanti, particolarmente in ordine all'assunzione di impegni contrattuali eccedenti le ordinarie disponibilità di bilancio e destinati a valere su più esercizi finanziari.

A questo fine, infatti, vengono adottate le procedure contabili previste per le spese correnti dall'articolo 20, 5° e 6° comma, della legge n. 468 del 1978, con l'assunzione di impegni pluriennali che si riferiscono ad iniziative di rilevante onerosità.

È da rilevare in proposito che detta procedura ha avuto nel 1983 estensione ancora maggiore in quanto, in virtù dell'articolo 25, 5° comma, della legge di bilancio, impegni pluriennali possono essere assunti anche per le spese in conto capitale destinate alla ricerca scientifica (capitolo 7010) che, sotto questo aspetto, vengono assimilate a quelle correnti.

Altra notazione riguarda l'articolo 14, comma XX, della legge di bilancio che, nel riprodurre la rituale statuizione secondo cui alle spese per infrastrutture NATO si applicano le procedure di esecuzione delle gare internazionali emanate dal Consiglio atlantico, ha per la prima volta limitato detta procedura alle spese sostenute a carico del capitolo 4001 (Difesa), non facendo quindi più menzione del capitolo 6341 (Tesoro), dato che quest'ultimo costituisce un fondo da cui, con atto amministrativo, vengono effettuati prelevamenti destinati ad impinguare, all'occorrenza, il suindicato capitolo 4001 (7).

Come altre volte segnalato dalla Corte, la legge di bilancio assolve anche al compito, puntualmente confermato dall'articolo 14, di determinare, in virtù di leggi che ad essa demandano, i contingenti di personale militare da trattenere in servizio o da arruolare e di individuare la tabella di composizione viveri spettante al personale militare delle varie specialità. A proposito di quest'ultimo adempimento, sostanzialmente estraneo all'economia della legge di bilancio, si ricorda che già in passato la Corte ha proposto una regolamentazione interna della materia, beninteso previa rideterminazione dei criteri previsti dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 807 del 1950 (8).

A queste tradizionali disposizioni contenute nella legge di approvazione del bilancio altre se ne sono aggiunte negli anni più recenti, permanendo l'assenza di confacenti e stabili assetti normativi. Sono state così confermate anche per l'esercizio 1983 le varie gestioni fuori bilancio relative ad attività assistenziali e ricreative del Ministero della Difesa e, con lo stesso articolo 14, sono state riprodotte alcune statuizioni integrative delle speciali procedure previste dalle leggi promozionali, di cui si farà cenno anche in seguito.

Per ciò che attiene alla modifica di denominazione apportata dalla legge di assestamento a 22 capitoli di bilancio è da rilevare che essa, per le spese del personale militare, è derivata dall'esigenza di indicare nella voce degli stipendi ed assegni anche le indennità mensili previste dalla legge 23

(6) Trattasi dei capitoli 4001, 4004, 4005, 4011, 4031 e 4051 tutti compresi nella rubrica 12 (ammodernamento e rinnovamento delle FF.AA.) nonché del capitolo 5031 che forma la rubrica 14 (ammodernamento e rinnovamento dell'Arma dei Carabinieri). Anche alle spese per la protezione civile (lo stanziamento del relativo capitolo 4071 è stato nel 1983 di 66 miliardi) si applicano le disposizioni dell'articolo 36, 2° comma della L.C.G.S., per espressa statuizione dell'articolo 17 della legge finanziaria n. 119 del 1981.

(7) I procedimenti contabili attuati in Italia per le spese riguardanti le infrastrutture NATO sono stati più ampiamente esaminati nella relazione per l'esercizio 1981 (vol. II, parte prima, pag. 264).

(8) Nelle note informative per il Parlamento in ordine alle osservazioni della Corte sul rendiconto per l'esercizio 1981 il Ministero del Tesoro sembra, per contro, propendere per la immutabilità della normativa vigente e della procedura adottata che consente di rivedere annualmente la tabella viveri, in relazione alla limitazione temporale della legge di approvazione di bilancio.

marzo 1983, n. 78 relativa all'aggiornamento delle indennità operative. Alcune integrazioni sono state poi apportate all'originaria denominazione del capitolo 1070 (rubrica 1° servizi generali) che, oltre a prevedere spese finalizzate ai servizi stampa, informazione, documentazione e propaganda per le tre FF.AA., include ora anche spese non omogenee alle precedenti per acquisto giornali, periodici italiani e stranieri, riviste e pubblicazioni varie nonché spese per collaborazioni redazionali e giornalistiche e rimborsi di spesa ai giornalisti per la partecipazione a manifestazioni e ricorrenze militari.

Sono infine da confermare le notazioni altre volte espresse circa la eterogeneità dell'oggetto di molti altri capitoli (9).

c) *Considerazioni sulla gestione.*

La spesa complessiva nel decorso esercizio è ammontata, in termini di impegni, a 12.962,9 miliardi ed ha registrato un incremento, rispetto all'esercizio precedente, del 18,5%. Tale percentuale di incremento è la minore tra quelle registrate negli esercizi dal 1979 al 1983, come emerge dal riportato prospetto:

(in miliardi di lire)		
<i>Esercizi</i>	<i>Impegni</i>	<i>% di incremento</i>
1978	4.628,8	—
1979	5.918,2	27,9
1980	7.137,4	20,6
1981	8.487,3	18,9
1982	10.943,6	28,9
1983	12.962,9	18,5

Le spese di parte corrente, in particolare, sono ammontate a 12.781 miliardi (10.787,2 nell'esercizio precedente) con un incremento, rispetto al 1982, del 18,5%.

Le spese della parte in conto capitale (181,9 miliardi) hanno registrato, del pari, un aumento del 16,4% rispetto al 1982 (156,4 miliardi).

Sotto il profilo della classificazione economica, la parte preminente della spesa corrente è stata assorbita, come negli anni precedenti, dagli oneri per l'acquisto di beni e servizi passati da 5.335,7 a 6.555,8 miliardi (+ 22,9%), cui hanno fatto seguito le spese per il personale in attività di servizio che, rispetto all'esercizio precedente (miliardi 4.743,6) sono ammontate nel 1983 a 5.360 miliardi (+ 13%). Anche i trasferimenti di parte corrente hanno registrato un sensibile incremento, essendo la relativa spesa passata da 124,5 a 174,4 miliardi (+ 40,1%).

Nel corso dell'esercizio 1983 la dotazione iniziale di competenza dello stato di previsione del Ministero, pari a 11.648,7 miliardi ha subito una cospicua variazione risultando in definitiva pari a miliardi 13.053 (+ 12%).

(9) Numerosi sono gli esempi di capitoli od oggetto plurimo, in massima parte già segnalati nelle precedenti relazioni della Corte. Si ricordano, comunque, i capitoli 1802, 1832, 1836 e 1872 compresi nella rubrica 4 (costruzioni, armi, armamenti e munizionamento), i capitoli 2002 e 2003 inseriti nella rubrica 5 (assistenza al volo, difesa aerea e telecomunicazioni), il capitolo 2802 ed il capitolo 3001 rispettivamente compresi nelle rubriche 8 (lavori, demanio e materiali del genio) e 9 (sanità). Resta anche confermato nell'esercizio in esame il già noto fenomeno di dispersione in diversi capitoli di bilancio delle spese per la ricerca scientifica, che solo in parte vengono imputate all'apposito capitolo 7010.

Come già verificatosi negli anni precedenti, le variazioni di maggior rilievo sono derivate da decreto (miliardi 1.313) (10) mentre per effetto della legge di assestamento 15 ottobre 1983 n. 562 si sono registrate variazioni in diminuzione per un totale di 2,9 miliardi circa.

Tale risultato è dovuto in particolare a sensibili variazioni (— 16,8 miliardi) interessanti la spesa in conto capitale (capitolo 7010 - ricerca scientifica) nonché ad altre, anch'esse in diminuzione (29 e 45 miliardi) verificatesi per due capitoli (1381 e 1382) di spese obbligatorie riguardanti, rispettivamente, stipendi, assegni ed altre indennità mensili per gli Ufficiali ed i sottufficiali in servizio permanente. Queste ultime variazioni, peraltro, con successivi decreti ministeriali, sono state neutralizzate da altre di segno opposto tanto da far superare ai due capitoli le originarie assegnazioni (11).

La dotazione iniziale di cassa (11.689,4 miliardi) è stata incrementata, per effetto delle variazioni intervenute nell'anno, di 1.223,2 miliardi.

Quanto ai residui all'inizio dell'esercizio 1983 ammontavano a 4.143,1 miliardi; alla fine erano invece di 4.812,6 miliardi. Di tale somma 714,9 miliardi sono costituiti da residui di stanziamento che rappresentano, quindi, il 14,8% del totale dei resti.

Il totale dei pagamenti (competenze e residui) è assommato a 12.195,5 miliardi, di cui 8.329,9 sono stati erogati a mezzo ordini di accreditamento, 3.862,3 con mandati diretti e 3,3 per spese fisse.

Il sistema di gestione, mediante funzionari delegati è risultato nettamente prevalente (68,4%), secondo una costante tipica del bilancio di difesa.

Nel corso dell'anno sono pervenuti alla Corte 12.468 rendiconti (11.742 nell'esercizio precedente) per un importo di 5.550,3 miliardi (a fronte dei 4.435,5 del 1982).

Perdura la situazione di inadempienza della resa del conto per le commesse all'estero, talora risalenti ad oltre 10 anni, i cui pagamenti vengono disposti tramite il contabile del portafoglio con il sistema delle aperture di credito. Richiamate le considerazioni altre volte formulate, si ripropone l'esigenza che la materia delle spese all'estero, attesa la peculiarità del commercio internazionale, venga compiutamente disciplinata in sede legislativa (12).

La promiscuità di oggetto e la genericità della denominazione di molti capitoli del bilancio della Difesa, più volte segnalate dalla Corte, possono condurre a frequenti errori di imputazione, anche se non è da escludere in qualche caso la propensione dei funzionari delegati a far gravare la spesa sul capitolo avente una qualche affinità di oggetto che presenti, all'occorrenza, una maggiore disponibilità finanziaria.

A seguito di rilievi istruttori della Corte diretti a ricondurre la spesa ai pertinenti capitoli di bilancio, l'Amministrazione era solita ricorrere, in conformità ad una prassi consolidata (13), ad

(10) Va precisato che in misura preminente le variazioni per atto amministrativo sono state assunte in dipendenza di provvedimenti legislativi intervenuti in corso di esercizio, con utilizzo, quindi, dei fondi speciali ovvero sono state introdotte in dipendenza di norme già vigenti. Molte altre variazioni per decreto si riferiscono a riassegnazioni a capitoli di spesa del Ministero difesa (articoli 5 e 17, III comma della legge n. 468) in corrispondenza con gli accertamenti dell'entrata.

(11) Infatti la previsione iniziale dei capitoli 1381 e 1382 era di miliardi 437,9 e di miliardi 1.112,8; al termine dell'esercizio i due capitoli, pur avendo subito le variazioni in diminuzione sopra indicate, hanno registrato una previsione definitiva pari a miliardi 537 e 1223,3.

(12) Si ricorda che le Sezioni riunite della Corte (adunanza 26 maggio 1982) espressero il parere di competenza su uno schema di disegno di legge riguardante la disciplina delle procedure contrattuali in materia di esecuzione di programmi di ricerche e di acquisizione, anche sui mercati esteri, di prodotti ad elevato contenuto tecnologico. Nella nuova legislatura (Atto Camera n. 1197) è stata presentata una proposta di legge d'iniziativa parlamentare concernente provvedimenti per l'area tecnico-amministrativa della difesa, in base alla quale «per l'acquisizione sui mercati esteri di materiali, impianti, macchinari, ecc. si applicano le norme del diritto estero e le corrispondenti clausole d'uso sul mercato internazionale». Quanto alla resa del conto la proposta prevede che il termine, di cui al VI comma dell'articolo 60 della L.C.G.S. sia fissato in 6 mesi decorrenti dalla data di acquisizione dei documenti giustificativi da parte degli Addetti militari.

(13) Il comportamento dell'Amministrazione era basato su una prassi interpretativa dell'articolo 749 delle istruzioni generali sui servizi del tesoro nonché su alcune norme interne emanate dal Ministero della difesa per l'applicazione del regolamento unificato per l'amministrazione e la contabilità dei corpi militari, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 1076 del 1976.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI <small>(in miliardi di lire)</small>																		
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI					
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.	
	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%
1976	2.928	100	-	3.236	100	-	3.220	100	-	2.910	100	-	1.362	100	-	324	100	-
1977	3.499	120	19,2*	3.900	121	20,5*	3.891	121	20,9*	3.663	126	25,9*	1.527	112	12,1*	629	132	32,4*
1978	4.276	144	22,2*	4.618	143	18,4*	4.591	143	18,0*	3.864	133	5,5*	2.215	163	45,1*	670	145	9,6*
1979	5.049	172	18,1*	5.872	181	27,2*	5.830	181	27,0*	5.161	178	34,1*	2.821	207	27,3*	718	222	52,6*
1980	5.733	196	13,5*	7.122	220	21,2*	7.101	221	21,8*	6.679	229	28,9*	3.189	234	13,0*	313	96	56,4*
1981	7.419	253	29,4*	8.612	266	20,9*	8.421	262	18,6*	7.887	271	18,1*	3.639	267	14,1*	305	94	2,5-
1982	9.766	334	31,6*	10.839	335	25,9*	10.787	335	28,1*	10.301	354	30,6*	3.930	289	8,0*	245	76	19,6-
1983	11.464	392	17,4*	12.871	398	18,6*	12.761	397	18,5*	12.021	413	16,7*	4.596	338	16,9*	656	203	167,9*
TOTALE																		
TITOLO I SPESE CORRENTI																		
1976	2.928	100	-	3.236	100	-	3.220	100	-	2.910	100	-	1.362	100	-	324	100	-
1977	3.499	120	19,2*	3.900	121	20,5*	3.891	121	20,9*	3.663	126	25,9*	1.527	112	12,1*	629	132	32,4*
1978	4.276	144	22,2*	4.618	143	18,4*	4.591	143	18,0*	3.864	133	5,5*	2.215	163	45,1*	670	145	9,6*
1979	5.049	172	18,1*	5.872	181	27,2*	5.830	181	27,0*	5.161	178	34,1*	2.821	207	27,3*	718	222	52,6*
1980	5.733	196	13,5*	7.122	220	21,2*	7.101	221	21,8*	6.679	229	28,9*	3.189	234	13,0*	313	96	56,4*
1981	7.419	253	29,4*	8.612	266	20,9*	8.421	262	18,6*	7.887	271	18,1*	3.639	267	14,1*	305	94	2,5-
1982	9.766	334	31,6*	10.839	335	25,9*	10.787	335	28,1*	10.301	354	30,6*	3.930	289	8,0*	245	76	19,6-
1983	11.464	392	17,4*	12.871	398	18,6*	12.761	397	18,5*	12.021	413	16,7*	4.596	338	16,9*	656	203	167,9*
TOTALE																		
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE																		
1976	29	100	-	24	100	-	29	100	-	23	100	-	90	100	-	53	100	-
1977	52	180	9,5*	39	163	62,5*	34	167	86,5*	22	96	38,5*	115	128	28,3*	91	171	71,0*
1978	38	131	19,3*	39	164	28,9*	39	134	28,0*	20	87	38,5*	139	155	20,9*	108	203	18,5*
1979	71	245	87,4*	68	285	15,9*	69	235	18,0*	50	215	42,6*	204	227	66,4*	149	280	38,5*
1980	47	165	32,4*	37	137	58,3*	39	132	58,9*	20	85	42,6*	172	191	15,6*	98	185	34,1-
1981	82	284	73,5*	66	228	79,6*	67	231	79,2*	58	250	16,4*	175	194	1,6*	63	117	36,5-
1982	152	529	84,9*	156	542	137,3*	154	542	137,3*	105	445	82,2*	213	237	21,6*	54	101	13,7-
1983	185	641	21,3*	182	630	169,4*	182	630	169,4*	175	756	66,2*	216	240	1,6*	59	110	6,8*
TOTALE																		

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI <small>(in miliardi di lire)</small>																						
ANNI	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI					
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		IMPEGNI		PAGAMENTI		PAGAMENTI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.			
	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	
1976	2.957	100	-	3.265	100	-	3.248	100	-	21,44	100	-	2.934	100	-	1.452	100	-	377	100	-	
1977	3.314	119	19,44	3.954	121	17,34	3.965	121	17,34	21,44	121	5,24	3.686	126	25,64	1.642	112	12,14	520	138	37,94	
1978	4.314	146	22,24	4.657	143	17,84	4.629	142	17,34	17,34	142	5,24	3.878	132	5,24	2.355	162	43,44	578	153	11,24	
1979	5.119	173	18,74	5.960	183	28,04	5.918	182	27,94	27,94	182	5,24	5.201	177	34,14	3.025	208	28,54	667	230	50,04	
1980	5.780	195	12,94	7.159	219	20,14	7.137	220	20,64	20,64	220	29,44	6.729	229	29,44	3.561	231	11,14	411	109	52,64	
1981	7.501	254	29,84	8.678	266	21,24	8.487	261	18,94	18,94	261	18,14	7.945	271	18,14	3.813	263	13,54	367	97	10,74	
1982	9.918	335	32,24	10.995	337	26,74	10.723	149	30,34	30,34	337	28,94	10.407	355	31,04	4.143	285	8,64	290	79	18,64	
1983	11.449	394	17,54	13.053	400	18,74	13.007	181	21,34	21,34	399	18,54	12.195	416	17,24	4.613	331	16,24	715	190	139,14	
TOTALE																						
TOTALE COMPLESSIVO																						
(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP.=1976 / ANNO BASE CASSA=1980																						
(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE																						

CC-11-28-03 Senato Roma

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI · DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA
ELABORAZIONE DEL 26 GIU 1984
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1978-1983
DATI AL 31 DICEMBRE 1983

TOTALE GEN.	STANZIAMENTO DI COMPENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE			
		1978	1979	1980	1981	1982	1983	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	
1978	4.657.204	65,84	19,52	7,33	3,00	1,18	0,51	4.535.325	97,38	176	0,00	121.702	2,61	
1979	5.960.387		65,98	21,51	5,64	2,79	0,34	5.737.099	96,25	21.607	0,36	201.681	3,38	
1980	7.159.113			69,13	16,94	7,35	2,75	6.884.671	96,17	187.381	2,62	87.060	1,22	
1981	8.478.028				71,18	17,78	5,19	8.170.384	94,15	281.346	3,24	226.258	2,61	
1982	10.595.086					73,41	17,57	10.003.445	90,98	932.468	8,48	59.161	0,54	
1983	13.053.000					73,34		9.572.908	73,34	3.390.550	25,98	89.541	0,65	
TITOLO 1														
1978	4.618.436	66,34	19,64	7,01	2,94	1,14	0,38	4.500.370	97,44	175	0,00	117.891	2,55	
1979	5.072.403		66,91	21,75	5,41	2,49	0,01	5.670.241	96,57	140	0,00	201.522	3,43	
1980	7.122.405			69,39	16,94	7,25	2,68	6.856.543	96,27	179.050	2,51	86.813	1,22	
1981	8.612.114				71,53	17,83	4,99	8.125.000	94,34	260.816	3,03	226.298	2,63	
1982	10.836.690					74,01	17,38	9.905.296	91,35	874.234	8,07	59.161	0,55	
1983	12.071.020					73,80		9.498.554	73,80	3.282.933	25,51	89.541	0,70	
TITOLO 2														
1978	38.768	7,05	4,81	45,72	10,78	6,02	15,78	36.956	90,17	1	0,00	3.811	9,83	
1979	27.584		3,57	5,15	21,16	22,89	22,66	66.359	75,42	21.467	24,40	158	0,18	
1980	36.707			17,75	17,85	26,39	14,84	28.129	76,63	8.331	22,70	248	0,68	
1981	65.913				25,46	12,08	31,31	45.384	68,85	20.530	31,15	0	0,00	
1982	156.396					31,91	30,85	98.149	62,76	58.247	37,24	0	0,00	
1983	181.972					40,86	40,86	74.355	40,86	107.617	59,14	0	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIARDI DI LIRE

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

un meccanismo correttivo che dava luogo ad una regolarizzazione contabile consistente nell'emissione di ordinativi di pagamento, con il vincolo di commutazione in quietanza in conto entrate eventuali del tesoro, tratti su ordini di accreditamento riferiti ad esercizio successivo a quello in cui era avvenuta l'errata imputazione a capitolo.

In ordine all'azionabilità di tale procedura la Corte (14) ha precisato che essa deve ritenersi ammissibile soltanto nell'ambito dell'esercizio finanziario in cui la spesa non regolare sia stata effettuata mentre si appalesa illegittima ove sia finalizzata, con l'erogazione disposta in un esercizio successivo, alla reintegrazione del capitolo che ha dato luogo all'errore di imputazione.

La Corte ha precisato che il contrario opinamento sarebbe in contrasto con il principio della competenza finanziaria annuale (articoli 1 e 2 legge n. 468 del 1978) cui resta ancorato il rigoroso sistema della rendicontazione che riflette, della gestione del funzionario delegato, il solo periodo annuale, sia per gli effetti dei controlli interni ed esterni, sia per le finalità proprie del conto generale del bilancio (15). In definitiva, in base alle norme di contabilità generale, il funzionario delegato non può disporre spese, su ordini di accreditamento emessi a favore del medesimo, che si riferiscano ad un esercizio diverso da quello al quale l'apertura di credito è correlata (16).

2. Gestioni fuori bilancio.

Nelle precedenti relazioni della Corte è stato più volte rilevato che le gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito dell'Amministrazione della difesa attengono all'esplicazione di attività assistenziali e trovano anomala legittimazione di anno in anno nella legge di approvazione del bilancio (17). Il modulo gestorio non esaurisce tuttavia la vasta gamma degli interventi assistenziali, molti dei quali, a carattere collettivo o individuale, sono previsti anche da capitoli della rubrica 10 (provvidenze per il personale).

Alcuni interventi a carattere strutturale si traducono in acquisti di attrezzature, materiali e servizi, arredamenti, ecc. per lo più occorrenti per l'impianto e il funzionamento delle figure gestorie innanzi indicate, mentre altri danno luogo a trasferimenti di mezzi finanziari, sotto forma di contribuzioni volontarie che sono devolute, anch'esse, in favore di circoli e mense, di sale convegno e di altri organismi similari. Ne deriva sovente una sovrapposizione di interventi, ora a carico delle gestioni medesime, ora a carico del bilancio della difesa. Ciò è dovuto principalmente,

(14) Sezione controllo n. 1310 del 28 gennaio 1983.

(15) Con altra pronuncia della Corte (Sezione controllo numero 1340 del 15 aprile 1983) è stato ribadito il principio secondo cui ogni spesa disposta sugli stanziamenti autorizzati con legge di bilancio deve riferirsi ad esigenze verificatesi durante l'arco temporale dell'esercizio.

(16) Nell'ambito della contabilità militare l'articolo 264, II comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 1076 del 1976 prevede, in attuazione del disposto dell'art. 15 del T.U. 2 febbraio 1928, n. 263, la possibilità di far gravare talune spese sulla competenza dell'anno finanziario in cui è effettuato il pagamento, ma tale eccezione si colloca in un contesto di particolari e motivate esigenze di gestione.

(17) In base all'articolo 14, comma 21, della legge di bilancio per l'esercizio 1983 dette gestioni vengono così indicate:

- 1) Circoli ufficiali e sottufficiali dei presidi militari;
- 2) Case del soldato, circoli marinai, posti sosta e ristoro militare;
- 3) Sale convegno per ufficiali e sottufficiali istituite presso enti, comandi ed unità militari;
- 4) Spacci o cooperative militari di truppa;
- 5) Spacci aziendali;
- 6) Mense non obbligatorie di servizio 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 ed unità militari.

stante la precaria condizione di sopravvivenza di dette gestioni legate ad autorizzazioni conferite di anno in anno dalla legge di bilancio, alla mancanza di una disciplina normativa che ne determini, in via stabile, la connotazione e gli spazi operativi, di guisa che, allo stato attuale, le modalità di esplicazione delle gestioni sono quasi sempre stabilite da disposizioni ministeriali.

Sorge di qui l'esigenza di porre ordine nella vasta area degli interventi assistenziali del Ministero della difesa e, in tale contesto, di riconsiderare se il medesimo modulo si addica a tutte le 2.600 circa entità gestorie attualmente operanti. In via indicativa, per le gestioni di dimensioni ridotte (cui in ogni caso gravano uguali incombenzi amministrativo-contabili, il più delle volte eseguiti con sommaria indicazione delle voci di entrata e di spesa) la soluzione da preferire potrebbe essere quella di ricondurle in bilancio, al quale del resto fanno carico, come innanzi cennato, quasi tutte le spese d'impianto e di funzionamento.

In ordine alla gestione finanziaria, i dati globali relativi all'esercizio 1980 hanno evidenziato, in base all'esame dei rendiconti pervenuti alla Corte al 31 dicembre 1983 (n. 2.181 su circa 2.600), entrate per 115,4 miliardi e uscite per 112,4 miliardi con una giacenza di cassa di 3 miliardi. La situazione del rendiconto finanziario 1981 presenta dati ancora parziali, in base ai quali le entrate ammontano a 105,5 miliardi e le uscite a circa 103 miliardi.

3. *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.*

Nel corso dell'anno 1983 non sono intervenute variazioni nell'assetto organizzativo del Ministero della difesa che è rimasto praticamente inalterato dopo l'emanazione dei decreti delegati del 1965, con i quali venne disposta l'unificazione dei vari uffici e dei servizi. Permangono, pertanto, le fondamentali esigenze di decentramento e di snellimento delle procedure amministrative, come innanzi si è fatto cenno.

Neppure nel 1983 si è realizzato il previsto trasferimento all'Azienda autonoma assistenza al volo dei servizi, degli impianti e delle strutture che tuttora sono gestiti, al fine di evitare soluzioni di continuità, dall'Amministrazione militare. Come è noto, in base al decreto del Presidente della Repubblica n. 145 del 1981, il programma di trasferimento avrebbe dovuto concludersi nell'arco di un biennio (maggio 1983) senonché il termine, una prima volta differito al 31 dicembre 1983, è stato ancora prorogato al 30 giugno 1984 in virtù del decreto legge 29 dicembre 1983, n. 747, convertito in legge 27 febbraio 1984, n. 18.

Con apposito provvedimento l'Amministrazione ha disciplinato l'impiego degli autoveicoli militari da assegnare, in relazione al grado ed alle funzioni, alle Autorità previste dal regio decreto 3 aprile 1926, n. 746, mentre non ha predeterminato il contingente di autoveicoli per il funzionamento dei servizi tecnici né sono state conseguentemente definite le procedure per l'acquisizione e la sostituzione degli autoveicoli a ciò destinati. In sede di controllo la Corte ha osservato che l'assegnazione degli autoveicoli ai servizi tecnici deve effettuarsi nel rispetto delle norme ora indicate, che si applicano a tutte le Amministrazioni dello Stato, qualunque ne sia l'ordinamento (18).

(18) Sezione del controllo n. 1345 del 13 maggio 1983.

In diverso settore è da rilevare l'emanazione del regolamento (19) relativo alle segnalazioni in uso sulle unità della Marina militare, che ha abrogato la precedente disciplina ed adeguato le norme del diritto interno con quelle previste dalla convenzione sul regolamento internazionale del 1972 per prevenire gli abbordi in mare.

Talune notazioni vanno infine riferite al servizio sanitario militare per il quale si rende ormai necessaria una definizione, a livello di norme primarie e regolamentari, delle aree di competenza e d'intervento, dovendosi adeguare le strutture militari ai principi fondamentali della nuova realtà legislativa in materia di assistenza sanitaria (legge 23 dicembre 1978, n. 833). In tale contesto appare opportuna la revisione del titolo XVII del regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi delle FF.AA. (decreto del Presidente della Repubblica n. 1076 del 1976), la cui disciplina in materia di prestazioni rese dagli stabilimenti sanitari militari richiederebbe, alla luce della legge di riforma, un raccordo con il servizio sanitario nazionale (20).

Sotto altro profilo si pone l'esigenza della ristrutturazione dell'Accademia di sanità interforze la quale in effetti, tenuto conto dei notevoli vuoti di personale medico nelle tre FF.AA., non ha così realizzato uno dei principali obiettivi per cui venne istituita nel 1968. Tra l'altro l'Accademia, al pari degli altri istituti militari a livello universitario, dovrà adeguare l'attuale ordinamento, per quanto concerne le modalità di conferimento degli incarichi di insegnamento, alle disposizioni sull'assetto della docenza universitaria (decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980), prima che spiri il termine di cinque anni previsto dal decreto delegato.

b) *Personale militare.*

Lo stato giuridico e l'avanzamento degli ufficiali delle tre FF.AA. sono disciplinati, come altre volte segnalato dalla Corte, da una normazione che si è venuta stratificando nel tempo in rispondenza ad esigenze talvolta meramente settoriali cosicché manca, allo stato attuale, un disegno organico che disciplini i vari istituti secondo criteri di pariteticità interforze.

Di ciò appare consapevole lo stesso legislatore che ha sottoposto talune statuizioni della legge n. 458 del 1981, riguardante l'avanzamento e il trattenimento in servizio dei Colonnelli, a limiti temporali (31 dicembre 1982), poi prorogati, in base alla legge 10 maggio 1983, n. 186, «fino all'entrata in vigore della nuova legge sul reclutamento, lo stato e l'avanzamento degli ufficiali delle FF.AA. e della Guardia di finanza e, comunque, non oltre il 31 dicembre 1984».

