

## Capitolo IV

## MINISTERO PER I BENI CULTURALI E AMBIENTALI

## 1 - Considerazioni generali

La situazione del ministero, quale descritta nella relazione sull'esercizio 1984, è rimasta, pur tenendo conto dei segnali di novità cui si farà cenno più avanti, sostanzialmente invariata. Non occorre perciò ripetere quanto già la Corte, ripercorrendo il cammino storico dell'amministrazione, ha in proposito rilevato lo scorso anno. È sufficiente qui ricordare che l'Italia è un Paese in cui è concentrata una grande parte del patrimonio culturale e artistico del mondo; e che in questo Paese la tutela della straordinaria risorsa è affidata ad un ministero di tipo sostanzialmente tradizionale, creato, da un decreto legge, con una semplice operazione di accorpamento di competenze di altri ministeri.

È, per quanto l'operazione sia stata completata con la introduzione nella struttura burocratica di organismi che avrebbero dovuto coinvolgere i momenti più significativi della operatività esterna nei vari settori, la "struttura" ha finito per prevalere; di tal che è difficile oggi sostenere che il ministero per i beni culturali e ambientali rappresenti quella sintesi fra momenti conservativo-promozionale, interventi scientifici e impegno amministrativo, cui i legislatori nel 1975 pensavano.

Se poi si osserva che molti complessi normativi risalgono ad epoca remota, e che gravi si mantengono le carenze organizzative, il quadro che ne emerge sembra quello di una tipica fattispecie di dispersione di energie istituzionali, le cui conseguenze purtroppo, per le valenze plurime che i beni culturali e l'ambiente hanno in Italia, hanno notevoli riflessi economici.

La tematica della tutela dei beni ambientali e culturali è peraltro divenuta oggetto di attenzione particolare a livello di pubblica opinione e vi sono fermenti di idee, iniziative e proposte. Ma questa attenzione e questi fermenti, per eccessivo realismo o eccessivo idealismo, non hanno prodotto effetti di rilievo né sul piano delle scelte di fondo per il futuro né in quello della gestione dell'esistente.

O, meglio, se da una parte sono rimaste all'esame del Parlamento le iniziative di riforma del sistema assunte nel 1984, dall'altra si è proceduto ad "aggiustamenti" che appaiono dettati da esigenze del momento e non sempre coincidono del tutto con le finalità proprie del ministero.

Le iniziative legislative per la riforma del sistema, attraverso le quali il Governo ha ritenuto di poter rimediare alle carenze fondamentali della normativa vigente, sono due, entrambe adottate nel 1984 e non ancora approvate dalle Camere. Esse rientrano in un progetto unitario, in cui convergono nuove forme di tutela del patrimonio culturale e ambientale e, ad esse legato, il riassetto organizzativo del ministero. La prima, (disegno di legge "Nuove norme per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali", presentato il 30 luglio 1984 - atto Camera 1974), si ispira in parte a quello proposto nel marzo 1982 e in parte ai lavori della commissione Giannini. I suoi aspetti più rilevanti sono: il conferimento di maggior poteri al ministero in tema di dichiarazione di bene culturale; l'estensione della disciplina di tutela anche ai beni culturali di arte contemporanea e agli immobili in cui si svolgono particolari attività di interesse culturale; la possibilità di dichiarare l'interesse culturale di aree, immobili o edifici compresi nei centri storici, la facoltà di tutelare intere zone quando esse costituiscano manifestazioni significative della civiltà umana o documento dell'ambiente storico e naturale (il cosiddetto "bene culturale d'insieme").

Il secondo disegno di legge (presentato dal ministro l'8 agosto 1984 - atto Camera n. 2022) persegue l'adeguamento delle strutture amministrative attraverso una nuova articolazione del ministero in sei direzioni generali, con l'istituzione, al centro, di un comitato di coordinamento per la programmazione e, in periferia, di Uffici regionali di coordinamento degli interventi e con il conferimento infine di un'ampia delega

al Governo per la riorganizzazione dell'Amministrazione periferica e per un nuovo assetto degli organi centrali e periferici di raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli altri enti territoriali (1).

Sulla gestione dell'attuale si sono ripercossi i difetti "di nascita" del ministero. Innanzi tutto sul piano generale della organizzazione, al cui riguardo la Corte rammenta che:

- a) manca un coordinamento razionale fra le iniziative dello Stato, delle Regioni degli enti locali, le quali anzi continuano a sovrapporsi in gran numero. I comitati paritetici tra Stato e Regioni, destinati dalle norme istitutive del ministero a porre stabili collegamenti con le realtà nazionali, sono infatti ancora nella sfera delle speranze non realizzate;
- b) manca un piano coordinato degli interventi nella spesa per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale compiuti da altre amministrazioni statali, in particolare dei lavori pubblici, della Cassa per il Mezzogiorno, del Turismo;
- c) manca una programmazione organica e globale che, attenta alle esigenze particolari dei singoli settori, trovi nel coordinamento o nell'indirizzo le garanzie di coerenza e razionalità degli impegni e di unitarietà funzionale degli interventi.

La stessa impostazione del bilancio poi, nella parte in cui la classificazione è specchio della struttura, non è che un accorpamento in rubriche dei capitoli presenti, sino alla istituzione del ministero, negli stati di previsione della spesa della pubblica istruzione e dell'interno. Se però in queste amministrazioni questa classificazione della spesa rispondeva ad una logica coerente con l'impostazione della politica che esse erano chiamate a svolgere, non altrettanta coerenza essa sembra ritrovare nella strutturazione del bilancio del nuovo ministero, atteso il contesto dei fini per cui esso è stato istituito.

Nè si può dimenticare che a questi irrisolti problemi di struttura si accompagna, sempre sul piano dell'attuale, la inadeguatezza degli stanziamenti di bilancio alla quantità e alla qualità degli interessi affidati all'amministrazione.

Anche se, come si vedrà, nell'85 l'incremento percentuale di essi è stato notevole, specie se raffrontato a quello degli anni precedenti, resta sempre esigua la loro entità rispetto alle dotazioni globali di spesa dello Stato (0,23 per cento), con un conseguente squilibrio fra l'importanza del patrimonio culturale del Paese e i mezzi finanziari destinati alla sua tutela e valorizzazione. Il che può anche apparire come il frutto di una scelta non oculata, ove si consideri soltanto che questo patrimonio rappresenta una delle maggiori ricchezze tangibili dell'Italia e quindi uno dei principali elementi incentivanti, ad esempio, il turismo straniero e il conseguente apporto di valuta pregiata. Sarebbe quindi opportuno che Governo e Parlamento, nel disegnare la strategia della spesa pubblica, tenessero conto di queste realtà, senza dimenticare che una eventuale rivalutazione degli stanziamenti non può prescindere dal varo di una riforma della struttura mirata soprattutto a consentirle un'agile e concreta capacità di spesa.

Quando d'altronde questa amministrazione ha ottenuto attenzione e quindi stanziamenti aggiuntivi (gli "aggiustamenti" di cui si parlava), ciò è normalmente accaduto non sulla base di disegni di largo respiro, ma a seguito di spinte emotive, derivanti in qualche caso da reazioni della opinione pubblica qualificata. Esempio tipico è l'episodio, verificatosi nel 1984, del mancato accoglimento di una serie di progetti che il ministero aveva elaborato per realizzarli con le disponibilità del F.I.O.; anche da questo mancato accoglimento, e dalle reazioni che appunto aveva suscitato, è nata poi la legge n. 229 del 1984, con la quale sono stati finanziati, utilizzando parte degli stanziamenti F.I.O., progetti finalizzati al recupero e alla valorizzazione dei

---

(1) Oggi esistono al centro tre uffici centrali e una direzione generale, un organo collegiale consultivo (il Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali), quattro istituti centrali dotati di autonomia amministrativa e contabile; in periferia sei tipi di organi assistiti da consigli di istituti (soprintendenze archeologiche, per i beni artistici e storici, per i beni ambientali e architettonici, archivistiche; archivi di Stato, biblioteche pubbliche statali) e due categorie di organi con funzioni di coordinamento (le conferenze dei capi degli uffici in ciascuna regione e i comitati regionali per i beni culturali).

Per quanto concerne le direzioni generali, il d.d.l. provvede alla loro rideterminazione lasciando immutate tre delle strutture centrali esistenti (affari generali amministrativi e del personale, beni archivistici, beni librari e istituti culturali), nonché mediante: a) la suddivisione dell'ufficio centrale per i beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici in due direzioni generali, una per i beni ambientali, architettonici, artistici e storici, l'altra per i beni archeologici e demoantropologici; b) l'istituzione di una nuova direzione generale per la programmazione il bilancio e gli studi.

beni culturali. Nel 1985 il CIPE ha invece ammesso al finanziamento sulle disponibilità F.I.O. cinque altri progetti presentati dal ministero (2).

Interessanti segnali di novità si sono tuttavia manifestati, nell'85 e all'inizio dell'anno corrente, in questo panorama complessivamente non positivo.

La vicenda del "decreto Galasso" - che, cominciata nel 1984, ha avuto, come sarà illustrato più avanti, uno sbocco legislativo nel 1985 - ha dimostrato una decisa volontà nel ministero di far valere esigenze fondamentali di tutela dell'ambiente.

È entrata poi in vigore la legge n. 332 del 1985, che, pur se non si allontana dall'ottica della soluzione parziale dei problemi immediati, sembra muoversi secondo criteri di sufficiente modernità.

La legge infatti, accanto a disposizioni concernenti l'ingresso nei musei etc. e le tasse relative, che, già incrementate negli anni precedenti, sono ulteriormente raddoppiate - avvia meccanismi, anche se di misura ridotta, di autofinanziamento sia per gli interventi diretti all'adeguamento strutturale e funzionale sia per gli acquisti anche a titolo di prelazione di immobili di interesse artistico da adibire a musei, gallerie, archivi e biblioteche di Stato; esso si attua attraverso la destinazione a tali finalità dei maggiori introiti, rispetto a quelli del 1984, derivanti dall'aumento delle tasse (3).

Agli inizi del 1985 si rammenta inoltre che è pervenuto in Parlamento il disegno di legge "Partecipazione dei privati alle iniziative culturali", elaborato dal ministro per i beni culturali e ambientali (atto Camera n. 2539). Questo disegno di legge, come e forse più del precedente, prende atto di un altro dei fenomeni di interesse recente in Italia, (anche se da tempo in pieno svolgimento nei maggiori Paesi occidentali), quello delle sponsorizzazioni. L'intento del Governo è espresso sintomaticamente nella relazione: "programmare in una visione di medio periodo interventi da realizzare con la disciplinata partecipazione del privato appare oggi non solo necessario, ma urgente al fine di evitare anche che le scelte delle attività culturali da finanziare siano lasciate alla libera determinazione del soggetto erogante". Si tratta di una iniziativa che, - per quanto abbia poi, nel merito del sistema delineato, suscitato non poche perplessità - appare di notevole interesse e comunque meritevole di un approfondito e rapido esame da parte del legislatore. Il 19 marzo 1985 il disegno di legge è stato assegnato in sede referente alla commissione pubblica istruzione della Camera dei deputati, che non risulta ne abbia a tutt'oggi iniziato la discussione.

Di respiro più ampio sembra infine il segnale che Governo e Parlamento hanno dato nella legge finanziaria 1986: oltre infatti a destinare finanziamenti F.I.O. per 100 miliardi alla realizzazione di interventi organici di recupero e restauro dei beni culturali, essa ha autorizzato una spesa di 300 miliardi per l'86 e di 300 miliardi per l'87 da destinare alla realizzazione di iniziative volte alla valorizzazione dei detti beni e alla correlativa creazione di occupazione aggiuntiva mediante l'assunzione con contratti a termine di giovani disoccupati (4). La novità è apprezzabile, ma non si vede in essa che un sintomo di quel mutamento di indirizzo che il settore richiede: si tratta di un intervento che, per quanto cospicuo, si muove nell'ottica dell'emergenza e la cui gestione peraltro resta affidata a strutture e sistemi da riformare. Gli interventi sono preordinati anche a risolvere in parte il problema della disoccupazione giovanile. Ebbene, se ciò da un lato corrisponde a istanze reali e alla giusta considerazione che oggi si ha del sostegno da dare allo sviluppo delle

---

(2) Si tratta dei seguenti progetti: 1) residenze e collezioni sabaude per 13 miliardi e 500 milioni; 2) restauro e recupero funzionale dei teatri storici delle Marche per 10 miliardi; 3) restauro e riattivazione dei teatri storici del Veneto per 10 miliardi e 200 milioni; 4) restauro e valorizzazione dei castelli della Lunigiana per 12 miliardi e 800 milioni; 5) interventi per la fruizione dei poli fondamentali del sistema museale nazionale per 40 miliardi e 700 milioni.

