

Capitolo VI

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

1 - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali

I dati finanziari relativi all'attività del Ministero del commercio con l'estero sono soltanto parzialmente indicativi dell'azione pubblica di sostegno all'esportazione, che il livello di internazionalizzazione della nostra economia rende prioritaria nel quadro delle politiche di risanamento economico e di difesa del cambio.

L'importanza di tale azione può valutarsi anche in base ai dati della bilancia commerciale del 1984, dai quali emerge un tasso di sviluppo in termini reali del 9,6% delle importazioni e del 7% delle esportazioni (in termini monetari, rispettivamente del 21,5% e del 16,7%) (1).

(1) Nel 1983 detto tasso di sviluppo in termini monetari si era attestato, rispettivamente, sul 5% e sull'11,4% ed anche nell'anno precedente quello relativo alle esportazioni (15,3%) aveva superato l'altro (12,1%). I dati suindicati (Fonte ISTAT) e quelli analitici relativi alla nostra bilancia commerciale sono contenuti nella allegata tabella A - cui si fa rinvio -, dalla quale emerge un peggioramento di 7.741 miliardi del saldo passivo, passato da 11.465 a 19.206 miliardi, stante la crescita più elevata delle importazioni rispetto a quella delle esportazioni. Rilevante a tal fine è stato il saldo petrolifero, il cui aumento è derivato essenzialmente dall'apprezzamento del dollaro che ha neutralizzato sia la diminuzione dei prezzi all'origine sia la contrazione delle quantità importate.

Nel quadro innanzi indicato ed altresì in presenza di segnali di un meno favorevole andamento nel 1985, si rafforza l'esigenza dell'adeguamento dell'intervento pubblico in relazione sia al sostegno degli operatori commerciali sia al miglioramento dell'assetto normativo che regola l'attività dei medesimi.

Con riferimento alle varie forme di sostegno, nel decorso esercizio ha trovato prosecuzione quello di carattere finanziario, costituito dal credito all'esportazione ed essenzialmente dagli interventi del Medio credito centrale, i cui fondi sono stati potenziati con lo stanziamento di 200 miliardi, ai sensi dell'articolo 18 della legge finanziaria per l'anno 1984, per la concessione dei contributi in conto interessi sulle operazioni di finanziamento alle esportazioni a pagamento differito.

Altro sostegno finanziario demandato al Medio credito, e che più da vicino riguarda le competenze del Ministero, è quello introdotto nell'ordinamento con l'articolo 2 del decreto legge 28 maggio 1981, n.251, convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 1981, n.394, istitutivo di un fondo di rotazione di 375 miliardi per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici per la realizzazione di programmi di penetrazione commerciale in Paesi extracomunitari (2).

(2) Sulla operatività di detto fondo di rotazione si fa

Circa poi il sostegno assicurativo, anche nel 1984, a motivo delle gravi difficoltà accusate da numerosi paesi specialmente del Terzo Mondo nel servizio del debito estero, si è reso necessario, per consentire il pagamento degli indennizzi ai nostri esportatori (3), l'aumento del fondo di dotazione della SACE, di lire 200 miliardi (articolo 18 della citata legge n.730). È stato altresì istituito un apposito fondo di rotazione, di 100 miliardi, incrementato di uguale importo con la legge d'assestamento del bilancio, per il pagamento dei soli indennizzi contemplati in accordi di ristrutturazione a livello intergovernativo.

Il terzo tipo di sostegno, che fa leva in generale sulla promozione, e che costituisce finalità istituzionale del Ministero del commercio con l'estero, ha trovato attuazione, come analizzato nel successivo paragrafo 3 al quale si fa rinvio, con risultati differenti a seconda delle singole discipline giuridiche e delle procedure non sempre appropriate, previste dalle medesime. Tra queste in particolare ha continuato a trovare pronta ed efficace applicazione quella recata dalla legge 21 maggio 1981, n.240, relativa agli aiuti -----
rinvio ai dati di gestione esposti nel successivo paragrafo terzo.

(3) L'ammontare degli indennizzi liquidati nel 1984 è stato di 1.027,5 miliardi (+ 53,9%). Il rapporto tra le assicurazioni SACE, pari a 7.007 miliardi, e le esportazioni è stato nel 1984 del 5,43%, quasi coincidente con il 5,55% del 1983, contro il 10,68% del 1982 e il 12,33% del 1981 (fonte SACE).

ai consorzi (4).

In materia di promozione va posto in risalto il fatto, rilevante sotto il profilo organizzativo, costituito dal recente varo del preannunciato - al livello ministeriale e in sede parlamentare - disegno di legge diretto al riordinamento dell'ICE (atto n.2853/C), organismo che costituisce lo strumento pubblico operativo per l'attuazione dei fondamentali e piu' impegnativi interventi promozionali.

Le linee di fondo di tale iniziativa, in particolare, riguardano il potenziamento dell'intervento concreto dell'Istituto - nei settori della promozione, informazione, assistenza e formazione - mediante un adeguamento degli strumenti operativi tradizionali e la contestuale istituzione di altri indicati dalla crescente domanda di servizi reali, anche personalizzati non gratuiti, provenienti dalle imprese esportatrici, specialmente medio-piccole.

Nella conseguente configurazione dell'ICE quale ente erogatore di servizi surrogatori o anche competitivi con quelli di natura privatistica la flessibilita' operativa e il rafforzamento dell'autonomia dell'Ente sono assunti a moti-

(4) Anche per tali interventi si fa rinvio alla rassegna contenuta nel paragrafo 3, ove sono indicate le ragioni del fallimento degli interventi previsti dalla legge n.394 del 1981 negli artt. 10 e 11, in materia di consorzi agro-alimentari e turistico-alberghieri e di convenzioni a scopi promozionali tra l'ICE e consorzi con piccole e medie imprese.

vazione dello sganciamento dell'ICE dal parastato ma non dalla disciplina della legge n.93 del 1983 (ed e' stata quindi scartata l'ipotesi della trasformazione in ente pubblico economico), in parziale analogia con recenti soluzioni legislative (5).

Costituiscono poi un ulteriore tratto innovativo nel disegno di legge il previsto coordinamento delle iniziative promozionali degli enti locali e in particolare delle regioni, a vari livelli, da quello interministeriale (CIPES) fino a quello regionale (comitati regionali consultivi), nonché la prefigurazione di un programma triennale dell'attività dell'istituto sottoposto alla approvazione del CIPES, ed il rinvio alle singole leggi finanziarie della quantificazione dello stanziamento complessivo per ciascun anno ai fini dell'attuazione di detto programma.

In relazione al miglioramento dell'assetto normativo reso necessario - accanto al sostegno finanziario, assicurativo e promozionale - dall'ampio grado di internazionalizzazione del nostro sistema produttivo, e' del tutto ovvia l'urgenza della eliminazione e della semplificazione di norme e procedure, al fine di offrire alle nostre imprese un contesto normativo analogo, in termini di snellezza e di flessibi-

(5) Trattasi, in particolare, della disciplina concernente l'ENEA (art. 8 legge 5 maggio 1982 n.84 e l'ISVAP (legge 12 agosto 1982, n.576 art.20).

lita', a quello offerto dai nostri principali concorrenti esteri ai loro operatori.

Nella prospettiva delle indicate semplificazioni normative e procedurali anche nel 1984 hanno avuto seguito vari miglioramenti amministrativi sia pure circoscritti alla materia valutaria, nei limiti consentiti dall'attuale assetto legislativo, come del resto e' indicato nel successivo paragrafo 2 al quale si fa rinvio.

Certamente le decisive innovazioni in materia sono legate alla approvazione dell'apposito disegno di legge presentato dal Governo al Parlamento il 17 novembre 1983, ancora all'esame del Senato (atto n. 316/S).

Al di la' della materia valutaria iniziative organiche per una incisiva deregulation nel settore dei cosiddetti divieti economici sono preannunciate (6) nell'ambito delle proposte in via di definizione da parte di un'apposita Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

b) Aspetti finanziari della gestione

La previsione di spesa, originariamente stabilita in 199,7 miliardi, e' risultata a fine esercizio di 205,88

(6) Cfr relazione del Presidente del consiglio dei ministri trasmessa ai Presidenti della Camera e del Senato il 7 settembre 1984.

miliardi (+3%) (7); rapportata a quella definitiva dell'anno precedente, essa presenta un aumento del 15,7% (circa 28 miliardi).

Tale maggiore importo, tenuto conto della inesistenza di stanziamento di competenza sul capitolo 1613 per il 1984 (nel 1983 furono previsti 20 miliardi per le convenzioni dell'ICE con le imprese piccole e medie e i loro consorzi ai fini dell'attuazione di programmi promozionali), deriva in particolare dall'incremento complessivo di 25,7 miliardi delle spese di funzionamento dell'ICE, dei quali 9,5 miliardi (+19,5%) relativi al capitolo 1606 (spese per gli uffici nazionali) e 16,2 miliardi (+33%) relativi al capitolo 1610 (spese per gli uffici all'estero) nonché dall'aumento di 17 miliardi (+54,8%) delle spese destinate al finanziamento del programma promozionale (capitolo 1611).

Avuto riguardo alle spese di funzionamento del Ministero, pari a 22,1 miliardi (capitoli 1001 - 1191), l'incremento di 8,9 miliardi circa (+54,5%) ha riguardato in particolare le spese per il trattamento provvisorio di pensione (capitolo 1071), le indennità per missioni all'estero (capitoli 1006 e 1021), le spese postali e telefoniche (capitolo 1098) e le spese per il centro

(7) L'aumento della dotazione originaria dell'esercizio si ricollega in particolare all'incremento di 3,2 miliardi del capitolo 1610 (spese per gli uffici ICE all'estero).

meccanografico (capitolo 1105); in sostanza trattasi di spese prevalentemente finalizzate al miglioramento delle strutture e al potenziamento delle nostre relazioni commerciali (8).

Sull'indicato stanziamento di competenza sono stati assunti impegni pari al 97,69% (201,13 miliardi), con una diminuzione dello 0,6% rispetto al 1983: i 4,75 miliardi di economie riguardano prevalentemente (2,77 miliardi) il capitolo 1614, date le ben note difficoltà operative che determinano l'inutilizzazione quasi totale dello stanziamento (di 3 miliardi nel 1984) per la concessione dei contributi ai consorzi per l'esportazione di prodotti agro-alimentari, come in particolare sarà esaminato nel successivo paragrafo 3, cui si rinvia.

La disponibilità di cassa, pari a 206,7 miliardi circa (176,7 miliardi nel 1983) sono state utilizzate nella misura di 190,2 miliardi circa, corrispondenti al 92 % (89% nel 1983), dei quali solo 2,34 miliardi mediante ordini di accreditamento e solo 4,66 miliardi per pagamenti in conto resti.

L'ammontare dei residui, costituito da 59,67 miliardi all'inizio dell'esercizio, è risultato ridotto alla fine dello stesso a 37,8 miliardi, essendo stati cancellati dalle

(8) La spesa per missioni all'estero, incrementatasi del 78%, ha riguardato prevalentemente il settore degli accordi commerciali (cfr. il successivo paragrafo 2) e la verifica dello svolgimento di 15 manifestazioni promozionali finanziate dal Ministero.

scritture oltre 17 miliardi; 10 miliardi hanno riguardato spese per le convenzioni stipulabili dall'ICE con imprese agricole e medio-piccole imprese e loro consorzi, concernenti la realizzazione di programmi promozionali (capitolo 1613)(9) e 6,6 miliardi le spese per il funzionamento degli uffici ICE all'estero (capitolo 1610), come del resto sistematicamente si verifica ogni anno per i ben noti motivi, richiamati nel successivo paragrafo 3 cui di rinvia, che sono alla base di tale perenzione.

Ai 37,8 miliardi di residui degli esercizi precedenti si sono aggiunti 15,5 miliardi di residui di nuova formazione, risultando un ammontare complessivo alla fine dell'esercizio di 53,35 miliardi, costituito in particolare da 30 miliardi di residui di stanziamento sul già indicato capitolo 1613 relativi agli esercizi 1982 e 1983 e da 16,65 miliardi di residui propri concernenti il funzionamento degli uffici ICE all'estero.

L'analisi economica delle varie poste di bilancio conduce a risultati non dissimili da quelli relativi agli altri esercizi. Connotato essenziale del bilancio del Ministero rimane la prevalente destinazione delle spese a trasferimenti

(9) La cancellazione dalle scritture di tale somma non e' da ricollegare alla perenzione della stessa, ma alla sua economizzazione, trattandosi di residui di stanziamento in base a specifica previsione normativa contenuta nell'art.11 della legge n.394 del 1981.

(categoria 5[^]), le quali nel 1984 hanno rappresentato il 93 % con 191,5 miliardi, (il 91,5%, pari a 168,2 miliardi, trasferiti all'ICE).

Di detto importo le spese per il funzionamento delle strutture nazionali ed estere di tale Ente hanno costituito il 71,4% con 120,2 miliardi, che, rapportati all'intero bilancio del Ministero rappresentano il 58,4%.

Circa la struttura del bilancio, da ultimo, va ricordato che, rispetto all'esercizio precedente, nuovo risulta il capitolo 1023 (con 434,5 milioni, dei quali 377 milioni impegnati e 239 milioni pagati) diretto al pagamento dei compensi incentivanti, mentre non compare il capitolo 1181, relativo a restituzioni agli aventi diritto di cauzioni indirettamente versate in entrata, con il quale sono stati stanziati nel periodo 1979 - 1983 complessivamente 167,8 milioni.

Le somme affluite al capitolo "per memoria" 1172 (equo indennizzo) sono state 15,3 milioni (40,1 milioni nel 1983), quasi interamente impegnati.

2 - Organizzazione dei servizi e personale

L'organizzazione del Ministero ha continuato anche nel 1984 a far leva sulle cinque strutture organiche permanenti,

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

II. FIDUCIARIO DEL COMMERCIO CON L' ESTERO SERIE STORICHE DELLE SPESE P. R. A. TITOLI (MILIARDI DI LIRE)																	
ANNO	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI			RESIDUI				
	INITIALE	DEFINITIVE	%	INITIALE	DEFINITIVE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	IMPORTE	INDICE	%	
1976	41.007	100	-	47.093	100	-	64.284	100	-	34.134	100	-	17.141	100	-	2.328	100
1977	54.500	117	16,7+	55.822	117	16,7+	52.729	117	16,7+	49.437	117	16,7+	48.991	117	16,7+	48.991	117
1978	63.828	134	19,2+	66.444	134	19,2+	55.109	118	15,8	59.724	137	17,9+	48.991	117	16,7+	48.991	117
1979	86.160	207	24,7+	88.052	199	22,3+	71.182	119	17,9	62.103	137	17,9+	48.991	117	16,7+	48.991	117
1980	106.170	231	27,6+	111.022	219	25,1+	87.042	134	19,4	82.381	211	19,2+	11.716	68	23,3+	10.000	429
1981	121.855	264	27,6+	127.000	271	21,3+	120.943	148	48,0+	112.449	247	34,5+	25.328	142	120,9+	26.000	859
1982	137.575	304	27,6+	142.000	311	21,3+	154.304	343	19,7+	136.769	249	21,6+	37.557	221	56,7+	26.000	1.718
1983	152.000	344	27,6+	157.000	344	27,6+	176.726	389	13,2+	147.526	377	7,9+	59.675	348	57,2+	36.000	1.559
1984	167.000	374	27,6+	172.000	374	27,6+	201.022	447	15,0+	190.151	486	28,9+	53.344	311	10,6+	36.000	1.288
TOTALE																	

I. SPESE CORRENTI																	
ANNO	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI			RESIDUI				
	INITIALE	DEFINITIVE	%	INITIALE	DEFINITIVE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	IMPORTE	INDICE	%	
1975	490	100	-	0	0	-	0	0	-	273	100	-	4.233	100	-	648	100
1976	500	100	2,0+	294	100	-	294	100	-	413	122	132,7+	204	16	83,0-	78	12
1977	500	100	0,0+	294	100	-	294	100	-	481	174	204,0+	294	0	0,0+	0	0
1978	500	100	0,0+	294	100	-	294	100	-	386	141	19,0-	0	0	0,0+	0	0
1979	500	100	0,0+	294	100	-	294	100	-	288	106	25,2-	0	0	0,0+	0	0
1980	500	100	0,0+	294	100	-	294	100	-	223	82	22,8-	0	0	0,0+	0	0
1981	500	100	0,0+	294	100	-	294	100	-	212	78	26,6-	0	0	0,0+	0	0
1982	500	100	0,0+	294	100	-	294	100	-	165	55	22,4-	0	0	0,0+	0	0
1983	500	100	0,0+	294	100	-	294	100	-	114	42	29,3-	0	0	0,0+	0	0
1984	500	100	0,0+	294	100	-	294	100	-	114	42	29,3-	0	0	0,0+	0	0
TOTALE																	

121 PERCENTUALE DI SOSTANTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

122 PERCENTUALE DI SOSTANTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

123 PERCENTUALE DI SOSTANTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

124 PERCENTUALE DI SOSTANTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L' ESTERO SERIE STORICHE DELLE SPESE P.C.R. TITOLI Cassa (in milioni di lire)																	
ANNO	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI				
	INITIALI	DEFINITIVE	ANNI	INITIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STANC. AL 31 DIC.
	IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE
1976	51.837	100		47.893	100		44.958	100		39.457	100		21.653	100		2.575	100
1977	53.906	118	1976	53.022	117	1976	52.283	116	16,26	54.370	128	20,10	12.400	58	62,2-	79	3
1978	62.274	120	1977	72.301	151	1977	71.319	157	28,88	60.249	138	27,56	9.487	44	23,5-	0	0
1979	81.165	157	1978	86.983	186	1978	87.370	194	22,55	82.669	210	19,00	11.016	51	25,2+	0	0
1980	86.970	168	1979	133.079	270	1979	129.173	287	47,88	132.672	286	36,36	24.333	113	120,9+	16.100	336
1981	121.253	232	1980	172.458	338	1980	172.458	338	15,10	146.981	348	21,60	37.957	177	84,0+	26.400	672
1982	145.238	280	1981	177.881	347	1981	176.886	389	13,26	147.086	375	27,00	59.675	278	57,2+	40.000	1365
1983	150.879	290	1982	215.067	430	1982	201.135	447	15,10	190.265	483	28,88	53.366	249	113,0-	36.000	1008
TOTALE						TOTALE											