Sulla base delle disposizioni ora indicate, vanno considerati alcuni elementi emersi nel corso dell'anno, tra cui si segnalano: *a)* la permanenza in servizio di 226 Colonnelli del ruolo normale unico dell'Esercito, di cui 84 nella posizione di richiamati in servizio dall'aspettativa per riduzione dei quadri e 142 in posizione soprannumeraria rispetto ai contingenti massimi (21); *b)* la promozione a scelta nella posizione «a disposizione», anche in eccedenza ai numeri chiusi e fino al limite massimo del 40% (22), di 55 tenenti colonnelli dell'Esercito e 10 dell'Arma dei Carabinieri

(19) D.M. Difesa, trasporti e marina mercantile 19 febbraio 1983, in G.U. n. 130 del 13 maggio 1983.

(20) In merito al rimborso delle spese per ricovero presso stabilimenti sanitari militari ha sostenuto l'Amministrazione che alle Regioni spetta reintegrare dette spese, atteso che la legge n. 833 del 1978 non esclude dalle prestazioni del servizio sanitario nazionale alcuna categoria di cittadini e che la stessa legge (articolo 19, V comma) prevede l'accesso del personale militare alle strutture del servizio sanitario. Per converso le Regioni non ritengono doversi accollare l'onere dell'assistenza sanitaria al personale militare e lo stesso avviso è stato espresso dall'Avvocatura dello Stato, in quanto il Ministero della difesa non ha titolo ai rimborsi in questione al di fuori di una specifica disposizione di legge.

(21) Dello stesso beneficio hanno anche fruito 11 Colonnelli dell'Arma dei Carabinieri e 24 pari gradi dell'Aeronautica.

(22) Si ricorda, in base alla legge n. 458 del 1981, che detto limite era elevato fino al 60% e pertanto, al 31 dicembre 1983, erano ancora in servizio 40 Colonnelli del ruolo normale unico dell'Esercito e 16 dell'Arma dei carabinieri promossi nell'anno precedente.

(23); c) l'avanzamento nella posizione «a disposizione» di un ridotto numero di Ufficiali della marina, i quali hanno conseguito la promozione a Capitano di vascello trovandosi nelle condizioni previste dall'articolo 2 della legge n. 186 (domanda di collocamento in detta posizione e valutazione con giudizio di idoneità per più di 5 volte nel s.p.e.).

Sempre in regime di proroga hanno operato la norma (articolo 3 della legge n. 186), in base alla quale i limiti di età per la cessazione dal servizio dei maggiori, capitani ed ufficiali subalterni sono ragguagliati, fino al 31 dicembre 1984, a quelli stabiliti per i tenenti colonnelli del medesimo ruolo ed infine l'altra disposizione (articolo 4) che consente agli Ufficiali collocati per un biennio in aspettativa per riduzione di quadri di permanere, a domanda, in tale posizione per un ulteriore periodo di 2 anni.

Nel 1983 hanno continuato ad operare le disposizioni della legge n. 574 del 1980, concernente l'unificazione ed il riordinamento di alcuni ruoli degli ufficiali delle tre Armi, i cui contenuti innovativi rispetto alla legge di avanzamento n. 1137 del 1955 sono stati illustrati nelle precedenti relazioni della Corte.

Anche le promozioni disposte in base a tale normativa sono riconducibili a situazioni transitorie che, nelle previsioni legislative, si protrarranno fino a tutto il 1985. Nel frattempo, comunque, sono state effettuate 140 promozioni al grado di tenente colonnello e 130 a quello di maggiore nel ruolo normale unico dell'Esercito.

Nella Marina le promozioni ai corrispondenti gradi di capitano di fregata e di capitano di corvetta hanno continuato a mantenersi su livelli elevati in quasi tutti i ruoli (24), con incrementi variabili dal 98 al 30% rispetto alle previsioni tabellari.

Nei diversi ruoli dell'Aeronautica (25) infine le disposizioni di favore previste dalla legge n. 574 hanno consentito promozioni al grado di maggiore e di tenente colonnello superiori, nel primo caso, al 48% rispetto a quelle tabellari.

Alla base della lievitazione degli organici nei gradi ora indicati è il criterio fissato dalla legge n. 574 secondo cui il numero annuale delle promozioni da effettuare nel periodo 1980-1985 è pari alla somma degli ufficiali idonei e non iscritti in quadro e di quelli non valutati aventi determinate anzianità di servizio, con la particolarità che dette promozioni vanno ad aggiungersi a quelle tabellari previste dalla legge di avanzamento se si riferiscono ai ruoli della Marina e dell'Aeronautica mentre sono conferite «anche in soprannumero agli organici» (articolo 6) per l'avanzamento degli Ufficiali dell'Esercito (ruolo normale unico).

La spinta ascensionale verso i gradi più elevati ha provocato, di riflesso, come già rilevato nelle relazioni precedenti, una forte contrazione delle presenze negli organici degli Ufficiali inferiori (tenenti e capitani) e tale situazione sarebbe risultata ancora più evidente se, nel corso dell'anno, non fossero intervenute alcune deroghe al generale divieto (26) di assumere personale (articolo 9 legge finanziaria 1983), che hanno consentito immissioni in servizio di sottotenenti e tenenti i quali avevano superato i corsi delle Accademie e i concorsi di reclutamento (27).

(23) Al medesimo titolo sono state conferite 10 promozioni a tenenti colonnelli dell'Aeronautica, i quali non hanno comunque superato, tranne in un caso, il contingente massimo del rispettivo ruolo.

(24) Va rilevato che, mancandovi i presupposti, la legge numero 574 non ha operato nel ruolo normale del corpo di stato maggiore a causa delle rilevanti deficienze organiche da tempo esistenti nei gradi di capitano di corvetta e di tenente di vascello. La legge suddetta neppure ha trovato applicazione nelle promozioni di Ufficiali appartenenti al ruolo delle capitanerie di porto, in quanto questi hanno beneficiato delle più favorevoli condizioni stabilite dalla legge n. 979 del 1982, recante disposizioni per la difesa del mare, che ha disposto (articolo 37) un sensibile aumento degli organici del personale militare (102 Ufficiali e 234 sottufficiali nocchieri di porto).

(25) In base all'articolo 30 della legge n. 574 la data del 31 dicembre 1983 ha rappresentato il termine ultimo per l'incremento delle promozioni al grado di maggiore e di tenente colonnello nei ruoli naviganti speciali, servizi, assistenti tecnici e amministrazione (Corpo commissariato). Per i rimanenti ruoli le norme agevolative continueranno ad applicarsi fino al 1985 (articolo 25).

(26) La Corte ha ritenuto che il divieto suddetto mentre opera in caso di richiamo in servizio di personale in congedo, in quanto si instaura un nuovo rapporto, non vale nel caso di proroga del richiamo, trattandosi di prolungamento di un rapporto preesistente. È stata anche ritenuta al di fuori del divieto, in relazione al carattere obbligatorio del servizio, la nomina a domanda dei militari di leva nei quadri dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato.

(27) Nel 1983 è stata anche autorizzata l'ammissione alla ferma sessennale di 30 Ufficiali di complemento della Marina da avviare alle scuole di volo per il conseguimento del brevetto di pilota militare.

L'esigenza più volte prospettata dalla Corte nelle precedenti relazioni di predisporre un complesso coordinato di norme riguardanti il reclutamento, gli organici e l'avanzamento dei sottufficiali delle tre FF.AA. è stato in gran parte realizzato con l'entrata in vigore, a decorrere dal 1° gennaio 1983, della legge 10 maggio 1983, numero 212.

Tra gli elementi più significativi, le nuove disposizioni prevedono: a) l'unicità e la globalità degli organici per ciascuna F.A., che vengono alimentati mediante concorsi per titoli ed esami ai fini dell'ammissione al servizio permanente; b) l'adozione del principio del conferimento delle promozioni a scadenze fisse, facendo venir meno quindi il requisito della vacanza in ruolo; c) l'introduzione dell'istituto dell'ausiliaria e la fissazione di un limite unico di età (56 anni) per la cessazione dal servizio permanente.

Per effetto della nuova legge che ha soppresso tra l'altro il ruolo per mansioni di ufficio (28), le dotazioni organiche dei sottufficiali in servizio permanente sono state notevolmente incrementate ed infatti:

— nell'Esercito il ruolo unico delle Armi e dei Corpi prevede 27.700 unità (a fronte delle 26.900 che costituivano la precedente forza organica) mentre immodificato è rimasto l'organico complessivo del ruolo dell'Arma dei Carabinieri costituito da 22.000 unità;

— nella Marina la consistenza massima dell'organico dei sottufficiali del Corpo equipaggi militari marittimi è fissata in 16.500 unità mentre nella precedente normativa essa era mediamente determinata dalla legge di bilancio intorno alle 10.000 unità;

— nell'Aeronautica l'organico del ruolo specialisti passa da 27 100 a 34.400 unità mentre resta invariato (500 unità) quello del ruolo naviganti.

La determinazione dei contingenti massimi dei singoli gradi in ciascun ruolo è stata attribuita — così delegificando la materia — alla competenza del Ministro della difesa, il quale, di concerto con quello del tesoro, dovrà fissare tali contingenti «in relazione alle promozioni da conferire ai sottufficiali che nell'anno maturino le condizioni per l'avanzamento previsto dalla legge».

In ordine alla programmazione decennale delle immissioni nel servizio permanente dei sergenti in ferma volontari o in rafferma, in rapporto alla situazione dei ruoli ed alle esigenze funzionali di ciascuna F.A., è da rilevare che il programma di reclutamento prevede l'arruolamento volontario dei sottufficiali per un periodo di ferma della durata di tre anni e sei mesi (29) al termine della quale gli arruolati possono partecipare ai concorsi per titoli ed esami indetti dal Ministero della difesa. Come altre volte prospettato dalla Corte, è stata finalmente stabilita una disciplina unitaria sul reclutamento dei sottufficiali e sono state nello stesso tempo abolite le diverse ferme e rafferme speciali previste dagli ordinamenti di ciascuna F.A..

Non essendosi ancora dato inizio al sistema di reclutamento programmato, si è accentuato nel 1983 il divario fra le dotazioni organiche — che la legge n. 212, come innanzi detto, ha ampliato — e le presenze effettive nei singoli ruoli dei sottufficiali, cosicché queste hanno evidenziato carenze ancora più rilevanti rispetto agli anni precedenti (30). Per sopperire a tali deficienze organiche, l'Amministrazione è stata autorizzata, in deroga al divieto stabilito dall'articolo 9 della legge finanziaria 1983, ad effettuare un rilevante numero di richiami in servizio (710 per le esigenze dell'Arma dei Carabinieri, 680 per l'Esercito, 255 per la Marina e 290 per l'Aeronautica).

In tema di avanzamento la legge n. 212 ha adottato, innovando rispetto a quello precedente, il sistema delle promozioni a ruolo aperto.

(28) Nella previgente normativa facevano parte di detto ruolo 1.900 sottufficiali dell'Esercito, 500 della Marina e 1.900 dell'Aeronautica.

(29) È previsto, come fonte secondaria di reclutamento, anche una ferma speciale di due anni e sei mesi per i sergenti di complemento.

(30) Alla fine dell'esercizio risultavano, infatti, scoperti: circa 3.800 posti su 27.700 (Esercito), circa 4.700 su 16.500 (Marina) e oltre 6.700 su 34.400 (Aeronautica).

L'applicazione di norme transitorie ha già dato luogo in taluni gradi ad un più elevato numero di promozioni rispetto a quelle dell'anno precedente (31), ancorchè i dati siano ancora parziali in quanto molte altre promozioni riferite all'anno 1983 devono essere effettuate.

c) *Personale civile.*

Le assunzioni di nuovo personale già programmate per il 1983 sono state in pratica effettuate di guisa che scarsa incidenza ha avuto, sul piano del contenimento della spesa, il divieto posto dalla legge finanziaria (articolo 9) sia perchè le procedure previste per il reclutamento del personale impiegatizio ed operaio sono state rapidamente portate a termine prima che la legge entrasse in vigore (32), sia perchè, a distanza di qualche mese, l'Amministrazione ha ottenuto le deroghe per procedere ad altre assunzioni (33).

Al termine del 3° corso speciale previsto dalla legge sulla occupazione giovanile sono stati inoltre assunti circa 5.000 allievi operai. Le assunzioni obbligatorie di operai, ai sensi della legge n. 482 del 1968 hanno riguardato, nell'anno, 250 elementi. Altri 100 sono stati reclutati tra i militari volontari collocati in congedo senza demerito, in applicazione dell'articolo 28 della legge n.191 del 1975. Infine è stato indetto nel 1983 un concorso a 750 posti per le varie categorie di operai specializzati e qualificati, per il quale sono state presentate circa 23.000 domande.

Nel corso dell'anno sono pervenuti alla Corte circa 14.000 provvedimenti riguardanti inquadramenti provvisori e trattamenti economici del personale (legge n. 312 del 1980 e decreto del Presidente della Repubblica n. 310 del 1981). Nel complesso lo stato giuridico resta ancorato, come del resto tutto il comparto del pubblico impiego, ad un ibrido sistema di antiche e nuove disposizioni, spesso disarticolate ed in contrasto tra di loro. Alla luce delle più recenti esperienze anche la concessione dei miglioramenti economici ha dato luogo, tenuto conto di talune particolari posizioni del personale civile della difesa, a complicati meccanismi (temporizzazioni, monetizzazioni, maturati, residui da computare e scomputare, ecc.) che hanno comportato, anche per modesti importi, la risoluzione di complesse questioni giuridiche (34).

In un caso in cui l'Amministrazione aveva disposto la promozione mediante scrutinio per merito comparativo di 46 direttori di sezione alla qualifica di direttore aggiunto di divisione, la Corte (35) ha rilevato che l'articolo 155 della legge n. 312 del 1980 ha escluso la ultraoperatività del precedente sistema di avanzamento per cui ha dichiarato non conformi a legge promozioni di personale che aveva maturato l'anzianità di servizio in data successiva a quella di entrata in vigore della menzionata legge.

Non essendo ancora intervenuto l'adeguamento degli ordinamenti delle Accademie e degli Istituti militari di istruzione superiore alle nuove disposizioni recate dalla legge n. 382 del 1980 sul riordinamento della docenza universitaria, il trattamento economico dei docenti continua ad essere equiparato a quello dell'assistente universitario di ruolo ad esaurimento e, parimenti, il

(31) Al 31 dicembre 1983 erano stati promossi, ad esempio, 846 sottufficiali al grado di maresciallo maggiore e 1.578 al grado di sergente maggiore dell'Esercito (rispettivamente 700 e 1386 nell'anno precedente); nella Marina avevano conseguito la promozione al grado di capo di seconda classe 521 sottufficiali (312 nel 1982) ed infine nell'Aeronautica un più elevato numero di promozioni (1.682, 1.256 e 1.213) si è verificato nei gradi di maresciallo di terza, di seconda e di prima classe (nell'anno precedente erano state 1.192, 976 e 549).

(32) Con decreti in data anteriore al 30 aprile 1983, infatti, l'Amministrazione ha disposto circa 3.500 nuove nomine.

(33) Il D.P.C.M. 11 ottobre 1983 ha autorizzato l'assunzione di 2.131 unità di personale civile così ripartito: 3 professori delle Accademie militari, 267 docenti a contratto per le scuole militari, 1.861 operai. Con altro decreto in data 13 ottobre 1983 (G.U. n. 287 del 19 ottobre 1983) il Ministero della Difesa è stato autorizzato ad assumere: 8 commissari di leva e 4 unità della carriera direttiva tecnica dei fisici della Marina.

(34) Si rinvia, per altre notazioni, al capitolo III (sezione 2°, parte 2°) della presente relazione, dedicato al personale.

(35) Sezione del controllo n. 1235 del 18 marzo 1983.

trattamento degli incaricati di insegnamento risulta tuttora ancorato a quello dei professori universitari incaricati esterni, la cui categoria è anch'essa in via di esaurimento. La disciplina definitiva del conferimento degli incarichi di insegnamento nelle materie non militari resta perciò subordinata alla revisione degli ordinamenti delle Accademie ed Istituti suddetti, da attuarsi entro il quinquennio dall'entrata in vigore della citata legge n. 382.

È infine da porre in rilievo come, in attesa che si svolgano le elezioni dei rappresentanti del personale, non abbia ancora avuto pratica applicazione la legge 10 maggio 1983, n. 187, che ha previsto la soppressione del Consiglio di amministrazione degli operai e la conseguente unificazione con quello degli impiegati.

Non risulta altresì ancora costituito l'Organo di autogoverno della magistratura militare che, in base all'articolo 15 della legge 7 maggio 1981, n. 180, avrebbe dovuto essere attivato entro un anno dall'entrata in vigore della legge stessa.

d) *Trattamento economico.*

L'assetto retributivo del personale militare è stato modificato, nel volgere di un triennio, dalle leggi n. 312 del 1981, n. 432 del 1981 e n. 869 del 1982 che hanno dato luogo, in sede applicativa, a difficoltà interpretative derivanti soprattutto dall'esigenza di conciliare i nuovi moduli di progressione economica con taluni meccanismi retributivi propri del personale militare.

Tra questi l'articolo 156 del regio decreto n. 2395 del 1923 ancora operante, per effetto dell'articolo 4 della legge n. 869 del 1982, limitatamente agli ufficiali promossi ai gradi della dirigenza dopo il 1° gennaio 1983, stabilisce che agli effetti degli aumenti periodici di stipendio possa computarsi come anzianità di grado quella anzianità complessiva di servizio militare da cui venga detratto un numero di anni prestabilito dalla legge per ciascun grado. Tenuto conto di ciò la Corte (36), nel risolvere una controversa questione retributiva basata sull'interpretazione della norma ora indicata, ha ritenuto che, una volta accertata l'anzianità convenzionale di grado, questa deve tramutarsi direttamente nella nuova progressione economica che si sviluppa per classi e per scatti, in tal modo realizzandosi un sistema misto che comporta d'adattamento di consolidati principi alla nuova dinamica stipendiale prevista dalla più recente disciplina.

Con legge 23 marzo 1983, n. 78 che ha abrogato in massima parte la precedente disciplina (legge n. 187 del 1976) sono state rideterminate, a partire dal 1° gennaio 1983, l'indennità operativa di base spettante a tutto il personale militare e le altre indennità (c.d. fondamentali) legate a specifici impieghi (reparti di campagna, imbarco, aeronavigazione, volo e controllo dello spazio aereo).

Sono state inoltre aggiornate le misure delle varie altre indennità (c.d. supplementari) corrisposte in relazione a particolari servizi disimpegnati dal personale militare (marcia e prontezza operativa, fuori sede e mancato alloggio, unità anfibe e incursori subacquei, pronto intervento aereo, compensi per piloti istruttori di volo o per collaudi ecc.).

La nuova disciplina ha inteso valorizzare, in misura più congrua, i livelli di professionalità, in relazione «alla peculiarità dei doveri che distinguono la condizione militare nelle sue varie articolazioni» (articolo 1), con particolare riferimento ai coefficienti di rischio, di disagio e di responsabilità connessi alle diverse situazioni di impiego.

(36) Sezione del controllo n. 1386 del 10 novembre 1983.

Tra i vari elementi di novità la nuova disciplina ha operato: la riduzione da cinque a tre fasce dei destinatari della indennità di base (37); la rivalutazione in ragione del 20% delle nuove misure mensili delle indennità c.d. fondamentali al compimento di ciascun dei primi quattro sessenni di servizio militare comunque prestato; la computabilità ai fini dell'intera indennità operativa e delle altre fondamentali.

Come altre volte rilevato dalla Corte (38), anche nel nuovo assetto normativo si determinano situazioni retributive differenziate nell'ambito dello stesso grado per l'incidenza di diversi fattori (l'anzianità di servizio, i precedenti servizi operativi, le interconnessioni di vario genere tra l'indennità operativa di base e le altre, comprese le supplementari). Al fine di avere un quadro d'insieme del trattamento economico accessorio del personale militare, l'articolo 1 della legge n. 78 ha posto a carico del Ministero della difesa l'obbligo di presentare al Parlamento, a partire dal 1983, una relazione annuale sull'organico di detto personale in servizio alla data del 31 dicembre, ripartito per F.A., per grado e per posizione di stato, nonché sugli oneri delle retribuzioni del personale militare. A tale obbligo, a quanto risulta, non è stato dato ancora adempimento.

Il personale civile della Difesa, compreso quello dirigenziale, ha usufruito nel 1983 di una indennità di incentivazione che è stata corrisposta sulla base di indicatori di produttività individuati, come previsto dalla legge 10 maggio 1983, n. 188, con determinazione ministeriale assunta d'intesa con le organizzazioni sindacali.

In effetti, nell'attribuire detto indennità, l'Amministrazione ha dato prevalente rilievo al criterio dell'assiduità in servizio integrato, ai fini delle maggiorazioni della misura mensile, da altri elementi quali le particolari condizioni d'impiego e di ambiente di lavoro (39). In tal modo la presenza in servizio ha fatto premio su altri parametri valutativi mentre è auspicabile che, con l'introduzione di più perfette tecniche di misurazione, l'indennità, adeguatamente rideterminata per talune fasce di beneficiari e non più corrisposta con criteri generalizzati di automatismo, possa effettivamente concretarsi in una maggiore resa di produttività e, conseguentemente, in una migliore efficienza dei servizi.

In tema di equo indennizzo, richiamate le notazioni contenute nelle precedenti relazioni, è da rilevare che l'Amministrazione, soltanto a seguito di rilievi istruttori della Corte, si è attenuta al criterio di ridurre l'importo nella misura del 50% nei casi in cui il trattamento di pensione privilegiata era già stato attribuito al dante causa.

Sugli stessi elevati livelli degli anni precedenti si è mantenuto il numero dei decreti concessivi di equo indennizzo (6.580 per il personale militare e circa 1.200 per il personale civile) (40).

Nel corso dell'esercizio sono inoltre pervenuti alla Corte 50 decreti concessivi della speciale elargizione spettante ai familiari dei militari deceduti in attività di servizio (legge 3 giugno 1981, n. 308) e 31 provvedimenti relativi ad incidenti di volo per i quali è stato corrisposto indennizzo privilegiato aeronautico legge 25 maggio 1981, n. 280) (41).

(37) L'indennità di impiego operativo è corrisposta nella misura mensile di lire 200.000 per la prima fascia (che comprende gli Ufficiali ed i sottufficiali con almeno 14 anni di servizio militare); nella misura mensile di lire 150.000 (per la seconda fascia nella quale rientrano i sottufficiali con più di 4 anni e meno di 14 anni di servizio militare) ed infine nella misura mensile di lire 100.000 per i sottufficiali con meno di 4 anni di servizio.

(38) Così nel referto specifico allegato alla relazione per l'esercizio 1981 (volume II, capitolo VIII, pag. 268 e segg.).

(39) L'indennità è stata attribuita, per un massimo di 11 mensilità all'anno, in base al livello retributivo ovvero alle qualifiche funzionali. In dipendenza di particolari condizioni di impiego, l'indennità è stata maggiorata del 20 e del 30% (in base alla ricorrenza delle turnazioni di lavoro o alle condizioni di imbarco) e del 40% per le prestazioni di lavoro rese in condizioni di particolare disagio ambientale (presso alcuni poligoni sperimentali o presso stazioni radio e radar ubicate in località particolarmente isolate). L'indennità di incentivazione e le eventuali maggiorazioni sono state ridotte per ciascun giorno di assenza dal servizio a qualsiasi titolo.

(40) Nell'esercizio precedente erano pervenuti alla Corte n. 7331 e circa 1000 decreti di equo indennizzo riguardanti rispettivamente il personale militare e civile della difesa.

(41) Dei due istituti (speciale elargizione e indennizzo privilegiato aeronautico) si è più ampiamente riferito nelle relazioni relative agli esercizi 1981 e 1982.

Facendo riferimento alle norme sull'equo indennizzo ed agli altri rimedi apprestati dall'ordinamento a ristoro dei danni all'integrità fisica dei pubblici dipendenti, la Corte (42) ha rilevato che non sono consentiti interventi aggiuntivi da parte dell'Amministrazione volti a predisporre ulteriori strumenti risarcitori per infortuni o infermità comunque dipendenti da causa di servizio e per tanto non ha ritenuto legittime le spese effettuate per la stipula di polizze individuali di assicurazione contro rischi aeronautici (voli e lanci in esercitazioni addestrative e dimostrative).

Uno speciale trattamento economico ed assicurativo è stato infine concesso al personale che ha fatto parte della forza militare italiana impegnata in Libano (decreto legge 27 settembre 1982, n. 686, convertito in legge 8 dicembre 1982, n. 820).

Alla spesa iniziale di 6 miliardi va aggiunto, per l'esercizio 1983, l'ulteriore onere di 153 miliardi, per il quale la legge 20 febbraio 1984, n. 11 ha autorizzato il prelevamento dalla contabilità di tesoreria denominata «fondo compensativo delle oscillazioni sulla quotazione dei prezzi dei prodotti petroliferi» (43).

e) Attività assistenziali.

L'Amministrazione militare esplica, in alcuni casi utilizzando il modulo delle gestioni fuori bilancio, un serie di interventi assistenziali sia a carattere collettivo che individuale.

La normativa che ne è a base si limita genericamente alla mera enunciazione del compito istituzionale senza precisare presupposti, natura, modalità e limiti degli interventi (44). Una più compiuta indicazione di questi si evince dai capitoli di bilancio compresi nella rubrica 10 (provvidenze per il personale), alcuni dei quali si riferiscono ad interventi indiretti (esempio capitolo 3101 — acquisto di attrezzature, materili e servizi, arredamento per circoli, sale convegno, di lettura, ecc.), altri ad erogazioni di contributi e sovvenzioni a favore di enti che svolgono attività assistenziali di interesse per le FF.AA. (capitolo 3201) ovvero di circoli e mense militari (capitoli 3206 e 3208). In altri casi poi sono autorizzati interventi diretti nei confronti dei militari in servizio o delle loro famiglie (capitoli 3202, 3203 e 3205) ovvero interventi genericamente volti all'assistenza morale e benessere dei militari in servizio (capitolo 3204).

Gli interventi di quest'ultimo tipo, come è risultato dall'esame dei rendiconti amministrativi, si sono concretati in erogazioni di premi in danaro, talora denominati di operosità, in concessioni di sussidi ovvero in acquisti di pacchi dono e di articoli vari, sulla cui legittimità la Corte (45) si è pronunciata in senso favorevole, nella considerazione che un valore quanto meno dichiarativo è da riconoscere a quelle disposizioni di legge che, sia pure in forma generica, includono le attività assistenziali fra quelle connesse con le funzioni istituzionali della difesa.

(42) Sezione del controllo n. 1334 del 15 aprile 1983.

(43) È da rilevare che la V Commissione bilancio e programmazione della Camera (Bollettino Commissioni 3 novembre 1983) nell'esprimere parere favorevole sul provvedimento, tenuto conto della eccezionalità della situazione, ha osservato che «va salvaguardata in futuro l'esigenza che la copertura di spesa relativa alla gestione di bilancio non avvenga ricorrendo a mezzi di tesoreria o, in subordine, per quanto riguarda il "fondo oscillazione quotazione prezzi prodotti petroliferi", se ne provveda per legge un utilizzo anche per finalità diverse da quella prevista dal decreto legge 26 gennaio 1983, n. 13», convertito in legge 3 marzo 1983, n. 64.

(44) Tra le disposizioni che si richiamano in qualche modo alla materia in esame si ricordano: il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 che riconosce (articolo 24) una funzione residuale dello Stato, rispetto a quella riservata alle Regioni ed ai Comuni, in materia di interventi di protezione sociale prestati ad appartenenti alle FF.AA.; il decreto del Presidente della Repubblica n. 759 del 1965 istitutivo della Direzione generale delle provvidenze per il personale presso il Ministero della difesa; la legge 11 luglio 1978, n. 382 che indica, tra i campi di interesse propri delle rappresentanze militari (articolo 19) quelli della promozione di attività assistenziali, culturali, ricreative e sociali a favore dei militari e delle loro famiglie.

(45) Sezione del controllo n. 1309 del 28 gennaio 1983.

In definitiva gli interventi assistenziali vanno considerati quali strumenti idonei ad assicurare alla collettività militare le condizioni morali e materiali indispensabili per un corretto e proficuo svolgimento dei compiti affidati e, in tale ambito, pur non escludendosi l'ammissibilità di interventi individuali, devono riguardarsi con maggior favore le iniziative di carattere collettivo (esempio: centri assistenziali, ricreativi, culturali, ecc.).

4. Attività contrattuale.

I dati di consuntivo compendiano in 3.653,5 miliardi le somme impegnate dall'Amministrazione della difesa per acquisto di beni e servizi o per esecuzione di lavori, con un incremento di circa 1.353 miliardi (pari al 58,8%) rispetto all'analogo dato relativo al 1982 (miliardi 2.300).

Una valutazione complessiva dei comportamenti tenuti dall'Amministrazione nella scelta del contraente conferma la prevalenza in termini quantitativi del sistema della contrattazione diretta (trattativa privata ed economia) che trova giustificazione in esigenze di celerità degli approvvigionamenti, di riservatezza di taluni acquisti, di specializzazione tecnica delle ditte ma, soprattutto, nella presenza sul mercato talvolta di una sola impresa produttrice di materiali di largo impiego (elettronica, aerei, navi, ecc.) (46).

La normativa di recente introdotta contro il fenomeno della delinquenza mafiosa ha trovato applicazione nella contrattualistica militare. L'Amministrazione, infatti, uniformandosi alle richieste istruttorie della Corte, allega la certificazione comprovante l'assenza di procedimenti o di provvedimenti irrogativi di misure di prevenzione a carico delle ditte aggiudicatrici (legge 23 dicembre 1982). Alcune incertezze derivanti, com'è noto, da indicazioni fornite dal Ministero dei lavori pubblici sono state successivamente superate, a seguito delle istruzioni dettate in materia dal Ministero di Grazia e Giustizia, cui l'Amministrazione militare ha uniformato i propri comportamenti (47).