(3) Altre leggi di poco rilievo, intervenute nell'anno sono la n. 418 dell'8 agosto 1985, relativa alla celebrazione del V centenario della scoperta dell'America, e la n. 462 del 22 agosto 1985, concernente ulteriori provvedimenti a tutela del carattere artistico e storico della città di Urbino e per le opere di risanamento igienico e di interesse turistico.

Resta sempre "in via di elaborazione" il regolamento di attuazione della legge n. 512 del 2 agosto 1982 sul regime fiscale dei beni di rilevante interesse culturale, da emanare d'intesa con il ministero delle finanze.

(4) Art. 14, comma primo, e 15 della legge n. 41 del 28 febbraio 1986. L'art. 14 riguarda i finanziamenti FIO: 100 miliardi sono destinati alla "realizzazione di interventi organici finalizzati al recupero e al restauro dei beni culturali di cui almeno 30 per interventi nell'ambito del comune di Roma". L'art. 15 destina i 300 miliardi annui alla realizzazione "di iniziative volte alla valorizzazione di beni culturali, anche collegate al loro recupero attraverso la utilizzazione delle tecnologie più avanzate e alla occupazione aggiuntiva di giovani disoccupati di lungo periodo".

attività terziarie, dall'altro potrebbe, proprio perchè dettato in via principale da queste istanze e da questa considerazione (5), non risultare in concreto utile all'obiettivo della valorizzazione dei beni culturali e tradursi anzi in una forma di assistenzialismo di Stato analogo a quello che da più parti si è ravvisato nei risultati applicativi della legge n. 285 del 1978.

## 2 - Aspetti finanziari della gestione

Gli stanziamenti per il 1985, inizialmente previsti in 707,1 miliardi (di cui 489,4 per spese correnti e 217,7 per spese in conto capitale) si sono incrementati di 234 miliardi (169,4 parte corrente e 64,5 conto capitale) (6).

Il totale degli stanziamenti definitivi è stato quindi di 941,1 miliardi, con un incremento rispetto al 1984 (768,8 miliardi) del 22,4 per cento, che è notevole se raffrontato a quelli del 1984 (5,8 per cento) e del 1983 (8,8 per cento) nei confronti degli anni rispettivamente precedenti.

Sugli stanziamenti definitivi sono stati assunti impegni per complessivi 901,7 miliardi (619,5 sulla parte corrente e 282,2 sulla parte in conto capitale), pari ancora a una somma vicina al totale degli stanziamenti stessi (95,7 per cento).

Per quanto concerne le categorie in cui si articola la parte corrente, si rileva che gli oneri per il personale (cat. II e III), sono ammontati a 455,8 miliardi che rappresentano il 50,6 per cento degli impegni globali assunti.

Costante è poi l'incidenza dei trasferimenti (cat. V e XII) su tali impegni: è stata, nell'esercizio, di 110,6 miliardi (12,3 per cento), mentre nel 1984 è stata di 99,9 miliardi (12,8 per cento). Dei 110,6 miliardi, 49,9 riguardano trasferimenti correnti e 60,7 trasferimenti in conto capitale (rispettivamente 50,4 e 49,5 nel 1984).

Alla spesa per acquisto di beni e servizi (cat. IV) sono andati 113,3 miliardi, pari al 12,5 per cento degli impegni globali.

Secondo la classificazione funzionale, le spese sono state distribuite in due sezioni: la VI (istruzione e cultura) e l'VIII (azioni e interventi nel campo sociale). La sezione istruzione e cultura ha assorbito quasi l'intero stanziamento di spesa del ministero, atteso che in essa si collocano gli oneri generali dell'amministrazione e le spese per il funzionamento dei tre uffici centrali. Nella sezione VIII rientra esclusivamente la somma di 50 milioni stanziata nel capitolo 2122 e destinata all'Ente nazionale di previdenza e assistenza di pittori, scultori e autori drammatici.

L'importo totale dei pagamenti sulla competenza è stato di 571,7 miliardi, dei quali 522,7 sulla parte corrente e 49 in conto capitale.

I residui al 1° gennaio 1985 ammontavano a 497,7 miliardi (123,4 di parte corrente e 374,3 in conto capitale).

Su tali residui vi sono stati pagamenti per 217,6 miliardi (147,7 in conto capitale).

I residui globali afferenti agli anni precedenti ammontano ancora a 254,7 miliardi. Tale somma, aggiunta a quella dei residui inerenti alla competenza dell'anno (329,9 miliardi) porta il saldo totale dei residui a fine esercizio a 584,6 miliardi, con un ulteriore aumento, rispetto al 1984, del 14,9 per cento (7).

L'analisi dei dati esposti accresce le preoccupazioni già manifestate dalla Corte sulla capacità di spesa dell'amministrazione, dal momento che perdurano i fenomeni della dilatazione della forbice tra pagamenti effettuati e impegni assunti nell'esercizio e dell'asfittico smaltimento dei residui degli esercizi precedenti.

Per quanto riguarda i sistemi di pagamento, si è accentuato il ricorso agli ordini di accreditamento rispetto alle erogazioni effettuate con mandati diretti: l'importo complessivo degli ordini di accreditamento è

(5) Il che sembra confermato dal fatto che il programma di intervento è definito entro il 31 marzo 1985 dal ministro dei beni culturali "di intesa con il ministro del lavoro e della previdenza sociale".

(6) Questo delle consistenti variazioni alle previsioni iniziali del bilancio sembra un fenomeno ormai costante: nell'83 l'incremento è stato del 35,2 per cento, nell'84 del 46,6 per cento.

(7) La massa dei residui è composta per il 22 per cento di residui di stanziamento, mentre nel 1984 l'incidenza di questi sul totale dei residui è stata del 20,9 per cento.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI BENI CULTURALI

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anno	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP-RES)				RESIDUI			
	DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		(1)		(2)		(1)		(2)		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	%	Importo	Indice
1976	87	100	113	100	0	0	0	0	112	100	102	100	48	100	—	—	3	100	—	—
1977	124	128	145	128	0	0	0	0	144	129	125	123	54	137	37,3+	—	0	0	100,0-	—
1978	147	153	242	214	0	0	0	0	240	215	151	148	136	348	20,9+	—	12	368	—	—
1979	184	186	253	224	0	0	0	0	251	224	233	208	242	358	34,2+	—	6	177	58,8-	—
1980	203	218	298	285	403	100	100	100	297	266	274	258	183,5+	413	15,2+	—	3	88	50,2-	—
1981	262	271	362	321	201	124	24,8+	438	361	323	309	363	274	308	25,4-	—	2	49	44,8-	—
1982	318	338	421	373	348	154	24,1+	493	418	375	414	408	12,4+	186	27,4	—	2	47	2,8-	—
1983	358	371	551	469	358	158	2,9+	551	550	492	590	492	31,4+	137	34,6	—	1	38	25,2-	—
1984	401	415	649	486	419	185	18,7+	653	548	498	578	578	8,3-	123	311	—	1	27	24,8-	—
1985	488	507	859	583	583	222	20,2+	788	620	554	593	583	12,9+	126	319	—	1	23	11,9-	—

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	5	180	—	2	100	—	—	0	—	2	100	—	—	0	—	—	—	5	100	—	—
1977	5	180	0,3+	4	206	165,6+	—	0	—	4	206	185,2+	—	0	—	—	—	7	150	50,1+	—
1978	1	13	87,4-	1	27	80,0-	—	0	—	1	27	87,0-	—	0	—	—	—	2	36	76,2-	—
1979	78	1718	—	61	3759	—	—	0	—	97	3735	—	—	0	—	—	—	8	186	383,8-	—
1980	94	2261	19,3+	110	5893	35,5+	—	109	100	110	5887	36,2+	—	118	100	—	—	30	647	290,1+	—
1981	130	3435	48,0+	235	—	113,3+	—	221	188	235	—	113,2+	—	122	3587	71,9+	—	110	2344	282,1+	—
1982	176	3850	28,9+	247	—	4,9+	—	154	141	247	—	5,1+	—	141	4185	16,1+	—	93	1984	15,4-	—
1983	115	2526	34,4-	175	6887	28,0-	—	164	151	175	8090	29,0-	—	223	6583	57,6+	—	57	1217	30,8-	—
1984	188	3888	46,8+	232	—	32,2+	—	258	238	232	—	32,2+	—	234	6882	4,9+	—	52	1959	80,8+	—
1985	218	4775	28,4+	292	—	21,8+	—	276	254	292	—	21,8+	—	197	5784	15,8-	—	184	3838	100,9+	—

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

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE



## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CC - 11 - ZR - 04

MINISTERO DEI BENI CULTURALI

## TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali							Totale pagamenti		Residui		Economie			
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%			
									Importo	%	Importo	%	Importo	%		
<b>TOTALE GEN.</b>																
1980	409.573	26,64	6,09	0,84	0,29	0,15	0,15	369.133	90,13	624	0,15	39.816	9,72			
1981	597.459	55,36	25,13	11,85	2,25	0,44	0,44	567.751	95,03	20.992	3,51	8.716	1,46			
1982	667.696	56,26	56,26	28,30	13,89	2,73	2,73	675.545	101,18	- 17.178	- 2,57	9.329	1,40			
1983	726.522			63,11	28,86	6,73	6,73	717.126	98,71	1.357	0,19	8.038	1,11			
1984	781.100				63,33	18,84	18,84	641.868	82,17	138.468	17,73	764	0,10			
1985	941.080					60,75	60,75	571.723	60,75	369.356	39,25	0	0,00			
<b>TITOLO 1</b>																
1980	299.191	63,76	19,64	0,23	0,00	0,00	0,00	260.301	87,00	366	0,12	38.524	12,88			
1981	392.055	74,54	16,67	2,11	0,13	0,00	0,00	338.351	93,45	16.184	4,47	7.520	2,08			
1982	420.724		81,36	13,71	2,64	0,06	0,06	411.308	97,76	137	0,03	9.280	2,21			
1983	551.263			78,71	22,01	1,93	1,93	565.966	102,65	- 22.632	- 4,11	8.029	1,46			
1984	549.363				81,16	10,73	10,73	504.789	91,89	43.814	7,98	780	0,14			
1985	656.891					79,34	79,34	522.767	79,34	136.124	20,66	0	0,00			
<b>TITOLO 2</b>																
1980	110.382	34,64	46,35	2,51	1,09	0,56	0,56	108.832	98,60	258	0,23	1.292	1,17			
1981	235.405	25,88	38,13	26,83	5,51	1,11	1,11	229.400	97,45	4.808	2,04	1.196	0,51			
1982	246.971		13,50	53,15	33,05	7,29	7,29	264.237	106,99	- 17.315	- 7,01	50	0,02			
1983	175.259			14,03	50,42	21,85	21,85	151.261	86,31	23.990	13,69	9	0,00			
1984	231.737				21,08	38,07	38,07	137.079	59,15	94.654	40,85	4	0,00			
1985	282.189					17,35	17,35	48.956	17,35	233.232	82,65	0	0,00			

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDENZE DI SPESA

stato infatti, nel 1985, pari al 75,26 per cento dell'importo globale dei titoli di spesa emessi, contro il 54 per cento del 1984. A tale proposito deve riconoscersi che l'apertura di credito ai funzionari delegati risponde alle esigenze funzionali di un ministero dotato di una organizzazione periferica articolata in un notevole numero (260 circa) di uffici operativi.

### 3 - Gestioni speciali

Ai quattro Istituti centrali - per il restauro, per la patologia del libro, per il catalogo unico delle biblioteche, per il catalogo e la documentazione - che operano nel ministero in regime di autonomia amministrativa e contabile, sono stati assegnati nel 1985 2,4 miliardi (rispettivamente: 800 milioni; 550 milioni; 350 milioni; 700 milioni).

Nel 1984 le corrispondenti assegnazioni erano ammontate a milioni 740, 550, 300, 500, con una spesa complessiva di 2,2 miliardi.