133 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

133 PERCENTUALE DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE
ANNO BASE CORRISPONDENTE 1976 / ANNO BASE CASSA 1976

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO
 ELABORAZIONE DEL 29 MAG 1985
 TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
 RELATIVI AL PERIODO 1979-1984
 DATI AL 31 DICEMBRE 1984

	STANZIAMENTO DI COMPENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI						TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1979	1980	1981	1982	1983	1984	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.													
1979	72.381	90,33	3,87	0,52	0,00	0,00	68.343	94,42	19	0,03	4.019	5,55	
1980	88.963		89,49	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	113.602	86,13	50	0,04	18.247	13,83	
1982	153.971				82,50	3,31	137.421	89,94	10.012	6,26	12.468	7,80	
1983	177.864					79,94	146.638	82,44	27.807	15,63	3.419	1,92	
1984	235.387						185.601	90,15	15.539	7,55	4.747	2,31	
TITOLO 1													
1979	72.233	90,72	3,87	0,52	0,00	0,00	68.198	94,41	19	0,03	4.019	5,56	
1980	88.865		89,46	4,13	0,21	0,00	83.177	93,81	46	0,05	5.442	6,14	
1981	131.872			82,27	3,68	0,16	113.375	86,10	50	0,04	18.247	13,86	
1982	153.893				82,48	3,31	137.214	89,92	10.012	6,27	12.467	7,81	
1983	177.899					79,93	146.477	82,43	27.807	15,65	3.414	1,92	
1984	235.774						185.487	90,14	15.539	7,55	4.747	2,31	
TITOLO 2													
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	288	96,53	0	0,00	10	3,47	
1981	227			97,98	2,61	0,00	227	100,00	0	0,00	0	0,00	
1982	278				99,30	0,00	207	99,30	0	0,00	1	0,70	
1983	165					90,98	166	90,98	0	0,00	5	3,02	
1984	114						114	100,00	0	0,00	0	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

costituite dalle direzioni generali (10) nonché sui consueti supporti collegiali, non tutti previsti da leggi, connotati da una varia tipologia e resi necessari in prevalenza dalle esigenze di una vasta concertazione o di una intensa previa consultazione con altre Amministrazioni pubbliche (11).

L'assenza perciò di un minimo potenziamento anche nel 1984 dell'organizzazione del Ministero ha confermato l'insufficienza dell'attuale assetto, che sostanzialmente risale all'immediato periodo post-bellico e che perciò contrasta con la presente ampiezza delle nostre relazioni commerciali e con il profilarsi in sede legislativa di nuovi compiti del Ministero.

(10) Le cinque direzioni generali si articolano complessivamente in 26 divisioni.

(11) In particolare operano nell'ambito del Ministero i seguenti Comitati: per i prodotti alimentari, per i minerali metallici e i macchinari, per i prodotti chimici, per i prodotti petroliferi, per le importazioni ed esportazioni temporanee, per le importazioni ed esportazioni di films e materiale cinematografico, per l'aggiornamento e la revisione del regime delle importazioni merci, per i ricorsi in materia di albi nazionali esportatori ortofrutticoli, per l'esportazione di materiali e prodotti particolari, per la revisione e la modifica della tabella export, per i compensi di mediazione, per lo sviluppo delle esportazioni.

Nel decorso esercizio con d. m. del 10 ottobre (G.U. n.290 del successivo 20 ottobre) e' stato istituito il Comitato degli scambi dei prodotti siderurgici. Operano poi importanti Comitati interministeriali, come quello per i prodotti alimentari, quello consultivo ai fini della Concessione dei contributi finanziari ai consorzi previsto dalla legge 240 del 1981 e quello che amministra il fondo a carattere rotativo istituito con la legge n.394 del 1981. In relazione a questi ultimi due si fa rinvio alle considerazioni espresse nel successivo paragrafo 3.

Anzi, all'intensificazione negli ultimi decenni dell'interscambio ha corrisposto una riduzione delle strutture organiche, derivante da provvedimenti di carattere generale e cioè' dalla legge n.336 del 1970 e dal decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972.

Per effetto della prima, le dotazioni organiche sono complessivamente diminuite di 189 unita' (12) e in dipendenza dell'altra normativa sono stati resi indisponibili 98 posti della carriera direttiva, e, cioè', il 16% dell'intero organico del personale, che già' si era ridotto a 589 unita' per effetto della ricordata legge n.336.

A fronte di tale struttura le presenze alla fine del 1984 erano pari a 482 unita', la cui articolazione vede interessata la carriera ausiliaria per il 15% circa (n.71), quella esecutiva (n.280) per il 58%, quella di concetto per il 5,8% (n.28) e la carriera direttiva per il 21% (n.103 compresi 41 dirigenti).

In relazione alla consistenza, in termini percentuali, del contingente del personale direttivo, va tuttavia considerata la particolare qualificazione richiesta dagli stessi speciali compiti affidati al Ministero, che comportano la

(12) L'esodo agevolato previsto da tale legge si e' tradotto nella soppressione di 106 posti nella carriera esecutiva. di 44 posti in quella ausiliaria, di 28 posti in quella di concetto e di 11 nella carriera direttiva.

pianificazione ed il coordinamento di attività operative di soggetti pubblici e privati, il controllo dei risultati conseguiti (13), costanti rapporti con diverse pubbliche Amministrazioni anche nel contesto dei cennati vari comitati, la partecipazione a trattative economiche bilaterali con delegazioni estere, l'attiva presenza del Ministero in organismi intergovernativi competenti in materia di commercio internazionale (CEE, OCSE, GATT ecc), l'adeguamento costante della disciplina autorizzatoria in materia di importazioni ed esportazioni e la revisione amministrativa della regolamentazione valutaria. Cio' senza contare l'entita' stessa dell'attività direttamente operativa in materia di autorizzazioni valutarie e di importazioni ed esportazioni (14).

In relazione alla cennata attività di coordinamento mette conto sottolineare la sempre crescente gamma delle iniziative promozionali svolte nel quadro dello sviluppo degli scambi e dei prodotti tipici locali da regioni ed altri

(13) Il successivo potenziamento di tale tipo di attività istituzionale non potrebbe prescindere da un adeguamento del ruolo della carriera di concetto, attesi i ritardi nella approvazione dei rendiconti dell'ICE concernenti il programma promozionale e la stessa organizzazione (uffici all'estero), come sarà posto in rilievo nel successivo paragrafo 3, cui si rinvia.

(14) Nel 1984 sono stati emanati 113.026 provvedimenti relativi al settore import-export, dei quali 46.025 autorizzazioni all'importazione e all'esportazione (temporanee e definitive), 43.552 svincoli, incameramenti e certificati agricoli, 5.777 certificati internazionali, 12.815 dichiarazioni d'importazione e 4.856 atti riservati (fonte Mincomes).

enti territoriali : nel 1984 a fronte di 600 richieste ne sono state assentite, secondo dati forniti dal Ministero, n.339 (nel 1982 n.262) per la realizzazione di iniziative promozionali; e un valido coordinamento di queste e' necessario, quanto meno per tutelare la stessa immagine del Paese all'estero.

Quanto poi all'intensificarsi dei rapporti con delegazioni estere - del quale e' riprova il gia' ricordato aumentato volume delle indennita' di missioni all'estero - la necessita' di una vasta competenza specialistica del personale si ricollega alla interdisciplinarieta' degli interessi negoziati mediante detti incontri, numerosi specialmente con i Paesi in via di sviluppo e in particolare con quelli del bacino mediterraneo, che rappresentano vari e tutti importanti mercati di sbocco per la produzione nazionale (15).

Nel quadro della partecipazione del Ministero ai lavori svolti presso organismi intergovernativi va considerato in modo particolare che l'attivazione del potere decisionale spettante al Consiglio CEE in materia di politica commerciale, ai sensi dell'articolo 113 del trattato di Roma,

(15) I Paesi interessati nel 1984 sono l'Egitto, la Tunisia, la Turchia, Israele e l'Algeria. Sono stati poi organizzati incontri intergovernativi e commissioni miste con diversi altri Paesi in via di sviluppo appartenenti a piu' aree geografiche (Senegal, Etiopia, Zambia, Cuba, Colombia, Iraq, Malaysia, Thailandia ecc.).

presuppone una vasta attivita' preparatoria affidata ad appositi gruppi di lavoro e comitati dei quali devono far parte qualificati funzionari del Ministero (16).

E analoga considerazione va formulata per quanto attiene alle attribuzioni in materia valutaria, nonostante la liberalizzazione di diverse operazioni - alcune demandate al sistema bancario - nonche' la delega, oltre che all'Ufficio italiano cambi, alla SACE e al Medio credito centrale, rispettivamente, per operazioni assicurate e per operazioni assistite dal sostegno pubblico.

Quanto alla liberalizzazione valutaria, attuata nei limiti in cui e' stata ed e' ancora resa possibile dalla vigente disciplina legislativa, in attesa della approvazione parlamentare della riforma proposta con il disegno di legge n.316/S, non va trascurata l'esigenza di competenze specialistiche in ambito ministeriale, del resto gia' utilizzate per quanto e' stato possibile nell'elaborazione di quella vera e propria codificazione - benché di rango sublegislativo - in materia valutaria, costituita dal noto decreto ministeriale 12 marzo 1981.

Ma costante e' la necessita' di apporto di strutture altamente tecniche in materia, atteso il periodico

(16) Nel 1984 tra i vari atti finalizzati all'ordinato sviluppo delle importazioni nella CEE il principale e' costituito dal regolamento n.2641 emanato il 17 settembre 1984 nel quadro della difesa dalle pratiche commerciali illecite, in particolare da talune forme di dumping.

adeguamento dell'indicato testo normativo, finora effettuato mediante una trentina di modifiche - che nel 1984 hanno trovato il loro fulcro nel decreto ministeriale 29 giugno 1984 (17) - nella prospettiva di rendere la regolamentazione italiana meno distante da quella dei Paesi nostri concorrenti.

Per quanto poi attiene alla delega valutaria vanno considerate le rilevanti competenze ministeriali non delegate, essendo state con essa sottratte al Ministro solo le autorizzazioni valutarie connesse a talune delle operazioni previste nell'articolo 15, lettera a, b, c della legge 24 maggio 1977, n.227, purché l'importo contrattuale non superi il valore di 50 miliardi e a condizione che non sia stata prevista la clausola di revisione dei prezzi (18).

(17) Con tale provvedimento, pubblicato nella G.U. n.188 del 10 luglio 1984, è stato in particolare stabilito che per tutti i Paesi OCSE valgono le stesse norme valutarie (più favorevoli) finora riservate, ai Paesi CEE, avuto riguardo alle dilazioni di pagamento sino a cinque anni delle esportazioni italiane. Mediante altre modifiche poi è stato elevato a 1,6 milioni il massimale turistico, è stato ridotto dal 50% al 25% il finanziamento obbligatorio a fronte di esportazioni, sono stati liberalizzati i trasferimenti connessi a regolamenti e decisioni comunitarie ed è stato ridotto il deposito vincolato infruttifero, a fronte di investimenti, dal 50% al 40% per i Paesi OCSE e al 30% per i Paesi CEE.

(18) La delega alla SACE in materia valutaria, prevista nell'art.3, quarto comma della indicata legge n.227, è stata esercitata inizialmente con decreto 21 agosto 1977. Con d.m. del 16 dicembre del 1983 ne è stato ristretto l'ambito (prima erano compresi anche i provvedimenti valutari connessi

Le indicate esigenze specialistiche presenti in tutta l'articolazione organizzativa del Ministero richiederebbero un diverso sistema di provvista del personale direttivo, che dovrebbe essere ammesso al concorso in presenza di specifici qualificati - e non generici - titoli o quanto meno dovrebbe essere assistito da periodici corsi di formazione e di aggiornamento, mentre in atto il suo affinamento culturale e professionale e' completamente rimesso alla sua disponibilita' ed autonome (anche in senso economico) iniziative. Del resto per le finalita' volte in genere al perfezionamento sono stanziati esigui importi sul bilancio del Ministero (capitolo 1097), in particolare solo 17 milioni nel 1984, che sono stati quasi interamente impegnati ed utilizzati per riqualificare i coadiutori meccanografi in servizio presso il Centro elaborazione dati mediante corsi di formazione svoltisi presso l'IBM.

Nel corso del 1984, infatti, previa autorizzazione del Provveditorato Generale dello Stato - della quale e' cenno nella precedente relazione - il Ministero ha attuato un programma di ristrutturazione del proprio centro meccanografico mediante l'acquisto di un elaboratore

alle operazioni previste nell'art.15 (lett.g ed i)). Con lo stesso d.m. del 13 dicembre 1983 sono state per la prima volta delegate competenze valutarie al Medio credito centrale (con gli stessi limiti previsti per la SACE) in relazione ai mutui da detto Ente ammessi all'agevolazione contributiva in conto interessi, destinati all'esportazione.

elettronico IBM con possibilita' di collegamenti con le banche-dati dell'ISTAT e dell'OCSE, il cui costo e' stato di 68 milioni (19).

Nell'attesa di una vasta utilizzazione di tale strumentazione che valga ad assicurare maggiore efficienza e razionalizzazione dell'attivita' supplendo all'impiego di forze umane diversamente collocabili, l'Amministrazione, sulla base delle valutazioni effettuate da un apposito Comitato costituito nel quadro della disciplina contenuta nell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n.344 del 1983, ha individuato otto progetti finalizzati, diretti in prevalenza all'eliminazione dell'arretrato con un costo complessivo di oltre 110 milioni (20).

Nel complesso pero' la spesa relativa ai compensi per lavoro straordinario al personale (capitolo 1018), quantificata in 434 milioni, dei quali oltre 186 milioni passati ad economia, ha manifestato una minore consistenza rispetto all'anno precedente (471 milioni, con un'economia di

(19) Tale spesa rende ragione dell'aumento del 50% del capitolo 1105 passato dallo stanziamento di 100 milioni a quello di 150 milioni.

(20) Tale arretrato riguarda la liquidazione delle missioni, il trattamento del personale in quiescenza, gli svincoli e gli incameramenti delle concessioni e delle fidejussioni in particolare in materia di import-export dei prodotti agricoli, il settore dei materiali strategici, cinematografici e delle temporanee importazioni ed esportazioni e quello relativo ai prodotti siderurgici.

soli 43,7 milioni) (21), a differenza del capitolo 1004 - relativo ai compensi per lavoro straordinario corrisposti agli addetti agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro - il cui stanziamento di 406 milioni e' stato interamente impegnato : tale maggiore spesa rispetto a quella relativa al personale operante presso le direzioni generali trova spiegazione nel numero degli addetti ai cennati uffici di diretta collaborazione con il Ministro (n.91) oltre che nel livello mediamente piu' elevato delle relative qualifiche (22).

Altra spesa caratterizzata da una forte percentuale di inutilizzazione e' quella relativa ai compensi per speciali incarichi (capitolo 1091), che, quantificata originariamente in 23 milioni, e' stata poi ridotta con la legge di assestamento a 15,4 milioni, dei quali sono stati impegnati solo 4,7 milioni per tre incarichi di studio (uno solo rinnovato).

(21) Sono da notare le particolari prescrizioni contenute nel citato d.P.R. n.344 ai fini del controllo sull'effettiva prestazione del lavoro straordinario.

(22) La Sezione del Controllo (n.1441) in data 4 maggio 1984 ha stabilito che il personale docente della scuola media non puo' far parte degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, la cui disciplina prevede il collocamento in posizione di comando con formale provvedimento dei singoli addetti - a differenza di quella relativa alla composizione degli uffici di Gabinetto - mentre tale posizione di comando non e' consentita dall'ordinamento scolastico (art. 18 legge n.270/1982).

Una ulteriore economia, da ultimo, di 46,5 milioni si e' verificata sullo stanziamento di 100 milioni previsto per il pagamento dei compensi per lavoro straordinario ed indennita' di missione da corrispondere al personale di enti pubblici ed istituti di credito, utilizzato, ai sensi dell'articolo 20 del decreto legge n.251 del 1981 (legge n.394 del 1981), nel limite massimo previsto di cinque unita'.

3 - Attivita' istituzionale

a) Considerazioni generali

Le dimensioni dell'attivita' istituzionale svolta nel 1984 si sostanziano nell'87,9% dell'intera spesa del Ministero (93,6% nell'anno precedente) con 183,78 miliardi (164,6 miliardi nel 1983).

Detto importo e' stato destinato all'ICE per il 91,5%, con 158,2 miliardi, che rappresentano l'81,6% dell'ammontare complessivo del bilancio del Ministero.

Rispetto all'esercizio 1983 l'incremento delle risorse destinate all'ICE (19,7 miliardi) e' pari al 13,2%, ma tale percentuale aumenta al 23% ove si considerino solo le spese di funzionamento degli uffici nazionali ed esteri dell'ICE imputati sugli appositi stanziamenti del bilancio del Ministero, passate da 97,5 miliardi a 120,2 miliardi; per le spese invece direttamente promozionali, pari a 48 miliardi (51 miliardi nel 1983) va tenuto conto che nel 1984 il capi-

tolo 1613 (con 20 miliardi nel 1983), relativo alle convenzioni stipulate tra l'ICE e le imprese e consorzi per l'esecuzione di programmi promozionali, non ha ricevuto stanziamento perché l'autorizzazione di spesa corrispondente è stata prevista nella legge n.394 scio per il triennio 1981-1983.