Per quanto attiene alle anticipazioni di prezzo, le imprese si sono avvalse in numerosi casi delle agevolazioni previste dalla legge di contabilità generale (articolo 12, sesto comma) che, com'è noto, non danno luogo a pagamenti di interessi. Tuttavia le richieste sono state frequenti anche nei casi previsti dal quinto comma della stessa norma (stabilimenti industriali di notevole solidità, stipulazione di contratti per costruzioni di navi o di mezzi di artiglieria, ecc.) sia perchè sulle anticipazioni viene corrisposto soltanto il tasso legale, sia perchè gli inporti anticipati possono superare il 20% del prezzo contrattuale. L'Amministrazione ha in ogni caso escluso le anticipazioni della revisione prezzi.

La disciplina revisionale si è uniformata alle prescrizioni della legge 10 dicembre 1981, n. 741 che, nel corso dell'esercizio, ha avuto più estesa applicazione. Numerose sono risultate le richieste da parte delle imprese di percepire, unitamente agli acconti revisionati, il residuo 15%, previa prestazione di garanzia bancaria o di polizza fideiussoria. Con tale meccanismo di incentivazione è stato consentito alle imprese di accrescere la disponibilità finanziaria mediante la riscossione di crediti non ancora definiti.

(46) Risultano stipulati nel 1983 n. 3779 contratti con il sistema della licitazione privata per un importo di 923,1 miliardi e 1.775 contratti a trattativa privata per un ammontare di miliardi 2.427,6. I contratti conclusi previo esperimenti di appalto concorso sono stati 45 per un importo di miliardi 302,8. Quanto, infine, ai contratti attivi (n. 159), riguardanti vendite di oggetti fuori uso o di cavalli riformati, sfalcio di erba, utilizzazione di poligoni da parte di terzi, ecc., è da rilevare che l'Amministrazione della difesa ha conseguito nel 1983 un introito pari a 6,3 miliardi.

(47) Si richiamano in proposito, la circolare del Ministero dei lavori pubblici 18 gennaio 1983, n. 210/81 (in G.U. n. 85 del 28 marzo 1983) e quella del Ministero di Grazia Giustizia datata 8 giugno 1983, n. 1/2439 (in G.U. n. 174 del 27 giugno 1983). Per una più ampia esposizione dell'argomento, si fa riferimento alla parte 2^a, sez. 1^a, capitolo IV della presente relazione.

Negli appalti di lavori di importo superiore ai 2 miliardi si è data applicazione alla norma della legge n. 741 che subordina la concessione della revisione allo sviluppo esecutivo del programma predisposto dall'Amministrazione militare. Con tale sistema questa ha potuto formulare previsioni di massima circa l'entità degli importi revisionali.

Per taluni contratti la Corte ha mosso osservazioni risultando il programma formulato in modo generico e perciò non idoneo a conseguire le finalità della legge (48).

Per quanto riguarda gli appalti dei servizi ed i contratti di forniture, il Ministero della difesa ha determinato in via generale che la concessione della revisione prezzi sia limitata ai casi in cui i tempi contrattuali di approntamento al collaudo siano superiori ai 120 giorni. La revisione inoltre può operare, secondo una clausola da apporre con gli opportuni adattamenti ad ogni atto negoziale, per la sola parte eccedente l'alea (pari al 5%) dell'importo contrattuale mentre non è applicabile, come inanzi accennato, alle anticipazioni concesse in base all'articolo 12 della legge di contabilità generale e nè può estendersi ai tempi penalizzati.

Lo schema unificato della clausola revisionale obbliga le parti a preventivamente specificare le incidenze percentuali sull'importo contrattuale che si riferiscono alla quota mano d'opera ed alla quota materiali (49).

Quanto infine alle variazioni degli indici e dei costi, queste sono determinate, ai fini dell'effettuazione del calcolo, secondo decorrenze diverse (50).

La materia revisionale ha formato oggetto di controversie per alcune delle quali le parti sono ricorse a lodi arbitrali (51).

Nelle vertenze insorte nell'esplicazione dell'attività contrattuale, l'Amministrazione, a seguito di decisioni dell'Autorità giudiziaria, è stata condannata al pagamento di somme di importo pari a miliardi 1,3. Alcune controversie, infine, sono state definite in via transattiva e l'Amministrazione, per tale esigenza, ha assunto impegni pari a 1,4 miliardi (957 milioni nell'anno precedente) (52).

Il sistema dell'appalto per i servizi di pulizia di alloggi collettivi e di cucina è risultato nel 1983 particolarmente oneroso, avendo comportato una spesa superiore ai 26 miliardi. Va al riguardo confermato che una più efficiente organizzazione logistica dell'apparato militare potrebbe limitare a casi eccezionali il ricorso all'opera di privati.

Oltre a ciò è da rilevare che le attività esplicate dai servizi di Commissariato non appaiono compiutamente inquadrare in un disegno programmatico tale da ridurre la frammentarietà delle forniture e da conseguire condizioni più vantaggiose per l'Amministrazione. Si tratta, in definitiva, come altre volte segnalato dalla Corte, di provvedere unitariamente, con le normali procedure contrattuali, all'acquisizione di beni e servizi che attengono alle esigenze complessive della difesa, escludendo ovviamente soltanto quegli approvvigionamenti che presentino particolarità tali da imporre forniture distinte per ciascuna F.A. ovvero che si riferiscono a capillari esigenze degli enti o distaccamenti.

(48) Alcuni programmi, ad esempio, non consideravano, quale quota di tempo utile per l'ultimazione dei lavori, i giorni di inattività o di rallentamento per avverse condizioni meteorologiche.

(49) Per la revisione dell'importo della mano d'opera si assumono come riferimento i numeri indici delle retribuzioni orarie e contrattuali per categorie di attività economiche riportati sui bollettini mensili pubblicati dall'ISTAT al tempo di esecuzione contrattuale. Per la revisione dell'importo relativo alle quote materiali si tiene conto dei numeri indici dei prezzi all'ingrosso riportati sui bollettini mensili pubblicati dall'ISTAT, riferiti al periodo revisionabile, ovvero riportati dai bollettini pubblicati dalle Camere di Commercio o, eventualmente, dai bollettini governativi esteri.

(50) Nel caso di licitazione privata, si considera la data del verbale di aggiudicazione; nel caso di appalto concorso si fa riferimento alla data della prima seduta del seggio di gara. Si ha riguardo, invece, alla data di congruità del prezzo nel caso di trattativa privata.

(51) In un caso alla società cantieristica, cui era stata affidata la costruzione della nave logistica «Vesuvio», è stato riconosciuto il diritto a percepire la somma di 550 milioni a titolo di revisione prezzi e di interessi bancari maturati.

(52) Gli atti di transazione, in numero di 162, hanno in prevalenza riguardato incidenti automobilistici (n. 114) e di volo (n. 14), con una spesa che si è aggirata rispettivamente sui 310 e 212 milioni. Per altre controversie derivanti da rescissione contratti, disapplicazioni penali, ecc. la spesa sostenuta dall'Amministrazione in via transattiva ha superato gli 800 milioni.

Nel quadro del programma di interventi per la protezione civile sono stati, infine, stipulati contratti di appalto per lavori (potenziamento di caserme per migliorare la capacità di pronto intervento) e per forniture varie (acquisto di scavatori ruotati, di gruppi elettrogeni campali, ecc.). Interventi di maggiore rilievo hanno comportato l'acquisto di due elicotteri e relative parti di ricambio e l'approvvigionamento di due sistemi radar dotati di capacità operativa autonoma da utilizzare per la gestione ed il controllo dei mezzi aerei durante le operazioni di soccorso. Nel primo caso la spesa è stata di miliardi 24,5 mentre, nel secondo, gli impegni, ammontanti a miliardi 35,4, sono stati ripartiti con l'assenso del tesoro nel triennio 1983/1985 (53).

5. Servizi ad economia.

Notevole è stato, come negli anni precedenti, il ricorso alla procedura in economia per l'acquisto di beni e servizi.

La tendenza ad ampliare l'area dell'economia è da porre in relazione, come altre volte rilevato dalla Corte, alla maggiore 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 disposizioni in materia.

Queste, d'altra parte, con riferimento al recente regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1983, n. 939 (54), forniscono una elencazione molto estesa (si da comprendervi quasi tutti i settori che attengono alla struttura tecnico-amministrativa della difesa) delle varie categorie di spese per le quali può operarsi in economia, includendovi anche le nuove esigenze della protezione civile che l'Amministrazione militare è tenuta a soddisfare. In questo modo la procedura in economia è penetrata in nuove aree di attività tanto da porsi in alternativa al sistema dei contratti ad evidenza pubblica.

Il processo di trasformazione in atto esige tuttavia che nella determinazione delle spese da farsi in economia siano tenuti presenti da parte dei funzionari responsabili precisi parametri di valutazione in base ai quali risulti irrealizzabile o praticamente antieconomico, ai fini della funzionalità dei servizi, il ricorso alle più complesse procedure contrattuali che restano, comunque, il modo ordinario di acquisizione di utilità o beni strumentali.

In materia di lavori del Genio, l'Amministrazione della difesa fa ricorso alla procedura in economia per l'esecuzione di opere, spesso di importo molto elevato, in presenza di ragioni di urgenza o di riservatezza (articolo 50 del regio decreto 17 marzo 1932, n. 365). In base ad una prassi più recente va segnalato che il decreto autorizzativo all'esecuzione in economia viene emanato, di solito, quando sia stata individuata l'impresa e siano stati esperiti i vari adempimenti, compresa l'allegazione della certificazione prescritta dalle norme antimafia. Tale procedura consente di quantificare gli oneri con sufficiente approssimazione e di assumere tempestivamente i relativi impegni.

(53) La legge finanziaria 1981 aveva previsto uno stanziamento di 300 miliardi per l'esercizio 1983 dei quali 250 sono stati trasferiti al bilancio 1985. L'originaria dotazione del capitolo 4071 (50 miliardi) è stata poi incrementata, nel corso dell'esercizio, di 9,1 miliardi (prelevamento dal fondo per la protezione civile presso la Presidenza del Consiglio), di 3 miliardi (prelevamento dal fondo per il risanamento e la ricostruzione dei territori colpiti da eventi sismici) ed infine di 3,9 miliardi (riassegnazioni ai sensi del regio decreto n. 263 del 1928).

(54) La nuova normativa ha abrogato il titolo V — servizi ad economia — del regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1976, n. 1076.

6. L'ammodernamento e il potenziamento dei mezzi della Difesa.

Gli interventi straordinari autorizzati dalle leggi promozionali (55) erano finalizzati, com'è noto, ad una serie di realizzazioni previste nei programmi di rinnovamento ed erano legati a proiezioni pluriennali di spesa, in un quadro di compatibilità con la situazione economica nazionale.

Venuti a cessare con notevole anticipo i finanziamenti appositamente previsti per il concorrere di vari fattori (incidenza del tasso di inflazione, perdita di valore della lira nei confronti del dollaro e di altre monete estere, ecc.) si è reso necessario, nel dare attuazione ai programmi già avviati, ricorrere negli anni più recenti a strumenti apprestati dall'ordinamento per finanziare impegni contrattuali eccedenti le disponibilità di bilancio, consistenti nell'assunzione di impegni a valere su più esercizi finanziari. Questi rimedi, tuttavia, in mancanza di rifinanziamento delle leggi promozionali, appaiono inadeguati in quanto, oltre a costituire un fattore di rigidità del bilancio, possono negativamente incidere sulla programmazione degli acquisti, portandola in definitiva a tener conto più della disponibilità dei fondi che degli obiettivi da realizzare.

L'Amministrazione, tra l'altro, siccome le spese militari sono classificate tra quelle correnti, determina la presumibile quantificazione degli oneri da ripartire nei vari anni chiedendo al tesoro apposita autorizzazione, ai sensi dell'articolo 20, quinto e sesto comma, della legge n. 468 del 1978.

Tale situazione, già segnalata nelle precedenti relazioni, si è ripetuta nell'esercizio 1983 in cui le autorizzazioni ad assumere impegni pluriennali fino al 1991 sui capitoli 4011 (Esercito), 4031 (Marina) e 4051 (Aeronautica) hanno raggiunto l'importo di 1.282,8 miliardi. Aggiungendovi le autorizzazioni intervenute negli esercizi precedenti, gli impegni di spesa ascendono complessivamente a miliardi 3.937,1, come emerge dai prospetti allegati.

Fra i programmi di maggiore rilievo finanziario va ricordato quello soggetto a dettami di cooperazione internazionale per la realizzazione di velivoli MRCA. Gli oneri ripartiti negli esercizi dal 1982 al 1988 assommano complessivamente a 2.970 miliardi e sono stati assunti con determinazioni ministeriali, previo assenso del tesoro, in riferimento alla facoltà prevista dall'articolo 20, quinto e sesto comma, della legge n. 468 (56).

L'Amministrazione ha dato avvio, nel 1983, alla seconda fase (57) di sviluppo di un sistema d'arma (denominato Milan) che comporterà, a seguito dell'acquisizione della licenza di produzione con diritto di esclusiva, la progressiva nazionalizzazione del sistema stesso. La spesa complessiva è stata valutata, in un arco di tempo compreso tra il 1983 e il 1991, in 707,8 miliardi che risultano già impegnati a carico del capitolo 4011 (ammodernamento Esercito), mediante ricorso alla procedura prima menzionata (articolo 20 legge n. 468).

Avvalendosi della facoltà prevista in un contratto stipulato con l'Alitalia per l'impianto di un sistema informativo riguardante la gestione e manutenzione dei velivoli «Tornado» l'Amministrazione della difesa si è sostituita alla società predetta nei contratti conclusi con le altre ditte per la fornitura di materiali e mezzi di elaborazione assumendo così la gestione diretta del servizio.

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

(56) Gli impegni assunti a carico dei vari esercizi hanno registrato, per la realizzazione del programma MRCA, questa successione:
anno 1982 miliardi 582,2;
anno 1983 miliardi 738,3,
anno 1984 miliardi 561,1,
anno 1985 miliardi 438,6;
anno 1986 miliardi 307,5;
anno 1987 miliardi 191,3;
anno 1988 miliardi 151,4.

(57) L'approvvigionamento del sistema d'arma ha avuto inizio sin dal 1981 con l'acquisizione all'estero di missili, ricambi ed attrezzature connesse.

Autorizzazioni ad assumere impegni sugli esercizi successivi intervenute nel 1983 (articolo 20 legge n. 468 del 1978)
(in milioni di lire)

Capitoli	A N N I										Totali
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991			
4011	122.822,9	111.712,2	76.832,6	84.200,0	104.020	94.590	119.240	60.150			773.567,7
4031	78.543,0	142.256,3	131.470,0	85.749,3	—	—	—	—			438.018,6
4051	19.181,6	29.097,8	12.685,9	10.227,0	—	—	—	—			71.192,3
Totali ...	220.547,5	283.066,3	220.988,5	180.176,3	104.020	94.590	119.240	60.150			1.282.778,6

Autorizzazioni ad assumere impegni sugli esercizi successivi intervenute nel 1983 e anni precedenti (articolo 20 legge n. 468 del 1978)
(in milioni di lire)

Capitoli	A N N I										Totali
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991			
4011	299.931,3	140.369,3	80.785,4	84.200,0	104.020,0	94.590,0	119.240	60.150			913.286,0
4031	257.758,1	310.395,7	298.330,8	143.607,9	3.065,8	—	—	—			1.013.158,3
4051	711.734,6	588.961,8	351.638,9	206.948,6	151.400,0	—	—	—			2.010.683,9
Totali ...	1.199.424,0	1.039.726,8	730.755,1	434.756,5	258.485,8	94.590,0	119.240	60.150			3.937.128,2

Come già segnalato nella precedente relazione, è in via di esecuzione il progetto volto alla realizzazione di un nuovo caccia tattico leggero denominato AMX che rientra in un disegno di legge di iniziativa governativa riproposto nella nuova legislatura (Senato n. 232 A) (58).

L'onere complessivo per lo svolgimento dell'intera fase di sviluppo (59) è stato rideterminato — a condizioni economiche giugno 1981 e fatte salve le spese per eventuali modifiche — in miliardi 407,1.

Per ciò che attiene, infine, alla funzione consultiva svolta dai Comitati istituiti dalle leggi promozionali, valgono le osservazioni altre volte formulate dalla Corte circa la inadeguatezza dello strumento normativo cui si ricorre (legge annuale di bilancio) per ampliare l'area di competenza e per modificare la composizione degli stessi.

Sarebbe auspicabile in tale settore un intervento legislativo che, in relazione agli obiettivi programmatici che si intendono perseguire, riveda i meccanismi finanziari delle leggi promozionali e provveda, per quanto riguarda i Comitati, alla unificazione delle procedure (60).

7. Ricerca scientifica.

Nell'anno 1983 lo stanziamento del capitolo 7010, iscritto nella parte in conto capitale, ha registrato una disponibilità di miliardi 88,9, di cui 50,4 in conto residui.

Va rilevato che la quota più consistente (54 miliardi) degli impegni assunti in corso di esercizio è stata destinata all'avvio della fase di sviluppo di un programma per la realizzazione di un elicottero controcarro, programma che, aderendo a criteri di ricerca avanzata e di sviluppo, ha consentito l'imputazione della spesa al capitolo predetto. Non può sottacersi peraltro che gli obiettivi finali si inquadrano nelle esigenze di ammodernamento dei mezzi dell'Esercito, tanto è vero che, sull'intera questione, è stato acquisito il parere dell'apposito Comitato.

L'attuazione del programma determinerà, per lo svolgimento dell'intera fase, un onere complessivo che si prevede superiore ai 132 miliardi, per cui sono stati assunti impegni protratti fino all'esercizio 1986.

L'Amministrazione si è avvalsa, in questo caso, della facoltà concessa dall'articolo 25 della legge di bilancio che, come in precedenza esposto, consente l'applicazione a taluni capitoli concernenti spese in conto capitale (61) della procedura prevista per quelle correnti (articolo 20 della legge numero 468) circa l'assunzione di impegni pluriennali.

(58) Il disegno di legge prevede anche due altri progetti per la realizzazione di un elicottero medio pesante (EH-101) e di un sistema campale di trasmissioni (CATRIN).

(59) Al programma AM-X è associato, come riferito nella precedente relazione, il Brasile con il quale, a seguito della stipula nel 1983 di un terzo memorandum di intesa sono state definite le linee generali e le modalità di attuazione dell'intera fase di sviluppo sia per l'attività velivolistica che per quella motoristica.

(60) In due casi il parere del Comitato istituito dalla legge promozionale per l'Aeronautica è stato dato in via di sanatoria, in quanto i progetti di contratto si inserivano in un procedimento di acquisizione di beni iniziato dall'Amministrazione senza avere sottoposto all'esame dell'organo consultivo il relativo progetto d'opera.

(61) Nella tabella D allegata alla legge di bilancio 1983 è compreso il capitolo 7010 (Difesa).

PAGINA BIANCA

Capitolo IX

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.

a) Considerazioni generali.

L'attività del Ministero degli affari esteri - quanto meno nei limiti in cui si è sviluppata attraverso provvedimenti soggetti al controllo della Corte - non presenta per il 1983 caratteri di particolare significatività: tanto l'organizzazione degli uffici, riveduta con il decreto ministeriale 1° giugno 1983, quanto lo stesso tipo di carenze organizzative o funzionali segnalate nelle pagine che seguono appartengono al quadro delle problematiche tradizionali di questa Amministrazione, alle quali si sono aggiunte in tempi recenti quelle relative ai servizi per la cooperazione allo sviluppo.

In relazione a quest'ultimo settore, tuttavia, il Ministero appare chiamato a svolgere, in tempi ravvicinati, un ruolo più preciso ed incisivo, in considerazione delle nuove e inusitate dimensioni della crisi nei bisogni fondamentali che ha colpito un elevato numero di Paesi in via di sviluppo e che richiede un affinamento degli strumenti d'intervento.

Le iniziative non mancano a questo proposito, sia sul piano degli indirizzi programmatici del Governo, per il quale c'è, fra l'altro, «da rinvigorire l'impegno diretto del nostro Paese e da porre rimedio alle lacune e strozzature organizzative che esso presenta», sia sul piano delle proposte concretamente avanzate in sede legislativa (1).

Ciò che tuttavia - pur nel lodevole intento di far presto e di andare incontro adeguatamente alle necessità dell'immediato - sembrerebbe da evitare, è la predisposizione di meccanismi e metodi d'intervento che perdano di vista le esigenze di lungo periodo che il carattere della crisi pone in rilievo.

b) Aspetti finanziari della gestione.

La previsione della spesa del Ministero per il 1983, inizialmente limitata a 1.316,4 miliardi in termini di competenza e a 1.335,5 miliardi in termini di cassa, si è poi definitivamente attestata, per effetto di numerosi provvedimenti di variazione, su 1.618,6 miliardi e, rispettivamente, 1.668 miliardi, con un aumento di circa il 23% e il 25%. Lo scarto tra stanziamenti iniziali e stanziamenti finali - che in passato ha avuto in genere valori sostenuti, raggiungendo nel 1982 circa l'86% - è stato in tal modo contenuto entro limiti che non tolgono attendibilità alla previsione e non mortificano la funzione programmatica del bilancio.

(1) Si vedano le proposte di legge, anche di iniziativa popolare, presentate alla Camera dei Deputati coi numeri 10, 11, 453, 1433, 1511, 1551, 1560, 1576 (IX legislatura).

Rispetto alla previsione definitiva per il 1982 (1.187,5 miliardi) il bilancio in esame segna un incremento del 36%, inferiore a quello (54%) verificatosi nel 1982 rispetto al 1981

Gli impegni complessivi di spesa assunti nell'esercizio 1983 sono stati pari a 1.595,5 miliardi.

Quanto ai pagamenti, essi ammontano a 1.417,5 miliardi in termini di competenza e a 1.409,6 miliardi in termini di cassa e registrano una certa contrazione (88% della previsione definitiva) rispetto al 1982 (93%). È sempre da tener presente, tuttavia, che a formare il predetto importo globale dei pagamenti ha concorso la spesa gravante sul capitolo 4574 (570 miliardi), la quale può considerarsi erogata solo nel senso che è stata versata al «Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo», per essere poi concretamente gestita dall'omonimo «Dipartimento», con le modalità proprie delle gestioni fuori bilancio (2).

Le spese correnti costituiscono parte elevatissima del totale erogato (90% circa); quelle in conto capitale sono prevalentemente assorbite dal contributo in favore dell'Agenzia Spaziale Europea (capitolo 8251: 123,8 miliardi).

Nell'aggregazione per rubriche, è preminente la spesa per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo (rubrica 8^a: 668,5 miliardi, pari al 47% della spesa totale), che attiene sia alle iniziative gravanti sul ricordato capitolo 4574 sia alla partecipazione a iniziative multilaterali assunte da varie istituzioni specializzate dell'ONU e da altri organismi internazionali, destinatari dei contributi allocati in altri capitoli della rubrica. È anche da notare che la rubrica 1^a (servizi generali), alla quale fanno capo gli oneri relativi al personale e al funzionamento della sede centrale, presenta una spesa pari al 10% circa della spesa totale, con una diminuzione rispetto al 1982 (14%) sia in percentuale che in assoluto (3).

I dati della classificazione economica confermano la netta prevalenza dei trasferimenti (65%), in conformità, del resto, ai compiti istituzionali dell'Amministrazione, che comportano interventi di tipo partecipativo e contributivo. Oltre a ciò, l'incidenza delle spese per il personale, che già nel 1982 era diminuita al 26% della spesa globale rispetto al 30% del 1981, è ulteriormente diminuita al 24%.

Sul piano della classificazione funzionale, infine, prevalgono, come di consueto, le spese per le relazioni internazionali (circa l'80%). Va anche qui ricordato che tali spese, per la parte corrente, comprendono quelle relative ai servizi generali del Ministero, ai servizi per le rappresentanze diplomatiche e consolari e agli organismi nazionali e internazionali.

Per ciò che riguarda i residui, all'inizio dell'esercizio 1983 ammontavano a 107,8 miliardi; alla fine, erano di 192 miliardi, dei quali 178 relativi alla competenza.

2. Gestioni fuori bilancio,

Il quadro normativo della gestione del «Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo», affidata all'omonimo «Dipartimento» del Ministero, è stato dettagliatamente fornito nelle precedenti relazioni e, in particolare, nel referto in corso di esercizio inviato al Parlamento il 23 dicembre 1982 e allegato anche alla relazione per il 1982 (4).

Rinviando pertanto ai predetti documenti per ogni informazione relativa al profilo accennato, la Corte si limita qui ad esporre i dati in concreto emersi nell'esercizio del controllo e le considerazioni che essi suggeriscono.

(2) Vedasi il paragrafo successivo. Ove si prescinda dallo stanziamento di cui al capitolo 4574, la percentuale dei pagamenti si riduce a circa l'81% in termini di competenza e al 77% in termini di cassa.

(3) Nel 1983, la spesa per i servizi generali è stata di 145 miliardi in termini di competenza e di 159 miliardi in termini di cassa; nel 1982 era stata, rispettivamente, di 152 e 160 miliardi.

(4) Vol. II, parte I, pagg. 358 e segg..

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

a) Il prospetto che segue (tabella A) illustra i movimenti finanziari verificatisi nell'ambito del «Fondo» nel periodo ricompreso tra l'inizio della sua gestione (ottobre 1979) e il 1983.

Esso (colonne D ed E) indica, a prima vista, un andamento altalenante del rapporto tra spese effettuate e disponibilità del relativo esercizio, rapporto che è dello 0,28% per il 1979, del 71% per il 1980, del 61% per il 1981, del 49% per il 1982 e del 43,5% per il 1983. Se però si tiene conto che, come si è appena detto, la gestione del «Fondo» è iniziata nell'ottobre 1979 e che quindi il dato di spesa di questo esercizio ha un significato parziale, si deve concludere che la capacità di spesa del Dipartimento ha subito, dal 1980 al 1983, una continua diminuzione.

È inoltre da segnalare che, nell'esercizio 1981, alle disponibilità di bilancio di sono aggiunte per la prima volta altre entrate (articolo 12, comma quinto della legge 3 febbraio 1979, n. 38), e precisamente: 405 milioni quale contributo concesso dall'UNICEF per la costruzione di un ospedale in Thailandia; 13,5 milioni per interessi attivi maturati negli esercizi 1979 e 1980 sul conto corrente bancario intrattenuto dal Dipartimento con la Banca nazionale del lavoro; 35,6 milioni per recuperi e rimborsi vari.

TABELLA A

	FONDO PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO (in miliardi)					
	Stanziamen- ti sui capp. 4574 e 8301 disposti da leggi	Entrate affluite al Fondo	Riporto dall'esercizio precedente	TOTALE disponibile Fondo nell'esercizio	Spese effettuate nell'esercizio	DISPONIBILITÀ a fine esercizio
	A	B	C	D (B + C)	E	F (D - E)
1979	(1) 32	32	(2) 6,968	38,968	1,098	37,870
1980	(3) 123,205	47,482	37,870	85,352	60,284	25,068
1981	(4) 81	126,688	25,068	151,756	92,631	59,125
1982	(5) 318,133	348,208	59,125	407,333	199,482	207,851
1983	(6) 571	(7) 572,770	207,851	(8) 780,621	(9) 339,105	(10) 441.516
TOTALI	1.125,338	(11) 1.127,148	—	—	692,600	—

(1) Legge 9 febbraio 1979, n. 38.

(2) Residui, accertati alla data del 21 ottobre 1979, provenienti dai fondi gestiti in base alla legge 15 dicembre 1979

(3) Di cui lire 48 miliardi legge 38 del 1979 e lire 75,205 miliardi legge 3 gennaio 1981, n. 7.

(4) Legge 23 aprile 1981, n. 164.

(5) Legge 30 aprile 1982, n. 188.

(6) Legge 28 aprile 1983, n. 133.

(7) (8) (9) (10) Dato fornito dall'Ufficio di Ragioneria presso il Dipartimento.

(11) Tale ammontare comprende 455,1 milioni pervenuti al Fondo nell'esercizio 1981 a titolo di entrate diverse dagli stanziamenti di bilancio (v. *infra* nel testo).

b) Il rendiconto relativo al 1979 è stato dichiarato regolare dalla Corte il 2 maggio 1983.

In ordine al rendiconto per il 1980 sono state mosse numerose osservazioni all'Amministrazione la quale, tuttavia, nonostante i solleciti, ha dato sinora risposta a una parte esigua di esse; è stato quindi formulato avviso al Ministro, ai sensi dell'articolo 15 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Quanto al rendiconto per il 1981, pervenuto anch'esso con notevole ritardo alla Corte (5), non è ancora intervenuta la relativa pronuncia.