Si è andata completando la normalizzazione della rendicontazione di tali gestioni, già segnalata dalla Corte come in corso nell'anno 1984. Nel 1983 risultavano presentati soltanto i rendiconti fino al 1979 mentre la maggior parte delle richieste istruttorie formulate dalla Corte erano rimaste senza esito da parte dell'amministrazione. Nel 1985 sono stati trasmessi tutti i conti di gestione fino al 1983 e tutte le risposte ai rilievi formulati dal controllo negli anni precedenti.

Anche per quanto concerne la Biblioteca nazionale di Roma, assimilata, quanto al regime gestorio e amministrativo, agli istituti centrali e destinataria nel 1985 di 1,5 miliardi (nel 1984 ebbe 1,45 miliardi), la presentazione dei rendiconti è completa fino al 1983 e completato risulta l'invio delle risposte ai rilievi degli anni precedenti.

### 4 - Gestioni fuori bilancio

Quanto la Corte ha osservato a proposito di tali gestioni nella relazione per l'anno 1984 conserva piena validità. Esse, avendo perduto le finalità originarie e avendo consistenza ormai insignificante, andrebbero soppresse:

a) Cassa di soccorso per il personale di custodia (istituita presso soprintendenze, musei, gallerie d'arte, uffici in località archeologiche - la gestione consiste nella vendita di riproduzioni artistiche, cataloghi, guide presso musei e scavi - i proventi sono versati all'Erario - il suo fine originario, oggi non più esistente, era quello di aiuto economico al personale di custodia): nel 1985 sono pervenuti 5 rendiconti attinenti al 1984, che espongono entrate per 12,3 milioni, uscite per 17,3 milioni e fondi di cassa a fine esercizio per 2,6 milioni.

b) Indennità a carico degli esportatori di oggetti di antichità e d'arte per verifiche fuori ufficio: della gestione, ormai ridotta al minimo, sono pervenuti 21 rendiconti per il 1984, con entrate per 35,9 milioni e uscite per 36,3 milioni, e 12 per il 1985, con entrate e uscite per 16,7 milioni.

c) Indennità a carico di terzi per spese di viaggio e soggiorno del personale ministeriale in relazione a visite dovute a ragioni di ufficio: la gestione è in atto presso la soprintendenza per l'Etruria meridionale, la soprintendenza archeologica e la soprintendenza per i beni artistici e storici di Firenze; sono pervenuti 5 rendiconti per il 1983 (entrate: 1 milione, uscite: 0 - fondi di cassa: 1 milione), 5 per il 1984 (entrate e uscite: 3,1 milioni; fondi di cassa a fine esercizio: 32.305 lire), 2 per il 1985 (entrate 80.000 lire; uscite: 0; fondi di cassa: 112.305 lire).

d) Gestioni previste dagli articoli 5 e 7 della legge n. 640 del 30 marzo 1965 (canoni riprese fotografiche; fotocopie in conto terzi). Per la gestione 1984 sono pervenuti al controllo otto rendiconti della gestione "canoni riprese fotografiche" (12,2 milioni in entrata e in uscita) e undici rendiconti della gestione "fotocopie in conto terzi" (36 milioni in entrata e 35,7 milioni in uscita).

e) Gestione di introiti derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso alla Galleria di arte moderna di Firenze. Nel 1985 sono stati esaminati e riscontrati regolari i rendiconti dal 1976 al 1978 e restituito con rilievo quello del 1979, per incompleta documentazione. Le somme in entrata e in uscita oscillano nei suddetti anni fra i sette e gli otto milioni annui.



## 5 - Organizzazione dei servizi e del personale

Fra i problemi organizzativi, di cui in generale si è detto nella premessa, grave rimane sempre quello del personale.

Solo in pochi uffici e istituti periferici l'organico si presenta completo, mentre la dotazione complessiva è scarsa dappertutto, e in particolare al Nord, ove in alcuni istituti il problema è semplicemente drammatico. La dotazione organica in atto è ancora insufficiente, specie in considerazione della nuova utenza di massa dei beni culturali e dei nuovi modi di intendere la gestione di tali beni che si è andata progressivamente affermando (nuovi compiti promozionali, nuove categorie di beni da inventariare, nuove forme di vigilanza, etc.). E continua peraltro ad essere notevole la sproporzione fra la stessa dotazione organica (22.725) e il personale in servizio (16.199). (Da questo calcolo sono esclusi i soprannumerari ex articolo 3 della legge n. 138 del 1984, vedi nota 8). Nel 1984 erano scoperti 5.500 posti.

Si sono quasi totalmente concluse le procedure (8) disciplinate dalla legge n. 138 del 16 maggio 1984, per la immissione in ruolo del personale risultato idoneo negli esami di cui all'articolo 26 decreto legge n. 663 del 1979, convertito con modificazioni, nella legge n. 33 del 1980.

Ancora nel 1985 il ministero, per far fronte alla carenza del personale di custodia dei musei e le conseguenze negative ad essa legate, ha poi bandito un concorso su base regionale a 170 posti di custode e guardia notturna. Le prove d'esame iniziate nel gennaio 1986, terranno impegnati per diversi mesi molti dipendenti dell'Amministrazione chiamati a far parte delle numerose commissioni e sottocommissioni giudicatrici, resi necessarie a causa dell'enorme quantità di domande presentate (oltre 100.000). Deve la Corte a tal proposito rilevare la necessità dell'adozione di sistemi e moduli di espletamento delle prove che, in analogia a quanto già fatto in altri ministeri, consentano la rapida conclusione di un iter il quale, portato avanti secondo schemi tradizionali, rischia di mettere in crisi la stessa funzionalità complessiva dell'amministrazione.

Per ciò che concerne il personale dirigente, va segnalato che, in attuazione della legge n. 301 del 10 luglio 1984, sono state instaurate 27 procedure concorsuali per la copertura di 50 posti disponibili negli anni 1983 e 1984, nei sei ruoli dirigenziali dell'amministrazione. Alcune di queste procedure sono tuttora in corso di svolgimento.

Una vicenda di particolare interesse si è infine sviluppata, sempre in tema di personale, nell'esercizio in esame: si tratta di un caso di applicazione dell'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972 n. 748, che ha introdotto la figura della specifica responsabilità dei dirigenti. Essendo stato dall'amministrazione adottato un provvedimento di trasferimento dalle funzioni di un primo dirigente in base alla suddetta disposizione, su di esso si è pronunciata la Corte, nella cui deliberazione sono precisati il contenuto e la funzione di questo nuovo tipo di responsabilità, quale forma debba assumere l'atto di contestazione, quali sono le funzioni "di corrispondente livello" cui è consentito trasferire il dirigente riconosciuto responsabile dei risultati negativi della gestione (9).

---

(8) Fatta eccezione per il procedimento di immissione mediante specifico concorso per titoli disciplinata dall'art. 2, quarto comma, della legge n. 138.

Tale procedura sarà definita nel corrente anno 1986 e presumibilmente comporterà per il ministero solo marginali spostamenti dei circa 8.100 idonei già immessi in ruolo, di cui 800 ai sensi dell'art. 2, comma primo e secondo, e i restanti 7.300, soprannumerariamente, ai sensi dell'art. 3 della citata legge n. 138.

(9) La vicenda nasce dall'avvenuto ritrovamento nel Fosso reale di Livorno delle "Teste di Modigliani". La sezione del controllo si è pronunciata con delibera n. 1602 del 28 novembre 1985. Nella nota istruttoria l'ufficio di controllo rilevò che nel caso era stato omissso il procedimento previsto dal detto art. 19 e non erano state individuate le "corrispondenti funzioni" alle quali il dirigente era stato trasferito. L'amministrazione rispose sostenendo che la procedura era stata seguita essendo stati operati accertamenti dal capo di gabinetto del ministero e che le funzioni di corrispondente livello, cui il dirigente era stato trasferito, erano quelle di "esperto con compiti di studio". La Sezione nell'ambito della completa ricognizione della responsabilità dirigenziale fatta nella delibera, ha fra l'altro affermato che i risultati negativi della gestione debbono essere contestati dal ministro e che funzioni "di corrispondente livello" non possono ritenersi quelle di "esperto con compiti di studio".

Parallelamente all'iter amministrativo si è sviluppata la vicenda giurisdizionale: il T.A.R. del Lazio ha accolto il ricorso del funzionario avverso il trasferimento e ha annullato il decreto. L'amministrazione ha interposto appello con richiesta di sospensione degli effetti della sentenza del T.A.R.. Il Consiglio di Stato ha concesso la sospensiva, ma a tutt'oggi, non risulta si sia espresso nel merito.

## 6 - Attività istituzionale

Come già nel 1984 e negli esercizi precedenti, gli interventi di restauro sui beni monumentali, archeologici, storici, artistici e archivistici sono stati effettuati esclusivamente in economia (a mezzo di cottimi fiduciari) con progetti approvati con decreto ministeriale nel caso di importo di spesa superiore a lire 15 milioni (articolo 9 della legge n. 44 del 1° marzo 1975), elevati a lire 30 milioni dalla legge n. 526 del 7 agosto 1982.

Nella tabella n. 1 allegata sono riportati i dati relativi a tali interventi con riferimento ai capitoli di spesa interessati e alle relative leggi sostanziali (colonna 1), al numero dei decreti assoggettati al controllo e ai corrispondenti importi, distinti in colonne diverse a seconda che si riferiscano a spese per lavori di restauro impegnate nel corso dell'esercizio (colonna 2) o ad quelle effettivamente finanziate con ordini di accreditamento (colonna 3), ai lavori finanziati su ciascun capitolo senza adozione di decreto approvativo di perizia, in quanto di importi inferiori ai limiti di spesa citati (colonna 4).

Complessa è stata, nel 1985, l'attività svolta dal ministero nell'impiego dei fondi di bilancio di parte corrente per l'acquisto di beni e servizi (10). Il controllo della Corte su questa attività contrattuale si è svolto in prevalenza in sede consuntiva sui rendiconti resi dai funzionari delegati. In sede di controllo preventivo di legittimità sono stati esaminati 193 contratti, di cui 126 concernenti locazioni di immobili destinati a sede di uffici dell'amministrazione e per i quali è stata seguita la forma della trattativa privata. Dei restanti 67 contratti, 63 sono stati anch'essi stipulati a trattativa privata, mentre a seguito di appalto concorso ne sono stati stipulati tre e a seguito di licitazione privata uno (11).

Le spese per acquisto di beni imputate sulle assegnazioni in conto capitale riguardano invece le attività del ministero che si concretano nella emanazione di atti ablatori (espropriazioni o esercizio del diritto di prelazione) o nell'adozione di moduli negoziali (atti di compravendita) per l'acquisizione di beni immobili di interesse archeologico o monumentale e di oggetti d'arte.

Problemi sia di carattere procedimentale che di natura contabile sono sorti anche nel 1985 in ordine all'esercizio di questo potere. La sezione del controllo già nel 1984, con la deliberazione n. 1452, aveva ritenuto illegittimi alcuni atti di riconoscimento di debito relativo a prelazioni esercitate negli esercizi e senza contestuale assunzione di impegno (12). A seguito di questa pronuncia il ministero richiedeva il parere del Consiglio di Stato sulla possibilità di adottare la procedura in questione; il Consiglio di Stato esprimeva avviso negativo circa la possibilità di operare un riconoscimento di debito, ma contestualmente riteneva dubbia la tesi secondo cui l'impegno contabile dovesse essere coevo al sorgere dell'obbligazione. Conformandosi a questo parere, l'amministrazione ha quindi trasmesso al controllo della Corte un decreto, con correlativo ordinativo diretto, relativo all'esercizio del diritto di prelazione sulla compravendita tra privati del complesso immobiliare denominato "Palazzo Serristori", sito in Firenze.

Sulla vicenda si è nuovamente pronunciata la sezione del controllo, che, con la deliberazione n. 1560 del 23 maggio 1985, ha riacquisito il visto e la conseguente registrazione al decreto, riaffermando quale fondamentale principio contabile, legato alla natura propria del bilancio annuale di competenza, la necessità che l'impegno contabile sia assunto nello stesso esercizio in cui è sorta l'obbligazione dello Stato.

(10) I fondi sono destinati, principalmente, alla realizzazione, messa in opera, attivazione e sostituzione di impianti per la prevenzione di furti e incendi di opere d'arte di proprietà statale, al funzionamento delle biblioteche e all'acquisto e restauro di materiale bibliografico, al funzionamento delle soprintendenze archivistiche e degli archivi di Stato, delle soprintendenze archeologiche, per i beni artistici e storici e per i beni ambientali e architettonici, di musei, gallerie, pinacoteche, alle opere e ai lavori per la custodia, la manutenzione, la conservazione ed il restauro di cose mobili ed immobili di interesse artistico, storico e archivistico, alle manutenzioni, riparazioni, alle spese di ufficio e ai canoni di locazione.