Com'è noto, il trasferimento di detti fondi all'ICE obbliga detto istituto alla presentazione al Ministero di appositi rendiconti, e il Ministero stesso al controllo della gestione delle somme, che è il presupposto della liquidazione del relativo saldo finale, come in particolare sarà esaminato in seguito.

I ritardi del Ministero in tale specifica attività di verifica che si sommano in ritardi dell'ICE nella presentazione dei rendiconti sono stati sempre dalla Corte posti in evidenza nelle precedenti relazioni ed anche in questa essi vanno ancora segnalati in considerazione dell'aggravarsi del fenomeno: mentre infatti alla fine del 1983 le somme trasferite all'ICE e per le quali erano scaduti i termini per la rendicontazione ammontavano a 201,2 miliardi, le stesse alla fine del 1984 sono risultate pari a 258,5 miliardi, dei quali 132,2 miliardi per spese promozionali sostenute nel periodo 1978-1983, e 126,3 miliardi per spese di organizzazione degli uffici all'estero relative al quadriennio 1980-1983.

Accanto agli indicati ritardi vanno poi considerate le

carenze ministeriali in materia di controlli ispettivi previsti dalla legge 16 marzo 1976, n.71 sulle attività promozionali realizzate dall'ICE.

E' di tutta evidenza al riguardo come le lentezze nella rendicontazione e la quasi inesistenza di detti controlli consentano la prosecuzione per lungo tempo di eventuali prassi operative devianti o incongrue e su un piano generale sottraggano all'autorità decisionale dello stesso Ministero utili conoscenze ai fini della impostazione dei vari programmi promozionali annuali.

Nel quadro così descritto un primo rimedio sarebbe costituito dalla istituzione di un apposito Servizio ispettivo, come del resto la Corte ha segnalato già nelle precedenti relazioni.

a) Contributi di funzionamento

L'indicato importo di 120,2 miliardi relativo alle spese di funzionamento dell'ICE ha costituito il 71,4% delle somme destinate all'ICE nel 1984 (il 65,6% nel 1983) e il 58,4% circa dell'intera spesa del Ministero (il 54,8% nel 1983).

Avuto riguardo alla sua articolazione tra le spese organizzative estere (capitolo 1610) e quelle del capitolo 1615 relativo agli uffici nazionali, l'incremento ha riguardato sia le une (+16 miliardi, pari al 32,6%), che le altre

(+9,5 miliardi, corrispondenti al 19,6%), ma il differente aumento ha divaricato gli importi, che nel precedente esercizio erano risultati quasi coincidenti (rispettivamente di 49 e di 48,5 miliardi), portandoli a 65,2 e a 58 miliardi.

Come già anticipato, perdurano le inadempienze del Ministero in ordine alla trasmissione alla Corte dei rendiconti delle spese sostenute dall'ICE per il funzionamento dei propri uffici all'estero mediante la utilizzazione dello stanziamento del capitolo 1610, che, in applicazione della legge n.185 del 1975, è erogato nel corso dell'esercizio nella misura dell'85 per cento e del residuo 15 per cento solo in seguito alla presentazione del rendiconto (23).

Nel decorso anno è pervenuto il rendiconto relativo alle spese sostenute nel 1979 che non ha dato luogo ad osservazioni della Corte, ma restano ancora da trasmettere quelli relativi agli anni successivi 1980-1983, in relazione ai primi due dei quali sono stati eliminati alla fine del 1984 dalle scritture 6,6 miliardi per perenzione (il saldo del contributo relativo all'esercizio 1979 è stato di 405,5 milioni).

Siffatto singolare sistema, già oggetto di una proposta di modifica, contenuta nel disegno di legge n.3781/C

(23) Sulla base dell'espresso enunciato legislativo contenuto nella citata legge n.185 la motivazione di detto regime è da individuarsi nella configurazione delle spese in esame come gestione da parte dell'ICE per conto del Ministero.

presentato nella scorsa legislatura, e' destinato ad essere radicalmente soppresso, appena varata la nuova disciplina contenuta nel gia' indicato disegno di legge per il riordinamento dell'Ente, secondo la quale nel programma triennale dell'attivita' dell'ICE approvato dal CIPES e' previsto un finanziamento complessivo (promozione ed organizzazione) dell'Ente stesso, erogato annualmente in unica soluzione.

In materia di contributi di funzionamento in favore di organismi diversi dall'ICE va posta in rilievo un'accentuazione del ruolo delle camere di commercio italiane all'estero che nel decorso esercizio sono aumentate di 4 unita' a seguito del riconoscimento ai sensi della legge n.58 del 1970 degli enti camerali di Barcellona, Bruxelles, Bangkok e San Jose di Costa Rica (24), sebbene nelle prime due indicate localita' operino anche uffici ICE, la cui struttura non sembra abbia consentito di soddisfare completamente e compiutamente tutte le richieste d'informazione e di assistenza (25).

Nel 1984 lo stanziamento del capitolo 1607 ha registrato un aumento del 60%, essendo passato da 1,25 a 2 miliardi,

(24) Cfr. G.U. n.275 del 5 ottobre 1984.

(25) Nel disegno di legge sul riordinamento dell'ICE e' prevista la istituzione di un apposito Comitato con funzioni consultive in materia di riconoscimento di detti sodalizi e di valutazione delle domande relative ai contributi di funzionamento.

ripartiti tra 32 enti camerali (26) per importi unitari, perciò, di non cospicua entità (27).

c) Interventi promozionali

Dei 183,78 miliardi relativi alle spese istituzionali quelli diretti alla promozione sono stati 66,25 miliardi (pari al 36%). Tale importo è risultato ripartito tra l'ICE e gli altri organismi, rispettivamente, in ragione del 74,4% (48 miliardi, come già anticipato) e del 25,6% (18,25 miliardi).

Il programma dell'attività promozionale svolta dall'ICE nel 1984 è stato stabilito dal Ministro del commercio con l'estero mediante decreto 24 gennaio 1984, con il quale sono stati impegnati i fondi recati dal capitolo 1611, pari a 48 miliardi, tranne 100 milioni accantonati, ai sensi dell'articolo 20 della legge n.394 del 1981, per far fronte ai compensi accessori agli esperti utilizzati dal Ministro in numero non superiore a 5 (28).

Come già negli altri consimili decreti anche in quello

(26) In particolare i contributi di importo massimo sono stati quelli destinati alle Camere di Commercio di Parigi, Londra e Francoforte.

(27) Solo un ente non è risultato beneficiario della sovvenzione.

(28) Si rinvia al riguardo alla parte finale del precedente paragrafo 2.

del 24 gennaio 1984 e' stato fissato il termine di un anno per la presentazione del rendiconto.

Il programma - secondo quanto emerge dalle allegate tabelle b e c - con riferimento alle varie aree geografiche individua l'entita' dell'intervento promozionale sotto il duplice riflesso della tipologia delle iniziative previste(29) e dei settori produttivi interessati ed al riguardo si fa rinvio ai dati ivi esposti, non senza sottolineare l'elevata incidenza dei fondi destinati ad iniziative concernenti beni di consumo e quella relativa ai Paesi industrializzati (30 miliardi) nonche' ai Paesi in via di sviluppo (6,12 miliardi).

Secondo quanto accennato all'inizio del presente paragrafo, il controllo del Ministero sui rendiconti delle spese promozionali sostenute dall'ICE manifesta gravi lentezze, a causa dei ritardi concernenti la presentazione dei rendiconti stessi nonostante il termine di un anno previsto nel decreto ministeriale.

I riflessi di tali tempi lunghi incidono sulla stessa programmazione degli interventi da parte del Ministero, che ovviamente non puo' utilizzare in modo tempestivo le

(29) Delle 404 iniziative 193 riguardano i Paesi industrializzati e 76 quelli in via di sviluppo, mentre le residue iniziative hanno riguardo ai Paesi e commercio di Stato, ai Paesi OPEC diversi da quelli industrializzati e a quelli di nuova industrializzazione.

risultanze emerse dalla rendicontazione presentata dall'ICE.

A tal riguardo va precisato che, in dipendenza di tali ritardi nei quali incorre detto Ente, solo nel 1983 e' stato presentato dal Ministero alla Corte il rendiconto relativo all'esercizio 1977, come anticipato nella precedente relazione alla quale si rinvia e nel 1984 la Corte nella fase istruttoria del controllo ha richiesto l'integrazione della documentazione e precisazione su varie spese (30).

L'istruttoria condotta dalla Corte s'e' incentrata sulla esistenza di contributi forfettari richiesti dall'ICE alle ditte partecipanti alla realizzazione dei programmi promozionali e non sempre poi per ovviare a carenze dei fondi pubblici, verificandosi inoltre in tale ultima ipotesi l'acquisizione di detti versamenti privati al bilancio dell'Istituto e non invece la loro restituzione agli interessati (31).

La situazione descritta reca conferma del carattere non risolutivo della modifica legislativa introdotta con la legge n.71 del 1976, che in relazione alla prevista concentrazione della programmazione delle varie iniziative promozionali in

(30) In relazione a talune spese non e' stato possibile individuare la loro connessione con gli scopi promozionali e con le esigenze sottese alle spese stesse.

(31) Solo all'inizio del corrente anno il Ministero ha fornito gli elementi e i chiarimenti richiesti nel 1983 dalla Corte in relazione al rendiconto delle spese promozionali sostenute nel 1976.

un unico contesto, costituito dal cennato programma annuale, ha previsto l'unicita' della rendicontazione, in luogo della pluralita', prima riferita alle varie iniziative promozionali.

A tal riguardo la definizione dei rendiconti di siffatte singole iniziative, anteriori al 1976, non ha trovato completamento neppure nel 1984, residuandone, pertanto, poche unita', relative al periodo 1973-1975 per un importo complessivo, peraltro, di 4 miliardi.

La rassegna concernente l'attivita' promozionale affidata all'ICE non comprende, per quanto attiene al 1984, alcuno stanziamento di competenza, diretto alla stipula da parte di detto Istituto di convenzioni con piccole e medie imprese singole o consorziate per la realizzazione in Paesi extracomunitari di progetti riguardanti studi di mercato, spese di dimostrazione, di pubblicita' nonche' per la partecipazione a mostre e fiere campionarie internazionali.

Come gia' anticipato in precedenza, l'articolo 11 della legge n.394 del 1981, che e' alla base di detta attivita' promozionale, ha previsto solo per il triennio 1981-1983 la relativa spesa, inizialmente quantificata in 50 miliardi, poi ridotta a 40 miliardi in base alla legge finanziaria 1983.

Nonostante l'assenza di una dotazione di competenza sul capitolo 1613, il Ministero avrebbe potuto utilizzare detto importo, passato negli anni precedenti a residui di stanziamento.

mento, ma cio' non e' avvenuto per le difficolta' applicative derivanti dallo stesso dettato legislativo che non arreca alcuna precisazione in ordine alle spese poste a carico delle imprese, come gia' precisato nelle ultime precedenti relazioni (32).

Il superamento di tali difficolta' e' insito nella normativa contenuta nell'articolo 4 dell'indicato disegno di legge di riforma dell'ICE, che sostituisce integralmente l'articolo 11 della citata legge n.394; va precisato tuttavia al riguardo che detto stanziamento, ridotto, come gia' precisato in nota, a 30 miliardi, e' stato ulteriormente ridimensionato, ed anche massicciamente, a soli 6,5 miliardi per effetto della legge finanziaria 1985, che ha previsto lo storno di 23,5 miliardi per l'aumento del contributo relativo agli uffici ICE all'estero.

I 18,25 miliardi stanziati per la promozione demandata ad organismi diversi dall'ICE risultano ripartiti tra i capitoli 1602, 1604, 1608, 1612 e 1614.

I fondi recati dal capitolo 1612, - che sono i piu' significativi - traggono origine dalla legge 21 maggio 1981

(32) Nonostante la impegnabilita' dei fondi, prevista dalla legge, negli esercizi successivi a quelli di competenza e' stata la stipula di convenzioni anche nel 1984; cio' ha determinato alla fine di detto anno, come gia' precisato nel precedente paragrafo 1, la economia di 10 dei cennati 40 miliardi, corrispondenti allo stanziamento relativo al 1981.

n.240 e sono diretti alla concessione di contributi ai consorzi all'esportazione.

La soddisfacente operativita' di tale legge e' proseguita anche nel 1984 con 9,97 miliardi di impegni assunti (a fronte di uno stanziamento di 10 miliardi), dei quali pagati 8,34 miliardi; 173 sono stati i consorzi agevolati, dei quali 8 localizzati nel Mezzogiorno, e 177 le domande pervenute entro i termini stabiliti dall'apposita circolare del Ministero (11 sono state le domande intempestive).

L'efficacia incentivante della normativa recata dall'articolo 13 di detta legge n.240 e' dimostrata, anche in relazione al 1984, dalla data di costituzione dei consorzi ammessi al contributo: dei cennati 173 enti ne risultano costituiti prima della emanazione della legislazione di sostegno solo 43, mentre per gli altri 130, in ragione della loro piu' recente costituzione (33), e' dato dedurre che trovino origine proprio nelle agevolazioni pubbliche previste con la citata legge n.240 e con quella analoga precedente, la n.374.

Come gia' posto in luce nelle precedenti relazioni, gli indicati contributi sono concessi dal Ministro, sentito un apposito Comitato interministeriale: i pareri di detto colle-

(33) Con particolare riferimento all'ultimo triennio 27 sono stati i consorzi agevolati costituiti nel 1981, 20 quelli costituiti nel 1982 e 12 quelli costituiti nel 1983.

gio risultano tenuti presenti dal Ministro, anche in considerazione della loro conformita' ad appositi criteri di massima elaborati fin dall'inizio dal Comitato stesso ed in seguito a osservazioni formulate dalla Corte puntualizzati nel 1984 in sedici diversi parametri (34) cui correlare le singole domande.

Detti criteri di massima hanno riguardo specialmente alla concreta determinazione del contributo dal 60 al 100 per cento dell'importo massimo erogabile, costituito dal 40 per cento delle spese risultanti dal conto dei profitti e delle perdite dell'anno precedente, con il limite di 100 milioni.

Nonostante i cennati criteri di massima, in qualche caso la Corte ha dovuto constatare la ammissione al contributo di spese non di carattere gestionale, ma concernenti la commercializzazione di prodotti dei consorziati ed ha ulteriormente segnalato l'opportunita' che l'emanazione dei vari provvedimenti concessivi non sia concentrata negli ultimi giorni dell'anno e cio' quanto meno per prevenire la formazione di residui.

Complessivamente resta confermata l'efficacia concreta della scelta legislativa volta alla diffusione del fenomeno consortile nel settore delle esportazioni, mediante le prov-

(34) Peraltro non tutte le osservazioni della Corte si sono sostanziate in puntuali ipotesi di inammissibilita' all'agevolazione, come, ad esempio quella relativa all'esclusione dei consorzi gia' destinatari di altre agevolazioni pubbliche.

videnze previste nell'articolo 13 della legge n.240 (35), sicche' appaiono giustificate le integrazioni di stanziamento a tal fine previste mediante apposite iniziative parlamentari, gia' approvate dalla Commissione industria del Senato in data 21 marzo 1985 in un testo unificato nel quale (articoli 11 e 12) la misura del contributo viene proporzionata, in deroga all'attuale disciplina, all'ampiezza del consorzio, considerata in base al numero delle imprese consorziate (nei confronti dei consorzi con piu' di 100 imprese la contribuzione massima prevista e' di 200 milioni) (36).

Il sostegno nei confronti di organismi, diversi dall'ICE, e' affidato anche alle agevolazioni previste nell'articolo 10 della legge 394 del 1981, riservate ai consorzi operanti esclusivamente nella esportazione di prodotti agro-alimentari e ai consorzi turistico-alberghieri.

Tuttavia scarsi sono risultati gli effetti applicativi dell'indicata disciplina il cui stanziamento (3 miliardi iscritti sul capitolo 1614) e' passato anche nel 1984 prevalentemente ad economia (2,77 miliardi).

(35) Come gia' sottolineato nelle precedenti relazioni, irrilevanti sono risultate le agevolazioni contemplate nell'art. 14 della stessa legge, alternative rispetto a quelle previste nell'art.13.

(36) L'indicato testo introduce significative notivita' per quanto attiene ai consorzi diversi da quelli all'esportazione, nei cui confronti sia la legge n.374 del 1976 che la stessa legge n.240 del 1981 non hanno espresso l'agilita' applicativa e la rispondenza allo scopo, riscontrate nei confronti dei consorzi all'esportazione.

I provvedimenti emanati sono stati sette, sei dei quali relativi a consorzi turistico-alberghieri (per quattro e' ancora in corso la fase istruttoria del controllo) ed uno relativo ad imprese agro-alimentari (37).

Da ultimo restano da considerare gli interventi promozionali effettuati dal Ministero ai sensi della legge n.1083 del 1954 mediante gli stanziamenti recati dai capitoli 1602, 1604 e 1608, pari complessivamente a 5,25 miliardi, dei quali 4,68 miliardi impegnati.

Complessivamente sono stati concessi contributi per la realizzazione di 168 iniziative promozionali in Italia (53,5%) e all'estero (38) e i beneficiari sono stati 11 enti fieristici, 29 associazioni di categoria e 23 organismi promozionali.