Anche il rendiconto 1982 è stato presentato all'Ufficio di ragioneria presso il Dipartimento con un ritardo di circa 3 mesi (21 giugno 1983) rispetto al termine stabilito dallo articolo 4, primo comma del regolamento approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689 (6); dopo le varie osservazioni e richieste formulate dal predetto Ufficio e le relative risposte dell'Amministrazione, gli atti sono pervenuti alla Corte nel marzo del 1984.

c) La spesa complessiva effettuata nell'esercizio 1981 — per il quale, come si è detto, è in corso l'esame del rendiconto — è stata di 92,6 miliardi. Un'analisi delle singole voci in relazione alla tipologia delle iniziative elencate nell'articolo 14 della legge n. 38/1979 dà le seguenti risultanze (in miliardi) (7):

1) progettazione, fornitura e costruzione impianti, attrezzature e servizi con il concorso finanziario, parziale o totale, dei Paesi interessati e in casi particolari gratuitamente (articolo 14, lettera a).....	6
2) partecipazione ad enti, organismi e fondi internazionali operanti nel settore della cooperazione allo sviluppo (articolo 14, lettera b)	10,5
3) concorso, su richiesta dei paesi interessati, alla realizzazione di studi di programmazione generale e specifica (articolo 14, lettera c)	0,1
4) promozione e sovvenzione, su richiesta dei paesi interessati, di studi e progettazioni di istituti, imprese italiane o esperti, che interessino lo sviluppo di detti paesi (articolo 14, lettera d)	7
5) invio di esperti nei paesi in via di sviluppo, di intesa con i paesi interessati (articolo 14, lettera e)	3
6) selezione e formazione dei cooperanti volontari in servizio civile e promozione del loro impiego (articolo 14, lettera f).....	0,2
7) formazione tecnico-scientifica, professionale e culturale dei cittadini dei paesi in via di sviluppo; organizzazione di programmi di formazione scientifica (articolo 14, lettere g e h)	8
8) concessione di contributi in denaro ad enti e organismi nazionali riconosciuti idonei (articolo 14, lettera i)	15,6
9) aiuti di emergenza o per gravi necessità a favore dei paesi in via di sviluppo (articolo 14, lettera l) (8).....	25,8
10) pubblicazioni, documentazione ed altre iniziative di informazione sulla cooperazione allo sviluppo (articolo 14, lettera m)	0,7
11) organizzazione e partecipazione italiana a congressi e convegni in Italia e all'estero (articolo 14, lettera n).....	0,3
12) varie (competenze per il personale, missioni, acquisti beni strumentali, oneri di funzionamento, ecc.).....	1,8
13) accreditamenti disposti a favore delle Rappresentanze italiane all'estero per attività di cooperazione	14
Totale...	92,6

(5) V. a riguardo la relazione per l'esercizio 1982, vol. II, parte I, pag. 318.

(6) L'Amministrazione ha giustificato il ritardo con l'impossibilità di completare gli elaborati allegati al rendiconto «a causa di gravi inconvenienti verificatisi nelle apparecchiature meccanografiche danneggiate a seguito dei lavori effettuati nelle strutture murarie dei locali occupati dal servizio amministrativo».

(7) Per un'analoga disamina della spesa erogata nel 1980, si veda la relazione della Corte per l'esercizio 1982, vol. II, parte I, pagg. 320 e segg..

(8) Interventi di solidarietà a favore di paesi colpiti da gravi calamità sono stati effettuati anche a carico del capitolo 3120 (166 milioni in conto residui).

La specificazione suddetta mostra come anche nel 1981 sia stato riservato un ruolo di secondo piano alle forme d'intervento previste per esaltare il fattore umano (lettere *e*, *f*, *g* e *h*) del citato art. 14), la cui spesa complessiva (11,2 miliardi) rappresenta solo il 12% circa dell'importo totale (16% nel 1980).

Va poi segnalata la flessione che ha subito in percentuale la cooperazione multilaterale a vantaggio di quella bilaterale, conformemente agli indirizzi generali fissati dal CIPES per gli anni 1981-1983, e cioè:

1) aumento dei versamenti fino a raggiungere, al termine del periodo indicato, la media degli altri paesi membri del Comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE (intorno allo 0,34% del PNL);

2) crescita più che proporzionale della quota da erogarsi attraverso i canali bilaterali e conseguente diminuzione in percentuale del totale dell'aiuto da erogarsi sotto forma di contributi al bilancio di organismi, banche e fondi multilaterali (9).

Sempre con riferimento alla specificazione di cui sopra, è ancora da osservare che la spesa complessivamente sostenuta nel 1981 (92,6 miliardi, comprensivi di 13,7 miliardi trasferiti alle Rappresentanze italiane all'estero) costituisce il 49,12% della spesa inizialmente prevista per il 1981 dallo stesso Dipartimento (188,5 miliardi) ed il 77,29% di quella «impegnata» (119,8 miliardi) cioè accantonata per le specifiche destinazioni (10).

d) L'esercizio del controllo — svolto dalla Corte anche attraverso accertamenti diretti, ai sensi dell'articolo 9, quarto comma, della legge 25 novembre 1971 n. 1041 — conduce a formulare o a ribadire le considerazioni che seguono.

È, innanzitutto, da sottolineare l'urgenza di un regolamento di esecuzione, aggiornato e completo, che espliciti, chiarisca ed integri le disposizioni della legge n. 38/1979. Attualmente, per espressa previsione dell'articolo 46 della legge, continuano ad applicarsi, in quanto compatibili con la nuova disciplina, le norme precedentemente in vigore (in particolare il decreto del Presidente della Repubblica 18 ottobre 1976 n. 1068 recante norme di esecuzione della precedente legge 15 dicembre 1971 n. 1222). Tuttavia, la lontananza nel tempo delle due leggi citate, la diversa configurazione nelle medesime del concetto di aiuto allo sviluppo, lo sforzo per individuare nelle singole fattispecie concrete l'effettiva compatibilità della vecchia normativa di secondo grado con la nuova disciplina legislativa, costituiscono fattori di incertezza e di difficoltà tali da non rendere più procrastinabile l'emanazione di un nuovo regolamento.

In tema, poi, di contenuti del rendiconto del Dipartimento e in relazione ai fondi accreditati alle Rappresentanze diplomatiche, la necessità di conferire effettività e completezza al documento implica l'esposizione, oltre ai movimenti dei fondi, dei fatti concreti di gestione che fanno capo non solo alla Sede centrale ma anche alle Rappresentanze, giacché diversamente, per una parte notevole dei fondi (circa il 14,44%) verrebbe documentato il semplice spostamento dal centro alla periferia. È stata pertanto rappresentata e ribadita all'Amministrazione l'esigenza di allegare al rendiconto predetto i rendiconti amministrativi delle Rappresentanze (che peraltro non sono resi con la richiesta cadenza trimestrale).

Una notazione va fatta, infine, sul ruolo del Comitato direzionale.

Al direttore generale del Dipartimento è stata attribuita dalla legge la gestione della fase operativa e concreta dell'attività di cooperazione allo sviluppo, la quale presuppone una fase di direzione e di programmazione, riservata ad organi collegiali: il CIPES, competente a formulare gli indirizzi della cooperazione allo sviluppo e, tra l'altro, ad effettuare la ripartizione di massima delle disponibilità finanziarie tra i canali multilaterali e quelli bilaterali; e il Comitato direzionale,

(9) Si veda in proposito la relazione del Dipartimento sull'attuazione della politica di cooperazione allo sviluppo nel 1981 e sull'andamento dell'aiuto pubblico allo sviluppo nel 1982, approvata dal CIPES l'8 febbraio 1983 (pag. 11).

(10) Gli importi delle spese programmate e «impegnate» sono tratti dalla relazione dell'Ufficio di ragioneria costituito presso il Dipartimento.

titolare di una competenza generale nel coordinamento della materia e chiamato a formulare le direttive per l'attività del Dipartimento ed i programmi di massa delle iniziative di cooperazione (11).

Ora, è da ritenere che la direzione debba risolversi nella estrinsecazione di una concreta funzione di guida e di impulso che valga a definire l'attività dell'Organo esecutivo, sicché dovrebbero essere evitate enunciazioni e formulazioni generiche — quali si rilevano dalle deliberazioni trasmesse alla Corte — e compiute, invece, valutazioni e scelte il più concrete ed articolate possibili, in ordine agli interessi e alle finalità da perseguire.

È stato, in sostanza, rilevato uno scarso o comunque non congruo risalto dell'effettivo ruolo del Comitato direzionale, giustificato con la ricorrente difficoltà di ordine pratico incontrata nel convocare il Comitato stesso con la frequenza o con la periodicità che le accennate funzioni esigono (l'organo, da quanto risulta, ha tenuto una riunione nel 1979, tre nel 1980, tre nel 1981 e tre nel 1982).

3. *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.*

L'organizzazione degli uffici del Ministero degli affari esteri, ai sensi dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967 n. 18, viene determinata ogni cinque anni con decreto del Ministro, adottato su parere del Consiglio d'Amministrazione. In relazione a tale norma, è stato emanato il decreto ministeriale 1° giugno 1983, che ha sostituito il precedente decreto ministeriale 9 febbraio 1978 e le successive modifiche e integrazioni. Sulla base del nuovo provvedimento, l'organizzazione centrale del Ministero risulta costituita — a parte gli uffici del Segretario generale e del Cerimoniale — da cinque direzioni generali (del personale e della amministrazione, degli affari politici, degli affari economici, dell'emigrazione e degli affari sociali, delle relazioni culturali), dal Dipartimento per la cooperazione e lo sviluppo, istituito con la legge 9 febbraio 1979 n. 38, dall'Ispettorato Generale del Ministero e degli uffici all'estero, nonché dal Servizio stampa e informazione, dal Servizio del contenzioso diplomatico, dei trattati e degli affari legislativi, dal Servizio storico e documentazione e dall'Archivio storico-diplomatico.

In tema di organizzazione, vanno ancora ricordati gli inconvenienti ai quali dà luogo la carenza di personale, specie della carriera diplomatica (12), nella quale alla fine del 1983 risultavano presenti 761 funzionari in rapporto ad un organico di 917 posti, con la conseguente difficoltà per l'Amministrazione di rispettare talune norme di organizzazione (13) e, in particolare, di ricoprire le sedi all'estero (14).

(11) Non va trascurata l'attività più specifica del Comitato direzionale, volta a definire direttamente le singole iniziative di cooperazione affidate da enti, istituti e organismi specializzati attraverso convenzioni di diritto interno, quando l'importo complessivo della spesa sia compreso tra i 250 milioni e i 2 miliardi di lire (le convenzioni di importo superiore sono rimesse all'approvazione del CIPES) (art. 9 ultimo comma lett. B) legge n. 38/1979).

(12) A parte le carenze nell'organico della carriera diplomatica, al 31 dicembre 1983 il personale della carriera direttiva amministrativa (compreso quello del ruolo ad esaurimento) ammontava a 53 unità a fronte di una dotazione organica di 130 posti. Hanno trovato invece normalizzazione la situazione della dirigenza amministrativa (dopo la definizione delle operazioni di promozione alle qualifiche di dirigente superiore e primo dirigente) e della carriera di cancelleria (dopo la definizione, da parte del Consiglio di Stato, di una serie di ricorsi in materia di promozioni).

(13) Quali quelle relative all'attribuzione delle funzioni di «capo ufficio» presso l'Amministrazione centrale a funzionari di grado non inferiore a consigliere di ambasciate (articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967) e al termine di avvicendamento di cui all'articolo 110 del decreto del Presidente della Repubblica citato.

(14) Al 31 dicembre 1983, le rappresentanze diplomatiche prive di titolare erano 9, e 19 gli uffici consolari.

Quanto agli organi collegiali, che largo posto occupano nella struttura organizzativa del Ministero, tralasciando quelli comuni a tutte le Amministrazioni (consiglio di amministrazione, commissione di disciplina, commissioni di avanzamento (15) ecc.), si ricordano qui, sempre in materia di personale, *la Commissione permanente di finanziamento*, che esamina le questioni inerenti al trattamento economico del personale in servizio all'estero, determinando, fra l'altro, i coefficienti di calcolo delle indennità di servizio all'estero e la valuta in cui vengono corrisposte (articolo 172 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967); *la Commissione che fissa la misura degli indennizzi* spettanti al personale in servizio all'estero che abbia subito danni in conseguenza di disordini o fatti bellici (articolo 208 del decreto del Presidente della Repubblica citato); *la Commissione* incaricata della formazione e della tenuta dell'albo degli aspiranti contrattisti cittadini italiani non residenti all'estero (art. 5 della legge 13 agosto 1980 n. 462).

Importante organo consultivo del Ministero è, poi, il *Consiglio del contenzioso diplomatico* (articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica citato), che esprime pareri, in alcuni casi obbligatori, in genere su tutte le questioni che possono sorgere nei rapporti internazionali dello Stato; mentre competenze più limitate ha la *Commissione per gli immobili* adibiti ad uso dell'Amministrazione degli affari esteri (CIMAE, articolo 80 del decreto del Presidente della Repubblica citato), che dà pareri circa la scelta, l'acquisto, la costruzione, il riattamento, la locazione e l'arredamento degli immobili all'estero per uffici, residenze e sedi di istituti scolastici e culturali, o comunque necessari all'Amministrazione.

Nel settore dei rapporti politici internazionali, sono da menzionare il *Comitato interministeriale per i diritti dell'uomo* (decreto ministeriale 15 febbraio 1978), che ha compiti di studio e di preparazione di rapporti e documenti ufficiali dello Stato nella materia, e il *Comitato interministeriale di coordinamento per l'esecuzione degli accordi italo-jugoslavi di Osimo* (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 1975), i cui compiti sono stati prorogati fino a tutto il 1985 (16); nel campo delle relazioni culturali, la *Commissione nazionale per l'educazione, la scienza e la cultura* (istituita in conformità della convenzione di Londra del 16 novembre 1945, che ha dato vita all'UNESCO), i cui compiti — consultivi, informativi ed esecutivi delle deliberazioni dell'UNESCO — sono stati da ultimo precisati con decreto ministeriale 1° marzo 1978; nel campo dell'emigrazione e delle collettività italiane all'estero, il *Comitato consultivo per gli italiani all'estero* (legge 15 dicembre 1971 n. 1221) (17), che «assiste» l'Amministrazione degli affari esteri ai fini della migliore conoscenza dei problemi che interessano le predette collettività e della predisposizione dell'azione per tutelarle, e i *Comitati consolari di assistenza* (articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967), con compiti assistenziali, educativi e ricreativi nonché di coordinamento delle attività di altri enti italiani che svolgono «in loco» opera di assistenza delle collettività italiane; nel campo, infine, della cooperazione allo sviluppo, il *Comitato direzionale* e il *Comitato consultivo*, che operano nel quadro degli indirizzi determinanti dal CIPES e per i quali si fa rinvio alle parti della presente e delle precedenti relazioni dedicate alla gestione del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo.

Nell'esercizio 1983, la spesa per il funzionamento dei predetti collegi (gettoni di presenza, missioni, spese di trasporto) è stata di 37 milioni (capitolo 1104) (18).

(15) Costituita ormai, dopo l'entrata in vigore della legge n. 312/1980, con funzioni limitate alla carriera diplomatica e ai dirigenti amministrativi.

(16) V. la legge 22 dicembre 1982 n. 960.

(17) Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la legge 18 marzo 1976 n. 64, è stato istituito il Comitato interministeriale per l'emigrazione.

(18) L'importo non comprende la spesa per il Comitato consultivo per gli italiani all'estero, per i comitati consolari di assistenza e per i comitati operanti nel settore della cooperazione allo sviluppo, i cui oneri gravano su altri capitoli (535, 3571, 3577, 4574).

b) *Personale.*

Com'è stato riferito nella precedente relazione, la legge 11 luglio 1980 n. 312 — rimasta per lungo tempo inoperante anche in conseguenza di una particolare situazione esistente presso il Ministero (19) — ha trovato attuazione nel 1982, limitatamente peraltro all'inquadramento del personale nelle qualifiche funzionali. Nessuna novità è intervenuta nel corso del 1983, dal momento che i provvedimenti generali (fra i quali quelli attinenti ai profili professionali) che l'impianto della legge presuppone non sono stati emanati (20).

Con il decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1983 è stato modificato l'organico della carriera diplomatica, con l'istituzione di 4 posti nella qualifica di ambasciatore e di 6 posti in quella di ministro plenipotenziario di 1^a classe e la contemporanea soppressione di 30 posti nella qualifica iniziale della carriera. In questa, come si è detto, sono numerosi i posti vacanti e neppure nel 1983 l'Amministrazione ha potuto coprire la totalità di quelli messi a concorso (21).

Quanto al personale a contratto utilizzato presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari — il cui rapporto è regolato dagli articoli 152 - 166 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18/1967 e da altre leggi — il relativo contingente è stato elevato a 1.750 unità, sulla base dell'articolo 14 terzo comma del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980 n. 618, che ha previsto il predetto aumento in relazione ai compiti connessi con l'applicazione delle nuove norme sull'assistenza sanitaria all'estero. La consistenza effettiva del personale in parola, al 31 dicembre 1983, si manteneva peraltro assai al di sotto del contingente (1.039 unità) (22).

Il numero degli impiegati locali non di ruolo, assunti a suo tempo in virtù del regio decreto 18 gennaio 1943 n. 23, è diminuito da 28 unità a 24 unità, delle quali 4 con mansioni di concetto, 3 con mansioni esecutive e 17 con mansioni ausiliarie.

In relazione poi alla legge 25 agosto 1982 n. 604 — che, entrata in vigore alla vigilia dell'inizio dell'anno scolastico 1982 — 1983, vieta l'assunzione di personale precario nelle istituzioni scolastiche e culturali all'estero e in istituzioni straniere d'istruzione (23) — è da far presente che la consistenza del personale non di ruolo che ha prestato servizio nel corso del 1983 è rimasta identica a quella dell'anno precedente (1.709 unità).

Detto personale, qualora in possesso di determinati requisiti, viene immesso in ruolo in base alla citata legge n. 604/1982.

Per ciò che riguarda il personale proveniente dagli ex ruoli unici o da enti pubblici soppressi, alla istituzione dell'apposito ruolo speciale (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1982 n. 1178), con una dotazione organica di 57 posti, ha fatto seguito nel 1983 il concreto inquadramento del personale interessato (24).

Il Ministero degli affari esteri utilizza, infine, 985 unità di personale (25) appartenente ad altre amministrazioni (in posizione di comando, fuori ruolo o distacco), alle quali vanno aggiunti i magistrati ordinari o amministrativi e il personale dello Stato o di enti pubblici che (entro i limiti, rispettivamente, di 3 e 25 unità) prestano servizio presso il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo (articolo 17 legge n. 38/1979).

(19) V. in proposito la relazione per l'esercizio 1982 vol. II, pag. 333.

(20) V. in proposito, *retro*, il capitolo III della Sez. I..

(21) Sono stati infatti nominati «volontari diplomatici» 11 concorrenti per 25 posti messi a concorso (il D.P.R. 27 dicembre 1979 ha sancito l'obbligo di bandire concorsi con frequenza annuale per un numero di posti non inferiore a 25).

(22) Con il D.P.C.M. 11 ottobre 1983, il Ministero degli affari esteri è stato autorizzato ad assumere — in deroga al divieto di cui all'articolo 9 della legge finanziaria per il 1983 — 180 unità di personale a contratto nella rete estera, da utilizzare tassativamente nei settori dell'assistenza sanitaria, della cooperazione allo sviluppo, delle elezioni europee.

(23) Si tratta degli insegnanti o lettori presso università e scuole straniere all'estero di cui all'art. 15 del r.d. 12 febbraio 1940 n. 740.

(24) Per la valutazione dell'anzianità del predetto personale si veda la pronuncia della Sezione controllo Stato del 30 settembre 1983, n. 1371.

(25) La cifra comprende, fra l'altro, 730 fra insegnanti e addetti ad istituti di cultura all'estero e 78 unità di personale del Ministero della P.I. in servizio presso la sede centrale del Ministero degli affari esteri.

In tema di preparazione e di formazione del personale, l'Istituto diplomatico ha organizzato direttamente un corso d'informazione per consiglieri di legazione, mentre sono stati affidati alla Scuola Superiore interpreti e traduttori corsi di lingue per dipendenti di diverse carriere e concessi contributi ad università ed enti che hanno organizzato corsi di preparazione alla carriera diplomatica.

La spesa complessiva (comprendente anche gli oneri per missioni, vitto e alloggio per i partecipanti ai corsi, etc.) è stata di 139,3 milioni (capitoli 4032, 4033, 4036).

L'onere complessivo relativo ai compensi per lavoro straordinario (sia «normale» che in eccedenza) è stato di 1,3 miliardi (capitoli 1004, 1019, 4574); quello per missioni, di 2,7 miliardi (26); quello per equo indennizzo, di 26,3 milioni (27).

Col nuovo sistema adottato per rendere più tempestivo il pagamento delle competenze al personale all'estero — del quale si è fatto cenno nella precedente relazione — l'Amministrazione è riuscita a ridurre i tempi operativi, anche se non pochi sono i casi di «regolarizzazione di assegni» dovuti al mancato rispetto, da parte degli interessati, dei termini fissati per il raggiungimento delle sedi o per il trasferimento dall'una all'altra sede. L'Amministrazione ha peraltro emanato una circolare volta a meglio definire procedure e modalità in materia di trasferimenti.

4. Beni e servizi strumentali.

Sui caratteri generali della normativa che regola l'attività contrattuale del Ministero degli affari esteri non possono che ribadirsi sinteticamente le notazioni formulate nella precedente relazione: tale normativa, da un lato, conferisce ampia possibilità di derogare alle norme di contabilità generale dello Stato, dall'altro, può incontrare limiti operativi nella «lex loci», che può escludere o condizionare persino il ricorso al libero mercato.

Nel corso del 1983 sono pervenuti alla Corte e sono stati registrati 1.420 contratti per un importo di 47,7 miliardi. Frequente è stato il ricorso alla trattativa privata, giustificato dall'Amministrazione con motivi di sicurezza e di riservatezza.

Il sistema «in economia» è stato utilizzato in 227 casi, con un incremento notevole rispetto al 1982 (121 casi) (28).

Sono stati effettuati 21 riconoscimenti di debito (32 nel 1982), giustificati con le ragioni riferite nella precedente relazione (29).

(26) Indennità di missione sono state corrisposte per un importo elevato anche su capitoli non aventi ad oggetto esclusivo, la spesa per missioni (1104, 1577, 2555, 2557, 2568, 3031, 3032, 3034, 3502, 4031, 4032, 4033).

(27) Per le caratteristiche dell'equo indennizzo al personale del Ministero degli affari esteri, si veda la relazione della Corte per l'esercizio 1982, vol. II, parte I, pag. 337, nota 2.

(28) Tale incremento può anche porsi in connessione con l'adozione del regolamento per le spese in economia, approvato con il D.P.R. 7 aprile 1981 n. 346.

(29) Sui limiti di ammissibilità del riconoscimento di debito, si vedano, da ultimo, le pronunce della Sezione controllo Stato 15 aprile 1983, n. 1340 e 2 dicembre 1983 n. 1398. Nel caso del contratto stipulato dal Ministero con la società S.I.T.T.I. di Milano per l'installazione di un impianto criptofonico — nel quale il Consiglio di Stato aveva negato il parere, richiesto dopo l'inizio dell'esecuzione, pronunciandosi in senso favorevole al riconoscimento di debito — l'Amministrazione ha saldato il debito verso la società contraente con due autonome valutazioni dell'«utile verum»: una relativa alla fornitura del materiale e delle apparecchiature (per 616,8 milioni) e l'altra relativa ai lavori d'impianto (155,7 milioni).

5. Attività istituzionale.

Nei limiti in cui l'attività del Ministero degli affari esteri si risolve in provvedimenti soggetti al controllo della Corte e rinviando ai precedenti paragrafi per ciò che attiene alla materia della cooperazione allo sviluppo, dei servizi generali e dei contratti, si formulano qui le seguenti notazioni sull'attività istituzionale dell'Amministrazione, con riferimento, in linea di massima, all'oggetto delle singole rubriche.

In tema di rapporti economici e commerciali — settore nel quale l'unico capitolo (2041) della rubrica 3 prevede, fra l'altro, interventi di penetrazione economico — commerciale — la spesa di 784 milioni (su un miliardo stanziato) denota un limitato spettro d'incidenza dell'attività promozionale. È stata già ripetutamente segnalata, a questo proposito, la necessità di un più adeguato raccordo con l'attività svolta dall'Istituto per il Commercio estero e con le camere di commercio italiane all'estero, che eviti la frammentazione della spesa.

Nel campo delle relazioni culturali con l'estero (rubrica 4), in cui il fine della diffusione della lingua e della cultura italiana viene curato dagli Istituti di cultura e scuole all'estero, la spesa erogata è stata di 99,5 miliardi e, pur essendo aumentata rispetto al 1982 (81,2 miliardi) in assoluto, ha continuato a costituire il 7% circa della spesa totale del Ministero. È sempre da avvertire che detta spesa, da un lato, non comprende l'onere per l'assistenza scolastica agli emigrati (che rientra fra i servizi per l'emigrazione) e dall'altro si riferisce anche agli oneri per il personale delle predette istituzioni.

Per le spese (contributi e acquisti di beni e servizi) relative all'organizzazione di manifestazioni culturali o artistiche e di attività ricreative a favore delle collettività italiane all'estero si avverte l'esigenza di una azione di coordinamento che eviti possibili duplicazioni di spesa nei casi nei quali concorra la competenza sia del Ministero del turismo e dello spettacolo sia di più organi (emigrazione e relazioni culturali) dello stesso Ministero degli affari esteri (si vedano, ad esempio, i capitoli 2555, 2652, 2677 e 3533).

La spesa complessiva per gli organismi nazionali ed internazionali (rubrica 5) ha assorbito nell'esercizio 217 miliardi.

Quanto ai trasferimenti in favore di organismi internazionali — in massima parte spese obbligatorie — l'unita tabella B dà conto sia da quelli propri della rubrica 5 sia di quelli ricadenti in altre rubriche.

La successiva tabella C contiene l'elenco degli enti di diritto interno beneficiari di contributi (anche qui la spesa pertiene a varie rubriche).

Sui caratteri di questi ultimi contributi — ora obbligatori ora in vario modo discrezionali — si è riferito nelle precedenti relazioni, in particolare per ciò che riguarda gli enti vigilati e l'Istituto agronomico d'Oltremare, per il quale si ribadiscono le considerazioni già formulate. Si aggiunge qui che, per il periodo 1983-85, la revisione della tabella degli enti di cui alla legge 28 dicembre 1982 n. 948 è stata operata con il decreto del Presidente della Repubblica 13 gennaio 1984, attualmente all'esame della Corte.

Quanto, infine, ai servizi per l'emigrazione (rubrica 6), la relativa spesa (27 miliardi) continua a costituire il 2% circa della spesa globale del Ministero. È da tener presente, a questo proposito, che la legge 21 dicembre 1978 n. 845 ha operato una ripartizione di competenze in materia di formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero: spetta al Ministero del lavoro e della previdenza sociale «l'istituzione e il finanziamento delle iniziative di formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero, alla cui vigilanza e gestione provvedono gli uffici del Ministero degli affari esteri».