(11) Per una corretta valutazione di tale fenomeno, si ricorda che specifiche norme (art. 7 legge n. 44 del 1975 e art. 2 del d.P.R. n. 509 del 1978) riconoscono al ministero per i beni culturali ed ambientali, una legittimazione a ricorrere alla trattativa privata più ampia di quella prevista in generale e dal regolamento di contabilità dello Stato.

(12) Come è chiarito nella citata relazione (pag. 251), l'amministrazione, condizionata com'è dall'esiguità dello stanziamento di bilancio, dall'imprevedibilità dell'alienazione del bene e dall'interesse reale che il bene stesso rappresenta per il patrimonio culturale, si avvale del diritto di prelazione e, non potendolo imputare all'esercizio in corso, lo imputa al successivo, ricorrendo o ad un postumo riconoscimento di debito o a una scissione temporale fra esercizio della prelazione e autorizzazione di spesa.

Il caso (sul quale peraltro si sarebbe dovuto esprimere il Tribunale civile di Roma, adito dai proprietari di Palazzo Serristori) ha avuto seguito con l'intervento del legislatore, che, con l'articolo 23 della legge n. 42 del 28 febbraio 1986 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1986 e bilancio pluriennale per il triennio 1986-1988) ha autorizzato per l'anno 1986 l'assunzione di impegni al fine di sostenere la spesa derivante dal diritto di prelazione esercitato, nel 1982, per l'acquisto del complesso immobiliare.

Una vicenda su cui ci si è dilungati perché in qualche modo esemplare dello stato di difficoltà permanente in cui si trova ad operare l'amministrazione, anche in casi come quelli dell'esercizio della prelazione su beni di rilevantissimo interesse culturale, nei quali dovrebbe esserle consentita la massima tempestività di intervento. E dovrebbe esserle consentita a livello istituzionale attraverso una razionale revisione legislativa di norme (la legge n. 1089 del 1939) emanate quando la prelazione rappresentava eventualità eccezionale. Non accadendo ciò, il ministero può trovarsi in situazioni difficili, risolte poi da uno di quegli interventi legislativi, che, sempre nella logica degli "aggiustamenti", affronta il problema del momento lasciando intatta la insostenibile situazione complessiva.

L'attività di promozione della cultura svolta attraverso trasferimenti (categoria V), cioè contributi finanziari in favore di estranei all'amministrazione, ha i suoi momenti più significativi ed organici nei capitoli 1605 e 1606, collegantisi agli articoli 1 e 3 della legge n. 123 del 1980, che, come la Corte ha già abbondantemente chiarito, ha cercato di razionalizzare il sistema introducendo un doppio binario: su uno (capitolo 1605) i contributi, riguardanti le istituzioni di maggiore importanza, sono determinati e assegnati triennialmente attraverso l'inserimento di tali istituzioni in una tabella da emanarsi con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del ministro per i beni culturali ed ambientali di concerto con quello del tesoro, sentito il parere delle competenti commissioni permanenti delle Camere; l'ultima tabella triennale è stata emanata con decreto del Presidente della Repubblica 6 novembre 1984, n. 834 (13). Sull'altro (capitolo 1606) i contributi sono "erogati annualmente alle istituzioni culturali non comprese nell'articolo 1" con decreto del ministro e hanno quindi carattere discrezionale (sullo stesso capitolo può poi il ministro, sentito il consiglio nazionale per i beni culturali ed ambientali, erogare contributi straordinari per progetti e iniziative di particolare valore). Lo stanziamento del capitolo 1605, fissato inizialmente per il 1980 in lire 5,1 miliardi, è stato per il 1985 di lire 12,3 miliardi. Lo stanziamento del capitolo 1606 è stato, sempre per il 1985, di 3,95 miliardi. Si rileva, per quest'ultimo capitolo, un progressivo aumento delle domande di ammissione al contributo da parte di istituzioni ed enti in possesso dei prescritti requisiti di legge (da circa 250 nel 1980 a circa 500 nel 1985). Gli altri capitoli di trasferimento si collegano tutti o alle stesse norme istitutive del ministero o a una congerie di disposizioni normative particolari emanate in epoche diverse. Ne risulta un complesso di erogazioni effettuate in ordine sparso e oscillanti fra una obbligatorietà troppo rigida e inadeguata alle esigenze concrete e una discrezionalità che si frantuma in una sorta di assistenzialismo a pioggia, come tale quantitativamente esiguo e qualitativamente non utile. Tutto sommato dunque un sistema che, come si è fatto con la legge n. 123 del 1980, andrebbe riveduto nel suo complesso con l'individuazione di moduli nuovi che consentano una utilizzazione razionale ed efficace del danaro pubblico.

Per quanto riguarda i contributi per l'editoria (capitolo 7551 "contributo in conto interessi sui finanziamenti in favore dell'editoria libraria di elevato valore culturale) si rimanda alla tabella n. 2 allegata, contenente il prospetto riepilogativo generale.

Di rilievo è stata l'attività del ministero infine nel settore della tutela ambientale. L'amministrazione centrale e le soprintendenze hanno infatti lavorato, nel 1985, per la ricognizione e la individuazione, ai fini del vincolo paesaggistico, delle zone del territorio nazionale costituenti bellezze naturali e di insieme, in

(13) In detta tabella sono inserite, come destinatarie del contributo ordinario, 148 istituzioni culturali, sulle quali il ministero esercita la vigilanza. Su invito delle Commissioni parlamentari competenti (VII del Senato e VIII della Camera), il Governo si è impegnato a redigere una nuova tabella nel 1986 e il Comitato di settore per gli Istituti culturali ha già iniziato la revisione di quella attuale, ribadendo che per tale operazione è tuttavia necessario che lo stanziamento sul capitolo 1605 sia adeguatamente incrementato in quanto allo stato attuale esso è insufficiente.

applicazione del decreto ministeriale del 21 settembre 1984 e del decreto legge n. 312 del 27 giugno 1985, convertito, con modificazioni, nella legge n. 431 dell'8 agosto 1985.

Il citato decreto ministeriale, noto come "decreto Galasso", sottopose a vincolo paesaggistico intere categorie di beni ambientali (14). Fu immediatamente impugnato dinanzi alla Corte costituzionale da alcune regioni (provincia autonoma Bolzano, Sardegna, Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Puglia) per conflitto di attribuzione, atteso che, sostenevano le ricorrenti, esso conteneva gravi elementi di invasione nelle competenze riservate nella materia alle regioni. La Corte costituzionale con sentenza n. 358 del 1985, ha dichiarato inammissibili i ricorsi.

Nel corso del 1985 sono sopravvenute: la sentenza del T.A.R. del Lazio n. 1548 del 31 maggio, con la quale l'articolo 1 del decreto è stato annullato perché lesivo della proprietà privata; i citati atti legislativi, decreto legge n. 312 del 1985 convertito in legge n. 431 del 1985, con i quali lo Stato ha inteso riaffermare, con normativa di livello superiore, le idee contenute nel "decreto Galasso" (15), sviluppandosi anzi in una prospettiva più ampia. Essi affrontano inoltre il problema dei rapporti tra Stato e regioni, disponendo l'obbligo per queste ultime di redigere, entro il 31 dicembre 1986, i piani paesistici territoriali, obbligo cui si accompagna la previsione del potere sostitutivo del ministero in caso di inadempienza da parte delle regioni. Nei confronti di questa normativa alcune regioni (Veneto, Valle d'Aosta, Provincia autonoma Bolzano, Provincia autonoma Trento, Friuli Venezia Giulia) hanno già proposto ricorso in via principale, assumendo la illegittimità della stessa per violazione di numerosi principi costituzionali.

La Corte costituzionale ha portato i suddetti ricorsi all'udienza dello scorso 4 marzo e imminente è la pubblicazione della decisione.

Come si vede, la materia dell'ambiente rappresenta un passaggio di delicatezza estrema nella vita del Paese, per le implicazioni molteplici che essa rileva ogniquale si cerchi, come nel caso "tipico" del decreto Galasso e della legge successiva, di intervenire con finalità di razionalizzazione organica della tutela. Il che d'altra parte si è palesato con evidenza anche maggiore nella vicenda, ancora in corso, della istituzione del ministero dell'ambiente, cui dovrebbe essere affidata la specifica materia nel suo complesso, con sottrazione di competenze finora proprie del ministero per i beni culturali ed ambientali (16).

---

(14) Mediante la dichiarazione di notevole interesse pubblico di territori costieri, territori contermini ai laghi, fiumi, torrenti, corsi d'acqua, montagne, ghiacciai, dei circhi glaciali, parchi, riserve, boschi, foreste, aree assegnate alle università agrarie, zone gravate da usi civici (art. 1).

Nello stesso decreto era inoltre prevista l'individuazione, da parte dell'amministrazione statale nell'ambito delle zone sopraindicate, di quelle comprese negli elenchi redatti ai sensi della legge n. 1497 del 1939 e di altre zone di interesse paesistico, di aree che vengono sottoposte a vincoli di inedificabilità e immodificabilità, vincoli imposti, fino al 31 dicembre 1985, in vista dell'adozione di provvedimenti di pianificazione paesistica (art. 2).

(15) Nella legge fra l'altro è introdotta, come novellazione dell'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977 cui viene aggiunto un quinto comma, una norma dal contenuto analogo al precetto dell'art. 1 del "decreto Galasso".

(16) Il d.d.l. per la istituzione del nuovo dicastero è attualmente all'esame del Senato (atto Senato n. 1457) dopo essere stato approvato dalla Camera dei Deputati.

## Capitolo V

## MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

## 1 - Considerazioni generali e profili istituzionali

a) Fatti e circostanze del 1985 e dei primi mesi dell'anno corrente hanno dato dimostrazione di come ritardi e ripensamenti in tema di programmazione economica stiano incidendo - non marginalmente - sul quadro dell'esistente, rendendo ambiguo ed incerto il ruolo del dicastero nell'assetto istituzionale del governo dell'economia.

Sono da ricordare, a questo proposito, la carenza (1) di concrete proposte governative - generali ed organiche - di ridefinizione e di riordinamento del ministero e degli organi di programmazione e la iniziativa del Presidente della Repubblica dell'agosto del 1985 (lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri con carattere di messaggio informale in occasione della promulgazione delle leggi sul riordinamento della ragioneria generale dello Stato e della direzione generale del tesoro).

Il dibattito politico-culturale sul ruolo del ministero del bilancio (2), visto come possibile sede di elaborazione e di coagulo delle impostazioni programmatiche incidenti sulla politica economica generale del Paese (da correlare ed armonizzare strettamente con la programmazione finanziaria di pertinenza del ministro del tesoro), si è indubbiamente attenuato, se non addirittura quasi spento. Prova ne è la ricordata inerzia che si registra nell'attuale legislatura quanto alla presentazione di iniziative di riassetto legislativo complessivo, mentre sono stati predisposti disegni di legge a taglio settoriale sul nuovo ordinamento dell'Istituto di studi per la programmazione economica - ISPE - (atto Senato n. 1077 che ha dato luogo alla legge 8 agosto 1985, n. 439) e sulla disciplina del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici (atto Camera n. 3176) che fa seguito ad altra iniziativa di proposta parlamentare (3), la quale, a sua volta, si inquadra in un'ottica che riteneva esaurito il ragionevole arco temporale del rodaggio e del primo impatto operativo del nucleo medesimo (4).

In ordine alla lettera del Presidente della Repubblica, del mese di agosto 1985, - nella quale trovano riscontro taluni profili esaminati dalla Corte - si ritiene doveroso riprenderne, in questa sede, i tratti di maggior rilievo. È stata, dunque, autorevolmente posta in luce l'esistenza di duplicazioni di competenze, di pluralità di sedi conoscitive e di controllo in materia di spesa pubblica variamente collocate tra tesoro e bilancio "con angolature e competenze reciprocamente assai intrecciate ed evanescenti".

Il Capo dello Stato ha rilevato, nell'occasione, la sopravvivenza di "competenze ormai non ben distinte e comunque non più praticate strutture ed organi coerenti con il disegno istituzionale della programmazione" rispetto al quale si è realizzato un profondo ripensamento essendo stata abbandonata la concezione della programmazione economica che negli anni sessanta era stata immaginata "come funzione ben diversa da quella di gestione della finanza pubblica e anzi rispetto a questa non solo distinta ma in buona sostanza sovraordinata" (5).