La correntezza di detta attivita' di incentivazione - dovuta prevalentemente al carattere diretto del rapporto tra l'operatore ed il Ministero ed estraneo percio' alla intermediazione di un apparato promozionale a fini generali - e' dimostrata anche dai tempi brevi delle singole fasi della spesa pubblica - compresa quella della liquidazione dei vari

(37) Con deliberazione n.1436 del 12 ottobre del 1984 la Sezione ha ricusato il visto di un provvedimento relativo ad un consorzio turistico-alberghiero che era sprovvisto di personale proprio pur avendo svolto attivita' promozionale.

(38) Il 35,3% circa delle iniziative promozionali ha riguardato l'area dei Paesi industrializzati.

saldi che e' subordinata alla presentazione dei singoli rendiconti (39) - ed alla inesistenza di fenomeni di perenzione.

Le procedure di controllo solo talora si sono sostanziate in richiesta di chiarimenti, resi necessari da insufficiente motivazione dei provvedimenti o piu' spesso da precise contestazioni sulla ammissibilita' di contributi per iniziative che, autonomamente avviate, apparivano prescindere percio' dall'incentivazione pubblica.

Il Ministero a tal fine mediante due apposite circolari ha prescritto alle associazioni di categoria interessate la necessita' che le domande siano presentate con congruo anticipo rispetto all'inizio dell'attivita' promozionale e che al rendiconto non siano allegate fatture di spese sopportate prima della presentazione della domanda.

Nelle due precedenti relazioni sono stati forniti al Parlamento dati relativi all'applicazione dell'articolo 2 della citata legge n.394, con il quale e' stato istituito un fondo di rotazione presso il Medio credito centrale, amministrato da un apposito Comitato interministeriale, di 375 miliardi destinati al finanziamento a tasso agevolato di programmi di penetrazione commerciale.

Si richiamano al riguardo le considerazioni espresse nelle precedenti relazioni sulla singularita' della

(39) Nel 1984 sono stati presentati al Ministero circa 150 rendiconti muniti della necessaria documentazione di spesa in genere ritenuta sufficiente dalla Corte.

normativa in esame. L'ammissione, infatti, al finanziamento delle varie imprese e' decisa da un apposito Comitato interministeriale, istituito presso il Ministero del commercio con l'estero con l'articolo 2 della legge n.394, mentre i conseguenti adempimenti (stipulazione del mutuo agevolato, erogazione dello stesso graduata nel tempo, acquisizione dei rientri mediante le singole rate previste nei piani di ammortamento) sono demandati al Mediocredito centrale. La Corte percio' non controlla alcun provvedimento ministeriale d'impegno (gli indicati 375 miliardi sono passati a suo tempo dal bilancio del tesoro al Mediocredito in unica soluzione) e d'altra parte detto Ente pone in essere solo atti ed operazioni di esecuzione e non adotta alcuna deliberazione suscettibile di puntuale controllo ai sensi dell'articolo 12 della legge n.259 del 1958.

Con rinvio ai dati contenuti nelle precedenti relazioni in ordine all'integrazione normativa, effettuata mediante decreti del Ministro del tesoro emanati di concerto con quello del commercio con l'estero, si specificano i risultati complessivi della gestione, forniti dall'Amministrazione, nei seguenti termini : programmi approvati 178 - per un importo complessivo di 219,55 miliardi (40) - dei quali 141 presentati da piccole e medie imprese, 34 da grandi imprese e 3 da

(40) Le domande respinte sono state 68, le rinunce 12, le decadenze 2 e le revocche 4.

consorzi. La appartenenza territoriale delle imprese agevolate colloca le medesime per il 77,5% nel Nord (n.138) e per il 22,4% nel Centro-Sud (n.40).

I 178 programmi si riferiscono a 786 mercati appartenenti a varie aree geografiche, in testa alle quali risultano l'Asia (n.204) e poi l'Africa (n.185). Tra i settori merceologici interessati primeggiano il metalmeccanico (n.51 programmi), cui seguono quello dell'edilizia (n.22), quello elettrico-elettronico (n.19), quello tessile (n.18) e poi gli altri in misura inferiore.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tav. A
Bilancia commerciale italiana 1983-1984
per settori merceologici
(valori in miliardi di lire)

	IMPORTAZIONI			ESPORTAZIONI			SALDI	
	1983	1984	var. % 84/83	1983	1984	var. % 84/83	1983	1984
- Prodotti alimentari	15.935	17.561	+10,2	7.221	8.594	+19,0	-8.714	-8.967
- Prodotti energetici	38.400	42.174	+9,8	6.495	6.593	+1,5	-31.905	-35.581
- Prodotti tess.-abb.	5.051	6.539	+29,5	18.830	22.728	+20,7	+13.779	+16.189
- Prodotti metallurgici	9.212	12.255	+33,0	9.172	11.338	+23,6	-40	-917
- Prodotti meccanici	14.582	18.696	+28,2	29.039	32.913	+13,3	+14.457	+14.217
- Mezzi di trasporto	9.072	11.854	+30,7	12.032	12.891	+7,1	+2.960	+1.037
- Prodotti chimici	12.313	15.343	+24,6	8.456	10.876	+28,6	-3.857	-4.467
- Altri prodotti	17.437	23.788	+36,4	19.292	23.071	+19,6	+1.855	-717
- Totale	122.002	148.210	+21,5	110.537	129.004	+16,7	-11.465	-19.206

Fonte: ISTAT

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola "B"

ATTIVITÀ PROMOZIONALE 1984

Situazione finanziaria al 31. 12. 1984.

(Valori in milioni di lire)

S E T T O R I	A R E E G E O E C O N O M I C H E														T O T A L E		%
	Paesi industrializz. P.I.A.		Paesi ad economia pianificata P.E.P.		Paesi O.P.E.C.		Paesi di nuova industrializz. P.V.S.		I T A L I A		T O T A L E		%				
	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	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti			
-Ortofrutticoli, alimentari e vini.	5.518,1	-	15	-	-	-	220	10	-	194	36	5.947,1	46	12,42	0,99		
-Mode e comparti collegati.	6.124,1	134	-	70	-	-	343,3	6	56,5	-	1.263,6	6.523,9	273,8	13,62	27,29		
-Altri beni di consumo, duravoli e non.	9.745,1	539,5	22	-	516,9	-	138,8	-	572,4	455,7	666	11.453,9	205,5	23,91	26,07		
-Metalmeccanica.	6.864,2	625,4	2.390,3	470	2.595,5	-	465	91,9	2.713,1	615	699	15.643,1	1.598,3	32,56	41,05		
-Plurisetoriali e varie.	446	-	338,9	-	322,5	-	1.418,6	-	2.766,6	3.039,4	200,4	8.332	200,4	17,39	4,34		
-Centri I.C.E. ...	28.697,5	298,9	2.766,2	540	3.434,9	-	2.585,7	107,9	6.108,6	4.307,1	2.665,2	47.900	4.624				
T O T A L E	59.912,09	28,09	5,77	17,68	7,18	-	5,40	2,33	12,75	8,99	57,64			100,00	100		

R.E.F. 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, Libia, Nigeria.

M.I.C.b Argentina, Brasile, Messico, Corea del Sud, Hong Kong, Singapore, Taiwan.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Attività promozionale all'estero 1984
 Situazione finanziaria al 31.12.1984

Tabella "C"
 (valori in milioni di lire)

AREE GEOECONOMICHE

INIZIATIVE	Paesi industrializzati		Paesi ad economia pianificata		Paesi OPEC		Paesi di nuova industrializzazione		Paesi in via di sviluppo		T O T A L E	
	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	I.C.E.	altri enti
Paese autonome italiane.....	(14) 782,5	(1) 45	-	(2) 310	(1) 50,4	-	(2) 172	-	(1) 56,5	(18) 1.061,4	(4) 364	
Paese internazio- nali.....	(49) 5.738,2	(25) 1.221,9	(14) 2.004	(2) 230	(12) 2.397,4	-	(10) 1.258,7	(1) 88,8	(12) 1.611	(97) 13.009,3	(28) 1540,	
missioni di opera tori economici e/o giornalisti, in Italia e all'este- ro.....	(23) 549,9	-	(14) 344,3	-	(12) 251,1	-	(3) 75	(3) 19,1	(17) 396,1	(69) 1.616,4	(3) 19,	
Indagini e prospet- tive di mercato.	(34) 1.503,6	-	(1) 31	-	(10) 262,2	-	-	-	(29) 578,8	(74) 2.375,6	(1) 3	
Azioni di pubbli- cità.....	(20) 3.861	-	(1) 35	-	-	-	(2) 220	-	-	(23) 4.116	-	
Manifestazioni presso i GG.MM...	(6) 804,5	-	-	-	-	-	-	-	-	(6) 804,5	-	
Progetti a breve termine.....	(26) 11.474	-	-	-	(1) 150,8	-	(1) 250	-	(3) 930,2	(31) 12.805	-	
Progetti a lungo termine.....	(1) 200	-	(1) 65	-	(1) 80	-	(2) 610	-	(5) 948	(10) 1.903	-	
Altre iniziative.	3.783,8	32	286,9	-	243	-	-	-	1.588	5.901,7	32	
TOTALE Lit.	28.697,5	1.298,9	2.766,2	540	3.434,9	-	2.585,7	107,9	6.108,6	43.592,9	1956,	
Totale iniziative	(193)	(28)	(35)	(4)	(42)	-	(20)	(4)	(76)	(366)	(38)	

Capitolo VII

MINISTERO DELLA DIFESA

1 - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali.

L'esigenza di una revisione dei metodi di utilizzazione degli stanziamenti destinati alla difesa del Paese e' stata da tempo segnalata dalla Corte che individua nella programmazione degli interventi, legata a proiezioni pluriennali di spesa, lo strumento piu' adeguato per fronteggiare la situazione.

In coerenza con tale impostazione negli ultimi tempi sono emersi, sulla base di esperienze gia' fatte, motivi di approfondimento che, nel contesto di un disegno strategico incentrato sul "nuovo modello di difesa", delineano criteri di maggiore flessibilita' e mobilita' nel perseguire taluni obiettivi programmatici fondati sulla partecipazione e sulla combinazione sinergica delle tre FF.AA.

Un contributo alla individuazione dei problemi e delle prospettive di politica difensiva e' venuto da due recenti documenti - il libro bianco della Difesa e la nota aggiuntiva allo stato di previsione per il 1985 - (1) nei quali, tra i

(1) Il libro bianco della difesa 1985 fa seguito, a sette anni di distanza, all'unico sinora pubblicato. Esso risponde

vari aspetti evidenziati, il processo di adeguamento dell'apparato militare "alle nuove frontiere scientifiche e tecnologiche" appare correlato all'attuazione di sostanziali innovazioni dell'area tecnico-operativa e dell'area tecnico-amministrativa per quanto attiene alla definizione delle strutture, dei compiti, delle metodologie, dei processi decisionali.

In relazione alle linee tendenziali ora indicate, vanno in particolare considerati tre aspetti della "pianificazione interforze" sui quali la Corte ha avuto occasione di soffermarsi nelle precedenti relazioni:

a) - quanto ai profili organizzativi e' da rilevare che l'obiettivo di raccordare la programmazione di ciascuna F.A.

- secondo le dichiarazioni rese dal Ministro nel delineare gli indirizzi di politica militare presso la Commissione Difesa del Senato in data 20 febbraio 1985 - ad un'esigenza di chiarezza informativa e conoscitiva sulla politica di difesa nazionale oltre che ad un'esigenza di riflessione per il futuro. Il documento, nell'esaminare i vari aspetti del sistema italiano di difesa, dedica ampio spazio alla "condizione militare" del personale, al riordinamento delle strutture militari ed amministrative della difesa, alla programmazione interforze. Alcuni argomenti trattati nel "libro bianco" sono stati anticipati nella "nota aggiuntiva allo stato di previsione 1985" presentata alla Camera il 10 ottobre 1984. La scelta di metodo compiuta nei due documenti e' quella di un apparato difensivo organizzato funzionalmente "per missioni operative" con vincoli reciproci tra le FF.AA. L'ammodernamento delle FF.AA. viene trattato avendo come termine di riferimento la programmazione finanziaria che deve tendere a realizzare effettive economie in termini di dimensionamento delle forze, di standardizzazione degli armamenti e di rapporto fra costo ed efficacia dell'apparato difensivo.

con quella a valenza interforze, che concretizzi il modello di difesa per gli anni a venire, esige in primo luogo una revisione dell'assetto delle strutture centrali e periferiche, tenuto conto che esse, dopo l'emanazione dei decreti delegati del 1965, con i quali venne disposta l'unificazione dei vari uffici e dei servizi, sono rimaste sostanzialmente immutate. Il disegno di rinnovamento non può poi prescindere, come altre volte rilevato dalla Corte, da un decentramento di compiti e funzioni alle strutture periferiche, in modo da ridurre i tempi di definizione degli atti e le fasi del processo decisionale. Molte incombenze di carattere tecnico-amministrativo continuano a gravare sull'Amministrazione centrale, alla quale spetterebbe invece la realizzazione degli obiettivi di maggiore rilevanza e di interesse generale.

Va poi rilevato che gli assetti normativi riguardanti lo stato e l'avanzamento degli Ufficiali delle tre FF.AA. presentano un carattere frammentario e settoriale, e che non risulta ancora presentato per l'esame parlamentare il disegno organico, da tempo preannunciato, che disciplini i vari istituti secondo criteri di pariteticità interforze.

b) - quanto ai programmi di miglioramento qualitativo dei sistemi d'arma e' da rilevare che le leggi promozionali degli anni 1975-77 hanno generalmente corrisposto ad esigenze specifiche di ciascuna F.A. mentre le piu' recenti acquisi-

zioni in campo militare tendono a privilegiare, tra i vari strumenti di difesa, complessi di azioni "a fattore comune" (quali vengono intese le missioni operative) che presuppongono una pianificazione integrata delle forze, dei mezzi e delle risorse.

In questo quadro prospettico puo' collocarsi la legge 6 agosto 1984, n.456 che, nel prevedere la realizzazione di programmi di ricerca e di sviluppo, di cui si fara' cenno nel seguito dell'esposizione, tende anche a delineare una impostazione del rinnovamento tecnologico basato su una valutazione globale delle esigenze di difesa (2).

c) - quanto alla gestione delle risorse, assume rilievo il problema del raccordo delle decisioni di bilancio con gli elementi qualificanti dell'azione programmatica; a questo riguardo resta altresì attuale il problema di migliorare il livello di intelligibilità e di trasparenza delle varie poste di bilancio, pur considerando che le classificazioni ricorrenti non consentono talora di collegare le spese agli obiettivi prefissati.

Sotto altro profilo la prassi di ricorrere, come e' noto, agli impegni di spesa pluriennali, se da un lato consente la stipulazione di contratti a lungo termine per taluni

(2) Vedasi, in proposito, intervento Ministro Difesa VII Commissione Camera in Bollettino Commissioni n.204 del 28 giugno 1984.

tipi di commesse militari, dall'altro non fornisce un preciso riferimento finanziario sul quale impostare la pianificazione a lungo termine, (3) . In questa situazione i primi tentativi di bilancio in versione programmatica, che colleghi le risorse agli obiettivi da perseguire, possono rappresentare un modulo di lavoro da utilizzare per le spese militari. La "nota aggiuntiva" comunque già evidenzia un primo impegno diretto a "legare i dati contabili dello stato di previsione 1985 ad una programmazione finanziaria pluriennale e questa, a sua volta, all'adeguamento in corso del modello difensivo" (4). In sostanza si tende a superare la tradizionale impostazione di bilancio, secondo cui le spese sono generalmente determinate dalla sommatoria delle esigenze di tutte le componenti operative di ciascuna F.A. per privilegiare l'analisi funzionale per componenti di ciascuna "missione operativa interforze" in modo da poter meglio correlare i costi sostenuti con gli obiettivi perseguiti.

In ordine all'attuazione di siffatti moduli gestori nell'area delle spese militari non si possono ancora formulare valutazioni che vanno perciò rinviate alle prime

(3) Si tenga presente che i tempi di realizzazione per alcuni programmi di rinnovamento e ammodernamento dello strumento militare vanno dai 10 ai 15 anni.

(4) La nota aggiuntiva - viene anche rilevato - "vuole essere un opportuno strumento per consentire di meglio collegare le risorse con gli obiettivi, i metodi, i tempi che la difesa va progressivamente chiarendo e pianificando".

esperienze applicative dell'esercizio 1985.

b) Note sullo stato di previsione e procedure contabili.

Per quanto attiene all'esercizio 1984, lo stato di previsione del Ministero della difesa ha registrato alcune modificazioni nella sua struttura tradizionale. Sono stati soppressi numerosi capitoli riguardanti assegni ed altre indennita' del personale militare (5) e le relative voci sono state conglobate nel capitolo 1381 (stipendi, assegni, paghe ed altre indennita' mensili previste per legge al personale militare; premi di ferma, rafferma e di congedamento). Per effetto di tale concentrazione di capitoli e' venuta del tutto a cadere la possibilita', del resto gia' limitata in precedenza, di effettuare disaggregazioni di spese per gradi e categorie di personale (Ufficiali e sottufficiali, personale in servizio permanente, richiamato, trattenuto e di complemento ecc.) e del pari resta esclusa la possibilita' di evidenziare, sulla base dei dati di bilancio, il rapporto fra spese per stipendi e spese per indennita' varie (in particolare indennita' di impiego operativo).

Risultano inoltre soppressi numerosi capitoli riguardanti acquisto di beni e servizi, le cui esigenze nella genera-

(5) Trattasi dei capitoli - 1382, 1401, 1412, 1414, 1482 e 1484 che negli esercizi precedenti erano compresi nella rubrica 2 (personale militare). Quanto alla rubrica 13 (Arma dei Carabinieri) va rilevato che il cap. 4502 e' stato assorbito dal cap.4501, che reca denominazione analoga al sopra indicato cap.1381.

lita' dei casi trovavano gia' corrispondenza in voci di spesa similari racchiuse in altri capitoli della stessa rubrica, i quali - va rilevato - continuano ad evidenziare eterogeneita' nell'oggetto, il che impedisce talora una corretta rappresentativita' delle diverse componenti della spesa (6).