TABELLA B

**TRASFERIMENTI IN FAVORE DI ORGANISMI
INTERNAZIONALI O SOVRANAZIONALI**

RUBRICA «RELAZIONI CULTURALI CON L'ESTERO»

ENTE	CAPITOLO	PAGAMENTI (in milioni)
Associazione internazionale di archeologia classica	2661	6
U.N.E.S.C.O.	2663	9.032
Ufficio intergovernativo petr l'informatica	2664	3.060
Centro internazionale di studi per la conservazione ed il restauro dei beni culturali	2665	90
Istituto universitario europeo di Firenze	2666	1.487
Partecipazione italiana alla Convenzione sulla protezione del patrimo- nio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972	2676	90
Organizzazione Mondiale del Turismo	2678	150
TOTALE		13.915

RUBRICA «ORGANISMI NAZIONALI ED INTERNAZIONALI»

ENTE	CAPITOLO	PAGAMENTI (in milioni)
Istituto internazionale del freddo	3101	27,5
Accordo generale sulle tariffe deganali e sul commercio (Ginevra 30 ottobre 1947)	3102	1.662
Corte permanente di arbitrato dell'Aja	3103	4
O.N.U.	3105	40.057
F.A.O.	3106	9.694
Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico	3107	1.241
Conferenza dell'Aja sul diritto internazionale privato	3108	42,7
Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato	3109	150
Commissione internazionale dello stato civile	3110	5

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: RUBRICA «ORGANISMI NAZIONALI ED INTERNAZIONALI

ENTE	CAPITOLO	PAGAMENTI (in milioni)
Consiglio d'Europa	3111	10.711
Istituto Italo-Latino-Americano	3116-3117-3118	2.011
Comitato consultivo internazionale del cotone	3121	31,5
Conferenza sulla sicurezza e cooperazione europea	3132	471
Comitato e Commissioni internazionali per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale	3135	8,3
Agenzia internazionale per l'energia	3138	351
Partecipazione all'accordo internazionale sul caffè adottato a Londra il 3 dicembre 1975	3139	173,5
Organizzazione europea di studi fotogrammetrici sperimentali	3140,	0,7
Partecipazione al negoziato per la riduzione delle forze in Europa centrale	3141	98
Fondo europeo per la gioventù	3146	204
Governo della Repubblica di Malta	3171	15.960
Organizzazione internazionale per la gomma naturale	3174	2.483
Organizzazione europea per le ricerche astronomiche nello emisfero australe	3175	4.369
Agenzia spaziale europea	8251	123.840
TOTALE RUBRICA . . .		213.933,2

**RUBRICA «SERVIZI PER L'EMIGRAZIONE
E LE COLLETTIVITÀ ALL'ESTERO»**

ENTE	CAPITOLO	PAGAMENTI (in milioni)
Organizzazione internazionale del lavoro	3573	5.612
Comitato intergovernativo per le migrazioni europee	3574	1.118
TOTALE RUBRICA . . .		6.730

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RUBRICA «COOPERAZIONE CON I PAESI IN VIA DI SVILUPPO»

ENTE	CAPITOLO	PAGAMENTI (in milioni)
Centro internazionale di alti studi agronomici mediterranei	4572	1.185
Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale	4573	3.000
Centro internazionale di perfezionamento professionale e tecnico di Torino	4577	3.200
Comitato internazionale della Croce Rossa	4579	1.000
Istituto di ricerca delle Nazioni Unite per la difesa sociale (UNSDRI)	4590	500
Fondo Nazioni Unite per l'ambiente	4581	480
Agenzia delle Nazioni Unite per lo sviluppo (UNDP)	4582	40.976
Agenzia delle Nazioni Unite per gli aiuti ai rifugiati palestinesi (UNRWA)	4583	2.000
Istituto di ricerca e di addestramento delle Nazioni Unite (UNITAR)	4584	50
Programma alimentare mondiale delle Nazioni Unite (PAM)	4585	24.800
U.N.I.C.E.F.	4586	21.307
Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNMCR)	4587	3.550
Fondo delle Nazioni Unite per le attività relative alla popolazione (UNFPA)	4589	3.000
Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale	4591	10.000
Ufficio delle Nazioni Unite per il Sahel	4594-4609	500
Fondo delle Nazioni Unite per il controllo dell'abuso della droga (UNFDAC)	4597	150
Fondo speciale per i volontari delle Nazioni Unite	4598	200
Fondo delle Nazioni Unite per lo sviluppo di capitali	4605	3.000
Società per lo sviluppo internazionale	4607	150
Fondazione internazionale per lo sviluppo alternativo (IFDA)	4608	300
TOTALE RUBRICA		119.348

TABELLA C

TRASFERIMENTI AD ORGANISMI DI DIRITTO INTERNO

ENTE	Capitolo	Trasferimenti (in milioni)	Anno di inizio della eventuale erogazione periodica	Altre eventuali erogazioni	ANNOTAZIONI
Istituti italiani di cultura all'estero	2652	935			
Scuole non governative all'estero	2653	197			
Centri e fondazioni culturali	2654	6			
Università degli studi .	2654	7			Borse di studio, sussidi concessi per le finalità di cui alla lettera <i>b</i> della legge 87/77 e per assistenza a cittadini italiani residenti all'estero che si recano in Italia per motivi culturali e scientifici.
Associazioni, enti e centri con finalità culturali	2655	64			
Centro camuno di studi preistorici	2656	4,5			Sussidi per missioni scientifiche, archeologiche ed etnologiche all'estero
Università e istituti superiori	2656	32,4		7 milioni sul cap. 2654	
ISMEO	2656	10			
Scuola archeologica di Atene	2656	19			
Associazioni, enti e fondazioni culturali . .	2677	9			Contributi per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre ecc. Contributi per attività e studi sul gruppo etnico italiano in Jugoslavia
Università degli studi .	2677	171			

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: Tabella C

ENTE	Capitolo	Trasferimenti (in milioni)	Anno di inizio della eventuale erogazione periodica	Altre eventuali erogazioni	ANNOTAZIONI
Maison de l'Italie presso la città universitaria di Parigi	2682	100			Legge 10 dicembre 1980, n. 867
Associazioni di tutela degli emigrati a carattere nazionale . .	3571	895			Contributi per l'assistenza delle collettività italiane all'estero
Centro studi sull'emigrazione	3571	138			Contributi per l'assistenza delle collettività italiane all'estero
Comitati consolari di assistenza (varie sedi)	3571	1.928		334 milioni sul cap. 3577	Contributi per l'assistenza delle collettività italiane all'estero
Associazioni a carattere regionale (es. abruzzesi, pugliesi all'estero)	3571	97		8 milioni sul cap. 3577	Contributi per l'assistenza delle collettività italiane all'estero
Associazioni combattentistiche	3571	38			Contributi per l'assistenza delle collettività italiane all'estero
Case d'Italia all'estero	3571	50			Contributi per l'assistenza delle collettività italiane all'estero
ACLI	3571	327 171		247 milioni sul cap. 3577	Contributi per l'assistenza delle collettività italiane all'estero
Federazione Associazioni italiani emigrati in Germani	3577	200			Contributi per l'assistenza scolastica degli italiani all'estero

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Segue: Tabella C

ENTE	Capitolo	Trasferimenti (in milioni)	Anno di inizio della eventuale erogazione periodica	Altre eventuali erogazioni	ANNOTAZIONI
Patronati vari collegati con sindacati	3577	577		80 milioni sul cap. 3571	Contributi per l'as- sistenza scolasti- ca degli italiani all'estero
Missioni cattoliche . . .	3577	541			Contributi per l'as- sistenza scolasti- ca degli italiani all'estero
Comitati assistenza scolastica italiani al- l'estero - varie sedi . .	3577	3.416		162 milioni sul cap. 3571	Contributi per l'as- sistenza scolasti- ca degli italiani all'estero
Ente formazione lavo- ratori italiani - varie sedi	3577	352			Contributi per l'as- sistenza scolasti- ca degli italiani all'estero
Istituto Agronomico per l'Oltremare	4571	2.300			Legge 30 aprile 1982, n. 188
Istituto Italo-africano . .	4576	600			Legge 31 marzo 1980, n. 142
Istituto per le relazioni dell'Italia con l'Afri- ca, l'America Latina e il Medio Oriente (IPALMO)	4578	370			Legge 3 gennaio 1981, n. 7. Legge 28 dicembre 1982, n. 948.

Capitolo X

MINISTERO DELLE FINANZE

1. Considerazioni generali ed aspetti finanziari delle gestione.

1. a) Considerazioni generali.

Nell'esercizio 1983 e nei primi mesi dell'anno in corso si è estesa la già diffusa consapevolezza della non più dilazionabile risoluzione dei problemi che, sul piano della politica e dell'Amministrazione tributaria, ostacolano l'allineamento del nostro Paese tra quelli più evoluti.

È generale convinzione infatti che i più gravi limiti della graduale riforma fiscale attuata nello scorso decennio sono da ravvisare nell'errato criterio metodologico seguito, di trasformare cioè incisivamente il nostro sistema tributario senza adeguare correlativamente la necessaria strumentazione.

Tale consapevolezza si traduce nella diffusa aspettativa che, contestualmente alla prosecuzione di ulteriori essenziali interventi normativi concernenti l'ordinamento tributario ed alla emanazione di appositi testi unici, (1) si affronti il passaggio a quella che comunemente è denominata la seconda fase della riforma, ai fini dell'adeguamento delle strutture agli obiettivi di politica fiscale fissati dal legislatore.

Ed è al riguardo di tutta evidenza che la complessità e la difficoltà di tale compito non possano più motivarne l'ulteriore rinvio, senza gravi pregiudizi per l'equilibrio finanziario del Paese, in una fase che richiede l'inevitabile ampliamento del prelievo tributario da conseguire però in significativa misura mediante l'assorbimento, possibilmente completo, dell'area di evasione fiscale.

Che l'efficienza delle strutture finanziarie del resto sia condizione del conseguimento di ogni obiettivo di politica tributaria (e tanto di quelli volti alla riduzione dell'area di evasione) si dimostra vero anche in relazione al buon esito di quelle riforme attinenti direttamente ad ordinamenti solo di riflesso connessi a quello tributario, come quello relativo al processo penale tributario, attivato di norma dagli organi ministeriali (modificato, com'è noto, a seguito della soppressione della cosiddetta «pregiudiziale tributaria»).

La ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria certamente si presenta complessa perchè, come sarà confermato dall'analisi contenuta nel successivo paragrafo 3), essa investe le strutture operative di tutti i settori nonchè le varie fasi del prelievo tributario, ma indubbiamente, in proporzioni più gravi, quella dell'accertamento.

(1) Risponde all'esigenza dell'armonizzazione delle diverse discipline settoriali in cui l'ordinamento tributario si articola a seguito delle varie tappe della riforma intervenuta durante lo scorso decennio la recente legge n. 68 del 12 aprile 1984, con la quale è stato ancora prorogato a tutto il 1985 il termine per l'emanazione dei testi unici, che ultimamente era stato prorogato fino al 31 dicembre 1983 con l'articolo 48 della legge n. 146 del 1980. L'attività legislativa delegata in particolare riguarderà la materia dell'IRPEF, dell'IRPEG, dell'IVA, dell'imposta di registro e dell'accertamento. È stata a tal fine ugualmente prorogata la durata dell'apposito Comitato tecnico per l'attuazione della riforma tributaria.

A tal fine gli interventi legislativi da attuare si articolano in una graduatoria di urgenze, nella quale prioritari sono quelli volti a consentire recuperi di unità operative di rango dirigenziale (2).

Ugualmente prioritaria è peraltro l'esigenza di predisporre iniziative volte a rendere effettivi tutti i posti istituiti nei vari ruoli, mediante la eliminazione delle varie norme concernenti particolari «indisponibilità di posti» (3).

Il programma di medio periodo concerne poi iniziative che valgano a restituire alla funzione accertatrice varie unità di personale - ora utilizzato in altre attività d'istituto diverse dall'accertamento - e che presuppongono perciò la realizzazione di gradualmente ma coordinati programmi di meccanizzazione e di automazione nonché la istituzione generalizzata dei centri di servizio e comunque di organismi di memorizzazione (di dati) e di archiviazione (di documenti).

All'attuazione su scala generalizzata di moderne procedure automatizzate non può non affiancarsi un'intensa ed estesa attività di formazione e di aggiornamento del personale (da destinare all'accertamento) mediante un ruolo più dinamico ed incisivo della Scuola centrale tributaria (4).

Certamente la fase più difficile è costituita da quella definitiva, nella quale ridisegnare il fabbisogno umano, complessivo ed articolato secondo i vari settori, compota in definitiva consapevolezza della necessità di innovazioni anche radicali in tema di istituti giuridici ed economici e di procedimenti di selezione.

L'anzidetto programma, proprio perchè complesso, si presenta meglio fattibile ove articolato in interventi legislativi gradualmente ma coordinati, ed in effetti tale ipotesi di strategia - del resto espressa al massimo livello dallo stesso Ministro delle finanze in sede parlamentare - rende ragione dell'attuale doverosa ponderazione sottesa alla non avvenuta ripresentazione del disegno di legge governativo sulla ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria nel suo complesso, già all'esame del Parlamento nella precedente legislatura (5).

L'esigenza di coerenza nel loro insieme delle varie necessarie tappe legislative potrebbe suggerire poi, l'opportunità di una continuità di indirizzo politico del Ministero durante il periodo - prevedibilmente triennale - di detto impegno normativo, nelle linee di fondo di una deliberazione parlamentare di apposito rapporto sul programma di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria, che valga soprattutto come direttiva politica nella successiva e articolata proposizione da parte del Governo delle necessarie singole misure legislative o anche amministrative.

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

La previsione definitiva della spesa per il 1983 è stata di 9.846 miliardi, 7.476 miliardi nell'esercizio precedente) con un aumento quindi del 31,7 per cento e si connota, come di consueto, per la sua quasi integrale appartenenza al titolo I: 9.515,6 miliardi, pari al 96,7 per cento (99,3 per cento nel 1982).

L'aspetto di maggiore novità è costituito dalla istituzione del capitolo 1382, denominato «Fondo per provvedere alle necessità di potenziamento dell'Amministrazione finanziaria» con

(2) In tale chiave si colloca, il disegno di legge n. 433/S diretto a consentire il passaggio del personale della carriera direttiva nei ruoli dirigenziali, ove le carenze si attestano su una percentuale media del 30%. Tale obiettivo, peraltro, è perseguito, su un piano generale, con l'analogo disegno di legge n. 640/S, ma ragioni di urgenza hanno suggerito l'autonoma iniziativa legislativa per la dirigenza finanziaria.

(3) Tale fenomeno in realtà riguarda anche la generalità delle altre Amministrazioni.

(4) Si rinvia alle considerazioni svolte nel successivo paragrafo 3. c. in relazione alle economie concernenti lo stanziamento per il funzionamento della Scuola centrale tributaria.

(5) Atto n. 1114/S e Atto n. 2978/C.

uno stanziamento di 310 miliardi, che trae origine dall'articolo 7, primo comma del decreto legge 30 settembre 1982, n. 873, con il quale, peraltro, la spesa era stata autorizzata per 500 miliardi (6).

In applicazione dell'articolo 5, settimo comma della legge di bilancio n. 133, con apposito decreto del Ministro del tesoro, emanato solo il 20 giugno 1983, l'indicato stanziamento - che figura nella categoria IX (somme non attribuibili) - è stato trasferito in parte in aumento a capitoli già esistenti e in parte a capitoli di nuova istituzione, in relazione alle necessità di potenziamento delle strutture dell'Amministrazione finanziaria, individuate nelle lettere a), b), e c) del primo comma dell'articolo 7 dell'indicato decreto legge n. 688.

In particolare i 310 miliardi di competenza ed i 65 miliardi di cassa del capitolo 1382 sono stati ripartiti in 18 capitoli (14 dei quali di nuova istituzione), tutti concernenti spese di parte corrente, tranne uno (7904), cui è stato destinato il 60% dello stanziamento (196 miliardi) ai fini in particolare dell'acquisto o costruzione di fabbricati da destinare a sedi di uffici centrali e ad alloggi di servizio per la Guardia di finanza e per il personale delle dogane di confine (7).

I capitoli di parte corrente - ad eccezione del capitolo 3001, che concerne il trattamento economico del personale della Guardia di finanza - riguardano tutti spese per l'acquisto di beni e servizi (categoria IV) di competenza di nove direzioni generali (8).

Come è dato riscontrare, il Ministero, nella ripartizione dello stanziamento effettuato dopo sette mesi dall'emanazione della legge, ha ritenuto di non attenersi a un criterio di concentrazione delle risorse nell'ambito delle finalità previste nell'articolo 7 del citato decreto legge n. 688, procedendo invece ad una assegnazione generalizzata a tutti i vari settori del Ministero stesso di aliquote del fondo stanziato, conseguentemente per singoli importi di esigua entità.

La indicata frammentazione avrebbe dovuto almeno manifestarsi efficace in termini di rapidità di decisione di spesa, cosa che, invece, non si è verificata, tanto che con apposita iniziativa legislativa (atto n. 427/S), è stata prevista la possibilità dell'impegno di tale stanziamento anche nel 1984, al fine di evitare una economia di spesa (9).

Tali vicende confermano che nella prospettiva del potenziamento delle strutture del Ministero è necessario che gli obiettivi da individuare prioritariamente in sede legislativa abbiano riguardo non soltanto ai mezzi e alle attrezzature, ma al personale e soprattutto ai sistemi di organizzazione dello stesso.

In applicazione poi della disposizione contenuta nel comma quarto dell'articolo 5 della legge di bilancio, lo stanziamento di 20 miliardi iscritto nel capitolo 4797 per l'istituzione e il funzionamento dei centri di servizio (10) è stato ripartito come segue con decreti del Ministro del tesoro: in ragione di 16 miliardi è stata incrementata la dotazione del capitolo 4671 (spese per l'ampliamento e il funzionamento dei centri di servizio, e in ragione di 4 miliardi quella del capitolo 7091 (costruzioni e acquisto di stabili e terreni, costruzioni di immobili per centri di servizio).

(6) Detto importo, iscritto nel bilancio di previsione solo per 440 miliardi, è risultato ridotto a 310 miliardi per effetto dell'art. 21, primo comma, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (L. n. 638/83) salva, peraltro, l'utilizzabilità della quota differenziale di 190 miliardi nell'esercizio 1984.

(7) Il capitolo 7904, che fa parte della Rubrica IX — Demanio ha riguardo anche alla costruzione di fabbricati da destinare ai Centri di servizio, al Servizio centrale degli ispettori tributari e alla Scuola Centrale tributaria. Va segnalato che dette spese, relativamente alle dogane, avrebbero potuto trovare allocazione nell'esistente capitolo 8203 della Rubrica XI (Dogane), cat. X, le spese relative alla Guardia di finanza in apposito capitolo da istituire nell'ambito dell'esistente Rubrica VI mentre quelle relative alla Scuola centrale tributaria e al SECIT avrebbero dovuto comportare l'istituzione di apposite rubriche (la II e la XV) nel Titolo II.

(8) In particolare trattasi delle Rubriche I - Servizi Generali (cap. 1103, 1104); VI - Guardia di finanza (cap. 3093, 3095, 3101 e 3131); VII - Catasto (cap. 3467); VIII - Tasse (cap. 3862, 3863); IX - Demanio (cap. 4300); X - Imposte dirette (cap. 4673, 4674); XI - Dogane (cap. 5394, 5395); XII - Organizzazione dei servizi tributari (cap. 6048) e XIII - Contenzioso (cap. 6418).

(9) Tale facoltà è prevista anche in relazione allo stanziamento disposto nel 6° comma dell'art. 7 del D.L. n. 688, relativo agli oneri connessi alla stipulazione dei contratti e delle convenzioni per il completamento e la conduzione tecnica del sistema informativo dell'Amministrazione finanziaria. Come già anticipato nella precedente relazione, una convenzione è stata stipulata con la SOGEI il 29 aprile 1983 dell'importo di 604,6 miliardi per il quinquennio 1983-1987 (cfr. vol. II pag. 443).

(10) Si rinvia al successivo paragrafo 3° per notazioni concernenti la gestione dei capitoli relativi ai centri di servizio.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNI	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.			
	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %	IMPORTO	INDICE %		
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI																				
(PER ANNO DI LEGGE)																				
TITOLO I SPESE CORRENTI																				
1976	4.335	100	6.914	100					6.771	100	4.808	100	777	100	305	100				
1977	6.892	113	12.804	185				6.033	126	5.774	118	18,14	922	119	132	43	56,8-			
1978	5.056	116	3.004	7.291	148	19,24		7.202	151	6.710	137	18,24	1.346	173	199	65	50,85			
1979	3.252	75	35,44	4.348	88	40,44		4.204	88	3.428	70	48,9-	2.191	282	496	163	149,66			
1980	3.355	81	7,84	5.043	103	16,04	1980	4.847	102	4.742	97	38,34	2.175	280	77	25	84,4-			
1981	6.785	110	36,54	6.518	133	29,24		6.394	134	6.098	125	28,54	2.904	374	82	26	95,2-			
1982	6.203	143	29,64	7.421	151	13,94		7.376	155	6.522	133	7,04	3.494	450	31	21	92,24			
1983	7.745	179	24,84	9.516	194	28,24		9.076	190	8.115	166	24,44	4.353	560	335	111	311,84			
TOTALE																				
TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE																				
1976	11	100	14	100				14	100	3	100		32	100	17	100				
1977	12	113	13,16	13	91	9,0-		13	91	6	187	87,04	32	101	15	88	11,8-			
1978	12	115	1,44	26	185	103,24		26	185	5	143	23,7-	53	166	31	180	124,64			
1979	12	115	0,04	19	137	25,7-		19	137	6	128	10,5-	63	196	43	253	39,64			
1980	50	472	31,34	140	1009	634,24	1980	140	1009	6	174	36,44	194	608	163	946	278,54			
1981	13	122	74,1-	104	750	25,6-		136	750	32	929	433,44	252	791	208	1209	274,94			
1982	63	408	233,14	55	398	46,9-		49	355	37	1069	15,14	260	817	198	1149	4,9-			
1983	110	1037	154,54	331	2385	498,74	1983	331	2385	84	2410	125,54	493	1548	304	1771	54,14			
TOTALE																				

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

CC-11-24-03

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**MINISTERO DELLE FINANZE
SERIE STONICHE DELLE SPESE PER TITOLI**
per l'anno di legge

ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI		
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	AL 31 DICEMBRE	STANZA AL 31 DIC.	
	IMPOR- TO	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	IMPOR- TO	INDICE	IMPOR- TO	INDICE
1974	4.346	100	-	4.927	100	-	4.749	100	-	4.892	100	5.781	100	322	100
1977	4.904	113	12,84	6.129	124	24,44	6.046	126	26,34	6.781	118	6.715	117	147	46
1978	5.048	116	2,94	7.316	148	19,44	7.228	151	19,54	7.715	137	8.432	170	239	71
1979	3.244	75	35,3	4.347	89	40,34	4.223	88	41,64	4.432	70	4.768	97	536	167
1980	3.555	82	6,94	5.183	105	16,74	4.987	104	18,14	5.126	97	5.126	105	242	74
1981	4.798	110	34,94	6.622	134	27,84	6.498	136	30,34	6.126	125	6.126	125	252	78
1982	6.247	144	36,24	7.476	152	12,94	7.423	155	14,34	8.126	134	8.126	134	279	87
1983	7.853	181	25,74	9.846	200	31,74	9.406	197	28,74	8.198	168	8.198	168	643	199
TOTALE															

TOTALE COMPLESSIVO

ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE
	IMPOR- TO	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE
1974	4.346	100	-	4.927	100	-	4.749	100	-	4.892	100	-	4.892	100	-	5.781	100
1977	4.904	113	12,84	6.129	124	24,44	6.046	126	26,34	6.781	118	18,14	6.715	117	46,54	239	71
1978	5.048	116	2,94	7.316	148	19,44	7.228	151	19,54	7.715	137	61,14	8.432	170	134,64	536	167
1979	3.244	75	35,3	4.347	89	40,34	4.223	88	41,64	4.432	70	5,14	4.768	97	24,24	242	74
1980	3.555	82	6,94	5.183	105	16,74	4.987	104	18,14	5.126	97	33,24	5.126	97	55,54	252	78
1981	4.798	110	34,94	6.622	134	27,84	6.498	136	30,34	6.126	125	29,04	6.126	125	33,24	279	87
1982	6.247	144	36,24	7.476	152	12,94	7.423	155	14,34	8.126	134	19,04	8.126	134	19,04	279	87
1983	7.853	181	25,74	9.846	200	31,74	9.406	197	28,74	8.198	168	25,04	8.198	168	25,04	643	199
TOTALE																	

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

CC-11-11-03

Anche nel 1983 la Rubrica XV (Comitato di coordinamento del servizio generale degli ispettori tributari) risulta costituita di un unico capitolo (6801), mentre essa dovrebbe essere articolata in capitoli afferrenti quanto meno a due categorie (11), la seconda (personale in attività di servizio) e la quarta (acquisti di beni e servizi) in relazione alle due significative spese, quelle cioè per stipendi, compensi di lavoro straordinario e indennità di missione e quelle relative al fitto dei locali e acquisti di mezzi tecnici, arredi e attrezzature.

Non è risultato munito di uno stanziamento alcuno il capitolo di nuova istituzione 2751 - che trae origine dall'articolo 23 della legge 2 agosto 1982, n. 528 - dal quale affluisce al fondo di previdenza per il personale del Ministero delle finanze la somma corrispondente alla trattenuta dell'1% sulle vincite al gioco del lotto.

In relazione poi ai profili sulle risultanze della gestione emergono i seguenti dati concernenti gli impegni, i pagamenti e i residui, che si passa ad esaminare distintamente nella loro complessiva consistenza e nella loro articolazione in ciascuno dei due titoli, sotto il profilo della classificazione economica.

A fronte di 9.515,6 miliardi di stanziamenti di spesa di parte corrente (7.420,9 nel 1982), gli impegni sono risultati 9.075,7 miliardi - contro i 7.375,6 nell'esercizio precedente - e i relativi pagamenti 5.878,7 miliardi (4.853 nel 1982).

Sullo stanziamento di competenza per spese in conto capitale, definitivamente costituito di 330,7 miliardi circa - contro i 55,2 nell'esercizio precedente - sono stati assunti impegni per 330,65 miliardi ed effettuati pagamenti per 17,98 miliardi (rispettivamente 9,2 miliardi e 3,2 miliardi nel 1982).

Alla fine dell'esercizio i residui sono risultati di 4.349,6 miliardi (3.574 alla fine del 1982) per spese correnti e di 493,3 miliardi per spese in conto capitale e quindi con una differenza complessiva in più di 970,4 miliardi rispetto all'inizio dell'esercizio (3.872,6 miliardi).

L'ammontare definitivo dello stanziamento complessivo di cassa è risultato pari a 9.764 miliardi (8.015 miliardi nell'esercizio precedente), con differenza in meno di 82,13 miliardi rispetto alla competenza dell'esercizio e un aumento di 349,18 rispetto all'esercizio precedente.

In relazione al titolo I lo stanziamento complessivo di cassa, pari a 9.524,8 (7.929,7 nel 1982) è risultato superiore di 9,2 miliardi rispetto alla competenza, mentre per quanto attiene al titolo II l'importo di 239,3 miliardi (85,9 miliardi nel 1982) ha superato quello della competenza di 9,3 miliardi.

2. *Gestione fuori bilancio.*

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

Tale gestione si è incrementata nel corso dell'esercizio di due ulteriori lotterie, quella di Viareggio e quella di Venezia, previste dalla legge 28 aprile 1983 n. 174 (12).

Gli utili della prima sono destinati alla valorizzazione e al potenziamento del carnevale di Viareggio e quelli della seconda sono destinati ad opere di conservazione e di restauro di beni artistici e culturali della città di Venezia.

(11) Il capitolo 6801 figura invece incluso nella categoria IX (somme non attribuibili). La sovrastimata dotazione di competenza e di cassa di 5 miliardi è stata ridotta rispettivamente, di 1 e 1,2 miliardi con la legge di assestamento.

(12) In deroga alla legge 4 agosto 1955, n. 722 gli utili di dette lotterie affluiscono ai rispettivi Comuni e non all'Erario, come per le altre quattro lotterie nazionali di Agnano, Monza e Merano (connesse ad omonime manifestazioni sportive) e Italia (abbinata ad un programma radiotelevisivo annuale).

Dal rendiconto dell'esercizio 1983 risultano entrate complessive di competenza per 47,5 miliardi, quasi interamente rimosse nonché spese impegnate per 49,4 miliardi (1,8 dei quali in conto residui) e pagate per 45,7 miliardi (1,4 dei quali in conto residui).

La giacenza di cassa alla fine dell'esercizio è risultata pari a 3,66 miliardi (13).

Le spese di funzionamento hanno registrato un aumento da 9,1 a 11,2 miliardi e le relative somme hanno avuto per destinatari la Società concessionaria del servizio della pubblicità e della distribuzione dei biglietti, l'Istituto poligrafico dello Stato per la stampa dei biglietti e delle cartoline e i privati assuntori dei servizi.

2. b) *Gestione concorso pronostici «Enalotto» (14).*

Il rendiconto dell'esercizio 1983 pone in evidenza entrate accertate e rimosse per 112 miliardi (+27,5 miliardi rispetto al 1982) nonché spese impegnate per 112 miliardi. I pagamenti ammontano a 110 miliardi (+ 27,9 miliardi rispetto al 1982).

L'indicato andamento della gestione si è concretizzato in una giacenza di cassa di oltre 2 miliardi.

Le spese di funzionamento, costituite dall'aggio del 18% spettante al CONI - ente gestore in base alla convenzione stipulata nel 1979 - sono risultate perciò pari a 19,9 miliardi.

A tali uscite vanno aggiunti 42,5 miliardi circa corrispondenti al monte premi (38%), con un residuo di utile per l'Erario di poco inferiore a 50 miliardi (49,5 miliardi).

2. c) *Fondo a disposizione del Comandante della Guardia di finanza,*

Il rendiconto per l'esercizio 1983 si compendia per le entrate in 43,8 milioni (dei quali 15,2 milioni in conto resti) e per le spese in 42,2 milioni, con un saldo attivo di 1,6 milioni contro un saldo attivo di 15,2 milioni relativo all'esercizio 1982.

Le finalità - derivanti dalla legge n. 734 del 1973 - di detto Fondo, gestito dal Comandante Generale della Guardia di finanza, s'identificano sostanzialmente con talune di quelle perseguite dal Fondo di assistenza finanziari, ente di diritto pubblico istituito con la legge n. 1265 del 1960, sottoposto al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958, sicché va qui rinnovato l'auspicio che il Fondo in esame sia assorbito da quello munito di personalità giuridica.

2. d) *Altre gestioni fuori bilancio.*

Anche la legge di bilancio per l'esercizio 1983 (legge 133 del 28 aprile 1983) reca, come già le analoghe leggi precedenti, disposizioni (articolo 5, sesto comma) dirette ad inquadrare nelle gestioni fuori bilancio, previste dall'articolo 9 della legge 25 novembre 1971 n. 1041, le gestioni relative al 1983 aventi ad oggetto spacci, sale per convegni, mense, circoli, soggiorni climatici, sale cinematografiche ecc.

Non sono pervenuti al riguardo i relativi rendiconti (15), mentre dal consuntivo risulta che sul capitolo 3225, diretto alla erogazione, ai sensi della legge n. 612 del 1956, di contributi e

(13) Il saldo attivo (tra riscossioni e pagamenti di 1,8 miliardi) - derivante da 39,9 miliardi per le entrate e 38 miliardi per le uscite - relativo all'esercizio 1982, è rimasto invariato nell'esercizio 1983.

(14) Il regolamento del concorso pronostici Enalotto è stato in parte modificato con decreto ministeriale 7 marzo 1983 (G.U. n. 64 del 7 marzo 1983).

(15) Non risultano trasmessi neppure quelli relativi agli esercizi precedenti né ha avuto seguito il regolamento concernente dette gestioni, emanato con decreto del Ministro e restituito perciò all'Amministrazione con osservazioni nel 1982.

sovvenzioni in favore di circoli e mense operanti nell'ambito del Corpo della guardia di finanza, è stato interamente pagato lo stanziamento di 3,3 miliardi.

2. e) *Pregresse gestioni relative ai vari fondi di previdenza.*

Come già esposto nelle precedenti relazioni, sono affluite al Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle finanze, istituito con decreto del Presidente della Repubblica 17 marzo 1981 n. 211, le gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali per interventi di previdenza integrativa in favore del personale dei vari ruoli.

Ai sensi dell'articolo 4 dell'indicato decreto sono state devolute al Fondo le attività e le passività esistenti alla data del 16 giugno 1981 in capo alle indicate gestioni, ma i rendiconti relativi al periodo finale di operatività delle stesse (1° gennaio - 16 giugno 1981) sono pervenuti solo per quattro gestioni confluite nel Fondo, come specificato nella precedente relazione, alle cui considerazioni si fa rinvio (16).

Il predetto Fondo non è soggetto alla disciplina della legge 1041 in quanto dotato di personalità giuridica e, pertanto, è sottratto al controllo della Corte ai sensi dell'articolo 9 di tale legge; esso dovrebbe per altro verso, essere sottoposto al controllo della Corte ai sensi della legge n. 259 del 1958.