(1) Per contro, una qualche "vivacità propositiva" si è sviluppata per quel che concerne il ministero del tesoro. Ne sono prova le leggi 7 agosto 1985 n. 427 e n. 428 ed il disegno di legge n. 1577 (atto Senato), presentato il 22 novembre 1985.

(2) Nel contesto si collocava anche l'iniziativa governativa di cui al disegno di legge n. 1394, atti Senato, ottava legislatura, del 13 aprile 1981 (delega al Governo per il riordinamento del ministero del bilancio e della programmazione economica e degli altri organi della programmazione economica).

(3) Atto Camera n. 2001 del 1 agosto 1984.

(4) Vedi al riguardo la Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 1984 volume II, tomo 1, pag. 271.

(5) Il Capo dello Stato con la medesima lettera dell'agosto 1985 ha - altresì - osservato che "verificata la labilità e la evanescenza di una funzione di programmazione librata sopra e fuori la dimensione e la presa della finanza pubblica si è operata una vera e propria conversione della programmazione economica, calata nella funzione più operativa della finanza pubblica: le scelte e le decisioni di programma sono state collocate con la legge n. 468 entro i procedimenti e i documenti di bilancio".

È - infine - ad oggi da constatare, in luogo del riordino del ministero, un più limitato intervento, inteso a restituire un accettabile grado di efficienza al momento conoscitivo e di proposta con il potenziamento dell'attività di studio e di elaborazione (e, in tal senso, depone appunto la ristrutturazione, già avvenuta, dell'ISPE).

b) I dati di gestione relativi all'esercizio 1985, denotano con chiarezza come, limitatamente allo stesso anno, non si sia realizzata l'operatività del FIO nella sua più originale componente finalizzata al finanziamento dei progetti "immediatamente eseguibili".

Ciò è subito da rilevare proprio perchè la nascita del FIO è legata a quel ruolo di guida che, nel recente passato, il ministero ha dichiarato di voler assumere nella razionalizzazione degli investimenti pubblici (la cosiddetta "guida strategica"), anche attraverso l'introduzione di nuove tecniche valutative dei relativi progetti.

Sempre sul FIO è comunque da dire che nel 1985 gli accenti polemici sono stati meno accesi che in passato, quando erano stati ravvisati notevoli livelli di dissenso.

In ogni caso la gestione F.I.O. e dei suoi "progetti pronti", ha dato luogo a problemi, che sono soprattutto emersi nei momenti in cui la gestione F.I.O. è stata connessa all'attività del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici. Al riguardo lo stesso ministro ha auspicato (nella sede parlamentare dello svolgimento di specifiche interpellanze) chiarimenti per "porre fine" ad un "clima di sospetto" (6).

Esiste, però, indubbiamente, un rapporto tutt'altro che facile tra la gestione sostanziale delle risorse F.I.O. e gli uffici ed organismi del ministero del bilancio (in dettaglio: segreteria generale della programmazione e nucleo di valutazione degli investimenti pubblici). Nell'ambito delineato si rivela, a tutt'oggi, difficoltoso il raccordo tra le esigenze di rapidità insite nei progetti del F.I.O. e le disamine da svolgere in sede di istruttoria tecnica.

Con riguardo al F.I.O., la Corte ribadisce, altresì, l'avviso che esista demarcazione tra valutazioni tecnico-amministrative ed economico-finanziarie da una parte e valutazioni e scelte politiche dall'altra: la ricerca - che può di fatto risultare faticosa - di un equilibrio, tra le une e le altre, deve in ogni caso rifarsi al principio costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. È questa una ricerca che si è snodata - con momenti altalenanti - nel 1985 e sembra proseguire anche nei primi mesi del 1986.

c) Il tema del rapporto tra programmazione economica globale e programmazione di bilancio è, in atto, oggetto di riesame. Tra i due ambiti - diversi, ma da armonizzare e correlare - è configurabile, invero, un certo scollamento che viene sottolineato, da una lato, dal ripensamento della legge n. 468 del 1978 ed, al contempo, delle regole e dei meccanismi istituzionali che presiedono alla formazione delle decisioni della finanza pubblica e, dall'altro, dalla recentissima redazione di un "piano quinquennale" che sembra superare - almeno nella denominazione formale - la "veste" tradizionale e consolidata dei precedenti piani a medio termine; ora si è in presenza, più precisamente, di "linee programmatiche per lo sviluppo del reddito e dell'occupazione nel quinquennio 1986-1990".

Il documento (7) contiene una premessa, cui fanno seguito l'enunciazione degli obiettivi generali e lo schema dello sviluppo; indi vengono affrontate le parti sul mercato del lavoro, sulla politica industriale e sullo sviluppo di taluni settori infrastrutturali chiave; il "piano" si conclude, infine, con un capitolo - che riveste speciale interesse per la Corte - completamente dedicato al risanamento della finanza pubblica.

(6) Vedi resoconto sommario della Camera dei Deputati n. 387 del 22 novembre 1985, pag. 3, 4, 5, 6 e 7. Le interpellanze hanno riguardato sia il FIO che il nucleo di valutazione degli investimenti pubblici; presentatori e numeri delle stesse sono i seguenti: Bassanini n. 2-00618, Visco n. 2-00690, Napolitano n. 2-00726, Calamida n. 2-00751, Rodotà n. 2-00752, Carrus n. 2-00758 e Pellicanò n. 2-00762. (7) Il documento afferma, tra l'altro, che solo quando le "linee programmatiche" proposte "saranno state recepite sarà opportuno passare all'enunciazione di indirizzi e regole più particolari, anche se sempre a livello macro, per dare conto degli obiettivi e delle politiche intermedie, che nel quadro generale dovranno trovare posto e compatibilità". Si rivela - prosegue ancora il documento - "particolarmente significativa in quella fase la verifica della coerenza dei programmi settoriali, alcuni dei quali già formulati od abbozzati, con il programma generale, che potrà dar luogo ad un processo d'interazione tra i primi ed il secondo, specie se quest'ultimo dovrà essere adattato parzialmente per diverse finalità o per il mutamento delle condizioni al contorno".

Premesso quanto sopra, può qui dirsi che permangono irrisolti problemi di fondo (distinzione - coordinazione rispetto al tesoro e programmazione pluriennale sui versanti finanziario e sostanziale); essi sembrano - infatti - ancora affrontati soltanto in termini di principio (8).

d) Dal quadro dell'attività complessiva del CIPE non sembrano provenire, con adeguatezza, quegli indirizzi generali utili per le attribuzioni specifiche dei tre comitati di programmazione settoriale. Ciò sarebbe invece indispensabile per superare una situazione, con profili contraddittori, mediante una tempestiva adozione di parametri e l'enunciazione di principi ad ampio spettro, idonei - come tali - a disancorare l'operatività del CIPI, del CIPES e del CIPAA dal mero supporto dei dicasteri aventi competenza burocratico-istituzionale nelle diverse materie trattate.

Emerge dall'illustrato contesto, in altri termini, la delicatezza delle interrelazioni tra i comitati interministeriali, ai quali il ministero del bilancio fornisce i servizi di segreteria e supporto tecnico, e le competenze istituzionali di altri ministeri, con possibilità di identificazione di quello che in passato la Corte ha qualificato come un "regime di dipendenza funzionale" di singole amministrazioni da organi collegiali; in proposito c'è solo da rifarsi a quanto già osservato, ribadendo l'urgenza di una soluzione legislativa che sciolga problemi costituzionalmente rilevanti (ad esempio: rapporti tra CIPE ed altri comitati a livello ministri e consiglio dei ministri). Al riguardo, però, concreti segnali di superamento della descritta situazione (che verrà quanto prima complicata dalla prossima "entrata a regime" del CIPET, e cioè del comitato interministeriale programmazione economica dei trasporti) vengono dal testo unificato, già approvato il 16 aprile 1986, dalla assemblea della Camera dei Deputati, sulla disciplina dell'attività di governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri.

In tale ambito sembrano alla Corte da valutare con attenzione le previste norme di delega per il riordinamento dei comitati dei ministri e dei comitati interministeriali contemplati da leggi; e ciò perché queste ipotizzate norme di delega si situano in quel quadro che il relatore, alla Camera, dello stesso testo unificato ha definito di "razionalizzazione degli organi dell'esecutivo e di circolarità complessiva della funzione di governo".

e) Ulteriore notazione attiene agli organi di programmazione; si deve far cenno, perciò, all'ISPE, al nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, al più recente "nucleo ispettivo" di verifica dell'attuazione dei programmi di investimento (entrambi incardinati nel dicastero) e alle due tradizionali strutture ministeriali (segreteria generale della programmazione e direzione generale dell'attuazione), per le quali ultime è peraltro solo da ricordare la stasi assoluta di iniziative di ridefinizione e riassetto.

La notazione si innesta comunque, di necessità, sulla recente legge 8 agosto 1985, n. 439, la quale ha, quanto meno, sicuro valore sintomatico di un iniziale processo ridefinitorio del tema "programmazione economica"; con detta legge vengono apportate sostanziali modifiche all'ordinamento dell'ISPE (9), intro-

(8) Il ministro del bilancio e della programmazione economica, nella seduta del 18 dicembre 1985 della V commissione della Camera dei deputati, ha affermato, testualmente, che il complesso delle riforme deve "servire a salvaguardare il ruolo di un ministero che deve essere valorizzato attraverso una opportuna distinzione-coordinazione rispetto alle funzioni affidate al ministero del tesoro dalla legge n. 468 con particolare riferimento al bilancio pluriennale". Il ministro ha - poi - detto che "sul piano della programmazione pluriennale, nel versante finanziario affidata al ministero del tesoro, e in quello sostanziale affidata al ministero del bilancio, deve senza dubbio accrescersi la collaborazione fra i due ministeri. Va poi rilanciato il ruolo del fondo investimenti occupazione recuperando il significato originario di questo strumento e assicurando condizioni atte a garantire l'efficacia degli interventi. Tutto ciò impone anche il varo del piano a medio termine e la determinazione dei criteri e indirizzi preventivi al riguardo da parte del CIPE. Occorre anche potenziare il nucleo ispettivo e tutte le funzioni connesse alla valutazione dell'impatto macroeconomico degli investimenti al fine del perfezionamento dei metodi di valutazione a priori". L'intervento del ministro è stato svolto nella seduta, in sede consultiva, dedicata all'esame dello stato di previsione del ministero del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1986 (tabella n.4). Vedi bollettino commissioni della Camera dei deputati del 18 dicembre 1985, V commissione permanente, pagg. 67 e 68.

(9) Sulla situazione dell'ISPE - anteriormente alla riforma - ha portato la sua speciale attenzione la V commissione parlamentare della Camera dei deputati in sede di esame, ai sensi dell'articolo 149 del regolamento, delle relazioni della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti sottoposti a controllo. In tale contesto è stato rilevato, testualmente, che "spesso l'ISPE è rimasto privo di impulsi e di direttive da parte del segretario generale per la programmazione: si tratta, evidentemente di questione di non scarso rilievo, che nuovamente pone in evidenza quella progressiva degradazione del metodo stesso della programmazione che del resto più volte ha formato oggetto di attenzione da parte della commissione. Tale questione, per la sua stessa ampiezza, non può riguardare solo il ministero del bilancio, ma investe la responsabilità collegiale del governo".

ducendo, anche, compiti di valutazione preventiva e di analisi sullo stato di attuazione dei provvedimenti legislativi di politica economica e sociale e sui loro effetti.

L'attività verrà svolta con particolare attenzione agli studi sulle tendenze di medio e lungo periodo dell'economia utili alle decisioni di politica economica e sociale del Governo.

In forza della stessa legge n. 439 del 1985 l'ISPE potrà, altresì, essere chiamato a svolgere indagini e ricerche da parte del Parlamento: tale circostanza merita di essere puntualmente rilevata. La recente legge, infine, ha innovato in ordine agli organi dell'ente abolendo la figura del ministro - presidente, prevedendo che la presidenza venga affidata ad uno studioso particolarmente qualificato nelle discipline economiche.

In ogni caso sembra però condivisibile l'osservazione (10), già emersa in Parlamento, che la riforma dell'ISPE "pur essendo un dato positivo, non potrà risolvere una questione che si inquadra in una situazione generale, contrassegnata dal progressivo indebolimento del ruolo del ministero del bilancio come soggetto attivo della programmazione".