La legge di approvazione di bilancio reca talune disposizioni riferentesi a materie che, come altre volte rilevato dalla Corte, esigerebbero la collocazione in piu' adeguati assetti normativi. Vanno in proposito menzionate (articolo 14 della legge di bilancio 1984): la norma che rinvia, per quanto riguarda le spese per infrastrutture multinazionali poste a carico del capitolo 4001, alle procedure NATO di esecuzione delle gare internazionali; le disposizioni autorizzative delle gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito del Ministero della difesa che, in carenza di apposita normazione, continuano a trovare impropria collocazione nella legge annuale di bilancio; le varie statuizioni che, non essendo intervenuta la revisione delle relative procedure, tendono a ricondurre a criteri comuni l'attivita' dei Comitati previsti dalle leggi promozionali

(6) I capitoli in questione ora soppressi rientravano nella competenza della Direzione generale delle costruzioni, armi e armamenti navali (nn. 1833, 1834, 1835 e 1839), della parallela Direzione degli armamenti aeronautici e spaziali (nn. 1875 e 1877) nonche' della Direzione generale della motorizzazione e combustibili (nn. 2101 e 2105). Alle occorrenze dei capitoli soppressi provvedono normalmente gli Uffici generali medesimi utilizzando, di solito altri capitoli, ad oggetto plurimo, della stessa rubrica.

(loro integrazione con l'intervento del Direttore generale interessato alla materia trattata, esercizio dei poteri anche in materia revisionale, attrazione degli atti che incidono su piu' capitoli di spesa nella competenza del Comitato che su tali atti ha maggiore influenza finanziaria).

Va rilevato, infine, che, in base all'articolo 25, 5^a comma, della legge di bilancio, anche nell'esercizio 1984, alle spese in conto capitale destinate alla ricerca scientifica (capitolo 7010) (7) sono state applicate le disposizioni previste per le spese di natura corrente dall'articolo 20, commi 5 e 6, della legge n.468 del 1978 (assunzione di impegni pluriennali con determinazioni ministeriali previo assenso del tesoro).

c) Considerazioni sulla gestione.

Le iniziali previsioni di spesa di 13.820 miliardi sono state incrementate nel corso dell'esercizio fino a raggiungere l'importo definitivo di miliardi 16.204 (+17,2%) che si e' tradotto in un volume di spesa impegnata di miliardi 16.135 (12.962,9 nell'esercizio precedente) con un incremento del 24,5%. Le spese di parte corrente, in particolare, sono ammontate a 15.920 miliardi (12.781 nell'esercizio precedente) con un incremento, rispetto al 1983, del 24,6%. Le spese della parte in conto capitale (215 miliardi) hanno registra-

(7) Detto capitolo risulta, infatti, compreso nella tabella D allegata alla legge di bilancio per l'esercizio 1984.

to, del pari, un aumento del 18,4% rispetto al 1983 (181,9 miliardi).

Sotto il profilo della classificazione economica la parte preminente della spesa corrente e' stata assorbita, come negli anni precedenti, dagli oneri per l'acquisto di beni e servizi passati da 6.556 a 8 miliardi (+29%), cui hanno fatto seguito le spese per il personale in attivita' di servizio che, rispetto all'esercizio precedente (miliardi 5.360) sono ammontate nel 1984 a 6.423 miliardi (+19,8%). Anche i trasferimenti di parte corrente hanno registrato un rilevante incremento, essendo la relativa spesa passata da 174 a 234 miliardi (+34,3%).

Confermando un andamento gia' verificatosi negli anni precedenti, le variazioni di maggiore rilievo sono derivate da decreto (miliardi 2.314) mentre per effetto della legge di assestamento 11 ottobre 1984, n.662, si sono registrate variazioni in diminuzione per un ammontare di 950 milioni (-2,9 miliardi nell'esercizio precedente).

La dotazione iniziale di cassa (13.505 miliardi) ha registrato incrementi pari a 2.302 miliardi (+17%) per effetto di variazioni intervenute nell'anno; le previsioni definitive sono ammontate infatti a 15.807 miliardi.

I residui complessivi sono stati nel 1984 pari a 6.737 miliardi (4812,6 miliardi nel 1983) con un incremento del 40% sull'esercizio precedente. Da rilevare inoltre che i residui

di stanziamento che erano stati di 715 miliardi nel 1983 si sono quasi raddoppiati (1.414 miliardi) nell'esercizio 1984.

Pur tenendo conto che nell'Amministrazione della difesa talune spese inerenti ad acquisti di beni e servizi (armamenti, spese per lavori del genio, ecc.) tendono a svilupparsi in un arco temporale superiore all'anno finanziario e che condizionamenti vari derivano dagli attuali meccanismi delle procedure contrattuali, vanno approfondite le cause che hanno determinato nell'esercizio 1984 una entità di residui passivi notevolmente superiore alla media registrata nell'ultimo quinquennio.

Per quanto attiene alle forme di pagamento, il sistema di gestione mediante funzionari delegati è risultato nettamente prevalente, secondo una costante tipica del bilancio di difesa. Nel 1984 la spesa delegata (ordini di accreditamento) è ammontata a 9.828,7 miliardi (8.329,9 nell'esercizio precedente), pari al 69,5% delle erogazioni complessive che sono state di miliardi 14.145,3. I pagamenti con mandato diretto e quelli per spese fisse sono rispettivamente assommati a miliardi 4.314,2 e a miliardi 2,4.

Nel corso dell'anno sono pervenuti alla Corte 60.646 rendiconti per un importo di 7.590,4 miliardi (a fronte dei 5.550,3 del 1983). Va rilevato che dal 1984 i rendiconti vengono presentati distintamente per ciascun capitolo di bilancio (non più per l'insieme di capitoli gestiti dallo

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNO	BILANCIO DELLA DIFESA										BARRI OTOMICHE DELLE SPESE PER TITOLI														
	PREVISIONI					PREVISIONI DI CASSA					IMPEGNI					PAGAMENTI (COMPRESI)					RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE			INIZIALI		DEFINITIVE			IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)			AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.							
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%					
1977	2.983	100	3.226	107	5.539	186	7.129	100	4.910	100	3.226	100	4.910	100	1.362	100	224	100	32,40						
1978	3.274	100	3.492	107	7.212	186	8.157	112	5.463	126	4.091	125	5.463	126	2.377	112	479	132	32,40						
1979	5.026	152	5.015	151	9.539	243	11.912	167	7.884	159	4.517	140	7.884	159	2.457	179	710	222	52,65						
1980	5.794	176	5.712	174	10.539	265	12.556	175	9.487	191	7.031	215	9.487	191	3.185	234	713	202	52,65						
1981	7.471	213	7.122	215	13.539	335	16.556	231	12.487	254	8.321	258	12.487	254	3.459	254	865	245	52,65						
1982	9.766	288	9.489	289	16.839	429	20.556	289	16.301	334	10.781	335	16.301	334	4.930	359	1.146	324	52,65						
1983	11.465	338	11.457	348	18.539	463	22.776	318	17.531	355	12.781	397	17.531	355	6.956	513	1.554	438	52,65						
1984	13.650	395	13.262	399	15.226	382	19.531	271	15.020	306	15.020	464	15.020	306	8.460	617	2.075	584	52,65						
TOTALE																									

ANNO	PREVISIONI					PREVISIONI DI CASSA					IMPEGNI					PAGAMENTI (COMPRESI)					RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE			INIZIALI		DEFINITIVE			IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)			AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.							
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%					
1976	29	100	29	100	56	190	73	100	23	100	29	100	23	100	90	100	53	100							
1977	32	110	34	117	57	193	78	107	22	97	34	117	22	97	115	128	91	171	71,00						
1978	31	107	33	110	56	193	77	104	19	89	33	110	19	89	139	155	178	263	18,30						
1979	57	197	57	193	101	330	137	186	50	215	50	175	50	175	175	187	179	286	30,30						
1980	62	213	66	224	117	394	161	215	68	250	68	245	68	245	175	191	68	133	30,30						
1981	82	282	84	293	136	442	186	254	105	382	105	382	105	382	213	237	54	101	13,70						
1982	123	424	123	424	192	642	264	359	142	510	142	510	142	510	216	247	59	110	10,40						
1983	185	638	185	638	265	879	366	501	175	756	175	756	175	756	277	378	139	260	130,60						
1984	200	686	215	742	265	936	336	456	190	800	190	800	190	800	277	378	139	260	130,60						
TOTALE																									

121 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

122 INDICE GENERALE DI FIDUCIARIO SULL' ANNO BASE

anno base: imp. = 1976 / ARR. IASC CASSA = 1980

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNO	SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI <small>(in miliardi di lire)</small>												
	PREVISIONI		PREVISIONI DI CASSA		IMPEGNI		PAGAMENTI		RESIDUI				
	INIZIALI	DEFINITIVE	INIZIALI	DEFINITIVE	IMPORTO	%	IMPORTO	%	AL 31 DICEMBRE	STAM. AL 31 DIC.			
IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE
1976	2.257	100	19.64	100	5.595	100	100	100	1.452	100	377	100	
1977	3.534	159	22.42	121	7.370	132	121	126	1.642	113	526	138	
1978	5.217	235	32.12	142	9.695	173	142	132	2.355	162	576	153	
1979	5.780	256	34.52	159	11.643	208	159	137	3.025	208	867	230	
1980	7.501	334	45.80	181	13.505	241	181	166	3.361	231	411	109	
1981	9.918	440	60.78	192	15.643	279	192	186	3.813	263	367	97	
1982	11.845	527	72.48	209	18.234	326	209	199	4.163	285	299	79	
1983	13.810	611	84.17	229	21.236	381	229	216	4.813	331	715	190	
1984	15.810	702	95.16	251	24.526	438	251	236	5.737	394	1.014	273	
TOTALE													

121 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

122 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

ANNO BASE CASSA=1976 / ANNO BASE CASSA=1980

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1979-1984
DATI AL 31 DICEMBRE 1984

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
ELABORAZIONE DEL 29 MAG 1985

STANZIAMENTO DI COMPENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE			
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO		
TOTALE GEN.													
1979	5.903.387	21,51	5,64	2,79	0,34	0,14	5.745.327	96,39	257	0,00	214.803	3,60	
1980	7.122.113	69,13	16,94	7,35	2,75	0,91	6.950.075	97,08	121.978	1,70	87.066	1,22	
1981	8.078.228		71,18	17,78	5,19	1,84	8.330.397	95,99	90.624	1,04	257.007	2,96	
1982	10.972.386			73,41	17,57	5,04	10.557.050	96,02	372.887	3,39	65.149	0,59	
1983	13.323.072				73,34	16,61	11.740.998	89,95	1.221.817	9,36	90.185	0,69	
1984	16.224.127					49,06	11.189.938	69,06	4.994.568	30,82	19.622	0,12	
TITOLO 1													
1979	5.812.453	66,91	21,75	2,49	3,01	0,00	5.670.741	96,57	140	0,00	201.522	3,43	
1980	7.122.425		16,94	7,25	2,68	0,89	6.919.906	97,16	115.686	1,62	66.813	0,92	
1981	8.072.114		71,53	17,83	4,99	1,75	8.275.452	96,09	79.655	0,92	257.007	2,98	
1982	10.838.690			74,01	17,38	4,94	10.440.630	96,33	392.911	3,07	65.149	0,60	
1983	12.871.328				73,60	16,52	11.624.734	90,32	1.156.108	8,98	90.185	0,70	
1984	15.988.674					69,61	11.129.809	69,61	4.859.243	30,27	19.622	0,12	
TITOLO 2													
1979	37.284	3,57	5,15	22,89	22,66	9,35	74.586	84,77	117	0,13	13.281	15,69	
1980	36.707		17,85	26,39	14,64	5,56	30.168	82,15	6.291	17,14	248	0,68	
1981	55.213		25,46	12,68	31,31	14,51	54.945	83,36	10.969	16,64	0	0,00	
1982	126.396			31,91	30,85	11,68	116.420	74,44	39.976	25,56	0	0,00	
1983	161.972				40,86	23,03	116.263	63,85	65.709	36,11	0	0,00	
1984	215.454					27,91	60.129	27,91	155.325	72,09	0	0,00	

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

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

stesso funzionario delegato), in osservanza a quanto disposto dall'articolo 257 del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1976, n.1076 e dall'articolo 333, comma IV, del regolamento di contabilita' generale. L'ulteriore espansione dell'area delle spese delegate, motivata da esigenze di maggiore snellezza dell'azione amministrativa - che si avvale di procedure fortemente decentrate di pagamento mediante fondi di contabilita' speciale - e l'entrata a pieno regime delle direzioni di amministrazione che hanno svolto, dopo il periodo di rodaggio degli anni 1982 e 1983, un piu' celere riscontro contabile amministrativo sui rendiconti sono tra le cause principali che hanno determinato nel 1984 una maggiore entita' degli importi rendicontati.

2) Gestioni fuori bilancio

Permane una situazione di incertezza normativa in ordine alle attivita' di natura assistenziale che, come e' noto, sono esplicitate prevalentemente sotto forma di gestioni fuori bilancio. Queste sono ricondotte nella sfera applicativa dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041 per effetto di statuizioni di bilancio che si limitano ad una mera elencazione "per genus" delle attivita' gestorie (8). Gli aspetti organizzativi e funzionali sono per lo piu' disciplinati da norme frammentarie contenute in regolamenti

(8) La legge di bilancio 1984 enumera dette gestioni

o istruzioni ministeriali, i quali non sempre determinano con chiarezza gli interventi da porre a carico dei capitoli di bilancio ne' specificano talora le contribuzioni che i soggetti beneficiari sono tenuti a corrispondere.

Al 31 dicembre 1984 la situazione finanziaria delle gestioni fuori bilancio (circa 2.600) operanti nell'ambito dell'Amministrazione della difesa dava, con riferimento al quadriennio 1980-1983, le risultanze indicate nella tabella 1. I dati relativi all'esercizio 1983 sono ancora parziali. Va peraltro rilevato che numerosi rendiconti relativi agli anni precedenti non risultano ancora trasmessi alla Corte dalla competente Ragioneria la quale ha addotto, a motivo del ritardo, le numerose irregolarita' riscontrate nell'esame dei rendiconti ed ha fatto inoltre presente l'impossibilita' di revisionare per ciascun ente il rendiconto dell'esercizio finanziario successivo fin quando non sia stato rettificato quello dell'anno precedente, in dipendenza del riporto contabile del fondo cassa tra i vari esercizi.

nell'art. 14, I comma.

Va rilevato che una piu' articolata disciplina (dimostrazione delle somme assegnate a ciascuna categoria di dette gestioni, indicazioni di precisi termini entro cui dovranno essere emanate norme regolamentari volte a disciplinare il funzionamento delle stesse ecc.) e' contenuta nel disegno di legge (Atto Senato - IX legislatura n.747) predisposto dal Ministro del tesoro, ai sensi dell'articolo 33, ultimo comma, della legge n.468 del 1978. Per ulteriori notazioni sull'argomento, si fa rinvio alla parte prima, sez. I, cap. IV della presente relazione.

3) Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi

L'esigenza altre volte rappresentata dalla Corte nelle sue relazioni annuali di pervenire ad un generale e sistematico riordinamento delle strutture centrali e periferiche del Ministero della difesa e' avvertita dalla stessa Amministrazione, tenuto conto che "il quadro giuridico-amministrativo delle FF.AA., ad eccezione dei decreti delegati del 1965, e' rimasto sostanzialmente fermo al periodo prebellico e cioe' a una dimensione e caratterizzazione dello strumento militare che non risponde pienamente alla realta' odierna" (9). Permanendo tale situazione, una apposita Commissione ministeriale e' stata incaricata di elaborare un testo legislativo sull'organizzazione centrale e periferica del Ministero e di formulare proposte da realizzare in via amministrativa.

Altre indicazioni su problemi di carattere organizzativo contenute nella relazione sull'andamento dei servizi del Ministero della difesa (articolo 18 decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972) prevedono: l'unificazione delle due direzioni generali che amministrano il personale civile (impiegati e operai); la ristrutturazione dell'area industriale della difesa, al fine di migliorare la situazione infrastrutturale e impiantistica degli stabilimenti e degli

(9) In tale senso, vedasi "Libro bianco Difesa 1985" pagg. 36 e 37.

arsenali che e' tuttora pressoché' identica a quella esistente nel periodo bellico; la ristrutturazione dei uffici studi e di organizzazione e metodo da affidare a personale con elevata qualificazione professionale; l'adozione di moderne tecniche di lavoro e l'accelerazione del processo di automazione dei servizi in talune aree funzionali (servizio leva, trattamenti pensionistici ecc.) in cui piu' diffuse sono le richieste da parte dei cittadini.

Facendo riferimento a quanto rilevato dalla Corte nelle precedenti relazioni, il processo di riordinamento della Sanita' militare, gia' avviato da tempo, esige tuttavia, oltre all'ammodernamento delle strutture, una necessaria definizione, a livello normativo, delle aree di competenza e di intervento, al fine di favorire l'inserimento di tale settore nel complesso del quadro sanitario nazionale.

Nel comparto della Sanita' militare la Corte ritiene che debbano essere rimosse, con l'urgenza che il caso richiede, le cause che determinano gravi ritardi nella formulazione dei pareri da parte del collegio medico legale, ritardi che si riflettono sul corso dei procedimenti giurisdizionali in materia di pensioni ordinarie e di guerra. Va detto, in proposito, che occorrono mediamente 4 anni per acquisire il parere del suddetto organo e circa 2 anni perche', sulla base degli atti, si esprime la sezione del Collegio funzionante

presso la Corte dei conti.