Nel 1983 al Fondo in esame sono affluiti complessivamente 7,7 miliardi e in particolare 4,7 miliardi a carico del capitolo 1173; 1,2 miliardi a carico del capitolo 1174; 34,4 milioni circa a carico del capitolo 5475 e 1,15 miliardi a carico del capitolo 5474.

3. *Organizzazione dei servizi e personale.*

3. a) L'analisi delle strutture del Ministero va iniziata da quella relativa all'Amministrazione doganale, le cui condizioni di arretratezza sono da ricollegare principalmente alla obiettiva sproporzione esistente tra volume attuale dell'interscambio e consistenza del corrispondente apparato di controllo costituito da un numero di dipendenti doganali, rimasto inalterato dal 1950, pure in presenza del ben noto enorme sviluppo di traffico verificatosi nell'ultimo trentennio (17).

In relazione ai tre distinti comparti dell'Amministrazione doganale, costituiti da quello propriamente doganale, dagli UTIF e dai laboratori chimici, le dotazioni organiche al 31 dicembre 1983 risultano, rispettivamente, di 5223, di 1786 e di 259 unità per un totale complessivo di 7258, di cui 220 dirigenti.

Accanto alla inadeguatezza degli organici - che appare ancora più significativa ove si proceda ad una analisi comparativa a livello comunitario (18) - vanno considerate le effettive presenze nei ruoli stessi (n. 6546) che, complessivamente mettono in evidenza uno scarto del 14% - che ascende al 22% per la dirigenza - ed in relazione ai tre settori, del 7% per le dogane (n. 372), - che però ascendente al 37% per la dirigenza - del 16% per gli UTIF (n. 290) e del 23,5% per i laboratori chimici (n. 61).

(16) Neppure nel 1983 sono perciò pervenuti i rendiconti del Fondo di previdenza del personale delle dogane e di quello relativo al personale degli UTIF.

(17) Sono presenti anche esigenze di ammodernamento, se non dell'impianto normativo fondamentale costituito dal testo unico n. 43 del 23 gennaio 1973, quanto meno della normazione secondaria: esemplificativamente si fa riferimento a quella relativa alla contabilità dell'Amministrazione delle dogane, regolata dal decreto ministeriale 19 maggio 1943 e a quella del personale doganale, a suo tempo emanata con il regio decreto 22 maggio 1941, n. 1132.

(18) L'arretratezza delle nostre strutture doganali rispetto a quelle dei principali Paesi europei è comprovata dai seguenti dati di fonte sindacale: i doganieri in Belgio sono 8.500, in Francia 25.000 e in Germania 33.000.

L'obiettivo inidoneità dell'Amministrazione doganale nel suo complesso ad assolvere i presenti gravosi compiti d'istituto - che del resto hanno determinato le recenti note agitazioni del personale con gravi danni per la nostra economia - se per un verso non è neppure parzialmente fronteggiabile (e non è stata) con l'applicazione di disposizioni di contingente salvaguardia, come quella dell'articolo 59 della legge doganale, che consente di prescindere in tutto o in parte dalla visita doganale in analogia con quanto stabilito anche in altri Paesi europei, ha posto in rilievo, per un altro verso, la sostanziale irrilevanza di talune misure incentivanti previste nell'attuale ordinamento ed in particolare di quella introdotta con il decreto presidenziale n. 396 del 1978.

Tale provvedimento - che introduce una nuova disciplina del lavoro straordinario reso dal personale in servizio presso l'Amministrazione periferica delle dogane - prevede la possibilità che siano elevati fino al 30% i normali limiti annuali delle prestazioni mediante specifico decreto del Ministro delle finanze emanato al fine di adeguare le prestazioni stesse al rapporto tra il personale addetto e volume nonché caratteristiche - dei relativi traffici (19), con riferimento a particolari uffici doganali, che sono stati individuati con decreto del Ministero in data 7 gennaio 1983 (20).

Vanno inoltre ricordate le disposizioni inerenti all'articolo 6 della legge n. 852 del 21 dicembre 1978, che stabiliscono una indennità di confine di lire 1.500 per ciascun giorno di effettivo servizio in favore dei dipendenti assegnati ad uffici doganali di confine ed aeroportuali in località disagiate, individuati con decreto ministeriale (21): tali dipendenti del resto, sono impegnati in turni di lavoro pesanti (che sfiorano le 60 ore settimanali) al fine di assicurare la funzionalità dei valichi di frontiera.

Peraltro queste ed altre minori agevolazioni non possono obiettivamente eliminare, mediante le intensificazione del lavoro da parte del personale, il forte squilibrio esistente tra le dotazioni organiche (con le relative minori presenze) e la consistente mole di attività istituzionale, anche specialistica, derivante dalla già indicata ampiezza progressiva del traffico internazionale e dalla evoluzione delle sofisticate tecniche evasive.

Tale quadro è sotteso al recente disegno di legge diretto al potenziamento - sebbene parziale - della dotazione organica dell'Amministrazione doganale nel suo complesso (22).

A fronte delle esigenze di adeguamento delle strutture operative doganali, nel progetto governativo è previsto un ampliamento complessivo di 850 unità nei livelli maggiormente carenti e cioè nella carriera di concetto delle dogane (300 unità per il ruolo dei segretari e 100 unità per quello dei contabili) e in quella degli UTIF (350 unità) (23).

In relazione poi alle differenti esigenze di potenziamento (più avvertite negli uffici del Nord) sono previsti concorsi con ripartizione regionale, mentre in presenza dell'urgenza, esclusa l'osservanza delle riserve in atto in favore delle categorie protette, è istituita una riserva (della metà dei posti) in favore dei giovani che abbiano superato l'esame di idoneità e risultano perciò collocati in graduatoria. Vengono inoltre stabilite procedure concorsuali semplificate (24).

(19) L'indicato decreto ministeriale, è emanato ai sensi dell'articolo 3 del citato d.P.R. n. 396, «d'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative». La vigenza di tale normativa anche dopo l'emanazione del d.P.R. 25 giugno 1983 n. 344 — che recepisce il nuovo contratto del personale dell'Amministrazione dello Stato — aveva suscitato, nella iniziale fase applicativa di tale sopravvenuta disciplina, perplessità, poi superate nel senso che — limitatamente al 1983 — non è stata riconosciuta a questa efficacia derogatoria di quella. I capitoli, d'imputazione di tali oneri sono il 5310 (per il personale doganale), il 5311 (per il personale dei laboratori chimici), e il 5312 (per gli UTIF). Il consuntivo evidenzia, rispettivamente, i seguenti pagamenti: 20,55 miliardi, 507,8 miliardi circa e 5,2 miliardi circa.

(20) Tale decreto prevede un aumento del 30% delle ore di lavoro straordinario per il personale in servizio in 129 dogane, quasi tutte del Centro-Nord, in 23 UTIF e in 10 laboratori chimici. L'aumento è stabilito nella misura del 20% in relazione a 9 UTIF, in quello del 15% per il personale degli altri uffici doganali (con esclusione di 7) e di 3 laboratori chimici ed infine del 10% per il personale di 7 UTIF (tutti del Sud).

(21) A carico del cap. 5321 sono stati nel 1983 complessivamente effettuati pagamenti per 615 milioni, dei quali 535,5 in conto competenza, quantificata in 600 milioni; gli impegni sono stati di 571,4 milioni.

(22) Atto n. 1430/C, che riproduce quello della precedente legislatura (atto n. 3972/C).

(23) Anche per i laboratori chimici è prevista l'istituzione di nuovi posti, peraltro nella carriera esecutiva (50 unità); di altrettante unità, infine è stabilito l'incremento della dotazione degli operai UTIF.

(24) La prova d'esame consisterà in un solo colloquio e le commissioni esaminatrici saranno costituite di tre soli componenti.

Nella prospettiva poi che, una volta ampliate le dotazioni organiche nei limiti innanzi esaminati, le esigenze dell'Amministrazione non rimangano ugualmente frustrate per la mancata partecipazione ai concorsi, è prevista una speciale indennità doganale del 15% dello stipendio e dell'indennità integrativa al lordo, in analogia a quanto stabilito per taluni settori operativi nevralgici dell'Amministrazione dello Stato. (25).

Sebbene sottodimensionato - ripetesi - rispetto alle reali esigenze, il delineato potenziamento delle strutture doganali dovrebbe assicurare un miglioramento concreto della situazione attuale in tempi tanto più ravvicinati, quanto più sollecito sarà il relativo iter parlamentare: questo dovrebbe del resto risultare facilitato dal previsto particolare autofinanziamento del maggiore onere di 84,2 miliardi di circa, da fronteggiare mediante rivalutazione delle misure dei compensi che gli operatori economici debbono versare allo Stato per l'espletamento dei servizi resi, nel loro interesse, dal personale doganale e della Guardia di finanza oltre al normale servizio d'ufficio o fuori dall'ufficio stesso.

Le molteplici esigenze di potenziamento delle strutture doganali rendono poi necessario anche il rifinanziamento delle disposizioni contenute nella legge n. 146 del 1980 concernenti investimenti per acquisto o costruzione di alloggi (da destinare a dipendenti delle dogane in servizio presso gli uffici periferici). A tal riguardo i dati di gestione del capitolo 8203 si sentitizzano in pagamenti per 6,33 miliardi (26).

Nel 1983 è da rilevare l'avvenuta istituzione, ai sensi dell'articolo 9 del testo unico delle leggi doganali n. 43 del 23 gennaio 1973, della Sezione doganale di Sarroch, dipendente dalla dogana di Cagliari, nonché di quella relativa al Centro intermodale di Asti, e di altra dipendente dalla dogana di Trento; non risulta disposta nello stesso anno 1983 la soppressione di alcun ufficio (né modificato il numero delle dogane specializzate) ad eccezione del posto doganale di Sperlonga (27).

In relazione agli appositi organi collegiali, a carattere centrale e anche periferico, che interessano la struttura dell'Amministrazione doganale, la Commissione doganale — ferroviaria per la risoluzione delle controversie relative ai trasporti di merci vincolate a dogana, prevista nell'articolo 345 del Testo unico n. 43 del 1973, ha proceduto all'esame di 500 controversie, mentre nessuna riunione ha svolto la Commissione mista dogane-poste, prevista dalla stessa fonte normativa.

I pareri espressi dal collegio consultivo centrale dei periti doganali sono stati 147 in sette riunioni e quelli espressi dai 13 collegi consultivi compartimentali 439 nel corso di 54 riunioni (28).

Per quanto da ultimo attiene al sistema informativo gestito dalla stessa direzione delle Dogane, un ulteriore indubbio vantaggio sarà conseguito appena realizzata la estensione — attualmente in fase di studio — della meccanizzazione del residuo 30% delle operazioni di importazioni nonché di quelle relative alle esportazioni e alla gestione del personale doganale (29).

3. b) Nell'ambito della direzione generale delle imposte indirette sugli affari le singole strutture operative presentano vari livelli di carenze, a seconda che si tratti degli uffici del registro, delle conservatorie dei registri immobiliari o degli uffici IVA.

(25) Trattasi delle forze di polizia, dell'Amministrazione penitenziaria e delle ferrovie dello Stato.

(26) Nessun pagamento risulta poi effettuato a carico dei 18 miliardi di residui del capitolo 8202 per l'acquisto o la costruzione di sedi di uffici e relative pertinenze.

(27) Nell'esercizio 1982 furono istituite 3 Sezioni doganali, delle quali due aeroportuali (Cuneo Levaldigi e Venegono Inferiore) e l'altra a Novara presso il «Centro doganale Boschetto». Con D.M. 29 gennaio 1982 fu ampliato il numero delle dogane presso le quali accentrare le operazioni di importazione definitiva di alcuni prodotti tessili.

(28) Tali collegi, istituiti con l'articolo 67 del T.U. delle leggi doganali n. 43 del 1973, esprimono pareri obbligatori nei procedimenti contenziosi, rispettivamente di seconda e di prima istanza, per la risoluzione delle controversie doganali e sono composti quello centrale dal presidente e da 18 membri e quelli compartimentali dal presidente e da 4 membri. La spesa imputata a carico dello stanziamento del cap. 5379 è stata nel 1983 di 7,4 milioni per il collegio centrale e di 8,3 milioni circa per quelli periferici.

(29) Al sistema informativo delle dogane fanno capo otto centri di elaborazione dati compartimentali, collegati con circa 300 terminali installati presso le dogane.

Nella dotazione organica dei 433 uffici dei registri costituita di complessive 15.010 unità i posti scoperti costituiscono oltre il 26% (posti occupati: 11.394). In particolare, tale dato ascende al 46% relativamente alla dirigenza (86 su 187) e si attesta sempre su significativi livelli (24%) per la carriera direttiva, comprensiva del personale del ruolo ad esaurimento (719 su 3692) (30).

A tale sottodimensione della struttura operativa solo in parte è stato possibile ovviare in ragione della sua consistenza, mediante il ricorso a procedure di automatizzazione, come quelle in particolare relative alla istituzione di apposite strumentazioni idonee alla tassazione automatica in materia di procedure «Atti Pubblici» e «Atti privati», ovvero dell'intera procedura «Successioni» sia legali sia testamentarie, secondo la vecchia e la nuova normativa (31).

I ruoli poi delle conservatorie dei registri immobiliari presentano carenze per 455 posti, pari al 22% dei 2.086 posti di organico.

Va peraltro tenuto presente che per effetto della legge 19 aprile 1982 n. 165 (articolo 1) sono state determinate in 747 e 122 unità le dotazioni organiche rispettivamente della sesta (32) e della settima qualifica funzionale di detto personale; con la legge 21 gennaio 1983, n. 22 (articolo 9) è stato poi aumentato da 97 a 122 posti il ruolo della carriera direttiva delle conservatorie (compresi gli esistenti 28 posti dirigenziali), rapportandoli al numero di queste, stabilito a suo tempo con la legge n. 545 del 1971.

La legge n. 22 ha inoltre ridisciplinato la posizione giuridica dei conservatori preposti alle 122 conservatorie, rendendo del tutto uniforme la responsabilità di detti dipendenti a quella della generalità degli impiegati civili dello Stato, a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 734 del 1973 (33).

Nonostante i cennati adeguamenti degli organici permangono carenze nei ruoli — in misura superiore ad un quarto, come già indicato — e quindi il cospicuo arretrato formatosi anche per la incidenza sulla proprietà immobiliare dello sviluppo della nostra economia e della evoluzione di taluni ordinamenti (si pensi alla riforma del diritto di famiglia).

Tale arretrato potrebbe essere fronteggiato anche mediante la disciplina proposta con il recente disegno di legge diretto alla introduzione di un sistema di pubblicità automatizzata e cioè di elaborazione automatica delle formalità di trascrizione e di iscrizione, con contestuale modifica degli articoli del codice civile riguardanti la tenuta dei registri immobiliari e le modalità per l'esecuzione delle trascrizioni e delle iscrizioni (34).

Per quanto poi attiene alla organizzazione dei servizi preposti all'IVA, è di per sé significativa, anche per le ammissioni formulate al riguardo nelle competenti sedi politiche, la situazione di forte squilibrio esistente tra il numero delle dichiarazioni IVA e la bassa percentuale dei relativi accertamenti (non superiore al 2%), effettuati dal personale operante nei 95 uffici periferici istituiti con decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972 n. 645 (35).

(30) Pur in presenza di obiettive esigenze di personale, soltanto agli inizi del corrente anno è stato definito il concorso per 843 posti della carriera esecutiva indetto nel 1980.

(31) Gli Uffici del registro sono stati dotati a tal fine di apparecchiature «Olivetti P 6040» e «Canon TX 10 M» in seguito ad esperimenti pilota proposti dall'apposito ufficio organizzazione, istituito nell'ambito della direzione generale delle tasse nel maggio 1982.

(32) È stato a tal fine indetto un concorso a 179 posti, in fase di espletamento.

(33) Con l'art. 15 di tale legge per i conservatori era stato previsto l'integrale versamento al Tesoro dei particolari emolumenti fino allora da essi riscossi (costituiti da un assegno, peraltro di entità inferiore), ai quali corrispondeva quella eccezionale ed esclusiva responsabilità patrimoniale prevista nell'art. 2674 secondo comma del codice civile, secondo il quale i conservatori erano tenuti al risarcimento dei danni arrecati alle parti in caso di rifiuto o ritardo nel ricevere i titoli presentati o nell'eseguire le trascrizioni, le iscrizioni o le annotazioni richieste.

(34) Si tratta del disegno di legge n. 1055/C, recante «Modifiche al libro VI del Codice Civile» predisposto dai due Ministeri interessati. Esso trae origine da due disegni di legge della precedente legislatura (n. 2286/C e 2047/C).

(35) In particolare la percentuale è risultata dell'1,63% circa nel 1982, essendo stati effettuati soltanto 68.459 accertamenti a fronte di 4,2 milioni di dichiarazioni (fonte: Ministero finanze).

In tale contesto il raggiungimento di una percentuale di accertamenti attestata su valori europei (20-25%) richiede, al di là del potenziamento dell'apparato certamente necessario (36), anche un recupero di produttività (37), nonché l'ulteriore intensificazione dei programmi di automatizzazione delle procedure amministrative e contabili (38) ed in genere la sottrazione di notevoli unità allo svolgimento di compiti ripetitivi o estranei alla fase più rilevante delle entrate dello Stato e cioè a quella dell'accertamento (si pensi alle pratiche dei rimborsi) e la loro destinazione a funzioni di accertamento, cioè di esame critico delle denunce IVA (39). In tema di IVA va comunque rilevato un continuo flusso di disposizioni normative (soltanto in materia di aliquote sono stati emanati finora 40 provvedimenti circa, non sempre di agevole coordinamento sistematico), il che certamente non facilita l'operato degli uffici (né il comportamento del contribuente).

3. c) Considerazioni non dissimili suggerisce anche la situazione attuale di altri rilevanti comparti tributari, come quello delle imposte dirette, contraddistinto da sottodimensioni delle unità operative, con speciale riferimento a taluni apparati periferici, che, sebbene impegnati in maggior misura sotto il profilo del prelievo tributario e delle tecniche di accertamento, sono compromessi nelle loro funzionalità da non infrequenti casi di pre-pensionamento di elementi professionalmente validi, passati alle più convenienti attività della libera professione (40).

In tale contesto la crisi più grave ovviamente è quella dell'accertamento, a fronte della quale la disciplina adeguatrice delle piante organiche costituisce una risposta a carattere non immediato, risultando logicamente prioritaria la rimozione delle norme che rendono indisponibili una rilevante aliquota dei posti esistenti (41) o prevedono revisioni di uffici avulse da un quadro complessivo dell'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria (42).

Anche in tale comparto, poi, le ulteriori direzioni operative si profilano individuabili sul versante dell'automazione delle procedure con conseguente sblocco di unità utilizzabili negli accertamenti, su quello della «formazione» degli ex precari e degli altri dipendenti transitati al Ministero da diverse provenienze.

Per quanto poi attiene all'automazione delle procedure, l'avvenuta istituzione d'un Comitato tecnico per il sistema informativo del Ministero delle finanze (43) dovrebbe assicurare quel

(36) Le carenze di personale sono mediamente più avvertite nelle sedi del nord e in particolare in quelle più significative sotto il profilo produttivo; grave, ad esempio, la situazione dell'Ufficio IVA di Milano con appena un terzo (200 circa dei dipendenti e con un carico di dichiarazioni annue superiore a 400 mila).

(37) Con circolare ministeriale n. 92 dello scorso novembre il Ministro delle finanze ha ordinato agli uffici di eseguire un numero di controlli uguale a quello programmato, precisando che, in caso contrario, i funzionari sarebbero incorsi nel «rilievo di inosservanza degli obblighi di servizio».

(38) In base al decreto interministeriale — emanato ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 146 del 1980 — che programma l'attività di accertamento degli uffici, la Direzione Tasse predispose e trasmette le liste dei contribuenti da sottoporre al controllo da parte dei singoli uffici periferici, tenuta presente la rispettiva capacità operativa all'uopo definita dal Centro informativo, che con apposite procedure automatizzate segue lo svolgimento delle attività di controllo e quindi l'attuazione del programma da parte di ciascun ufficio.

(39) Tale esame, per essere veramente «critico» dovrebbe preferibilmente essere condotto non «a tavolino» ma mediante ispezione e sopralluoghi e in tal modo risulterebbe meglio definibile in sede di contenzioso (cfr. resoconto del 24—11—1983, pag. 28, dei lavori della VI Commissione della Camera relativo al bilancio 1984).

(40) Interessato a tale fenomeno è risultato specialmente l'Ufficio di Milano, venutosi a trovare privo del titolare di quasi la metà delle sezioni e con il 40% in meno degli addetti; carenze, ancorché meno ampie, si riscontrano anche in altri uffici localizzati in città industriali del nord.

(41) Nel ruolo dell'Amministrazione periferica delle imposte dirette risultano coperti solo 128 dei 188 posti dirigenziali ma i 60 posti vacanti non possono essere destinati ad altrettanti funzionari del ruolo ad esaurimento (n. 1233) in forza della preclusione prevista con l'art. 62 del D.P.R. n. 748 del 1972. I 14.270 posti relativi ai vari livelli sono coperti solo in ragione di 9.225 unità e nel ruolo dei meccanografi su 3.969 unità di organico le presenze sono 2.436. Complessivamente il numero dei posti scoperti si attesta sul 29,5% delle dotazioni previste.

(42) Si richiama al riguardo l'articolo 5, 68° comma del D.L. n. 956 del 1982, nel testo introdotto con la legge di conversione n. 53 del 1983, con il quale è stato prorogato fino alla fine del corrente anno il termine che consente agli uffici distrettuali dell'imposte dirette di continuare a svolgere la propria attività prima della loro definitiva soppressione ai sensi del decreto legislativo n. 644 del 1972.

(43) Tale Comitato, costituito con decreto del Ministero delle finanze di concerto con quello del tesoro, era stato previsto nell'articolo 8 nella convenzione stipulata il 29 aprile 1983 tra il Ministero e la SOGEI per la proroga della precedente convenzione relativa alla conduzione tecnica del sistema informativo dell'anagrafe tributaria da parte della SOGEI. Questa opera sotto la direzione e il controllo delle direzioni generali delle imposte dirette e della organizzazione dei servizi tributari, costituendo di fatto una articolazione decentrata dell'Amministrazione finanziaria.

necessario coordinamento delle attività dei centri informativi e dei centri di elaborazione dati operanti in tutte le direzioni generali e nei centri di servizio.

In tale modo dovrebbe evitarsi agli inconvenienti connessi alla duplicità dei soggetti gestori dell'automazione (il Ministero, per quanto attiene ai centri informativi delle direzioni del catasto, delle dogane e del Corpo della Guardia di finanza) e la SOGEI (per quanto attiene a quelli delle direzioni generali delle imposte dirette, delle tasse e dell'organizzazione dei servizi tributari) e potrebbe pervenirsi a quella necessaria interazione dei dati acquisiti dai vari centri informativi necessaria soprattutto nella prospettiva dello sviluppo dei «controlli incrociati».

Detto Comitato — che del resto era già stato previsto in un apposito progetto legislativo della precedente legislatura (44) — propone inoltre programmi per lo sviluppo del sistema informativo, valuta le proposte delle direzioni generali, attua il controllo, generale e sintetico, dell'avanzamento dei progetti di automazione e predispone piani per il reclutamento e la formazione del personale a qualificazione informatica (45).

I processi attuativi dell'automazione — finalizzata anche a potenziare di conseguenza gli accertamenti — registrano una battuta di arresto nella realizzazione del programma istitutivo dei centri di servizio (46) rimasto ancora alla fase iniziale con l'avvenuta istituzione dei soli centri di Roma e Milano nonostante i mezzi finanziari messi a disposizione ultimamente con l'articolo 7, secondo comma della citata legge 873 del 1982, specificamente per il loro completamento, integrazione e sviluppo, in aggiunta ai 20 miliardi recati dal capitolo 4797 (47).

L'utilizzazione degli stanziamenti ad hoc prevista complessivamente in favore dei centri di servizio con i capitoli di parte corrente 4669, 4670 e 4671, nell'importo di 52,5 miliardi — cui hanno corrisposto pagamenti complessivi per 20 miliardi circa (48) — non ha infatti posto in rilievo una destinazione, sia pure parziale, verso le realizzazioni di ulteriori centri di servizio.

In relazione poi al personale di varie provenienze, costituito da diverse categorie di precariato sistemate con la legge 19 aprile 1982 n. 165, nonché dalle unità assunte con la legge 1° giugno 1977, n. 285, ugualmente inquadrare nelle strutture dell'Amministrazione, va posto in risalto che esse sono prive della necessaria qualificazione «anche perché non è stato provveduto in questi anni ad un loro aggiornamento professionale» (49); tale situazione si è paradossalmente accompagnata però alla esistenza in bilancio di mezzi finanziari che avrebbero consentito la formazione e l'aggiornamento di tale personale: già nella precedente relazione infatti la Corte ha rilevato, in ordine alla Scuola centrale tributaria, che nel 1982, a fronte di 3,7 miliardi di stanziamento sul capitolo 1641, gli impegni furono solo di 952 milioni e i pagamenti appena di 582 milioni.

Tali precedenti sono alla base della riduzione di un miliardo disposta con la legge di assetto n. 562 del 1983, nei confronti dello stanziamento di 3,5 miliardi previsto per il 1983, che appare del resto giustificata dalle seguenti risultanze emerse in sede di consuntivo: impegni solo per 660 milioni circa (su 2,5 miliardi di stanziamento definitivo) assunti per lo svolgimento di n. 47 corsi di aggiornamento e di formazione cui hanno partecipato 4.555 dipendenti.

(44) Trattasi del disegno di legge n. 1441/S, una parte significativa del quale era stata trasferita nell'articolo 7 della legge n. 873 del 1982 e quella invece residua ha trovato collocazione nel provvedimento ministeriale istitutivo dell'indicato Comitato.

(45) Il Comitato è costituito di 13 membri, sette dei quali direttori generali del Ministero, 3 professori universitari, un rappresentante dell'ENEA, uno dell'INPS ed uno del Ministero delle Poste. È prevista la corresponsione di un gettone di presenza nella misura lorda di lire 3.000 per ogni seduta giornaliera, secondo la disciplina generale!

(46) A detti centri istituiti con l'articolo 8 della legge n. 146 del 1980 sono demandati la ricezione delle dichiarazioni, la liquidazione dei tributi, l'esecuzione dei rimborsi e la formazione dei ruoli. L'espletamento di tali compiti nell'ambito del nuovo sistema operativo dell'anagrafe tributaria era di competenza dei 466 uffici distrettuali e lo è ancora, tranne che per quelli del Lazio e di Milano, ove operano i centri di servizio.

(47) Detto importo, come anticipato nel precedente paragrafo 1. b, è stato ripartito tra il capitolo 4671 (spese per impianto ed attrezzature dei centri di servizio) in ragione di 16 miliardi e il capitolo 7901 (costruzioni ed acquisto dei stabili per i centri di servizio) in ragione di 4 miliardi.

(48) Compresi i pagamenti in conto resti, il totale ascende a 48,6 miliardi.

(49) Cfr. l'intervento del Ministro del 13 ottobre 1983 in sede di esame del bilancio 1984 da parte della VI Commissione del Senato.

3. d) In tema di efficienza organizzativa dei servizi variamente collegati all'imposizione diretta, particolari spunti di riflessione offre anche la fase della riscossione.

Non ha trovato attuazione nel decorso esercizio la riforma del servizio esattoriale, la cui operatività era stata prevista fino al 31 dicembre 1983 (50), sebbene nella precedente legislatura il Governo avesse presentato apposito disegno di legge e successivamente, nella fase iniziale dell'esame parlamentare, significativi emendamenti (51).

Resasi perciò inevitabile la proroga di detto servizio — stabilita con il decreto legge n. 568 del 1983, convertito con modificazione nella legge n. 681, per la durata di un anno — non risulta ancora quali in concreto siano le prospettive in materia di riforma nell'ordinamento della riscossione delle imposte dirette, il cui fulcro è costituito da un sistema esattoriale che riscuote prevalentemente entrate provenienti da versamenti diretti (oltre al 90%) e solo in minima parte entrate provenienti da ruoli, nei casi previsti, rispettivamente, negli articoli 3 e 10 del decreto legislativo n. 602 del 1973 (52).

La Corte — a conferma del giudizio espresso nelle precedenti (53) relazioni — considera arcaico l'attuale sistema che è connotato da un rapporto tra le due diverse forme di riscossione divenuto fortemente squilibrato in seguito alla introduzione delle ritenute alla fonte (54) e che essendo tuttavia ancora fondato su un costo correlato all'aggio, sebbene diversificato, si rivela per lo Stato essenzialmente antieconomico.

Mentre infatti l'aggio correttamente compensa le riscossioni in base a ruolo, che costituiscono esercizio di qualificata attività imprenditoriale per l'esistenza del rischio connesso al noto obbligo del «non riscosso per riscosso» (55), esso appare invece certamente sovradimensionato in misura rilevante in ordine ai versamenti diretti che, estranei all'indicato obbligo a carico dell'esattore, si sostanziano in una sorta di attività di mero incasso da parte dello stesso esattore delle ritenute alla fonte operate dal sostituto d'imposta e nel corrispondente versamento alla Tesoreria dello Stato per il tramite del ricevitore provinciale: attività questa perciò che potrebbe essere sostituita dai versamenti diretti allo Stato — e non più all'esattore — mediante delegazione bancaria e quindi con gli stessi costi di commissione, pari allo 0,25% relativi al pagamento dell'IRPEF dovuta in base alle dichiarazioni rese entro il 31 maggio (56).