Quanto al nucleo di valutazione e al nucleo ispettivo, è da dire che entrambi potrebbero essere situati tra gli organismi atipici chiamati a svolgere funzioni con alto tasso di imparzialità (11).

Ciò stante, andrà verificato nel futuro il grado di coerenza complessiva del disegno di legge (atto Camera n. 3176 già citato) volto a porre rimedio alle disfunzioni registrate, finora, nel nucleo di valutazione (12); è prevista infatti una norma, contenuta nell'articolo 6 del disegno governativo di riforma, la quale contempla uno strumento nuovo di propulsione e di coordinamento: nell'ambito del nucleo viene costituito un comitato di coordinamento, formato dal segretario generale della programmazione economica, che lo presiede, dal direttore del nucleo e dai responsabili di linea, con il compito di definire, secondo le direttive del ministro, i programmi di lavoro e le procedure da seguire, nonché di valutare i risultati conseguiti.

f) Da ultimo, e concludendo in tal modo la trattazione dei profili generali, la Corte rileva che è proseguito, nel 1985, il dibattito su un tema che, in sede di studi, è stato definito del passaggio dalla "cultura della programmazione" alla "cultura della valutazione", il quale, per altri versi, può essere assunto come cruciale di uno stato dei rapporti, nelle situazioni concrete, di contrapposizione delle istanze e delle forze diverse esistenti nel Paese.

Al riguardo i contributi non sono mancati; in questa sede può farsi richiamo soltanto ad una esplicitazione di quelli relativi alle tecniche di valutazione degli investimenti pubblici, tecniche costruite secondo proposte (progetti specifici, con riferimento a meccanismi altamente decentrati, con parametri valutativi definiti consensualmente tra organi di programmazione ed enti di spesa) già esistenti - teoricamente - nel filone dei piani triennali 1981-1983 e 1982-1984.

La originalità della citata proposta sembra rinvenibile "nel preconizzare che piani e progetti vengono costruiti per interazione in modo da assicurare non soltanto che i piani siano basati su progetti specifici, tali da dar loro corpo, ma anche che questi progetti specifici siano concepiti in funzione degli obiettivi di politica a medio termine alla base dei piani" (13).

(10) Così si è espresso il deputato che ha illustrato, nella già ricordata seduta della V commissione permanente (bilancio e programmazione-partecipazioni statali), la relazione della corte dei conti sulla gestione dell'ISPE. Vedasi in proposito, bollettino commissioni n. 463 della Camera dei Deputati, del 9 ottobre 1985, pagg. 35 e 36.

(11) Su un piano diverso sono esempi di detti organismi atipici la CONSOB, l'ISVAP, il Garante dell'editoria.

(12) Nella relazione al disegno di legge, presentato il 2 ottobre 1985, si legge che "l'ormai comunemente riconosciuta necessità, non più procrastinabile, di addivenire ad una compiuta e più precisa disciplina legislativa che individui meglio - anche ampliandoli ove occorra - i compiti del nucleo e dia al nucleo stesso una collocazione più appropriata nell'ordinamento del ministero, con la struttura ben definita ad un ufficio di supporto"; vengono comunque operate, con il disegno di legge citato, delle scelte che si radicano, nella sostanza, nella ridefinizione dei compiti del nucleo e nella conferma dell'attuale configurazione del Nucleo come ufficio del ministero alle dipendenze del segretario generale della programmazione economica.

(13) In tal senso si esprime l'introduzione della pubblicazione ufficiale "Tecniche di valutazione degli investimenti pubblici", curata dal ministero del bilancio e della programmazione ed edita - nel 1985 - dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.



## 2 - Aspetti finanziari

### a) Considerazioni sullo stato di previsione

Una prima considerazione di ordine strutturale fa perno sulla configurazione, peculiare, delle spese in conto capitale. Ed invero l'assetto complessivo del titolo II dello stato di previsione dimostra, in modo inequivoco, la natura delle attribuzioni amministrative del dicastero, che consistono, in sostanza, nel far confluire risorse - per le quali è maturato il momento decisionale del riparto in sede CIPE - verso una operatività che si realizza a livello regionale: infatti i relativi capitoli di spesa, allocati nelle categorie XII e XVI, comportano - con proprie modalità - solo assegnazioni per interventi diversi.

Sui capitoli 7081 e 7082 - formalmente qualificati "fondi" (fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo e fondo sanitario nazionale, quota investimenti) vengono assunti "impegni propri", che si attuano con l'emanazione di decreti ministeriali che sono motivati "per relationem" con rimando alla deliberazione assunta in sede CIPE, dove si compongono, concretamente, le scelte effettuate ai livelli tecnici e politici.

Nell'ottica di una trattazione generale degli aspetti finanziari interessanti il dicastero è, poi, ravvisabile una tendenza, maturata attraverso le leggi finanziarie del 1985 e del 1986, che non ha rafforzato il F.I.O., a carattere indifferenziato concepito, in origine, come volano della politica degli investimenti pubblici attraverso interventi programmati a medio termine.

La scelta del Parlamento in sede di leggi finanziarie sembra corrispondere ad un'esigenza di riflessione generale in attesa di riprendere, con nuova e più adeguata visione delle esigenze dello sviluppo del Paese, un disegno i cui tratti fortemente positivi hanno perduto efficacia nel tempo per cause diverse (lievitazione del deficit pubblico, inadeguatezza di incisive iniziative a carattere programmatico, negativi riflessi di pregresse situazioni inflazionistiche). La tendenza di cui sopra si è sviluppata dopo la legge finanziaria 1984 che prevedeva espressamente, tra le voci da includere nel fondo speciale di conto capitale, il fondo investimenti ed occupazione sotto la dizione "amministrazioni diverse".

Con la legge finanziaria 1985 il F.I.O. in funzione di volano è sempre configurabile sotto l'intestazione "amministrazioni diverse", in quanto essa è accompagnata dalla significativa specificazione di "interventi da avviare in coerenza con le direttive del piano a medio termine 1985-1987".

La finanziaria 1986 contempla, invece, soltanto interventi ad ampio respiro nella tabella C, che indica - come di consueto - le diverse voci del fondo speciale di conto capitale. La stessa legge conferma, comunque, il consolidato disegno del piccolo F.I.O. (cioè di quello destinato al finanziamento dei "progetti pronti" ovvero di "progetti immediatamente eseguibili"), che viene disciplinato, nei dettagli, con una particolare qualificazione in favore di interventi di protezione e risanamento ambientale (l'articolo 14, punto 5, della legge finalizza, al riguardo, 970 dei 2.770 miliardi complessivi).

Sotto il profilo strutturale, e scendendo ora a livello di capitoli, una ulteriore notazione attiene al più importante (per l'entità della dotazione) capitolo delle spese in conto capitale (il 7081 "fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo") per il quale è sempre presente l'esigenza di una disaggregazione degli stanziamenti che appare giustificata dalla confluenza massiccia, nel capitolo stesso, di mezzi finanziari previsti da leggi pluriennali d'intervento nel comparto agricolo. Nel capitolo 7081 si è attuata infatti, in passato, una cospicua verifica dello stato di attuazione della legge n.984 del 1977 (c.d. "quadrifoglio") - che però ha dispiegato effetti finanziari anche nel 1985 - e si realizza, in atto, la convergenza delle risorse connesse alle leggi n. 153 del 1975, n. 352 del 1976 (attuazione di direttive comunitarie) e n. 403 del 1977 (finanziamento attività agricola nelle regioni), nonché ad altre leggi di intervento. Pertanto pur essendo giustificata la permanenza di ingenti risorse in un capitolo generico, attesa la natura del dicastero, per l'agricoltura si rivelerebbe non inopportuna una visione più dettagliata della spesa.

Per il capitolo 7081 è da osservare - inoltre - che nel 1985 si è molto attenuato lo scostamento tra previsione iniziale (2.360,1 miliardi) e stanziamento definitivo (2.377 miliardi); per contro nel 1984 si era riscontrato un correlativo scostamento di 1.148 miliardi.

**b) Sintesi dei dati finanziari e note sulla gestione**

In termini globali gli impegni assunti sul titolo I assommano a 19,1 miliardi, mentre quelli per spese in conto capitale (impegni lordi) si sintetizzano nell'importo di 7.033,5 miliardi (rispettivamente, nell'esercizio 1984, 19,8 miliardi e 6.307,7 miliardi); i pagamenti complessivi sono stati di 6.499,11 miliardi, di cui 17,7 miliardi afferenti al titolo I e 6.481,3 miliardi relativi al titolo II.

Sul conto dei residui sono stati effettuati pagamenti per 1.977,1 miliardi (62,51 per cento dei residui complessivi al 1° gennaio 1985 ammontanti a 3.162,7 miliardi); i residui provenienti dalla competenza assommano a 2.530,7 miliardi (2.528,1 per il comparto delle spese di investimento e 2,6 per la parte di spese correnti) mentre quelli complessivi - al 31 dicembre 1985 - raggiungono l'importo di 3.627,9 miliardi. Al quadro appena accennato ineriscono i dati dei residui di stanziamento: 2.120,6 miliardi di cui 1.560,2 afferiscono a quelli da competenza e 560,4 miliardi quelli provenienti da esercizi precedenti.

In termini di autorizzazioni definitive di cassa è da rilevare che tra il 1984 ed il 1985 si è registrato il cospicuo incremento percentuale del 36,1 per il comparto delle spese in conto capitale (con passaggio da 7.329 a 9.973 miliardi) al quale - peraltro - non è corrisposta una correlativa lievitazione dei pagamenti, dal momento che quelli complessivi si sono attestati, come detto, a 6.499 miliardi.

Sul capitolo 7081 gli impegni effettivi assunti sulla competenza assommano a 2.366,1 miliardi; in relazione ai residui di stanziamento (10,2 miliardi quelli da competenza) si deve registrare una nettissima diminuzione degli stessi rispetto all'anno 1984, che fece registrare un dato omologo di ben 126,2 miliardi.

Per il settore dell'agricoltura procedono i trasferimenti contemplati dalle leggi di intervento; la situazione, nella sua complessità, può essere riguardata con segno non negativo.

Al riguardo va, poi, ricordato che la commissione interregionale, nella riunione del 1° marzo 1986, ha stabilito che, "il comitato tecnico interregionale, d'intesa con i ministeri interessati, farà il punto della situazione sulla utilizzabilità dei fondi alla luce delle novità introdotte dall'articolo 19 (ultimo comma) della legge 194 del 1984 che sostituisce integralmente l'articolo 5 della legge 153 del 1975. La finalità è quella di formulare una proposta organica per il CIPE, da valutare preventivamente in sede di commissione interregionale, che contempra, in ultima analisi, eventualmente anche la "cancellazione" dal bilancio dei fondi non utilizzati".

Per il comparto dell'edilizia scolastica, nel 1985, vi è stata operatività contabile esclusivamente in conto residui, dal momento che il quadro degli interventi legislativamente previsti si è chiuso con il 1982; anche sul piano gestorio comunque la legge n.412 del 1975 è venuta, definitivamente, ad esaurirsi con il 31 dicembre 1985. Si sono determinate economie di bilancio per il modesto importo di 264 milioni, non richiesto nei tempi utili dalla regione Piemonte.

Circa i trasferimenti alle comunità montane per spese di gestione che fanno sempre capo al capitolo 7081 va rilevato - secondo notizie acquisite dall'amministrazione - che, dopo una prima fase di avvio che ha determinato numerosi problemi in ordine alle modalità di accredito delle risorse ed all'estinzione dei relativi titoli di spesa, nel decorso esercizio 1985 la situazione si è definitivamente chiarita, anche in seguito alla introduzione della normativa sulla tesoreria unica (legge 720 del 1984); è stato possibile, quindi, definire conclusivamente i flussi relativi ai trasferimenti predetti (14).

Per il capitolo 7082 (quota in conto capitale del fondo sanitario nazionale) gli impegni effettivi per complessivi 1.119 miliardi circa - a fronte di uno stanziamento definitivo di 1.160 miliardi - non palesano ritardi significativi nell'attività di ripartizione ed assegnazione dei fondi; va comunque annotato che il CIPE ha deliberato, appunto, il riparto delle disponibilità finanziarie per i predetti 1.119 miliardi e non per l'intera somma stanziata.