E' da rilevare inoltre che taluni interventi riformatori, gia' da tempo previsti dalla legge, incontrano notevoli difficolta' in sede attuativa e comunque subiscono continui rinvii. E' il caso del programma di trasferimento - di cui si trattera' in un paragrafo successivo - all'Azienda autonoma assistenza al volo dei servizi, degli impianti e delle strutture che sono ancora in buona parte gestiti dall'Amministrazione militare, essendo intervenuta un'ulteriore proroga al 31 dicembre 1985.

Neppure nel 1984 e' stato costituito l'organo di autogoverno della magistratura militare, che avrebbe dovuto essere attivato entro un anno dall'entrata in vigore della legge 7 maggio 1981, n.180; la Corte costituzionale (sentenza n.67 del 1984) ha sollecitato l'impegno di dar vita al predetto organo.

b) Personale militare

In mancanza di una legge di riforma, da tempo attesa, che disponga una profonda revisione degli organici, dei ruoli e dei meccanismi di avanzamento degli Ufficiali, secondo criteri di pariteticita' interforze, la normazione intervenuta nel 1984 si e' limitata ad apportare talune modifiche parziali e settoriali a precedenti disposizioni, sotto la spinta di situazioni via via emergenti.

Tenuto conto di talune esigenze dell'Arma dei Carabinieri, sono stati progressivamente incrementati (legge 12 aprile 1984, n. 66) gli organici degli Ufficiali nel quadriennio 1984-1987 e sono stati modificati i criteri di reclutamento degli Ufficiali in servizio permanente (legge 4 luglio 1984, n. 324). E' previsto inoltre, in presenza di determinati requisiti, il reclutamento di marescialli e di brigadieri in servizio permanente dell'Arma, i quali dovranno superare un apposito concorso per titoli ed esami.

Nel riaffermare il principio - secondo cui il Vice comandante generale dell'Arma dei Carabinieri e' il generale di divisione in s.p.e. piu' anziano in ruolo, la legge 4 agosto 1984, n. 429 ha attribuito al Ministro della difesa, nell'interesse dell'Amministrazione, la facolta' di esclusione con provvedimento motivato ed il conseguente potere di conferire tale carica al generale di divisione che segue in ordine di anzianita'.

La legge medesima, modificando o innovando la precedente normativa, ha disposto, per esigenze di parita' di trattamento, che il rango di Generale di C.A. spetti, previo giudizio di idoneita', a tutti i generali di divisione dei Carabinieri e della Guardia di finanza immediatamente prima del collocamento in ausiliaria e, successivamente alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 1976, n.187, ai tenenti generali o gradi corrispondenti che abbiano ricoperto la carica

di Capo di un Corpo delle tre FF.AA. (10).

Ulteriori modifiche, non inquadrare in un disegno di riforma piu' generale ed organico, sono state apportate dalla legge 18 luglio 1984, n. 349 la quale ha prescritto che ai fini delle promozioni ai gradi apicali di taluni Corpi della Marina (Corpo sanitario, di commissariato e delle Capitanerie di porto) e dell'Aeronautica (ruolo Ufficiali medici) siano valutabili tutti gli Ufficiali in ruolo e non gia' un'aliquota degli stessi, come si verificava, nella precedente normativa.

Alla fine dell'anno e' poi intervenuto il decreto legge 19 dicembre 1984, n. 857 convertito in legge 17 febbraio 1985, n. 18 che ha ulteriormente prorogato al 30 giugno 1985 il trattenimento in servizio dei Colonnelli gia' richiamati in servizio dall'aspettativa per riduzione di quadri e dei Colonnelli in soprannumero ai contingenti massimi previsti dalla legge sulla dirigenza militare 10 dicembre 1973, n. 804 (11). Il ricorso alla decretazione di urgenza si e' reso

(10) Rientrano in quest'ultima categoria: i Capi dei Corpi sanitario, automobilistico, di commissariato e di amministrazione dell'Esercito, i Capi dei Corpi sanitario e di commissariato della Marina, i Capi dei Corpi sanitario, di commissariato e del ruolo servizio dell'Aeronautica.

(11) Si ricorda che il personale avente i requisiti prescritti poteva fruire di detto trattenimento in servizio fino al 31 dicembre 1982 (D.L. 26 giugno 1981, n.335 convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 1981, n.458), poi prorogato fino al 31 dicembre 1984 in virtu' della legge 10 maggio 1983, n. 186.

necessario sia per evitare la contemporanea cessazione dal servizio di circa 500 Ufficiali superiori prima del raggiungimento del limite di età "con grave pregiudizio per la funzionalità delle FF.AA. e della Guardia di finanza" sia in considerazione dell'avanzato iter del disegno di legge governativo (12) che rielabora le norme riguardanti gli Ufficiali del servizio permanente "a disposizione" e riordina l'istituto del collocamento in aspettativa per riduzione di quadri. Il provvedimento legislativo, in attesa di una più articolata disciplina della materia, ha altresì previsto che gli Ufficiali predetti - i quali comunque restano nei ruoli e alle dipendenze del Ministero della difesa - siano impiegati "per far fronte a urgenti e indilazionabili esigenze dei servizi della protezione civile".

L'esperienza applicativa della legge n.18 del 1985 indicherà se siffatta scelta sarà confortata da risultati di prontezza ed efficienza operativa per l'organizzazione della protezione civile (13).

(12) Il disegno di legge (Atto Senato n.1046) muove da più ampia prospettiva e, per ciò che concerne i Colonnelli interessati, prevede la proroga del termine fino al 31 dicembre 1988.

(13) Nella relazione al disegno di legge di conversione al D.L. n. 857 del 1984, si rileva tra l'altro che sarà possibile avere a disposizione circa 500 Colonnelli senza la preoccupazione di disservizi o di perdita di questi uomini che si troverebbero ad essere dei "cassaintegrati" da parte dello Stato con sprechi di capacità professionali, organizzative, tecniche ed umane preparate dallo Stato stesso.

Per ciò che attiene alla operatività delle disposizioni contenute nella legge 10 maggio 1983, n.186 (poi prorogate con il decreto legge n.857 innanzi citato) va rilevato che esse, al pari degli anni precedenti, hanno consentito la permanenza in servizio al 31 dicembre 1984, di 178 Colonnelli del ruolo normale unico dell'Esercito, di cui 62 nella posizione di richiamati in servizio dalla aspettativa per riduzione di quadri e 116 in posizione soprannumeraria rispetto ai contingenti massimi (14). Per effetto della stessa legge n.186 le promozioni nell'"a disposizione" al grado di Colonnello in eccedenza ai numeri chiusi e fino al limite del 40% hanno riguardato 95 Tenenti Colonnelli dell'Esercito e 15 dell'Arma dei Carabinieri. Nell'Aeronautica le promozioni in questione sono state in numero limitato (circa 10) dato che in taluni ruoli non è stato necessario superare i contingenti stabiliti per la dirigenza militare. Nella Marina, infine, 18 Ufficiali sono stati collocati a domanda nella posizione "a disposizione" per essere successivamente valutati per l'avanzamento a Capitano di vascello.

In base ai criteri illustrati nelle precedenti relazioni, cui si fa rinvio, hanno proiettato i loro effetti nell'anno 1984 le disposizioni transitorie della legge 20 set-

(14) Dello stesso beneficio hanno anche fruito 8 Colonnelli dell'Arma dei carabinieri e 21 pari grado dell'Aeronautica.

tembre 1980, n.574 con le quali, per il quinquennio 1980-1985, sono state concesse facilitazioni di carriera agli Ufficiali del ruolo normale unico dell'Esercito (articolo 6) e agli Ufficiali dei ruoli normali dei Corpi della Marina (articolo 24) e dell'Aeronautica (articolo 25). In applicazione di tali norme, che hanno dato luogo alla formazione di posizioni soprannumerarie negli organici di ciascuna F.A., si sono verificate nell'Esercito 100 promozioni a Colonnello, 185 a Tenente Colonnello e 114 a Maggiore; in quest'ultimo caso, comunque, le promozioni sono state inferiori a quelle tabellari. Nei ruoli della Marina le promozioni a Capitano di fregata (n.32) e quelle a Capitano di corvetta (n.66) hanno comportato, rispetto alle previsioni tabellari, incrementi variabili dal 28 al 32%, notevolmente inferiori a quelle registrate negli anni precedenti. Del pari piu' contenute sono state nel 1984 le lievitazioni degli organici per effetto delle promozioni a Tenente Colonnello ed a Maggiore dell'Aeronautica, rispettivamente in numero di 127 e di 131. In alcuni ruoli di tale F.A., anzi, si e'tornato con il 1984 all'avanzamento normalizzato (15) sicche', dovendosi effettuare le prescritte promozioni tabellari, si sono determinate in alcuni casi le vacanze necessarie mediante collocamento in

(15) In base all'art. 30 della legge n. 574 le norme agevolative per le promozioni ai gradi di maggiore e di tenente colonnello sono venute a cessare con il 31 dicembre 1983 nei ruoli naviganti speciali, servizi, assistenti tecnici e amministrazione (Corpo Commissariato).

soprannumero di Ufficiali, ai sensi dell'articolo 48 della legge di avanzamento. Quest'ultima norma, come e' noto, e' rimasta finora inapplicata ai fini delle progressioni di carriera previste dalla legge n.574 che, nel periodo transitorio suindicato, ha sospeso il conseguente trasferimento nella posizione "a disposizione".

Nel complesso si e' registrato per la prima volta nel 1984 un piu' contenuto incremento delle promozioni soprannumerarie derivanti dalla legge n.574 che pero', in dipendenza dell'abnorme lievitazione degli organici prodottasi negli anni precedenti a partire dal 1980, hanno cumulado cospicue eccedenze nel grado di Colonnello e ancor piu' in quello di Tenente Colonnello (rispettivamente 262 unita' nel ruolo normale unico dell'Esercito e 894 unita' alla data del 31 dicembre 84) (16). In quest'ultimo grado le eccedenze formatesi, a seguito del maggior numero di promozioni autorizzate dalla legge 20 luglio 1981, n. 382 per il personale dell'Arma dei Carabinieri, assommavano a 126 unita'.

(16) Le eccedenze nel grado di Colonnello si sono verificate nel R.N.U. dell'Esercito, non prevedendo la legge n.574 promozioni soprannumerarie nei restanti ruoli dell'Esercito e in quelli delle altre due FF.AA. Nel grado di tenente colonnello, invece, tali eccedenze, nel complesso piu' numerose, hanno riguardato le tre FF.AA. e alla fine dell'anno si sono cosi' ripartite: 761 unita' nell'Esercito, 65 nella Marina e 68 nell'Aeronautica.

A tali situazioni esuberanti nel numero degli Ufficiali superiori fa peraltro riscontro, come altre volte rilevato dalla Corte, la deficienza organica di circa 6980 Ufficiali dei gradi inferiori o subalterni (17).

Anche nel 1984 sono state accordate numerose deroghe all'articolo 19 della legge finanziaria che hanno consentito di procedere alle assunzioni di Ufficiali di prima nomina, molti dei quali avevano superato i corsi delle Accademie militari.

Come già riferito nella precedente relazione, nella quale sono stati anche indicati gli elementi più significativi delle nuove disposizioni riguardanti lo stato e l'avanzamento dei sottufficiali delle tre FF.AA. (legge 10 maggio 1983, n.212), le dotazioni organiche sono state notevolmente incrementate e, non essendosi potuto provvedere agli arruolamenti in tempi brevi, si sono verificate nel 1984 rilevanti carenze nei singoli ruoli dei sottufficiali. I posti ancora da coprire sono infatti circa 3700 nell'Esercito, circa 5300 nella Marina e oltre 6000 nell'Aeronautica (ruolo specialisti) su una previsione organica fissata dalla legge n.212 rispettivamente in 27.700,

(17) Gli organici dell'Esercito risultavano, deficitari al 31 dicembre 1984, di 681 maggiori, di 2075 capitani e di 1793 Ufficiali subalterni. Nei corrispondenti gradi della Marina le deficienze erano, rispettivamente di 161, di 570 e di 149 unità. Nell'Aeronautica, infine, risultavano scoperti 45 posti nel grado di maggiore, 945 nel grado di capitano e 561 nel grado di tenente.

in 16.500 e in 34.400 unita'. Nell'Arma dei Carabinieri i sottufficiali in servizio alla fine dell'anno erano in numero di 20.800 circa e, per ricoprire i posti vacanti (1.200 circa) la legge 22 dicembre 1984, n.873 ha previsto che, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore, i brigadieri, i vicebrigadieri, i graduati e militari di truppa, gia' collocati in congedo su loro richiesta o per inosservanza delle leggi sul matrimonio, possano essere riammessi in servizio a domanda, sempreche' sussistano i requisiti prescritti per l'arruolamento nell'Arma.

In applicazione della citata legge n.212 sono stati per la prima volta banditi nel 1984, distintamente per ciascuna F.A., concorsi per titoli ed esami per il passaggio nel servizio permanente dei sergenti con ferma di 3 anni e 6 mesi e, nel limite dei posti loro riservati, dei sergenti di complemento che avevano ultimato la ferma abbreviata di 2 anni e 6 mesi (18). Va rilevato, in proposito, che la nuova legge non ha compiutamente disciplinato il procedimento concorsuale (composizione commissioni esaminatrici, modalita' di svolgimento delle prove di esame, indicazione delle materie di esame) sicche' l'Amministrazione ha fatto rinvio

(18) I concorsi sono stati indetti in concomitanza delle scadenze delle varie ferme per coprire complessivamente 2.200 posti nell'Esercito, 1320 posti nella Marina e 800 nell'Aeronautica.

alle norme che in precedenza regolavano, con modalita' diverse, il reclutamento di ciascuna F.A. E' auspicabile che vengano promosse iniziative normative affinche' siano adottati criteri uniformi nel reclutamento dei sottufficiali delle tre FF.AA., in sintonia con i principi informativi della legge n.212.

Il sistema di avanzamento a ruolo aperto non ha trovato ancora concreta attuazione in quanto nel 1984 sono state effettuate promozioni, nel complesso notevolmente aumentate rispetto agli anni precedenti, (19) in base a norme transitorie della legge n.212 che ha previsto anche una graduale ricostruzione di carriera dei sottufficiali in servizio alla data di entrata in vigore della stessa.

c) Personale civile

La situazione del personale civile della difesa presentava ancora, alla fine dell'anno, rilevanti carenze rispetto alle dotazioni organiche, dato che risultavano scoperti numerosi posti (23% circa) dell'area dirigenziale e circa il 15% dei posti disponibili nelle varie carriere.

(19) In particolare nell'Aeronautica le promozioni sono state, rispetto all'anno precedente, in numero massiccio, come rilevasi da questi dati:

n.1634	promoz.	al grado di serg. maggiore	(n. 1494 nel 1983)
n.7358	"	" " " " mar. 3a classe	(n. 1682 " ")
n.3505	"	" " " " mar. 2a classe	(n. 1256 " ")
n.3207	"	" " " " mar. 1a classe	(n. 1213 " ")
n.5400	"	" " " " mar. 1a cl.scel.	(n. 604 " ")

Per quanto riguarda il personale operaio va rilevato che a fine esercizio ammontava a circa 39.400 unita' la consistenza effettiva, a fronte di una previsione tabellare di 52.373 posti. Una notevole percentuale di detto personale, in possesso di titolo di studio superiore a quello richiesto, e' utilizzata per lo svolgimento di mansioni di ufficio e cio' determina evidenti situazioni di malcontento, alimentando anche l'aspettativa di un generalizzato transito nelle fasce impiegatizie (20). Alcune direttive ministeriali (21), tenuto conto che nel luglio 1982 risultavano utilizzati in mansioni di ufficio 4.595 operai, con possibili incrementi successivi, hanno posto tassativo divieto di effettuare ulteriori destinazioni di operai a compiti di ufficio - non consentite dall'articolo 12 della legge 13 maggio 1975, n.157 - richiamando in proposito la responsabilita' diretta dei dirigenti militari e civili ai vari livelli.

E' appena il caso di rilevare, a corollario delle notazioni ora esposte, che l'affidamento ad un cosi' cospicuo numero di dipendenti di compiti non inerenti alla qualifica e al ruolo di appartenenza non solo viola taluni principi del rapporto di pubblico impiego ma determina

(20) Il fenomeno viene evidenziato anche nella relazione generale del Consiglio di amministrazione sull'andamento dei servizi e sui risultati dell'azione amministrativa nell'anno 1983.

(21) Risultano contenute nella nota n.53.000 del 7 novembre 1983.

effetti negativi sulla organizzazione dei servizi, ove si consideri che, adducendo a motivo la scarsita' di personale operaio, l'Amministrazione della difesa ricorre, come si dira' in seguito, ad imprese private per i servizi di pulizia di alloggi collettivi e di cucina, con gravosi oneri a carico del bilancio.

A seguito di concorsi banditi negli anni 1980 e 1982 sono stati immessi in servizio 410 operai ed altri 400 elementi hanno beneficiato delle assunzioni obbligatorie previste dalla legge 2 aprile 1968, n.482. Sono stati inoltre assunti 1.242 allievi operai che hanno superato lo speciale corso istituito in applicazione della legge sulla occupazione giovanile. Il programma di reclutamento di circa 17.000 elementi provenienti dalle liste giovanili e' stato cosi' in massima parte realizzato nell'arco di un quadriennio.