L'aggio per i versamenti diretti, quindi, seppure ridotto per effetto dell'articolo 22 della legge n. 873 del 1982, dall'80% al 60% di quello relativo alla riscossione in base a ruolo, risulta tuttavia superiore alla commissione bancaria ed in termini reali ammonta a rilevanti importi, a motivo, come già accennato, dell'elevata entità delle entrate riscosse mediante versamenti diretti.

Nel 1983 il costo complessivo del sistema esattoriale a carico dello Stato è risultato di 1050 miliardi di pagamenti (57) (a fronte di 1200 miliardi di stanziamenti di competenza e 1177 miliardi

(50) La relativa disciplina è contenuta nell'articolo 31 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 603.

(51) Trattasi del disegno di legge n. 1447/S; gli emendamenti proposti dal Governo nel dicembre del 1981 delineavano un opposto sistema di riscossione fondato non già su una statalizzazione del servizio di riscossione ma sulla utilizzazione di società di servizi, costituite esclusivamente da aziende ed istituti di credito di diritto pubblico, abilitati alla riscossione non solo delle imposte dirette ma anche dell'IVA e di altre entrate. A tali emendamenti si ispira la recente proposta di legge di iniziativa parlamentare n. 956/C.

(52) Il sistema esattoriale — riferito al 1982 — si articola in 3650 esattorie (delle quali 2111 private, pari al 58% circa, e 1539 bancarie) presenti in 1800 degli 8000 comuni, con 14000 addetti circa. Nel 1982 le esattorie hanno riscosso 35870 miliardi, dei quali 3456 in base a ruolo e 32413 per versamenti diretti. Il totale degli aggi è risultato di 794 miliardi, pari al 2,2% delle riscossioni, ripartiti in 119 miliardi (3,5%) per quelli in base a ruolo e 675 miliardi (2,08%) per i versamenti diretti (fonte: Istituto ricerche programmazione attività tributarie — IRPAT). Anche se concernenti esercizi finanziari meno vicini, utili dati in materia di aggi e di entrate riscosse — distintamente riferiti ai due sistemi di riscossione esattoriale, anche con riguardo alle diverse aree geografiche — sono contenute nell'articolata relazione al disegno di legge n. 1945/C presentata dal Governo il 19 dicembre 1977 per la riforma del sistema esattoriale.

(53) Cfr. per l'esercizio 1982 pag. 444 del vol. II, parte I.

(54) Cfr. relazione previsionale programmatica approvata dal Governo il 30 settembre 1983.

(55) Per effetto di tale obbligo l'esattore è tenuto a versare gli otto decimi degli importi di spettanza statale, sebbene non riscossi, entro 12 giorni dalla scadenza di ciascuna rata ed i restanti due decimi entro il giorno 9 del mese di scadenza delle rate successive.

(56) Cfr. articolo 17 del D.P.R. 2 dicembre 1975, n. 576 e successive modificazioni.

(57) L'importo si riferisce ai pagamenti relativi ai capitoli 4667 (spese per aggi di riscossione) e 4666 (indennità per minori aggi percepiti). La competenza del capitolo 4667 (1.175 miliardi) è stata per intero impegnata ma i 1.032 miliardi di pagamenti effettuati riguardano solo i residui, che da 1.170 miliardi all'inizio dell'esercizio sono aumentati a 1.313 miliardi alla chiusura dello stesso.

residui, (costituendo per effetto dell'art. 22 della citata legge n. 873 del 1982 una percentuale delle complessive riscossioni esattoriali inferiore a quella già indicata del 2,2%, relativa al 1982).

Tuttavia una corretta valutazione del rapporto costi-benefici non può esimere dal considerare che oltre l'80% di tali costi conerne versamenti diretti, sicché, per quanto già posto in rilievo, l'attuale sistema esattoriale si caratterizza in termini di evidente antieconomicità per lo Stato (58) e tra le varie ipotesi di riforma va prescelta quella più coerente con l'essenziale obiettivo della economicità (59).

In aggiunta al problema ora indicato — relativo alla non economicità per lo Stato degli aggi connessi ai versamenti diretti (60) — va poi considerato quello relativo alle condizioni di sperequazione reddituale che, in tema di aggi, derivano attualmente dalla diversità dei fattori ambientali in cui operano le singole imprese esattoriali.

In tema, infatti, di localizzazione delle imprese esattoriali riferita al 1982, va tenuto presente che mentre 1.205 delle 2.111 esattorie private operano nel Sud, per converso operano in tale area geografica solo 160 delle 1.539 esattorie bancarie, restando perciò confermato che è costituita da comuni meridionali la maggior parte dell'aliquota (del 40% circa) dei comuni italiani senza sportello bancario perché, ovviamente, privi di un corrispondente dinamismo economico e produttivo.

Pertanto, nella prospettiva di una ormai imprescindibile riforma del sistema esattoriale, dovrà essere affrontato il problema non solo della eliminazione — o quanto meno della riduzione — dell'aggio per i versamenti diretti, ma comunque quello di garantire, per ciò stesso, più omogenee condizioni di redditività nonché le condizioni essenziali per l'esercizio dell'attività esattoriale.

L'inevitabile massiccia presenza dell'esattorie private nel Sud e il relativo basso tasso di popolazione servita rendono, infatti, ragione degli interventi integrativi previsti dall'ordinamento, per effetto dei quali l'incidenza complessiva dell'aggio relativo a ciascuno dei due tipi di riscossione si attesta nel Sud a livelli superiori rispetto alla media nazionale (61).

È perciò da auspicare che in sede di riforma sia superato quel già accennato macchinoso sistema d'integrazione d'aggio (capitolo 4657), alternativo rispetto all'indennità per minori aggi percepiti (capitolo 4666) (62).

Dovrebbero conseguentemente venir meno i motivi che hanno determinato l'istituzione coattiva della «Società esattorie vacanti S.p.A.» - S.E.V. (legge 4 agosto 1977 n. 524).

È da sottolineare, in relazione agli indicati alternativi sistemi d'intervento, che anche nel 1983 il capitolo 4657, iscritto per memoria, non è stato quantificato, avendo continuato gli operatori esattoriali a preferire il sistema dell'indennità, il cui onere grava - come già detto - sul capi-

(58) Il costo delle riscossioni mediante versamenti diretti (32.413 miliardi) sarebbe stato nel 1982 pari ad 81 miliardi e non a 675 miliardi, ove il compenso fosse stato commisurato alla commissione bancaria (0,25%) e non all'aggio (risultato pari al 2,08%).

(59) Oltre all'ipotesi già indicata, contenuta negli emendamenti governativi al disegno di legge 1447/S della precedente legislatura, che fa leva, come anticipato, su apposite società di servizi costituite da aziende e istituti di credito di diritto pubblico, vanno ricordate la contraria ipotesi ispirata a finalità pluralistiche e quindi diretta al mantenimento delle esattorie private, ma con ampliamento delle competenze alla riscossione anche di tributi non diretti e quella riduttiva delle attuali competenze esattoriali alla sola riscossione mediante ruoli e a tutte le riscossioni coattive; in tal caso gli attuali versamenti diretti non verrebbero più effettuati agli attori privati o bancari ma agli uffici periferici dell'Amministrazione finanziaria ovvero alla Tesoreria dello Stato mediante conti correnti bancari o postali.

(60) Tale giudizio non si estende alle riscossioni in base a ruolo, anche se il relativo aggio fissato con il contratto esattoriale stipulato in seguito all'aggiudicazione della concessione, non può attualmente essere inferiore allo 0,60% delle entrate affidate in riscossione mediante ruolo né superiore al 6,72% delle stesse (articolo 3 D.P.R. n. 603 del 1973) stante l'esistenza del rischio innanzi ricordato. La misura dell'aggio per i versamenti diretti — come già indicato — è rapportata al 60% dell'aggio per le riscossioni in base a ruolo.

(61) La media nazionale della popolazione servita per ciascuna esattoria, con riferimento al 1982, è di 15.616 abitanti, che si riduce a 9.800 per le esattorie private (mentre ascende a 30.137 abitanti per le esattorie gestite da casse di risparmio). La media degli aggi relativi a versamenti diretti e riscossioni in base al ruolo è rispettivamente, per il Nord di 1,91% e 2,45%, per il Centro di 2,50% e 3,71% e per il Sud di 5,27% e 6,70% (fonte IRPAT).

(62) La disciplina dei due indicati sistemi alternativi d'intervento pubblico, emanata con il D.P.R. n. 954 del 1977, integrata con la citata legge n. 873 del 1982, è stata ulteriormente adeguata alle contingenti esigenze con il decreto legge di proroga esattoriale n. 568 e con la relativa legge di conversione n. 681 del 1983.

tolo 4666: i relativi 25 miliardi di stanziamento di competenza sono stati infatti impegnati in ragione di 17,3 miliardi, dei quali sono stati pagati 12 miliardi unitamente a circa 5,7 miliardi in conto resti risultando, alla fine dell'esercizio, 6,5 miliardi di residui (contro i 7,1 miliardi dell'inizio).

Quanto alla S.E.V., anche la sua gestione è stata prorogata al 31 dicembre 1984 con il decreto legge n. 568 innanzi citato (articolo 1, II comma) e, per effetto dello stesso, possono essere ad essa conferite nel corrente anno le esattorie oggetto di rinuncia formulata entro il 10 novembre 1983 e risultate insuscettibili di conferimento d'ufficio.

Nei confronti di detta Società, la Corte dei conti (63) ha riconosciuto non applicabile la disciplina concernente l'indennità annuale - pur avendo ritenuto esattrice la sua funzione - a motivo della ravvisata incompatibilità (con la indicata speciale forma d'intervento integrativo) del particolare regime giuridico di detta Società coattiva (64).

3. e) Quanto al Servizio del lotto, dopo quasi due anni dall'emanazione della legge 2 agosto 1982 n. 528, con la quale esso è stato affidato all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nel quadro di un gestione automatizzata del servizio, nessuno degli adempimenti previsti da tale legge risulta posto in essere nel 1983, a cominciare dal regolamento indicato nell'articolo 13 che condiziona l'operatività dell'intero nuovo sistema di gestione del servizio (65) e ciò a motivo della necessità che la stessa legge n. 528 sia previamente sottoposta a correttivi, che risultano individuati in un apposito progetto legislativo del Governo (atto n. 1634/C).

La mancata e anzi neppure iniziata attuazione del piano di automazione del servizio - connessa all'indicata carenza regolamentare - ha determinato la proroga al 31 dicembre 1984 del termine previsto nell'articolo 22, secondo comma, della legge ai fini del passaggio nei ruoli organici dell'Amministrazione centrale e periferica del Ministero delle finanze del personale del lotto con criteri di gradualità rapportanti alla progressiva attuazione di detto piano (66).

La proroga ha comportato tra l'altro che le spese di gestione per il funzionamento delle ricevitorie del lotto continuino, fino al 31 dicembre 1984, ad essere anticipate dai gestori e ad essere rimborsate dallo Stato, ai sensi dell'articolo 24 della legge, sulla base di apposita documentazione esaminata dalle intendenze di finanza (67).

In relazione alla normativa contenuta nella legge ai fini della sistemazione del personale del Lotto, costituito da 3.900 unità, il termine per l'inquadramento delle medesime nei vari ruoli del Ministero - già prorogato - è destinato ad essere ulteriormente differito, essendo stata prevista - nel disegno di legge di riforma della legge n. 528 - l'emanazione, entro 60 giorni dalla entrata in vigore della stessa nuova legge, del regolamento, la cui normativa - come già posto in evidenza - è condizione per l'avvio e il funzionamento del nuovo sistema automatizzato e quindi dell'indicato trasferimento di personale.

(63) Cfr. Sez. II decisione n. 143 del 1982.

(64) Nel disegno di legge n. 205/S presentato inizialmente dal Governo per la proroga esattoriale — trasfuso poi nel decreto legge n. 568 del 1983 — era contenuta all'ultimo comma dell'articolo 2, una norma d'interpretazione autentica della legge n. 524 del 1977, diretta a superare gli effetti del giudicato divenuto definitivo. Nel decreto legge tale disposizione interpretativa fu omessa perchè espressamente ritenuta priva del requisito dell'urgenza e non risulta inserita in sede di conversione del provvedimento.

(65) Tale regolamento — che doveva essere emanato non oltre 6 mesi dall'entrata in vigore della legge — deve in particolare determinare: a) i punti di raccolta del gioco e la loro ubicazione nel territorio dello Stato nella prospettiva del raggiungimento di indici di produttività prefissati per le singole aree; b) il piano di attuazione dell'automazione del servizio e la misura percentuale di calcolo delle spese sopportate dai punti di raccolta — collocati presso le rivendite di genere di monopolio — concessionarie del servizio; c) la disciplina del rapporto di concessione; d) i procedimenti di contabilizzazione e di versamento delle somme nonchè di pagamento dei premi; e) la disciplina in materia di responsabilità dei raccoglitori nei confronti della pubblica Amministrazione e dei partecipanti al gioco.

(66) La proroga è stata disposta con l'articolo 1, quinto comma, del decreto legge 12 agosto 1983, n. 372, convertito con modificazione nella legge 11 ottobre 1983, n. 547.

(67) Per ovviare a taluni inconvenienti connessi a tale sistema di anticipazione che, tra l'altro, ha manifestato ritardi, mediamente di tre mesi, delle procedure di rimborso, i ricevitori sono stati autorizzati dal Ministero ad utilizzare i fondi della riscossione della prima estrazione del mese successivo. Con l'art. 3 della recente legge 2 maggio 1984 n. 117 è prevista la sanatoria di dette autorizzazioni ministeriali e con l'art. 1 è stabilita la sostituzione del regime «ad anticipo» con quello «a rimborso» automatico mediante prelievo dai fondi della riscossione.

È auspicabile che in tale arco temporale l'Amministrazione riesca a portare a compimento l'applicazione in favore del personale del lotto della normativa prevista nell'articolo 27 della legge n. 312 del 1980 sotto il profilo sia giuridico sia economico (68), il che costituisce presupposto espressamente previsto nell'articolo 22, secondo comma, della legge n. 528 ai fini del passaggio nei vari ruoli del Ministero del personale del lotto che non si sia avvalso delle specifiche agevolazioni stabilite in materia di esodo volontario.

A tal riguardo il 10% circa dei dipendenti ha prodotto domanda per beneficiare dell'anzianità virtuale di 3 mesi per ogni anno di servizio con un massimo di 5 anni (69), ovvero per ottenere la concessione dell'esercizio della raccolta delle scommesse in seguito alla risoluzione, per dimissioni, del rapporto di impiego (70).

L'indicata percentuale peraltro assume carattere provvisorio, essendo state previste nell'indicato disegno di legge di modifica della legge n. 528 proroghe dei termini relativi alla presentazione delle domande

Va poi posta in rilievo la singolarità per la quale il rinvio della gestione automatizzata del servizio e la conseguente prosecuzione dei vecchi strumenti operativi, come le ricevitorie del lotto, non hanno comportato anche la permanenza dell'obbligo a carico dei gestori del lotto di prestare la cauzione, e ciò perchè, in seguito alla soppressione del fondo di trattamento di quiescenza e assegni straordinari al personale del lotto (71), è diventato operante l'esonero da detta cauzione, previsto nell'articolo 25 della legge n. 528.

Va segnalata da ultimo, per quanto attiene al servizio del lotto, la riduzione, disposta con la legge d'assestamento, di 2,3 miliardi sulla competenza e sulla cassa del sovradotato capitolo 2744 (72), del quale alla fine dell'esercizio sono emerse le seguenti risultanze: dei 5 miliardi di stanziamento definitivo sono stati impegnati 202 milioni circa, dei quali pagati 116,5 milioni.

3. f) Anche l'analisi della struttura organizzativa dei servizi catastali pone in rilievo un consistente complessivo scarto tra dotazioni organiche ed effettive presenze nei ruoli, quasi del 23% rapportabile, in particolare, al 33% per la dirigenza ((37 su 102), al 28,5% per i funzionari tecnici (98 su 344), al 16% per gli impiegati di concetto tecnici e amministrativi (510 su 3.229) (73), al 27,7% per gli impiegati della carriera esecutiva e cioè disegnatori e meccanografi (1.253 su 4.518) e al 10% perfino della carriera ausiliaria (31 su 360).

Tale situazione - ricollegabile a cause diverse da ruolo a ruolo - (74) non può certo essere assunta da sola alla base del generale giudizio negativo sulle condizioni del nostro sistema catastale.

(68) Va posta in rilievo al riguardo la complessità applicativa di tale disciplina derivante dalla quasi generale molteplice progressiva attività lavorativa dei singoli ricevitori, da considerare ai fini del conferimento delle qualifiche funzionali e della determinazione del trattamento economico.

(69) Tale incentivo è previsto nell'articolo 21, primo comma della legge ai fini del raggiungimento del limite di età pensionabile, soltanto nei confronti dei ricevitori del lotto che abbiano compiuto il 60° anno di età all'entrata in vigore della legge stessa e siano ancora in servizio. Per coloro che abbiano invece già superato il 60° anno di età alla data del 13 luglio 1980 e siano in servizio ai sensi dell'articolo 27, sesto comma, della legge n. 312, la disciplina contenuta nell'articolo 22, quarto comma della legge n. 528 contempla il collocamento a riposo senza alcun beneficio.

(70) In base all'articolo 21, terzo comma della legge, tale beneficio è stato previsto nei confronti dei ricevitori che alla data di entrata in vigore della legge stessa non avessero superato il 60° anno di età. La mancata emanazione del regolamento ha costituito ostacolo ai fini della scelta da parte del personale se rimanere nel rapporto d'impiego o diventare concessionario sulla base della conoscenza delle condizioni e delle modalità, fissate dal regolamento, per ottenere la concessione del punto di raccolta del gioco.

(71) Tale soppressione è stata disposta con D.P.R. 28 ottobre 1982, n. 946, ai sensi dell'articolo 29 della legge 11 luglio 1980, n. 312, e lo Stato è subentrato a detto ente in tutti i rapporti in essere e nei compiti istituzionali costituiti precipuamente dalla corresponsione degli assegni vitalizi o delle pensioni in favore del personale, rispettivamente, cessato dal servizio anteriormente al 1° gennaio 1978 ovvero a decorrere da tale data.

(72) Tale capitolo è finalizzato alla provvista, trasporto, installazione, manutenzione e ripartizione dei beni mobili, alle spese per stampa, al fitto dei locali e alle spese d'ufficio (nel 1982 le economie furono pari a 5,8 miliardi su 7,3 miliardi).

(73) Tale percentuale complessiva deriva dalla differenza tra il 22,2% dei posti vacanti nella carriera tecnica e il 10% delle presenze nella carriera amministrativa in soprannumero.

(74) Per la dirigenza vanno considerate, com'è noto, le disposizioni degli articoli 22 e 62 del D.P.R. n. 748 e per la carriera direttiva tecnica l'articolo 67 dello stesso decreto, mentre per gli altri ruoli, in parte, rilevano le diverse disposizioni concernenti l'indisponibilità di talune aliquote di posti a fronte di miglioramenti previsti in alcune loro qualifiche.

Rilevanza determinante va infatti attribuita alla eseguità degli stanziamenti della categoria IV, che indica la consistenza delle disponibilità materiali utilizzabili per l'aggiornamento del catasto (75).

Tuttavia, le risultanze di gestione in termini di economie (riferite sia agli impegni assunti che ai pagamenti) in relazione alla categoria IV (76), inducono a ritenere paradossalmente sovrastimati, rispetto alle effettive capacità di spesa, i pur esigui stanziamenti per acquisti di beni e servizi, talché sembrerebbe non risultare misura risolutiva l'incremento di questi al di fuori di un miglioramento funzionale del Servizio (77).

La descritta scarsa operatività dell'Amministrazione rende perciò contezza delle abnormi situazioni - in termini di arretratezza degli strumenti catastali - relative specialmente al catasto edilizio, ma anche a quello dei terreni.

Sotto il primo profilo va infatti considerato che se, in base ai dati ISTAT relativi all'ultimo censimento, il patrimonio edilizio è risultato superiore a 22 milioni di abitazioni, per contro, da dati di fonte ministeriale, le abitazioni accatastate si attesterebbero sulla metà di tale importo.

Ciò è anche da porre in relazione alla circostanza che l'utilizzo fin qui verificatosi dei ridotti mezzi disponibili sembra sia stato prioritariamente indirizzato verso talune operazioni relative al catasto dei terreni.

Il programma, ad esempio, della meccanizzazione degli atti - che ne assicurano la conservazione mediante apparecchiature elettroniche - ha riguardato finora infatti solo il catasto terreni e a tal fine sono stati predisposti archivi d'impianto e di aggiornamento degli atti in oltre il 75% dei comuni amministrativi, e cioè in oltre 5.600 comuni compresi in 320 sezioni censuarie, siti in 76 province, i cui uffici tecnici erariali, peraltro, solo in parte (n. 45) sono collegati con il centro informativo della direzione (78).

Per quanto invece attiene al catasto urbano le procedure per la meccanizzazione sono ancora a livello di studio di un progetto pilota (relativamente alla sola Toscana, con possibilità di coordinamento con la gestione automatizzata delle Conservatorie dei registri immobiliari).

Complessivamente, oltre al programma di meccanizzazione e automazione solo in parte attuato, l'unico significativo intervento concreto è costituito dalla revisione generale degli estimi dei terreni (disposta con apposito decreto ministeriale della fine del 1982).

In tale complessivo contesto un forte arretrato connota entrambi i catasti (79), ma più gravi risultano le carenze in relazione a quello urbano, considerata l'esistenza tra gli 11 milioni circa di immobili non accatastati del noto fenomeno dell'abusivismo edilizio, sottratto perciò a qualunque tipo di imposizione (80).

3. g) Una serie di notazioni sembrano poi essere necessarie in relazione al settore del contenzioso, che pone in evidenza indilazionabili esigenze d'intervento legislativo volto al superamento delle

(75) L'autorizzazione a spendere è stata di 50,68 miliardi e quella a pagare di 24,6 miliardi (nel 1982, rispettivamente, di 17 miliardi circa e di 18,3 miliardi).

(76) Nel 1983 sono stati economizzati due miliardi per la competenza (4%) e miliardi 10 per la cassa (41%) a fronte, rispettivamente, del 32,4% e del 29% nel 1982.

(77) L'incremento, peraltro, non può essere fronteggiato solo con il passaggio in ruolo del personale utilizzato ai sensi della legge n. 285 del 1977 (sono passati in ruolo complessivamente 750 unità, 207 provenienti dalla seconda categoria, nella quale ne restano ancora 396 e 543 della terza categoria con ulteriori 1.129 unità ancora da inquadrare assieme a 218 della categoria quarta): infatti le esigenze specialistiche richiedono l'incremento dei tecnici (ingegneri e geometri) non assicurati dai contingenti ex lege n. 285, i quali potrebbero alleviare semmai le carenze del ruolo dei meccanografici, previo svolgimento di corsi di aggiornamento e formazione presso la Scuola centrale tributaria. Le spese sostenute sullo stanziamento del capitolo 3419 (relative al personale ex lege n. 285) sono state di oltre 30 miliardi.

(78) Come già anticipato, la direzione generale del catasto gestisce direttamente il proprio centro informativo (avvalendosi della competenza esterna della SOGEI) che però non è collegato con altri centri di elaborazione, mentre è di tutta evidenza la necessità di tale collegamento quanto meno con quello delle Conservatorie dei registri immobiliari, gestito dalla SOGEI, come in precedenza accennato. Ovviamente il graduale impianto della meccanizzazione ha comportato l'interruzione dei lavori di conservazione e la conseguente formazione di ulteriore arretrato nei relativi uffici.

(79) Secondo dati ministeriali, per il catasto terreni, l'arretrato riguarda 5 milioni di volture e oltre 2 milioni e mezzo di variazioni particellari.

(80) Tale situazione di arretratezza è ovviamente emersa nelle vicende relative alla recente sovrainposta comunale sui fabbricati (SOCOF).

cause del noto arretrato accumulatosi in materia di giurisdizione tributaria, dal quale derivano danni rilevanti allo Stato.

I ritmi operativi dell'attuale assetto organizzativo, con riferimento all'ultimo triennio, si attestano infatti mediamente sulla produzione di 500.000 decisioni l'anno (oltre l'80% emesse dalle commissioni di primo grado) e non sono rapportabili perciò neppure al numero dei nuovi ricorsi presentati nel rispettivo anno di riferimento, sicché la consistenza dei giudizi pendenti presenta segni rivelatori di una tendenza non allo smaltimento ma al dilatarsi dell'arretrato (81).

Le cause di tale situazione sono molteplici e tra queste è da considerare anche la stessa struttura della giurisdizione tributaria, non improntata, com'è noto, a carattere di «esclusività» dell'attività professionale resa dai singoli membri delle commissioni (82).

3. h) *Corpo della guardia di finanza.*

A seguito della riforma tributaria e con l'aumento della criminalità anche nei settori di specifica competenza del Corpo (contrabbando, traffico di stupefacenti, esportazione clandestina di opere d'arte e di valuta) resta sempre urgente la revisione dei regolamenti che disciplinano il Corpo della guardia di finanza, a cominciare dal regolamento generale dei servizi approvato nel 1930 (regio decreto n. 1631) (83).

La sostituzione dell'attuale regolamento di amministrazione, emanato nel 1943, con altro più rispondente alle esigenze attuali (84) è invece alla fase conclusiva.

Nel 1983, è intervenuta specifica disciplina legislativa sia per gli ufficiali sia per i sottufficiali (85).

A tal fine è stato previsto in particolare un quadro suppletivo di avanzamento per la promozione al grado di maggiore di 39 capitani, previa promovibilità anche in soprannumero, di altrettanti maggiori al grado di tenente colonnello (articolo 2 e 4 della legge n. 124). Per effetto poi della legge 10 maggio 1983 n. 212 è stato istituito il ruolo tecnico operativo degli ufficiali in s.p.e. (articolo 53) - al fine di agevolare l'immissione di sottufficiali nei ruoli degli ufficiali - composto di 310 posti (8 maggiori, 171 capitani e 131 tenenti) e, per converso, sono stati collocati in congedo 213 sottufficiali del ruolo speciali mansioni d'ufficio - secondo l'Amministrazione, tutti di consolidata esperienza - in applicazione dell'articolo 44, che ha unificato il limite d'età per la cessazione dal servizio permanente dei sottufficiali dei vari Corpi al 56° anno (86) nonché 54 marescialli maggiori del ruolo «carica speciale» per i quali il precedente limite era fissato a 59 anni (87).

(81) I giudizi in corso alla fine del 1980 erano complessivamente 1.629.265 (l'85% presso le commissioni di primo grado, il 12% presso quelle di secondo grado e il 3% presso la commissione centrale); alla fine del 1983 il dato complessivo è costituito di 1.850.000 ricorsi pendenti (ripartiti, rispettivamente, nelle percentuali dell'85% del 12,4% e del 2,6%): fonte Ministero finanze. Sono sorti nel 1983 taluni problemi in relazione alla retribuzione corrisposta a taluni membri della Commissione Centrale tributaria, anche dopo che essi erano venuti a trovarsi in posizione di incompatibilità in seguito alla loro iscrizione in albi professionali: la Corte, con deliberazione della Sezione del controllo n. 1405 del 20 dicembre 1983, ha riconosciuto irregolari i rendiconti amministrativi presentati dal funzionario delegato che in più esercizi aveva erogato i compensi in favore di soggetti privi di legittimazione.

(82) Il problema della riorganizzazione della giurisdizione tributaria ha formato oggetto di varie iniziative legislative parlamentari.

(83) In detto regolamento, tra l'altro, si fa ancora riferimento ad unità operative non più esistenti (come i «gruppi di legione» ed i circoli) mentre non sono considerati ovviamente quelli di recente istituzione come il servizio aereo. Uno schema di nuovo regolamento, peraltro mai giunto alla conclusione del suo iter, risulta in parte trasfuso in apposite «istruzione per l'esecuzione del servizio», emanate dal comandante generale e da questo applicate non sempre sistematicamente.

(84) Nel progetto di tale regolamento sono individuabili alcune gravi carenze relative ad istituti di recente data, come quelli concernenti i servizi aereo, delle trasmissioni e cinofilo.

(85) Per i primi la nuova normativa è contenuta nella legge n. 124 del 1983 e per gli altri nella legge n. 211 del 10 maggio 1983, che concerne il reclutamento degli organici e l'avanzamento dei sottufficiali appartenenti anche alle altre armi.

(86) Tale limite era in precedenza fissato al 61° anno per tali sottufficiali del Corpo.

(87) A fronte della indicata disciplina ispirata a criteri unificatori in materia di cessazione dal servizio e determinativa, come già accennato, di non lievi difficoltà operative per il Corpo, va posta in rilievo l'espressa (art. 51) intangibilità della differenziazione normativa riferita ai vari Corpi, in materia di nomina alle «cariche speciali», secondo l'aliquota prevista dalle singole disposizioni nel ruolo dei sottufficiali che rivestano il grado di maresciallo maggiore.

L'Amministrazione ha ritenuto di fronteggiare prontamente tale imprevisto «esodo obbligatorio» mediante il ricorso all'istituto del richiamo in servizio, ma, stante la peculiare natura di «nuovo» rapporto di servizio, propria del richiamo, posta in rilievo dalla Corte, è stato necessario operare, secondo le prescritte procedure, la deroga al divieto previsto nell'articolo 9 della legge finanziaria n. 130.

Ad ogni modo la normativa della legge n. 212 ha acuito ancor più lo scarto tra dotazioni organiche relative ai sottufficiali e le presenze effettive, che alla fine dell'esercizio sono risultate di 3.067 unità (1.765 sono invece i militari di truppa che mancano per integrare i relativi organici) (88).