(14) In particolare, alla data di chiusura dell'esercizio 1985, la gestione dei fondi per le spese di funzionamento delle comunità montane è risultata articolata come segue:

- residui 1982: sono stati accreditati integralmente, ad eccezione di 2 comunità;
- residui 1983: sono stati accreditati integralmente ad eccezione di 3 comunità;
- residui 1984: sono stati smaltiti ad eccezione di 4 comunità;
- residui 1985: sono stati smaltiti ad eccezione di 7 comunità.

Sono stati effettuati pagamenti per un importo complessivo di 595 miliardi dei quali 491,9 miliardi in conto competenza 1985 e 103 miliardi in conto residui.

I pagamenti sono stati effettuati (per i predetti 491,9 miliardi) a favore delle regioni Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna, provincia autonoma di Trento, per programmi regionali di investimento pervenuti al ministero della sanità alla data del 10 ottobre 1985 (15).

Per il capitolo 7085 (interventi urgenti nei bacini a carattere regionale) gli impegni effettivi hanno riguardato l'intero stanziamento di competenza (175 miliardi); agli impegni hanno fatto seguito i pagamenti, in favore delle regioni e delle province autonome, per pari importo.

Ugualmente per quanto concerne il capitolo 7088 (fondo per contributi alle Marche, per movimenti franosi ad Ancona), è solo da dire che, nel 1985, è stato impegnato e pagato in conto competenza, l'intero importo di lire 40 miliardi, stanziato in bilancio per tale esercizio medesimo.

Per quel che attiene al fondo investimenti ed occupazione - FIO - i capitoli interessati sono stati il 7090, il 7504 (16) il 7505 ed il 7506.

Ciò premesso, il dato gestionale di reale interesse è desumibile dal solo capitolo 7090; su questo - infatti - sono stati pagati in conto competenza 205,9 miliardi a favore della Cassa Depositi e Prestiti la quale - a sua volta - provvede alla successiva erogazione a favore dei beneficiari; 127,9 miliardi (corrispondente a prestiti BEI) hanno riguardato i seguenti progetti: acquedotto di Cagliari; disinquinamento Savona; disinquinamento Venezia; disinquinamento golfo di Manfredonia; disinquinamento Po; tangenziale Napoli III); 7,9 miliardi hanno finanziato il progetto "Forestazione Valle d'Aosta"; 39,9 miliardi sono stati destinati ai progetti "Arno-Bilancino" e "disinquinamento Gorzone", 29,9 miliardi - infine - hanno fatto riferimento al progetto "disinquinamento Po-Emilia Romagna".

Tutti questi pagamenti afferiscono al F.I.O. 1983.

Il capitolo 7504 - come già dianzi chiarito in nota - è stato interessato solo da variazioni di bilancio che hanno stornato, azzerando i residui accertati a fine 1984 in 336,5 miliardi, somme diverse in favore di amministrazioni centrali (realizzatrici di "progetti pronti") e della Cassa depositi e prestiti per il versamento, successivo, alle amministrazioni regionali interessate.

Il F.I.O. 1984 ha invece costituito, originariamente, oggetto del capitolo 7505, recante una dotazione di 1.705 miliardi. Di tale disponibilità complessiva, è stato stornato alle amministrazioni centrali competenti l'importo di 655,6 miliardi, mentre l'ulteriore somma di 504,8 miliardi è stata destinata, nel corso del 1985, a favore della Cassa depositi e prestiti, per i successivi trasferimenti alle regioni, per i progetti di loro competenza, già ammessi a finanziamento.

Va precisato, al riguardo, che i due importi sopra indicati sono pari al 40 per cento del finanziamento globale approvato dal CIPE.

I residui di stanziamento, al 31 dicembre 1985, sono ammontati a 544,4 miliardi.

I progetti del F.I.O. 1985 sono stati allocati, quanto a risorse finanziarie, nell'apposito capitolo 7506, con uno stanziamento di 1.490 miliardi. In proposito è solo da dire che tale importo ha costituito - per l'intero - residui di stanziamento al 31 dicembre 1985, non essendo ancora intervenuta, a tale data, la deliberazione del CIPE, unico strumento per poter addivenire - in questa materia - alla assunzione di "impegni effettivi" o propri.

(15) Con decreto del ministro della Sanità, di concerto con i ministri del tesoro e del bilancio, del 13 agosto 1985 è stato istituito il comitato di cui all'articolo 17, primo comma lettera a) e secondo comma della legge 22 dicembre 1984 n. 887, con il compito di provvedere alla verifica congiunta dei programmi regionali per le attività a destinazione vincolata nonché dei programmi regionali per gli investimenti in conto capitale.

(16) Il FIO 1983 ha costituito oggetto, per il 1984, dell'apposito capitolo 7504, con uno stanziamento di bilancio originario di 1.118 miliardi di lire.

Alla data del 31 dicembre 1984 sono stati accertati residui pari a lire 336,5 miliardi, dei quali l'importo di lire 174,1 mld. è stato attribuito al capitolo 7090 per i progetti di competenza regionale, mentre la somma di lire 162,4 miliardi è stata stornata a favore delle amministrazioni centrali.

Le risultanze del capitolo 7500 (fondo a favore delle popolazioni e dei territori colpiti dagli eventi sismici della Campania e della Basilicata) evidenziano nel dettaglio:

- gli impegni effettivi di competenza sono stati pari a 1.470,3 miliardi;
- i residui di stanziamento provenienti dalla competenza sono ammontati a circa 4 miliardi;
- i pagamenti sono stati complessivamente di 1.700,8 miliardi, di cui 1.410,4 miliardi gravanti sulla competenza e 290,4 miliardi a valere sui residui propri accertati alla fine dell'esercizio 1984.

Sussiste, in proposito, un ritmo di gestione - confortato dai dati - non trascurabile.

I risultati di gestione del capitolo 7089 (legge n.80 del 1984 che ha rifinanziato la legge proterremotati 219 del 1981) si sintetizzano - infine - come segue:

stanziamento 1985: lire 150 miliardi;

impegni: sono pari a lire 200 miliardi, dei quali lire 150 miliardi in conto competenza 1985 e lire 50 miliardi in conto residui 1984;

pagamenti: ammontano complessivamente a lire 200 miliardi (40 alla Basilicata e 160 alla Campania). Anche in questo caso, quindi, si è verificata un soddisfacente grado di attività gestionale.

### 3 - Organizzazione dei servizi e personale

Nell'ambito della organizzazione dei servizi è subito da dire che è stata data attuazione, in modo tempestivo, all'articolo 19 della legge 22 dicembre 1984, n.887 (legge finanziaria per l'anno 1985) che ha previsto l'istituzione di un nucleo ispettivo per la verifica dello stato di realizzazione dei programmi di investimenti gestiti dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti pubblici territoriali ed istituzionali, così formalizzando sul piano normativo una struttura già esistente dal 1980.

Il ministro del bilancio, infatti, con suo decreto in data 21 giugno 1985, ha provveduto ad impartire direttive intese a dare piena efficacia e continuità operativa al nucleo, e ne sono stati specificati organizzazione, compiti e finalità; l'organismo, posto alle dirette dipendenze del ministro, risulta così articolato in gruppi di lavoro, è presieduto da un dirigente generale e sono stati chiamati a farne parte funzionari civili, nonché personale militare - dotato della necessaria professionalità - richiamato da posizione ausiliaria.

Il nucleo - com'è noto - ha il compito di acquisire informazioni dalle amministrazioni e dagli enti tenuti alla realizzazione degli interventi con fondi pubblici; tale compito discende anche dalla riconosciuta esigenza di pervenire all'attuazione delle opere in tempi rapidi e di superare eventuali ostacoli e ritardi da individuare e rilevare direttamente.

Ne deriva che il nucleo, attraverso il supporto informativo fornito al CIPE (17) esercita altresì una azione di coordinamento, oltre che di stimolo, ai fini dell'esecuzione concreta dei programmi.

Una caratteristica peculiare del nucleo ispettivo risiede nel fatto che le verifiche vengono condotte con riguardo alla realizzazione fisica delle opere, considerando la rispondenza delle medesime agli obiettivi previsti nei programmi di investimento autorizzati.

Dell'attività svolta dal nucleo, nel 1985, sono stati acquisiti elementi informativi dall'amministrazione(18).

---

(17) Dell'attività svolta e dei risultati acquisiti con cadenza periodica viene redatto apposito rapporto, presentato al CIPE dal ministro del bilancio.

(18) Secondo i dati forniti risulta che tale attività si è estrinsecata nelle visite periodiche relative ad opere regionali e statali, finanziate sul F.I.O. 1982 e sul F.I.O. 1983 per 870 e per 1.118 miliardi rispettivamente.

Al riguardo sarebbe emersa su scala nazionale l'importanza della introduzione nella valutazione dei progetti relativi ad investimenti pubblici, oltre che delle tecniche basate sulla analisi costi/benefici, anche delle procedure atte, in sede attuativa, a controllare i tempi di realizzazione delle opere e la loro rispondenza agli obiettivi insiti nei programmi di investimento.

Il campo delle verifiche è stato esteso, altresì, agli investimenti di rilevante interesse economico tramite i progetti finanziati per 1.705 miliardi sul F.I.O. 1984 (legge n. 730 del 27 dicembre 1984); è stata constatata, in proposito, l'avvenuta apertura dei cantieri sia per i progetti regionali che per quelli statali allo scopo di attivare la immediata erogazione dei fondi.

LEGISLATURA IX DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
**SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI**  
 (IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP. RES)				RESIDUI				
	DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)		
	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	Importo	Indice	
1976	7	100	-	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1977	7	94	0,3-	0	0	0	-	7	118	9,5+	-	6	100	6	100	6	100	5	100	5	100
1978	7	83	0,8-	0	0	0	-	7	110	0,1-	-	6	107	6	107	6	107	6	109	6	109
1979	7	94	0,4+	0	0	0	-	8	124	13,3+	-	6	112	6	112	6	112	6	111	6	111
1980	8	111	18,1+	9	100	0	-	8	141	13,7+	-	8	156	8	156	8	156	4	70	4	70
1981	9	128	14,8+	9	107	11	100	9	148	4,5+	-	9	150	9	150	9	150	3	51	3	51
1982	11	155	20,9+	12	126	15	125	13	213	44,4+	-	12	210	12	210	12	210	2	37	2	37
1983	13	181	17,3+	14	158	14	128	14	204	4,5-	-	13	221	13	221	13	221	2	20	2	20
1984	13	192	5,7+	14	159	22	183	20	327	66,7+	-	20	341	20	341	20	341	2	33	2	33
1985	15	208	8,7+	15	176	22	178	18	316	3,4-	-	18	310	18	310	18	310	3	56	3	56

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	312	100	-	0	0	0	-	453	100	0	-	767	100	0	100	0	100	0	0	0	0	0
1977	420	135	34,6+	0	0	0	-	626	162	82,2+	-	811	106	15	5948	15	5948	15	100	15	100	
1978	706	246	82,1+	0	0	0	-	1.046	407	123,4+	-	280	37	1.581	1.581	1.581	1.581	6	100	6	100	
1979	1.301	436	71,9+	0	0	0	-	1.632	404	6,7-	-	1.578	206	1.827	1.827	1.827	1.827	15	5948	15	5948	
1980	1.940	591	35,6+	1.072	100	3.030	100	2.005	539	50,0+	-	1.394	182	1.624	1.624	1.624	1.624	15	5948	15	5948	
1981	2.435	760	31,9+	2.310	123	2.765	72	5.371	1.105	45,5+	-	2.575	338	3.320	3.320	3.320	3.320	15	5948	15	5948	
1982	4.611	1413	81,2+	5.147	276	4.820	128	5.194	1.146	3,3-	-	4.820	631	6.302	6.302	6.302	6.302	15	5948	15	5948	
1983	5.953	1792	28,9+	7.879	410	7.400	153	5.813	1.282	11,9+	-	6.970	968	4.805	4.805	4.805	4.805	15	5948	15	5948	
1984	5.730	1830	2,6+	6.182	339	7.325	191	8.300	1.302	8,5+	-	8.700	882	4.021	4.021	4.021	4.021	15	5948	15	5948	
1985	7.161	2294	24,8+	8.889	463	9.873	206	7.134	1.552	11,5+	-	6.481	945	3.676	3.676	3.676	3.676	15	5948	15	5948	