Nel corso dell'anno non risultano effettuate assunzioni di personale impiegatizio mentre sono stati indetti concorsi a 8 posti della carriera direttiva (Commissari di leva), a 74 posti in alcuni ruoli della carriera di concetto ed a 14 posti nella carriera ausiliaria (tecnici dei fari e dei segnalamenti marittimi).

L'Amministrazione, in applicazione della legge 10 luglio 1984, n.301 recante norme per l'accesso alla dirigenza, ha emanato i bandi per il conferimento dei posti di primo

dirigente disponibili al 31 dicembre 1983, mediante i sistemi dello scrutinio per merito comparativo, del concorso speciale per esami, del corso-concorso di formazione dirigenziale, del concorso pubblico per titoli ed esami (22).

La legge quadro sul pubblico impiego n.93 del 1983 ha avuto un avvio di attuazione nella parte riguardante gli accordi decentrati (articolo 14) che, come si dira' in seguito, hanno in prevalenza disciplinato le modalita'di attribuzione del compenso incentivante. Per l'attivazione di nuovi accordi e' stata nominata una Commissione che nel dicembre 1984 ha formulato alcune proposte in ordine alla disciplina dell'organizzazione del lavoro, ai carichi di lavoro, alla individuazione dei limiti di competenza nelle materie oggetto di contrattazione decentrata ecc.

Non sono state ancora emanate - pur essendo ormai prossimo il termine di scadenza previsto dalla legge - le norme di adeguamento degli ordinamenti delle Accademie e degli Istituti militari di istruzione superiore alle disposizioni recate dal decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n.382, sul riordinamento della docenza universitaria. L'Amministrazione, al fine di adottare una disciplina unifor-

(22) I posti da conferire sono: 35 nel ruolo dei dirigenti amministrativi, 7 nel ruolo delle cancellerie militari, 4 nel ruolo dei dirigenti dei servizi di ragioneria, 1 nel ruolo dei dirigenti tecnici geografici dell'Istituto geografico militare.

ne in attesa di un organico assetto delle Accademie e Istituti suddetti, ha precisato con propri provvedimenti i criteri per il conferimento dei vari tipi di incarichi nell'insegnamento delle materie non militari e delle lingue straniere e per l'attivazione dei corsi integrativi.

Nel 1984 sono stati effettuati oltre 50 corsi di formazione, aggiornamento, qualificazione, specializzazione, nonché numerosi seminari e corsi di lingua che si sono tenuti, con la partecipazione di circa 1200 impiegati, in prevalenza presso la scuola di aggiornamento e di perfezionamento per gli impiegati della difesa (Civilsuola-dife) o anche presso centri e stabilimenti di specializzazione militare.

Nel corso dell'anno sono pervenuti alla Corte oltre 20.000 provvedimenti riguardanti inquadramenti provvisori e trattamenti economici del personale (legge 11 luglio 1980, n.312, decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 1981, n.310, decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n.344). Ritardi si sono verificati negli inquadramenti del personale operaio in dipendenza della massa dei provvedimenti e di una complessa azione di coordinamento fra Amministrazione centrale ed enti periferici da cui dipende detto personale (23). Più brevi tempi sono occorsi per gli inqua-

(23) Per gli inquadramenti del personale operaio si è ricorso, tra l'altro, a moduli vari, il che ha comportato frequenti errori ed omissioni.

dramenti del personale impiegatizio, anche perche' l'Amministrazione si e' avvalsa di moderni sistemi di automazione.

d) Trattamento economico

Nelle determinazioni di stipendio riguardanti la dirigenza militare l'Amministrazione ha ritenuto di applicare il meccanismo perequativo previsto dall'articolo 4, terzo comma, della legge 20 novembre 1983, n.869 agli Ufficiali gia' promossi con pari o minore anzianita' rispetto ai colleghi pervenuti allo stesso grado in un periodo di tempo successivo, indipendentemente dal ruolo, dalla F.A. o dal Corpo armato di appartenenza.

In proposito la Corte (24) ha affermato che il rimedio previsto non puo' estendersi a posizioni differenziate tra loro, riferendosi la norma al dipendente che, rispetto all'Ufficiale per ultimo promosso, si collochi in una situazione giuridica del tutto identica non soltanto in ragione del grado ma anche per l'unicita' della funzione, della responsabilita' e delle prospettive di carriera. Tenuto conto che il sistema normalizzato di avanzamento degli Ufficiali comporta sviluppi di carriera diversificati da ruolo a ruolo, in relazione ai tempi di percorrenza, alle consistenze organiche e alle disponibilita' dei posti, ne

(24) Sez. controllo Stato n.1479 del 28 settembre 1984.

conseguenze che i raffronti e gli eventuali allineamenti stipendiali debbano essere disposti esclusivamente nell'ambito del ruolo di ciascuna F.A.

Per effetto di disposizioni normative intervenute nell'anno, (25) il personale dell'Arma dei Carabinieri fruisce dal 1° gennaio 1984 di una indennità mensile pensionabile, in sostituzione della indennità per servizio di istituto e dell'assegno personale di funzione, ora soppressi. La nuova indennità è cumulabile con quella di aeronavigazione e di volo ed annessi supplementi, di cui alla legge 23 marzo 1983, n.78.

Come innanzi accennato, sono stati stipulati per il personale civile della difesa accordi decentrati (articolo 14

(25) Trattasi della legge 20 marzo 1984, n.34 (copertura finanziaria del D.P.R. di attuazione dell'accordo contrattuale relativo al personale della Polizia di Stato, estensione agli altri Corpi di polizia, nonché concessione di miglioramenti economici al personale militare escluso dalla contrattazione) e del D.P.R. 27 marzo 1984, n.69 (norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 15 dicembre 1983 concernente il personale dei ruoli della Polizia di Stato, con esclusione dei dirigenti). Quest'ultima normativa, come è noto, si applica anche al personale dell'Arma dei Carabinieri, in virtù del disposto dell'art. 43 della legge 1 aprile 1981, n.121. Tra gli elementi innovativi della legge n. 34 del 1984 - che ha disposto a decorrere dal 1 gennaio 1983 gli aumenti degli stipendi annui lordi dei militari delle FF.AA. fino al grado di tenente colonnello nella misura media del 30% rispetto alla precedente legge 6 agosto 1981, n.432 - va rilevato: l'inquadramento ai fini economici in un unico livello (in precedenza erano due) dei tenenti colonnelli e l'inquadramento di altro personale militare, in applicazione dell'art. 19 della legge 6 agosto 1981 n. 432, nel livello V (appuntati e sergenti) e nel livello VI bis (maresciallo maggiore carica speciale).

legge quadro sul pubblico impiego), resi esecutivi mediante decreti ministeriali, aventi ad oggetto la corresponsione del compenso incentivante la produttività, previsto dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n.344 (26). La disciplina di detto compenso, introdotta dal 1° gennaio 1984, e' stata adeguata a quella previgente per il personale civile della difesa (legge 10 maggio 1983, n.188) al quale e' stato comunque garantito, fino a riassorbimento con i futuri miglioramenti, il trattamento di maggior favore derivante dalla normativa di settore.

In tema di equo indennizzo e' da rilevare l'ulteriore sensibile aumento della spesa che ha complessivamente raggiunto, in termini di impegni, i 30,2 miliardi (27), in dipendenza del piu' alto numero di provvedimenti (7.570 per il personale militare e 1.295 per il personale civile) che nel

(26) Con D.M. 8 novembre 1984 sono state tra l'altro individuate talune categorie di personale cui competono maggiorazioni del compenso incentivante a vario titolo (prestazioni di lavoro articolate in turni, servizi di cassa, guida di automezzi blindati, prestazioni di lavoro presso poligoni di tiro, cantieri, bacini di carenaggio ecc.). Il D.M. 17 gennaio 1985 ha previsto maggiorazioni del compenso per categorie di personale che svolgono incombenze di altro tipo (prestazioni rese in servizio di sportello o all'esterno dell'Ufficio di appartenenza per compiti ispettivi, di collaudo, di verifica ecc.).

(27) La concessione dell'equo indennizzo ha comportato una spesa di miliardi 16,5 sul cap. 1175 (personale militare), di miliardi 11,1 sul cap. 4756 (Arma dei Carabinieri) e di miliardi 2,6 sul cap. 1701 (personale civile).

1984 sono stati sottoposti al controllo della Corte. L'estensione del beneficio alle categorie di personale indicate dalla legge 3 giugno 1981, n.308 (militari in servizio di leva, richiamati, allievi Carabinieri, allievi delle Accademie, delle scuole e dei collegi militari ecc.) ha contribuito all'incremento della spesa. Richiamate al riguardo le considerazioni formulate dalla Corte nelle precedenti relazioni, e' il caso di ricordare che la facolta' data all'Amministrazione di sentire, successivamente al parere reso dal Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie, il Collegio medico legale presso il Ministero della difesa (articolo 178 del Testo Unico n.1092 del 1973) si risolve sovente nel neutralizzare l'avviso espresso dal Comitato stesso, ancorche' tale Organo sia istituzionalmente deputato ad assicurare la necessaria uniformita' di valutazioni nelle procedure di conferimento dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata.

La Corte non ha ammesso al visto alcuni decreti riguardanti personale militare cessato dal servizio anteriormente al 1° luglio 1978, e per cio' non inquadrato nei livelli retributivi previsti dalla legge n. 312 del 1980, in quanto l'Amministrazione ha commisurato l'equo indennizzo alle retribuzioni anteriormente corrisposte, in tal modo derogando ad un criterio di portata generale secondo cui l'equo indennizzo va liquidato sulla base del trattamento in vigore alla

data del relativo provvedimento concessivo (28).

4) Attività contrattuale

Le spese per acquisti di beni e servizi hanno registrato, come innanzi detto, un incremento del 29% passando da 6.555,8 a 8.455 miliardi.

In quest'ultimo dato rientrano gli oneri contrattuali (2.990,8 miliardi) assunti nel corso dell'anno 1984 (29) ai quali poi sono da aggiungere le spese della medesima natura e di cospicua entità - Non risultanti dalle elaborazioni contabili - che, a fronte di singole partite, gravano sui fondi delle anticipazioni.

Quanto ai contratti a trattativa privata stipulati nell'anno, va rilevato che il loro importo (1.600 miliardi) è risultato notevolmente inferiore rispetto a quello dell'anno precedente (2.427 miliardi) e ciò è dovuto in parte, come si dirà in seguito, alla maggiore espansione del sistema ed economia.

Nei contratti disciplinati da capitoli d'onori l'Amministrazione ha frequentemente autorizzato l'esecuzione

(28) Detto criterio rilevasi da ultimo dalla deliberazione della Sezione del controllo n.1459 del 15 giugno 1984.

(29) Risultano stipulati nel 1984 n.3844 contratti con il sistema della licitazione privata per un importo di 1.130 miliardi e n.1971 contratti a trattativa privata per un ammontare di miliardi 1.600. I contratti conclusi con il sistema dell'appalto concorso sono stati 61 per un importo di miliardi 259,4. In un solo caso si è ricorso all'asta pubblica e il relativo impegno di spesa è stato di 1,4 miliardi.

anteriormente al visto del decreto approvativo motivandola con l'esigenza di assicurare la continuita' dei servizi, come ad esempio si e' verificato nei casi di manutenzione degli impianti per l'assistenza al volo.

Anche nel 1984 frequente e' risultata la stipula di atti aggiuntivi intesi a variare le clausole contrattuali. A volte essi risultano gia' previsti nel contratto principale per meglio definirne l'oggetto in funzione degli studi e delle sperimentazioni effettuati, altre volte, invece, sono determinati da esigenze sopravvenute di varia natura (30).

In tema di revisione prezzi degli appalti di opere pubbliche l'Amministrazione si e' uniformata alle prescrizioni della legge 10 dicembre 1981, n.741 la quale ha stabilito, tra l'altro, che negli appalti di importo superiore ai 2 miliardi il calcolo della revisione sia ancorato ad un programma di lavori predisposto dall'Amministrazione cosi' che esso non tiene piu' conto dell'andamento dei lavori risultanti dagli stati di avanzamento, ma si basa esclusivamente sul programma stesso. Tale sistema consente di formulare previsioni di massima circa l'entita' degli oneri revisionali e, sulla base delle esperienze acquisite, ha determinato in molti casi una piu' celere esecuzione dei lavori, essendo l'importo revisionale condizionato allo sviluppo esecutivo

(30) Ne sono esempi: le prestazioni di manovalanza aventi carattere straordinario, e le prestazioni aggiuntive alla manutenzione di apparecchiature.

del programma. La validita' finora riscontrata della nuova procedura ne esigerebbe una maggiore estensione agli appalti, compresi fra i 500 milioni e i 2 miliardi, nei quali e' data facolta' all'Amministrazione di adottarla.

Nelle gare per pubbliche forniture riguardanti il settore del Commissariato militare sono state di norma osservate le forme di pubblicita' previste dalla legge 30 marzo 1981, n.113, anche se permangono talune difficolta' per adattare alle esigenze della difesa nazionale tipi di gare aperte alla concorrenza estera.

In materia di casermaggio il ricorso alle imprese private per i servizi di pulizia di alloggi collettivi e di cucina e' divenuto fenomeno ormai ricorrente ancorche' l'Organo consultivo abbia espresso l'avviso di esaminare possibili soluzioni alternative (es. utilizzo di personale operaio della difesa) in considerazione della gravosita' degli oneri che ne conseguono.

Per cio' che attiene al rifornimento idrico delle isole minori comprese nel territorio delle regioni a statuto speciale, gli impegni assunti dall'Amministrazione militare a carico del capitolo 1109 hanno superato i 22,3 miliardi, cui sono da aggiungere altri 3,4 miliardi previsti dal capitolo 1177 per soddisfare analoghe esigenze delle isole minori comprese nel territorio delle regioni a statuto ordinario. Come altre volte rilevato, la spesa e' in parte occorsa per

la stipulazione di contratti di noleggio con l'armatoria privata, non essendo in grado la Marina militare di espletare il servizio con le proprie navi, specie nei periodi di maggior richiesta. Per ovviare a tali carenze la legge 18 luglio 1984, n.312 ha autorizzato, ad integrazione dello stanziamento di 7,6 miliardi già previsto dalla legge 21 dicembre 1978, n.861, una spesa suppletiva di 8,2 miliardi (31) da utilizzare per la costruzione di navi cisterne.

L'Amministrazione militare ha adempiuto all'obbligo di riservare una quota, pari al 15%, delle forniture e delle lavorazioni in favore dell'Ente nazionale per i ciechi. Tale obbligo è di fatto venuto meno con la soppressione dell'ente, ai sensi della legge 4 agosto 1984, n.423.

Quanto poi alla quota di affidamento, nella misura del 30%, in favore di imprese operanti nel Mezzogiorno va rilevato che, in base ai dati disponibili, detta percentuale non è stata raggiunta se riferita alle forme ordinarie di contrattazione. Come già in passato, l'Amministrazione adduce ragioni di carattere tecnico-militare e logistico ovvero esigenze di non frazionabilità di talune commesse (32). Va

(31) La quota per il 1984 è stata fissata in 1.800 milioni; la legge finanziaria ha poi autorizzato spese ammontanti a 1.800 milioni per il 1985 e a 4.600 milioni per il 1986.

(32) Ad esempio le riparazioni dei mezzi militari possono effettuarsi soltanto nelle zone ove sono dislocati. In altri casi si rappresenta l'esigenza di non frazionare la commessa per poter disporre di macchine e strumenti dello stesso tipo.

rilevato comunque che, pur in mancanza di specifiche elaborazioni, la quota suddetta sembra essere stata raggiunta, avendo riguardo alle cospicue acquisizioni di beni con il sistema ad economia effettuate nelle regioni meridionali.

5) Servizi ad economia

La costante tendenza dell'Amministrazione militare ad ampliare l'ambito di utilizzazione delle procedure in economia trae ragione, come è noto, dalle semplificazioni che il sistema offre rispetto a tutte le altre forme di contrattazione, compresa la trattativa privata.

La nuova normativa (decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1983, n.983) sui lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia da parte degli organi centrali e periferici del Ministero della difesa, entrata in vigore nel marzo 1984 (33), ha in pratica sancito l'estensione dell'area dell'economia a quasi tutti i settori della realtà commerciale e industriale e ne ha previsti altri ex novo (sperimentazione di mezzi e infrastrutture militari, telematica, esigenze di soccorso e di protezione civile ecc.).

(33) Si ricorda che 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 D.P.R. 5 giugno 1976, n. 1076.

In base alla nuova normativa, le categorie di spese per le quali e' possibile il ricorso all'economia sono state portate a 25 (erano in precedenza 15) e i limiti di somma entro cui le Autorita' centrali o periferiche (34) possono autorizzarne l'esecuzione sono stati notevolmente elevati.

A seconda delle categorie di lavori o provviste, i limiti di somma sono stati fissati a 150 o 300 milioni mentre, ove ricorrano talune inderogabili esigenze (pubbliche calamita', soccorso ecc.) si prescinde da qualsiasi limite di valore.

Come era prevedibile, gia' nel primo anno di applicazione della nuova normativa si e' verificata una piu' estesa utilizzazione delle procedure in economia per l'acquisizione di beni e di utilita' e conseguentemente anche i relativi oneri sono aumentati mentre, di riflesso, come innanzi cennato, sono diminuiti quelli per la stipulazione di contratti a trattativa privata.

La cennata tendenza ad elevare la procedura in economia a sistema alternativo rispetto a quella contrattuale implica da parte degli organi centrali una attenta vigilanza sul modo

(34) I comandanti degli enti e dei distaccamenti sono ora autorizzati ad eseguire spese in economia fino al limite di 12 milioni (prima era di 600.000 lire). I comandanti territoriali e di grandi unita' autonome, per i quali il precedente limite era di lire 2.400.000, possono ora disporre acquisti con le procedure in economia fino a 60 milioni ove siano previsti da capitolati generali d'oneri; fino a 18 milioni negli altri casi.

di operare della pluralita' dei soggetti gestori, al fine anche di tenere conto delle esigenze di programmazione negli acquisti (35).