Nel 1983 sono stati espletati diversi concorsi per l'ammissione ai ruoli degli ufficiali in s.p.e. e di complemento: quanti ai primi, sono stati banditi due concorsi per l'ammissione all'Accademia, uno per 65 posti, al quale hanno partecipato 3543 giovani ed il secondo a 20 posti riservato ai marescialli. Per il ruolo di complemento sono stati espletati due concorsi per complessivi 100 posti e in base alla legge n. 45 del 1974 si è proceduto all'immissione di giovani al servizio di leva come ufficiali di complemento. (89)

Il carattere selettivo dei concorsi di ammissione agli istituti di istruzione del Corpo è reso necessario, del resto, dalla evoluzione delle tecniche evasive e dalla conseguente estensione qualitativa dei compiti del Corpo.

In tale prospettiva è svolto ogni anno anche un apposito corso superiore di polizia tributaria aperto ai capitani e ai maggiori che superano apposito concorso (90) e significativa è la gamma delle forme addestrative e di specializzazione previste per le varie categorie degli appartenenti al Corpo (91), anche se il numero degli ammessi a tali corsi appare esiguo rispetto alla forza numerica complessiva delle varie articolazioni del Corpo stesso e alla situazione di alto rischio evasivo che presentano talune imposte di larga applicazione (Iva e imposte di fabbricazione).

Ovviamente il problema è essenzialmente finanziario e a tal fine vanno ricordati gli interventi all'uopo previsti con la legge n. 794 del 1980 (articolo 3) e con la legge n. 873 del 1982 (articolo 8).

Per quanto attiene alla prima legge con la quale, com'è noto tra l'altro è stato finanziato un programma relativo all'addestramento del personale, alle strutture didattiche, all'adeguamento delle infrastrutture addestrative e al potenziamento delle trasmissioni e dell'informatica (92), sono stati stipulati - in base ai quattro piani di settore per l'anno 1983, approvati, ai sensi dell'articolo 4 della legge con decreto ministeriale del 20 gennaio 1983 - contratti per l'effettuazione di attività addestrative e cioè per l'acquisto di materiale didattico con onere sul capitolo 3101, il cui stanziamento di 5,76 miliardi è stato interamente impegnato (i pagamenti sono stati pari a 4,9 miliardi dei quali 420,5 milioni in conto residui); per infrastrutture destinate a reparti d'istruzione con onere a carico del capitolo 3102, impegnato per 5,33 miliardi dei 5,7 miliardi di stanziamento e con pagamenti complessivi per 4,33 miliardi dei quali 1,7 miliardi in conto resti; per il potenziamento delle trasmissioni e dell'informatica con imputazione a carico dei capitoli, rispetti-

(88) Tali dati derivano dalla differenza tra forza organica e forza effettiva espressa rispettivamente in 14.162 e 11.095 unità per i sottufficiali e 33.700 e 30.935 unità per i militari di truppa.

(89) La breve durata del servizio di leva rende esiguo l'apporto di tali giovani al superamento delle crescenti esigenze funzionali del Corpo.

(90) Nel 1983 i posti messi a concorso sono stati 8 e gli ufficiali partecipanti 11.

(91) Nell'esercizio di riferimento, ad esempio, per addestramenti relativi ai servizi d'istituto, hanno partecipato 70 ufficiali comandanti di unità operative a due distinti corsi di qualificazione in materia di imposte e di tasse, svolti presso la Scuola di polizia tributaria, 18 ufficiali ad altri due corsi in materia di imposte di fabbricazione e olii minerali, uno svolto presso la stessa Scuola e l'altro presso l'ENI, 10 ufficiali ad un corso in materia di stupefacenti e sostanze psicotrope ed altri 10 ad un corso di qualificazione in materia di normativa valutaria.

(92) Il Corpo della guardia di finanza gestisce direttamente il proprio sistema di elaborazione dati costituito da vari elaboratori (21 dei quali installati presso il Comando generale e le legioni).

vamente, 3107 e 3128 (93) e per l'acquisto di vestiario e di materiali di casermaggio a carico, rispettivamente, dei capitoli 3097 e 3109 (94).

Il Ministero dei lavori pubblici provvede, per espressa previsione contenuta nell'articolo 4 della stessa legge n. 794, all'esecuzione dei lavori di costruzione di immobili, di ristrutturazione, ampliamento, completamento e sistemazione degli immobili demaniali: mediante i fondi del capitolo 8407, dotato di 7 miliardi di stanziamento e di 8 miliardi per la cassa; i residui iniziali, costituiti da 10,4 miliardi, sono passati a 14,7 miliardi (2,6 miliardi i pagamenti).

Diversamente è stato previsto con la indicata legge n. 873 del 1982 (articolo 7) relativamente a un ulteriore potenziamento delle strutture della Guardia di finanza (oltre che di tutta l'Amministrazione finanziaria), con la quale sono state iscritte nello stato di previsione del Ministero delle finanze le somme (capitolo 7904 con 196 miliardi in luogo dei 300 previsti) per l'acquisto o costruzione di beni e opere immobiliari, da destinare anche a sedi di reparti del Corpo o ad alloggi di servizio per il personale del Corpo stesso.

Lo stanziamento previsto per il solo anno 1983 nell'articolo 7 della indicata legge n. 873 è stato utilizzato per incrementare anche le dotazioni di taluni capitoli della Rubrica VI, specificamente dirette all'esecuzione di spese per attività addestrative e formative del personale del Corpo (capitoli 3093, 3095, 3101) (95).

L'utilizzazione nel 1983 degli stanziamenti ex lege n. 873 è stata peraltro insufficiente e all'uopo il Governo ha chiesto al Parlamento specifica autorizzazione a impegnare i fondi anche nel corrente esercizio al fine di evitarne il passaggio in economia (atto n. 427/S), come già anticipato nel precedente paragrafo 1.b.

Va però posto in rilievo che i 6,2 miliardi stanziati con il capitolo di nuova istituzione 3131 sono stati interamente impegnati (per la ristrutturazione e l'adeguamento degli immobili del Corpo); i pagamenti sono stati pari a 70,5 milioni.

Oltre agli stanziamenti recati dalle due indicate recenti leggi, l'attività di spesa del Corpo ha riguardato altri significativi interventi, come quelli relativi al Servizio navale e a quello aereo - previsti dai capitoli 3105 e 3106 (96) - i quali costituiscono apparati strumentali di particolare rilievo per le esigenze operative della Guardia di finanza ed i cui ordinamenti, per contro, o sono in gran parte superati e necessitano perciò di sostanziali adeguamenti, come già accennato per il regolamento del Servizio navale, o addirittura sono carenti, a livello sia legislativo sia regolamentare - ed è il caso del Servizio aereo - con evidenti negative ripercussioni sul funzionamento.

Per quanto attiene da ultimo agli aspetti più direttamente concernenti il personale della Guardia di finanza, va segnalata la tendenza alla espansione del numero degli equi indennizzati concessi al personale militare, passati dai 1.550 del 1981 ai 2.876 del 1982 e ai 4.955 del 1983, con

(93) Gli impegni sul capitolo 3107 sono stati quasi pari allo stanziamento di 8 miliardi; i pagamenti sono risultati di 19 miliardi (dei quali 17,3 miliardi in conto resti). Per il capitolo 3128, a fronte di 5,8 miliardi di stanziamento, gli impegni sono stati di 3,6 miliardi e i pagamenti complessivi di 2,5 miliardi (dei quali 2 miliardi in conto resti) determinando una diminuzione dei residui (che all'inizio dell'esercizio erano 3,6 miliardi).

(94) Per entrambi gli impegni sono stati quasi pari allo stanziamento (di 22,6 miliardi per il primo e di 10 miliardi per il secondo). I pagamenti sono risultati, rispettivamente, di 26,5 miliardi e di 11,1 miliardi ed i residui sono passati da 7,7 miliardi a 3,3 miliardi e, per il capitolo 3109 da 4,5 miliardi a 3,2 miliardi.

(95) È stato anche istituito il capitolo 3131 per la manutenzione e la ristrutturazione degli immobili e degli impianti e per l'acquisto di attrezzature e di apparati tecnici. Va rilevato poi il non corretto incremento di 1,98 miliardi del capitolo 3001 (stipendi e paghe al personale militare) appartenente quindi alla Rubrica II, sebbene i 500 miliardi complessivi stanziati con l'articolo 7 della citata legge n. 873 siano stati ripartiti soltanto tra le spese delle categorie X e IV, espressamente ivi specificate.

(96) Le risultanze di gestione relative al capitolo 3105 si sostanziano in impegni quasi pari allo stanziamento di 14 miliardi e in pagamenti complessivi per 5,28 miliardi, dei quali 5,26 miliardi in conto residui. Questi sono passati da 18,6 miliardi a 27,3 miliardi. Gli impegni sul capitolo 3106 sono stati pari allo stanziamento di 23,15 miliardi e i pagamenti complessivi di 18,3 miliardi, dei quali 4,5 miliardi in conto residui, che alla fine dell'esercizio sono risultati di 11,2 miliardi (6,6 miliardi nel 1982).

impegni, per tale ultimo esercizio, sul capitolo 3224, pari quasi all'intero stanziamento di 10 miliardi e pagamenti complessivi per 13,1 miliardi dei quali 6,2 miliardi in conto resti.

4. Beni e servizi strumentali.

Le spese complessivamente impegnate sui capitoli della categoria IV - acquisto di beni e servizi - delle varie rubriche ammontano a 1926 miliardi a fronte di 2086 miliardi di stanziamento (92%) e si attestano sul 20% dei complessivi impegni di bilancio (17% nel 1982). (97)

L'andamento della gestione pone in rilievo altresì che i corrispondenti pagamenti sono risultati di 364 miliardi, cui vanno aggiunti 1212 miliardi di pagamenti in conto residui per un totale di 1576 miliardi (1838 miliardi l'importo relativo alla autorizzazione di cassa).

I residui complessivi, pari a 1.544 miliardi all'inizio dell'esercizio, alla chiusura dello stesso, sono risultati 1873,5 miliardi circa.

Come già negli esercizi precedenti, anche nel 1983 le spese della Rubrica relativa alle imposte dirette assorbono una rilevante parte dei complessivi stanziamenti della categoria IV (63%), degli impegni (68% e 66,6% nel 1982), dei pagamenti (70% e 67,3% nel 1982). Determinanti al riguardo sono gli oneri relativi ai costi esattoriali, già indicati nel precedente paragrafo 3.d) cui si rinvia: le spese previste infatti dal capitolo 4667, pari a 1.175 miliardi, mentre costituiscono l'88 per cento della competenza della categoria IV delle imposte dirette (84,3% nel 1982), rappresentano addirittura il 56 per cento delle spese della categoria IV di tutte le rubriche.

Una collocazione rilevante nelle spese per acquisto di beni e servizi occupa il Corpo della Guardia di Finanza, i cui impegni rappresentano l'8,5 per cento dell'importo complessivo - contro il 12% dell'esercizio 1982 - e i cui pagamenti il 9,8 per cento (11,6% nell'esercizio precedente). Sono al riguardo da ricordare gli interventi finanziari previsti dalle recenti leggi n. 794 del 1980 e n. 873 del 1983 (98), già in precedenza considerati nel paragrafo 3.h), diretti alla esecuzione di programmi straordinari per il potenziamento delle strutture della Guardia di finanza, necessario nella lotta contro i vari sistemi di evasione fiscale.

Quanto poi agli altri settori operativi del Ministero, quello relativo all'Organizzazione dei servizi tributari rappresenta l'8,9% (9% nel 1982) e il 6,7% del totale dei pagamenti (7,3% nel 1983). Sono a tale fine determinanti le spese dirette al funzionamento dell'anagrafe tributaria e dei servizi meccanografici, al cui potenziamento sono finalizzati del resto gli stanziamenti autorizzati di recente con l'articolo 7 della legge n. 873 del 1982 (99).

La rubrica VIII - Imposte indirette - esprime il 6,7% (l'8,2% nel 1982) degli impegni sugli stanziamenti della categoria quarta e il 7% dei pagamenti, che nell'esercizio precedente avevano raggiunto l'11,6%. Le voci di spesa più consistenti sono costituite dall'aggio e dalle provvigioni per la distribuzione dei valori bollati (capitolo 3853) (100) e dalle commissioni bancarie (capitolo 3861) (101).

Aliquote esigue sono quelle concernenti le spese per beni e servizi effettuate dal Catasto (2,5% degli impegni e 0,9% dei pagamenti); le disponibilità vengono infatti trasferite in economia per una non esigua misura, nonostante sia di tutta urgenza la ottimizzazione dell'impiego dello stanziamento recato dal capitolo 3462, già del tutto inadeguato (102).

(97) Tali dati, posti a raffronto con quelli corrispondenti dell'esercizio 1982, pongono in evidenza significativamente che l'ammontare definitivo degli stanziamenti di competenza ha registrato un aumento del 62% rispetto all'esercizio precedente (1.281 miliardi).

(98) Per quanto in particolare attiene allo stanziamento del capitolo di nuova istituzione 3131, è cenno nel precedente paragrafo 1.b), cui si rinvia.

(99) Sul capitolo 6041 gli impegni sono stati 170,6 miliardi a fronte di 262,6 miliardi di stanziamento ed i pagamenti complessivi 106,2 miliardi, dei quali 31,6 miliardi in conto residui.

(100) A fronte di 75 miliardi di stanziamento, gli impegni sono stati di 56,4 miliardi e i pagamenti complessivi di 54,6 miliardi, dei quali in conto resti 189 milioni.

(101) Gli impegni su tale capitolo sono stati di 28 miliardi interamente pagati.

(102) Si rinvia al riguardo al precedente paragrafo 3.

Ugualmente esigue, se rapportate al totale, sono le spese rientranti nella categoria IV, effettuate dalla direzione generale del demanio (0,6% circa per gli impegni e 0,13% per i pagamenti, contro, per entrambi, lo 0,20% del 1982). In seguito al trasferimento dei canali demaniali alle regioni, in applicazione dell'articolo 12 della legge n. 984 del 1977, anche le spese per l'amministrazione e la manutenzione di detti canali, imputate al capitolo 4293, si sono ridotte notevolmente (impegni pari al 98,4% dello stanziamento di 100 milioni).

Nel 1983 è stata definita la procedura per la successione delle regioni allo Stato in ordine ai canali d'irrigazione (103).

La direzione generale del demanio è, per contro, la maggiore fonte di spese in conto capitale per gli acquisti di beni e opere immobiliari a carico diretto dello Stato (categoria X).

Le somme per acquisti di stabili e terreni e per la costruzione d'immobili per i centri di servizio - previste in 119 miliardi circa nel capitolo 7901 - sono state interamente impegnate; 62,2 miliardi sono stati i pagamenti complessivi, dei quali 58,7 miliardi in conto resti.

Come già precisato nel precedente paragrafo 3.d, le spese per i centri di servizio si sono sostanziate solo in lavori di potenziamento dei centri di servizio di Roma e Milano.

In relazione al capitolo di nuova istituzione 7904 (104), dotato di 196 miliardi di stanziamento di competenza e di 34,2 miliardi di cassa, da destinare ad acquisto o a costruzione di fabbricati per nuove sedi di vari uffici finanziari nonché per alloggi di servizi del personale militare, i dati di gestione pongono in rilievo il passaggio a residui dell'intero importo e l'inesistenza perciò di pagamenti (105).

Sotto un profilo più generale vanno reiterate talune considerazioni svolte nelle precedenti relazioni sia in tema di scarsa vigilanza posta in essere dalla direzione generale del demanio ai fini della pronta riconsegna, da parte delle varie Amministrazioni, dei beni avuti in uso, in caso di sopravvenuta esuberanza degli stessi (106), sia in tema di canoni di beni demaniali al di sotto di quelli imposti e talora puramente simbolici.

È poi emersa in sede di controllo la necessità che siano sottoposti a revisione taluni capitoli con particolare riferimento ai contratti di forniture, che assumono notevole rilievo economico in ragione dell'oggetto del contratto (mezzi meccanici, terrestri, navali, aerei) e quindi dei contenuti spesso tecnologicamente elevati nonché in ragione della prevalenza delle contrattazioni atipiche, difficilmente inquadrabili negli schemi e nell'area di operatività degli esistenti capitoli generali e i cui contenuti, peraltro, sono nella quasi esclusiva disponibilità dei privati contraenti (107).

In materia infine di applicazione di penalità per ritardi sulla consegna, difetti nelle opere ed altre ipotesi affini, va dato atto che l'Amministrazione nel corso dell'anno ha mostrato di essere più attenta nell'esigere la previsione espressa di dette clausole; peraltro sono stati restituiti al Ministero taluni decreti, carenti di espressa clausola relativa alla penalità in caso di ritardo nell'esecuzione di lavori e forniture rientranti nelle attribuzioni della direzione generale del catasto.

(103) Sulla base di tale procedura con decreto ministeriale del 16 aprile 1983 è stato disposto il trasferimento alla regione Emilia Romagna dei canali reggiani in uso al Consorzio di bonificazione parmigiana Moglia; all'effettivo trasferimento è tenuta a provvedere l'intendenza di finanza di Reggio Emilia mediante apposito verbale e restano ancora da regolarizzare, con successivo decreto, i rapporti finanziari relativi alla gestione provvisoria a decorrere dal 24 gennaio 1978 data di entrata in vigore della citata legge n. 984.

(104) Si rinvia, per la fonte normativa sostanziale di tale capitolo alle precisazioni contenute nel precedente paragrafo 1.b.

(105) Va al riguardo richiamato quanto già anticipato nel precedente paragrafo 1.B in ordine all'iniziativa legislativa in corso diretta a consentire l'impegno anche nel 1984 di tutti i fondi stanziati con l'articolo 7 della legge n. 873 del 1982 e quindi anche di quelli recati dal capitolo 7904.

(106) Il Ministero poi per far fronte a richieste di altre Amministrazioni è costretto a reperire immobili sul mercato privato e non infrequente è il caso che l'acquisto, caduto su immobili usati e in pessimo stato di conservazione, si riveli antieconomico (per le spese di riadattamento e ristrutturazione) in rapporto al costo, inferiore, della eventuale costruzione diretta degli immobili stessi.

(107) In tali casi non è raro rinvenire talune clausole anomale, come quelle in materia di esercizio del diritto di opzione da parte della Pubblica Amministrazione (ai fini dell'acquisto di beni) entro limiti temporali eccessivi per l'acquisto di macchinario che non sia già obsoleto.

5. Particolari profili dell'attività istituzionale.

Il passaggio dal vecchio al nuovo sistema tributario, caratterizzato dall'espansione dell'area dei soggetti passivi d'imposta, ha logicamente modificato il comportamento della Amministrazione finanziaria in materia di controlli.

L'attività istituzionale del Ministero nell'esecuzione di detti controlli, prima svolta senza uniformità di criteri, è in atto regolata, per effetto dell'articolo 6 della legge n. 146 del 1980, da apposite direttive che in particolare stabiliscono annualmente i criteri di selezione dei soggetti passivi d'imposta da controllare e regolano quindi, nell'ambito di appositi programmi, gli accertamenti delle imposte dirette e dell'IVA, rapportati alle possibilità operative dei singoli apparati periferici.

Tali criteri selettivi sono stati fissati con decreto ministeriale del 23 dicembre 1982 e per l'anno in corso con decreto del 29 dicembre 1983 (108).

Va posto in rilievo al riguardo che con tale ultimo decreto (cfr. articolo 10) sono stabiliti anche i criteri per l'effettuazione dei controlli globali sui soggetti scelti mediante sorteggio (109), risultando perciò superata la separazione netta tra criteri selettivi del programma e criteri selettivi delle categorie di contribuenti da sottoporre a sorteggio (110).

La Corte non ha allo stato elementi di conoscenza sui risultati di tali accertamenti cui sono state impegnate le varie unità operative dell'Amministrazione finanziaria e che pur riguardano, sotto il profilo dell'attività istituzionale del Ministero, gli aspetti indubbiamente più qualificanti della stessa.

Peraltro, le considerazioni espresse nel precedente paragrafo 3 sull'organizzazione e sul funzionamento dei vari apparati ministeriali e sulle lacune generalizzate che li caratterizzano devono ovviamente essere tenute presente in questa sede, dato che la programmazione dei controlli è subordinata alla programmazione degli strumenti sicché la evidente inadeguatezza di questi si riflette necessariamente sulla quantità e sulla qualità dei controlli eseguiti.

In tale sede sono stati appunto analizzati, settore per settore, i vari profili di tale inadeguatezza, costituiti dalla insufficienza di personale, dai ritardi nell'automazione, dall'insufficiente impegno nell'addestramento professionale dei funzionari e degli altri singoli addetti, dalla scarsità di mezzi finanziari e quindi delle attrezzature.

L'esecuzione dei controlli programmati nell'ambito di ciascun ufficio operativo finisce per costituire, in tale situazione, un'attività residuale rispetto all'attività istituzionale non programmata, comprensiva di diverse prestazioni, certamente meno qualificate dei controlli, ma tuttavia destinate a prevalere su di esse e per la loro quantità (si pensi alle pratiche dei rimborsi) e perchè necessitate da scadenze di legge o reclamate dagli interessati.

Venendo poi a considerare siffatta attività istituzionale non programmata, per la quale taluni uffici tributari (si pensi a quelli IVA) sono diventati «uffici rimborsi» in luogo di «uffici accertamenti», l'analisi della gestione dello stanziamento del capitolo 4769, concernente restituzione e rimborsi dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'ILOR (111) evidenzia impegni per 1198

(108) Cfr., rispettivamente, la Gazzetta Ufficiale n. 1 del 3 gennaio 1983 e n. 356 del 29 dicembre 1983.

(109) Tali controlli, che preesistevano ai controlli selettivi istituiti nel 1980, sono stati ulteriormente disciplinati con la legge n. 146 e sono stati programmati, come già nei precedenti anni, in relazione a 2.000 soggetti da sottoporre al controllo della Guardia di finanza in ragione della metà e, in ragione dell'altra metà, al controllo di un apposito «nucleo misto» (istituito in ogni compartimento) composto da un funzionario verificatore delle imposte dirette e da altro funzionario dell'ufficio IVA.

(110) Tale integrazione delle verifiche a sorteggio nella programmazione degli accertamenti trova del resto fondamento nella identità sostanziale delle prime con i secondi, dei quali esse costituiscono una categoria diversificata sotto il profilo soltanto procedimentale, consistente nella sostituzione della valutazione discrezionale in ordine alla scelta del soggetto (rientrante nelle liste selettive) con il criterio del sorteggio.

(111) Sotto il profilo dimensionale tale capitolo si colloca al secondo posto nel bilancio del Ministero delle finanze, dopo il già esaminato capitolo 4667, relativo agli aggi esattoriali.

miliardi sullo stanziamento di 1200 miliardi e pagamenti complessivi per 948 miliardi circa, di cui 341,5 miliardi in conto resti, che sono passati da 557 miliardi circa all'inizio dell'esercizio a 947,9 miliardi alla fine dello stesso.

La formazione dei residui in materia di tali rimborsi presenta pertanto un andamento caratterizzato da tendenziale crescita (486 miliardi alla fine del 1981). Significativa appare inoltre la rilevante aliquota percentuale delle economie risultanti sull'autorizzazione di pagamento: nel 1983 è stata pari al 21% (252 miliardi a fronte di 1200 miliardi), nel 1982 al 23,4% (176 miliardi a fronte di 750) e nel 1981 pari al 23,5% (176,7 miliardi a fronte di 750 miliardi).

Correlativa all'analisi del capitolo 4769 è quella del capitolo 4752 (indennità e interessi di mora per ritardato sgravio delle imposte dirette e per indebita riscossione delle stesse): sullo stanziamento di 400 miliardi gli impegni sono stati di 318,4 miliardi (nel 1982 furono quasi uguali allo stanziamento di 250 miliardi) ed i pagamenti sono stati 266,8 miliardi, dei quali 81,8 miliardi in conto residui.

La rassegna delle «restituzioni e rimborsi» presenta maggiore rilevanza in materia di imposte indirette (e specialmente per l'IVA), anche se la dotazione del relativo capitolo (3975) assume consistenza di gran lunga inferiore a quella del già esaminato capitolo 4769: la sua dotazione è stata infatti di 11 miliardi sia per la competenza che per la cassa.

Come già posto in rilievo nella precedente relazione (112), la procedura concernente i rimborsi accelerati consente agli uffici IVA, in base al decreto legislativo n. 288 del 1975, di utilizzare i fondi della riscossione, che affluiscono ad una contabilità speciale aperta presso la locale Sezione di tesoreria provinciale intestata allo stesso ufficio IVA.

Con tali fondi sono effettuati in gran parte i rimborsi (113) dei quali gli interessati — ai sensi dell'articolo 38-*bis* del decreto legislativo n. 633 del 1972, modificato dall'articolo 17 del decreto n. 897 del 1980 — richiedono la procedura accelerata, mentre gli stanziamenti del capitolo 3975 sono destinati alla residua minima aliquota di rimborso, quelli con procedura ordinaria.

Le risultanze di gestione di tale capitolo rappresentano impegni per 7,7 miliardi circa e pagamenti per 6,14 miliardi (rispettivamente, nel 1982, 15,4 miliardi e 14,7 miliardi) (114).

In base a dati forniti dall'Amministrazione — con riferimento peraltro al 1982 — l'ammontare dei rimborsi IVA è risultato pari a 4844 miliardi, corrispondente ad oltre il 13% del gettito IVA di 36.751 miliardi, con un aumento del 22,4% rispetto all'esercizio precedente.

Non sono disponibili ancora dati ufficiali relativi ai pagamenti del 1983 per rimborsi IVA, il cui importo, sulla base del trend dell'ultimo periodo, è prevedibilmente superiore (115) né è dato conoscere l'esatto ammontare, alla fine del 1983, dei rimborsi richiesti dagli interessati, le cui domande solo in esigua percentuale possono essere verificate dagli uffici IVA, a motivo delle carenze esaminate nel precedente paragrafo 3 cui si invia.

Del resto la valutazione accurata del fondamento giuridico di tali richieste è necessitata dalla particolarità del settore impositivo in esame, che già è caratterizzata da fenomeni di evasioni, dalla non ancora appurata esatta quantificazione.

(112) Cfr. paragrafo 5 del capitolo X del volume II, parte I (pag. 461-2).

(113) Presso ogni ufficio IVA opera un servizio autonomo di cassa e con decreto ministeriale del 24 marzo 1983 (G.U. n. 82 del 24 marzo 1983) sono state coordinate, adeguate ed assorbite in un unico provvedimento le disposizioni relative al funzionamento meccanizzato del servizio di cassa.

(114) Allo stanziamento di tale capitolo si affianca quello relativo agli interessi su restituzioni IVA (3961), i cui impegni sullo stanziamento di 40 miliardi sono stati pari a 26 miliardi circa.

(115) In relazione all'IVA, dal Sistema informativo dell'Anagrafe tributaria è risultato, alla fine del 1983, che su 1.881.000 codici fiscali relativi a persone non fisiche, 1.374.00 si riferivano a contribuenti IVA; alla stessa data le partite IVA erano 8.414.256.

Tale difficoltà, peraltro, concerne l'intero fenomeno evasivo, sicché non risolutive appaiono deduzioni derivanti dall'analisi e l'interpretazione di risultanze statistiche in materia di dichiarazioni d'imposta presentate (116).

Quale che sia la precisa ampiezza finanziaria del fenomeno evasivo, gli indici presuntivi della allocazione del medesimo dovrebbero stimolare la mobilitazione degli apparati del Ministero al necessario, anche se graduale, attacco nelle varie direzioni stabilite in sede legislativa.

In materia di registratori di cassa (legge 26 gennaio 1983, n. 18), tuttavia, la complessità delle procedure previste dalla stessa legge, specialmente in relazione alle varie scadenze temporali concernenti l'obbligatorietà dei registratori di cassa (articolo 4), ha assorbito per l'intero anno l'impegno degli organi ministeriali sul terreno applicativo della legge.

Ai sensi del citato articolo 4 della legge n. 18 è stato provveduto alla integrazione ministeriale (anche talora derogatoria) del quadro normativo con vari provvedimenti (117), per effetto dei quali l'obbligo della installazione dei registratori di cassa per le aziende che già avessero fatto gli ordinativi degli stessi è slittato di 3 mesi e cioè al 1° ottobre 1983 per le aziende, con un volume di affari nel 1981 superiore a 200 milioni, mentre dal 1° giugno 1984 l'obbligo è divenuto operante anche per quelle con un volume di affari superiore a 100 milioni.

È stata altresì istituita l'apposita commissione in materia di omologazione degli apparecchi, sulla cui operatività, in termini di provvedimenti adottati e di difficoltà presentatesi, il Parlamento è stato già dettagliatamente informato dal Governo (118).

(116) Costituisce un elemento che non consente perciò criteri di quantificazione anche l'esiguo numero di dichiarazioni dei redditi (n. 16.000) con importo dichiarato superiore a 100 milioni, che, secondo il Ministro delle finanze, è uno dei pochi recenti risultati statistici rappresentativi dell'esistenza di una certa area evasiva (quella appunto delle categorie tributarie ad alto reddito): cfr. resoconto parlamentare del 2 maggio 1984 - VI Commissione della Camera dei deputati.

(117) Si segnalano il D.M. 23 marzo 1983 (G.U. n. 82/83), il D.M. 19 aprile 1983 (G.U. n. 110/83), il D.M. 29 aprile 1983 (G.U. n. 119/83); il D.M. 9 giugno 1983 (G.U. n. 158/83), il D.M. 24 giugno 1983 (G.U. n. 175/83), il D.M. 19 luglio 1983 (G.U. n. 199/83 e varie circolari fra le quali la più rilevante è la numero 60 pubblicata nella G.U. n. 171/83.

(118) In data 19 gennaio 1984 il Ministro delle finanze ha reso alla Commissione VI della Camera specifiche comunicazioni sul tema dei registratori di cassa.

PAGINA BIANCA