Le esperienze emerse in questi ultimi anni dalla concreta applicazione del regolamento per gli stabilimenti e gli arsenali militari a carattere industriale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1976, n.1077, hanno suggerito all'Amministrazione militare, ai fini di una revisione normativa non ancora avvenuta, di apportare alcune modifiche (36), in particolare nell'area delle procedure ad economia, sulle quali le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno espresso il parere di competenza (Adunza 30 maggio 1984, n.252).

Anche in questo importante settore viene confermata la tendenza ad un allargamento della casistica di applicazione delle procedure in economia e ad un aggiornamento dei limiti di valore delle provviste e dei lavori consentiti. Nella circostanza la Corte ha espresso l'avviso favorevole ad una riconduzione ad unita' di tutto il settore delle gestioni ad

(35) Si rinvia per altre notazioni alla Relazione della Corte per l'esercizio 1983 (vol. I pag. 398).

(36) Le modifiche proposte, oltre a quelle relative alle procedure in economia, si riferiscono alle strutture operative degli stabilimenti e arsenali, all'impiego del personale, all'organizzaione dei servizi, specie per quanto attiene all'orario di lavoro e alle modalita' di controllo sulle lavorazioni.

economia in modo tale che le procedure previste per gli stabilimenti ed arsenali militari possano applicarsi anche ad altri organismi istituiti per il supporto tecnico e logistico delle FF.AA. (direzioni di artiglieria, direzioni per le costruzioni aeronautiche, officine automobilistiche dell'Esercito ecc.) che tuttora si avvalgono della disciplina prevista da speciali regolamenti.

6) Acquisti all'estero

Gli acquisti all'estero risultano frequenti in particolar modo nei settori aeronautico, della motorizzazione pesante e delle telecomunicazioni. Il mezzo di contrattazione ordinario e' costituito dalla trattativa privata conclusa a mezzo di corrispondenza commerciale o, nei casi previsti dalla normativa vigente, dal procedimento in economia (37).

Nel 1984 i contratti per i quali si e' reso necessario il ricorso al mercato estero sono stati 589 e il loro importo ha superato i 350 miliardi. I pagamenti vengono normalmente disposti tramite il contabile del portafoglio con il sistema delle aperture di credito.

(37) E' consentito il ricorso all'economia per le spese di funzionamento degli Uffici militari all'estero, per le spese di campagna per navi e aeromobili e per i rifornimenti di reparti e unita' militari operanti all'estero (art. 1, punto 24 del citato D.P.R. n. 939 del 1983).

Le spese all'estero da rendicontare ammontavano, alla chiusura dell'esercizio 1984, a circa 1.221 miliardi. La loro entità ed i ritardi notevoli nella resa del conto postulano, come altre volte rilevato, l'esigenza che le spese all'estero, attesa la peculiarità del commercio internazionale, vengano compiutamente disciplinate in sede legislativa.

Di tutta evidenza appaiono inoltre le implicazioni di carattere economico che determinano siffatte contrattazioni, specie in momenti di particolare difficoltà come quelli attuali, che impongono il potenziamento delle capacità dell'industria nazionale, anche a salvaguardia dei livelli occupazionali. A questo riguardo, talune istruzioni ministeriali hanno di recente prospettato l'esigenza di privilegiare, per quanto possibile, la produzione dell'industria nazionale, tenendone conto sin dalla fase di impostazione dei programmi di approvvigionamento.

7) Assistenza al volo

Il programma di trasferimento all'Azienda autonoma assistenza al volo (A.A.A.V.) dei servizi, degli impianti e delle strutture gestiti dagli organi centrali e periferici del Ministero della difesa è slittato ancora al 31 dicembre 1985 (38) per effetto della legge 13 agosto 1984, n.468. Il

(38) Si ricorda che in base al D.P.R. 24 marzo 1981, n.145 istitutivo dell'Azienda, il programma di traferimento doveva concludersi entro il 7 maggio 1983, termine che è stato poi

protrarsi di tale situazione, oltre a determinare il rinnovo dei contratti di manutenzione già stipulati dal Ministero della difesa, con conseguenti oneri a carico dello stesso, evidenzia le persistenti difficoltà dell'Azienda nell'assumere la gestione diretta dei servizi.

In effetti, la Commissione interministeriale (Difesa, Trasporti e Finanze) incaricata di procedere all'individuazione dei singoli beni da trasferire ha adottato la determinazione di effettuare la consegna in uso provvisorio all'Azienda, tenuto conto dei prevedibili tempi lunghi occorrenti per la consegna definitiva ad opera dei competenti Uffici del Ministero delle finanze. In conclusione al 31 dicembre 1984 risultavano consegnati all'Azienda in uso provvisorio: 2 centri regionali di controllo del traffico aereo (rispetto ai 4 individuati) e 14 aeroporti a fronte dei 34 per i quali è prevista la procedura di trasferimento. Alla stessa data non erano ancora avvenuti trasferimenti di beni facenti parte del "servizio Meteo" né delle 22 postazioni isolate di telecomunicazioni.

8) Protezione civile

L'originaria dotazione del capitolo 4071 (concorso alla protezione civile e al soccorso delle popolazioni colpite da calamità) ammontante a 100 miliardi (39) e' stata -----
prorogato, in virtù di disposizioni di legge, al 31 dicembre 1983 e successivamente al 30 giugno 1984.

incrementata, nel corso dell'anno 1984, di 25,1 miliardi per effetto di prelevamenti dal fondo per la protezione civile presso la Presidenza del Consiglio.

Nel 1984 e' proseguito il programma di approvvigionamento di due sistemi radar mobili a supporto di operazioni per intervento di protezione civile ed e' stato dato inizio al programma - la cui spesa si aggirera' sui 32 miliardi - di acquisizione di 6 veivoli e materiale connesso da destinare ad interventi di ricognizione aerofotografica, ricerca e soccorso.

E' stato inoltre stipulato un contratto per la sperimentazione e cessione in uso temporaneo gratuito (salvo gli oneri assicurativi ammontanti a circa 200 milioni) di un particolare tipo di elicottero di cui l'Amministrazione potrebbe, in caso di esito positivo, ordinare la fornitura. Contemporaneamente con la medesima societa' (Agusta) e' intercorso altro rapporto contrattuale per la progettazione, realizzazione e fornitura di una unita' sanitaria mobile elitransportabile, il cui onere e' previsto in 2.260 milioni.

Altri interventi hanno riguardato la provvista e installazione di stazioni e ponti radio per dotare le unita' di soccorso operanti in prevalenza nelle regioni meridionali.

(39) Tale stanziamento costituiva la quota fissata per il 1984 dalla legge finanziaria 1982.

La spesa per tali esigenze, compresa l'acquisizione di parti di ricambio, si e' aggirata sui 16 miliardi.

Nel corso dell'anno e' iniziato il recupero dei beni mobili (containers e roulettes), attrezzature e materiali gia' impiegati nei territori colpiti dal sisma del novembre 1980. Tali beni sono presi in consegna e gestiti dalle FF.AA. che provvedono anche a dislocarli su aree del territorio nazionale, in base ad indicazioni fornite dal Ministero per il coordinamento della protezione civile di intesa con quello della difesa (articolo 2 legge 29 aprile 1982, n.187 di conversione al decreto legge 27 febbraio 1982, n.57).

Anche nel 1984 numerosi sono stati gli interventi delle FF.AA. per la prevenzione e lo spegnimento di incendi sul territorio nazionale (articolo 1 decreto legge 10 luglio 1982, n.428, convertito in legge 12 agosto 1982, n.547). Gli oneri relativi sono a carico dei competenti capitoli (in prevalenza il 4071) dello stato di previsione del Ministero della difesa e poi riassegnati mediante prelevamento dal fondo per la protezione civile presso la Presidenza del Consiglio.

Per effetto dell'articolo 2, comma terzo, della legge n.547 ora citata, i contratti e le spese autorizzate per le esigenze della protezione civile sono assoggettati al

controllo successivo della Corte dei conti. In dipendenza di discrezionali valutazioni, l'Amministrazione militare ha in pratica fatto scarso uso di tale disposizione, preferendo sottoporre gli atti al controllo preventivo.

9) L'ammodernamento e il potenziamento dei mezzi della Difesa

La legge 6 agosto 1984, n.456 ha autorizzato il Ministero della difesa ad assumere impegni fino a 996 miliardi negli esercizi finanziari dal 1983 al 1989 per la realizzazione di tre programmi di ricerca e sviluppo (AM-X, EH-101, CATRIN) di interesse nazionale - da effettuare anche in collaborazione con altri Paesi - nei settori aeronautico e delle comunicazioni. A conclusione del lungo iter parlamentare (40) e' stato posto in evidenza (41) che i tre programmi tendono a realizzare una nuova impostazione del rinnovamento tecnologico della difesa basato su un parallelo ed equilibrato sviluppo delle FF.AA, mirano a favorire l'industria nazionale con possibilita' di ulteriori investimenti e di lavoro indotti, sono volti a rilanciare l'integrazione della ricerca tecnologica e industriale con

(40) Si ricorda che il primo disegno di legge governativo (Atto Senato 1816-A) venne presentato nel marzo 1982 e, a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere, e' stato riproposto nell'attuale legislatura (Atto Senato 232).

(41) Intervento Ministro della difesa presso la VII Commissione permanente Camera (Bollettino Commissioni 28 giugno 1984).

altri Paesi.

Sul piano finanziario le risorse assegnate a tali programmi incrementano le dotazioni dei capitoli 4011, 4031 e 4051 inseriti nella rubrica 12 (Ammodernamento e rinnovamento della Difesa), come e' dato rilevare dalla legge finanziaria 22 dicembre 1984, n.887 che determina le quote di spesa dell'esercizio 1985 e successivi. Per quanto riguarda il biennio 1983-84 l'articolo 3 della legge n.456 stabilisce in 180 miliardi l'onere finanziario per ciascun anno.

Sulla base di elementi gia' esposti nelle precedenti relazioni e di altri emersi nel corso dell'anno 1984 si rileva quanto segue:

a) il programma AM-X, per il quale la nuova legge ha autorizzato la spesa di 470 miliardi, prevede la fase di sviluppo, in cooperazione con il Brasile, di un nuovo caccia tattico leggero destinato a sostituire tipi di velivoli ormai al termine della loro vita operativa. L'intera fase di sviluppo del programma - che non include quindi quella di produzione - e' valutata, a condizioni economiche 30 giugno 1981 e salvo imprevisti o modifiche, in miliardi 633,3, di cui 407,1 sono a carico dell'Italia. Quest'ultimo importo compendia sia le spese per la realizzazione del velivolo (miliardi 384,2) sia quelle per l'acquisto dei motori (miliardi 22,9). Gli oneri ora indicati risultano impegnati in

un arco di tempo che va dal 1981 al 1987 (42) avendo l'Amministrazione militare fatto ricorso, come piu' volte segnalato dalla Corte nelle precedenti relazioni, alle procedure stabilite dall'articolo 20, quinto e sesto comma, della legge n.468 del 1978. La Corte non ha mancato peraltro di rilevare che una cospicua parte dei fondi era stata impegnata con provvedimenti amministrativi, ancor prima che il programma ricevesse definitiva approvazione in sede parlamentare (43).

In attuazione della nuova legge, nel corso del 1984 sono state effettuate ulteriori spese per l'acquisizione di

(42) L'acquisto dei motori era stato effettuato nel 1981, con pagamento ripartito in tre anni, per un importo di 32,3 miliardi comprensivo degli oneri per adeguamento di cambio. Da tale cifra va detratta la quota rimborsata dal Brasile, nella misura del 29,7%, che ha altresì partecipato agli oneri inerenti alla fase di definizione del programma ammontanti a 22,3 miliardi. Per quanto poi attiene alle spese per la realizzazione del velivolo (384,2 miliardi) gli impegni assunti a carico dei vari esercizi hanno registrato questa successione:

anno 1982	miliardi	100,3
" 1983	"	80
" 1984	"	82
" 1985	"	99,7
" 1986	"	12
" 1987	"	10,2

(43) In proposito e' stato comunicato (intervento Ministro Difesa VII Commissione permanente Camera in Bollettino Commissioni 28 giugno 1984) che la formulazione del programma AM-X ha preceduto di circa 5 anni l'emanazione della legge, la quale e' finalizzata non all'approvazione del programma ma a dare allo stesso maggiore certezza finanziaria. Nell'occasione e' stato ricordato che il Parlamento era stato informato dell'iniziativa sia in sede di discussione del bilancio, sia a mezzo di audizioni del Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica, sia con la trasmissione dei verbali del Comitato istituito con legge n.38 del 1977.

parti di ricambio del motore (miliardi 64,6) e di materiali di equipaggiamento non comuni (498 milioni).

b) Il programma EH-101, per il quale la legge ha previsto una spesa di 300 miliardi, riguarda la fase di sviluppo, in cooperazione con la Gran Bretagna, di un elicottero anti-sommergibile destinato alla Marina militare dei due Paesi per sostituire negli anni '90 elicotteri ancora in servizio, ma avviati a concludere il ciclo delle attività operative. Nel corso dell'anno sono stati definiti, con apposito memorandum di intesa fra i Paesi interessati, gli impegni finanziari afferenti all'esercizio 1984 per lo sviluppo del programma congiunto, che per la quota di partecipazione italiana sono ammontati a miliardi 46,1.

c) Il programma CATRIN prevede la fase di sviluppo di un sistema mobile di trasmissioni, informazioni e sorveglianza con possibilità di impiego anche ai fini della protezione civile. La spesa autorizzata dalla legge ammonta a 226 miliardi; nel corso dell'esercizio 1984 non risultano essere stati assunti impegni.

Nelle precedenti relazioni della Corte (44) si è fatto cenno dello stato di attuazione del programma di cooperazione internazionale denominato M.R.C.A. che nel corso degli

(44) Relazione per l'esercizio 1982 (vol. II, parte prima, pag.246) e relazione per l'esercizio 1983 (vol. II, parte prima, pag.149).

esercizi dal 1982 al 1988 ha comportato impegni pluriennali

di spesa a carico del capitolo 4051 (ammodernamento Aeronautica) ammontanti a miliardi 2.970. Nel 1984 si e' dato inizio alla produzione del sesto lotto di velivoli per il quale sono stati assunti impegni contrattuali, di importo pari a 513,4 miliardi, che si protrarranno fino al 1989. Per la prosecuzione della fase di sviluppo del programma suddetto, sono stati impegnati nel 1984 altri 25 miliardi, con i quali si e' soddisfatto solo in parte l'onere posto a carico dell'Italia, in dipendenza della scarsa disponibilita' dei fondi sul capitolo 4051. In definitiva il programma MRCA, tenuto conto anche di altri oneri residui (155 milioni) registra per gli esercizi 1982-1989 una successione di impegni che assommano complessivamente a circa 3.663 miliardi.

Richiamate le considerazioni altre volte formulate, si ricorda che l'Amministrazione per poter finanziare altri programmi di ammodernamento dei mezzi della difesa usualmente ricorre alla pratica degli impegni pluriennali chiedendo al tesoro apposita autorizzazione (articolo 20, quinto e sesto comma della legge n.468 del 1978) dato che le spese militari sono classificate, come e' noto, tra quelle correnti. Tale prassi, pero', risolvendosi in definitiva in un irrigidimento della gestione del bilancio, non si adegua alle prospettive programmatiche dei nuovi sistemi d'arma a tecnologia avanzata che richiedono, per contro, strumenti flessibili di controllo

della spesa sotto il profilo economico-finanziario e soprattutto, a loro supporto, leggi di lungo periodo.

Gli impegni pluriennali, peraltro, con il trascorrere del tempo risultano in molti casi inadeguati soprattutto per l'incidenza della revisione prezzi sui prodotti a piu' avanzata tecnologia.

Nella tabella n.2 vengono indicati, per ciascuno dei tre capitoli che attengono all'ammodernamento e al rinnovamento delle FF.AA., gli impegni assunti sugli esercizi successivi, mediante autorizzazioni intervenute nel 1984 e negli anni precedenti, i quali ammontano complessivamente a miliardi 3.952,7.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA I

Situazione delle gestioni fuori bilancio aventi carattere assistenziale autorizzate dalla legge di bilancio

(alla data del 31.12.1984)

(in milioni di lire)

Esercizi finanziari	Rendiconti presentati ed esaminati	Importi risultanti dai rendiconti esaminati		
		Entrate (comprendenti delle giacenze di cassa ad inizio d'anno)	uscite	Giacenza di cassa a fine esercizio
1980	2518	137.374	133.715	3.659
1981	2239	154.153	150.550	3.603
1982	1994	153.832	150.220	3.612
1983	56	4.758	4.600	158

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2

Autorizzazioni ad assumere impegni negli esercizi successivi intervenute nel 1984 e anni precedenti (articolo 20 legge n. 468 del 1978)

(in milioni di lire)

Capitoli	A n n i						Totali	
	1985	1986	1987	1988	1989	1990		1991
4011	281.683,3	155.316,3	84.200,0	104.020,0	94.590,0	119.240,0	60.150,0	899.199,6
4031	463.786,0	444.536,2	210.314,2	45.050,2	30.185,2	-	-	1.193.871,8
4051	722.701,8	511.478,1	347.933,7	225.302,9	52.186,0	-	-	1.859.602,5
Totali	1.468.171,1	1.111.330,6	642.447,9	374.373,1	176.961,2	119.240,0	60.150,0	3.952.673,9

PAGINA BIANCA