(1) INDICE PROGRI DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG (2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA  
**SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI**  
(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI						PAGAMENTI (COMP-INES)						RESIDUI			
	INIZIALI			DEFINITIVE			INIZIALI			DEFINITIVE			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP-INES)			AL 31 DICEMBRE			STANZI AL 31 DIC.						
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	
TOTALE COMPLESSIVO																												
1976	316	100	—	480	100	—	0	—	—	469	100	—	772	100	—	0	—	—	106	100	—	0	—	—	4	100	—	
1977	427	134	33,7+	835	181	81,1+	0	—	—	833	181	—	817	106	5,9+	21	373	—	106	100	—	21	373	—	20	485	—	
1978	772	242	88,9+	1.853	483	122,4+	0	—	—	1.852	483	—	208	37	65,0-	1.907	—	—	208	37	—	1.833	—	—	647	—	—	
1979	1.307	429	77,2+	1.840	480	8,7-	0	—	—	1.840	481	—	1.906	206	46,9+	—	—	—	1.906	206	—	1.933	—	—	1.064	—	—	
1980	1.854	581	36,6+	2.906	832	57,9+	1.801	100	—	2.904	832	—	2.594	182	11,5-	3.942	100	—	2.594	182	—	3.332	—	—	1.389	—	—	
1981	2.444	766	31,8+	5.301	1.170	85,2+	2.319	123	23,3+	5.300	1.171	—	5.287	1134	40,2+	2.775	72	27,8-	5.287	1134	—	6.127	—	—	2.037	—	—	
1982	4.422	1.388	88,9+	5.200	1.133	3,2-	5.159	274	122,4+	4.953	120	74,5+	4.851	629	87,7+	5.025	1208	3,2-	4.851	629	—	4.806	—	—	1.362	—	—	
1983	5.006	1.757	28,8+	5.825	1.287	11,8+	7.922	408	48,1+	5.825	1.288	—	6.922	904	43,9+	7.415	193	48,7+	6.922	904	—	4.806	—	—	1.385	—	—	
1984	5.781	1.827	2,8+	6.330	1.376	8,8+	6.196	379	16,5-	6.329	1.379	—	8.786	878	2,9-	7.351	181	0,9-	8.786	878	—	4.022	—	—	2.794	—	—	
1985	7.175	2.248	24,8+	7.064	1.534	11,4+	8.694	482	48,2+	7.063	1.535	—	8.499	841	4,1-	8.995	200	38,0+	8.499	841	—	3.678	—	—	2.121	—	—	


(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE  
ANNO BASE COMP = 1978 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

## TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%
<b>TOTALE GEN.</b>													
1980	2.905.977	66,08	11,70	6,84	3,56	0,12	2.809.967	96,70	19	0,00	95.992	3,30	
1981	5.381.237	10,61	73,24	10,23	2,50	1,37	5.271.125	97,95	107.824	2,00	2.288	0,04	
1982	5.209.491		5,96	78,05	7,05	0,37	4.762.863	91,43	444.322	8,53	2.306	0,04	
1983	5.826.290			36,12	48,90	2,20	5.081.633	87,22	743.766	12,77	891	0,02	
1984	6.329.679				52,42	27,68	5.070.210	80,10	1.257.334	19,86	2.134	0,03	
1985	7.054.406					64,10	4.521.932	64,10	2.532.474	35,90	0	0,00	
<b>TITOLO 1</b>													
1980	10.592	9,41	0,79	0,08	0,00	0,00	8.292	78,28	19	0,18	2.282	21,54	
1981	10.019	79,45	7,37	1,54	0,13	0,00	8.865	88,48	20	0,20	1.134	11,32	
1982	15.164		73,76	9,68	1,20	0,07	12.846	84,71	12	0,08	2.306	15,21	
1983	13.494			81,91	7,66	1,38	12.273	90,95	523	3,87	698	5,18	
1984	21.865				83,80	4,58	19.324	88,38	510	2,33	2.031	9,29	
1985	20.865					79,42	16.572	79,42	4.293	20,58	0	0,00	
<b>TITOLO 2</b>													
1980	2.895.385	66,29	11,74	6,86	3,57	0,12	2.801.675	96,76	0	0,00	93.710	3,24	
1981	5.371.218	10,46	73,37	10,25	2,50	1,38	5.262.260	97,97	107.804	2,01	1.154	0,02	
1982	5.194.326		5,76	78,25	7,06	0,37	4.750.017	91,45	444.309	8,55	0	0,00	
1983	5.812.796			36,01	49,00	2,20	5.069.360	87,21	743.244	12,79	192	0,00	
1984	6.307.814				52,31	27,76	5.050.887	80,07	1.256.824	19,92	103	0,00	
1985	7.033.541					64,06	4.505.360	64,06	2.528.181	35,94	0	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDEXENZE DI SPESA

Oltre ai compiti inerenti alla gestione del F.I.O. (triennio 1982-1984) e con speciale riferimento al programma già iniziato di edilizia residenziale, il nucleo ispettivo è in attesa di definire con il ministero dei lavori pubblici, e per esso con il CER, gli interventi finali onde addivenire alla conclusione del programma stesso.

L'attività futura prevede, infine, nel settore dell'irrigazione, verifiche alle opere in corso di esecuzione con finanziamenti della ex cassa del mezzogiorno in alcune regioni dell'Italia meridionale, mentre in un secondo tempo verranno riprese le verifiche alle opere di interesse sia nazionale che regionale nell'Italia settentrionale e centrale. Sul nucleo ispettivo è inoltre da richiamare la relazione previsionale per il 1986 che fa specifico riferimento ad un "programma operativo" che contempla l'attivazione, in seno al nucleo, di un gruppo di rilevazione che avrà la funzione specifica di seguire la realizzazione effettiva degli investimenti pubblici. Questo lavoro, di per sé obiettivamente complesso, verrà svolto con gradualità, partendo - come precisa la relazione - "dal settore più propriamente statale e cominciando con i programmi pluriennali più importanti in corso, per poi estendersi, sia rispetto all'area di intervento, che nelle specificazioni settoriali e zonali, nell'ambito dei finanziamenti stabiliti dalle principali leggi di spesa dello Stato" (19).

A livello organizzativo è da ricordare altresì che nell'ambito del ministero opera, come è noto, il nucleo di valutazione degli investimenti pubblici incaricato dell'istruttoria tecnica dei piani di investimenti pubblici in vista della loro approvazione da parte del C.I.P.E. e del Consiglio dei ministri.

Di questo organismo creato nell'ottica di un potenziamento delle funzioni del ministero al fine di renderne più incisiva la presenza nella politica di intervento pubblico, sono già state ampiamente segnalate nelle relazioni precedenti le difficoltà operative dovute sia alla inadeguatezza delle strutture, sia al fatto che non è stato sufficientemente affrontato il problema della sua compenetrazione con le strutture tradizionali del dicastero.

Al riguardo nel 1985 si è registrata, come già detto nel primo paragrafo, la presentazione di una disegno di legge (atto Camera n. 3176) volto a porre rimedio alle suddette carenze.

Sotto il profilo della organizzazione dei servizi è previsto che nell'ambito del nucleo venga costituito un comitato di coordinamento, formato dal segretario generale della programmazione economica, che lo presiede, dal direttore del nucleo e dai responsabili di linea, con il compito di definire, secondo le direttive del ministro, i programmi di lavoro e le procedure da seguire, nonché di valutare i risultati conseguiti.

Una specifica proposta si atteggia, anche sotto l'aspetto organizzativo mero, come di maggior rilievo: è quella contenuta nel punto 3 dell'articolo 1 del disegno di legge che stabilisce che il segretario generale della programmazione economica cura i rapporti con le amministrazioni e gli enti preposti alla redazione e alla promozione di piani e progetti e definisce con questi le modalità e le forme per la comunicazione degli atti istruttori.

Ciò premesso, è da dire che non v'è ancora sufficiente riscontro del tema del nucleo, e di quello connesso dei progetti del F.I.O., nel concreto dibattito parlamentare; certo è che la validità di una impostazione, in termini nettamente positivi (20), dovrà essere attentamente verificata soprattutto perchè non collocata, con

(19) La relazione previsionale e programmatica per il 1986 si diffonde, non poco, sul nucleo ispettivo, al quale viene dato - indubbiamente - maggior risalto rispetto al nucleo di valutazione, per il quale è ormai trascorso un quadriennio dalla istituzione. Sul nucleo ispettivo la relazione governativa precisa testualmente quanto segue: "lo scopo è anche quello di costituire una griglia di informazioni, basata su realizzazioni effettive, per l'esame che il CIPE è chiamato a fare dei programmi generali e delle iniziative localizzate.

Pertanto, per il raggiungimento delle finalità precedentemente specificate, il nucleo ispettivo organizzerà le rilevazioni tenendo conto anche delle indicazioni della segreteria generale della programmazione e della direzione generale dell'attuazione della P.E. La rilevazione periodica delle informazioni in questione, opportunamente specificate ed analizzate, potrà costituire altresì un insieme di elementi per la elaborazione ed il riscontro parametrico dei documenti programmatici di competenza del ministero".

(20) La relazione illustrativa del citato disegno di legge n. 3176 afferma, in maniera molto chiara, che si intende "superare nei fatti ogni rigidità delle procedure burocratiche ed affrontare i problemi legati agli investimenti pubblici, oltre che nella visuale più ampia offerta dalla programmazione di medio e lungo periodo, cui contribuirà peculiarmente, con la sua significativa presenza istituzionale, il segretario generale della programmazione economica, anche secondo criteri di organizzazione del lavoro elaborati dai tecnici stessi, garantendo in tal modo ad essi la massima autonomia sotto il profilo tecnico operativo anche al fine di porre in essere le procedure di lavoro ritenute ottimali al conseguimento dei risultati prefissati".



coerenza, nel quadro di una ridefinizione generale del "sistema" degli organi della programmazione economica.

Nella stessa ottica si situa - con riferimento alla attività pregressa - anche la relazione previsionale e programmatica per il 1986 la quale prende posizione in favore del metodo "eletto" per la selezione degli investimenti e cioè con quello del ricorso al nucleo di valutazione, il quale appare aver dato "risultati complessivamente positivi, sia sotto il profilo sostanziale, sia in ordine ad una esperienza importante che le pubbliche amministrazioni stanno facendo". Le analisi di dettaglio hanno poi rivelato - secondo la citata relazione - che le schede progettuali sono redatte ogni anno con maggiore accuratezza ed efficacia.

Quanto a problemi del concreto incardinamento nel nucleo dei suoi componenti anche nel 1985 si è ripetuto, pur se molto attenuato, il fenomeno dell'abbandono dell'incarico da parte di taluni dei componenti stessi i quali hanno così inteso manifestare un disagio derivante dalla asserita dipendenza di tipo gerarchico e burocratico dei singoli esperti dall'autorità politica.

Con decreto del ministro del bilancio, di concerto con il ministro del tesoro, sono state poi rideterminate le indennità spettanti ai membri del nucleo in questione (21).

Per quel che concerne gli altri strumenti (contratti di diritto privato, incarichi di studio, comandi da enti e convenzioni) con i quali vengono reperiti apporti professionali esterni agli apparati tradizionali si può osservare che continua la tendenza ad una stagnazione, non secondaria, del ricorso a detti modelli.

In proposito va detto, di nuovo, che persiste - ed anzi il passare degli anni acuisce il problema - l'esigenza di approfondire se detti moduli organizzativi istituiti con abbondanza dal legislatore conservino o meno, al momento, una loro validità effettiva che sarebbe comunque da verificare ai fini della persistenza dei moduli stessi per l'avvenire. Ciò soprattutto se si correlano, in modo adeguato, i nuovi, sopravvenuti, strumenti operativi (nucleo di valutazione e nucleo ispettivo per la verifica e l'accelerazione degli investimenti pubblici) nell'ambito di un confronto finalizzato all'accertamento, a livello concreto, della rispondenza operativa dei precedenti modelli.

In relazione ai contratti di diritto privato per collaborazioni altamente specializzate, è da notare che nel 1985 non sono state poste in essere nuove collaborazioni, mentre vi sono state soltanto cinque proroghe di contratti scaduti (22).

Una lievissima flessione rispetto all'anno precedente si è notata anche relativamente all'utilizzazione di personale appartenente ad enti pubblici, mediante il ricorso all'istituto del comando disciplinato dall'articolo 5 del decreto legge 25 luglio 1973 n.428 (i comandi hanno riguardato complessivamente venti unità di cui tredici si trovavano già in posizione di comando nell'anno precedente) (23).

L'attività istruttoria della Corte, in proposito, è stata diretta all'acquisizione di precisi elementi in ordine alla specifica qualificazione professionale del personale comandato, dovendosi ritenere preclusa la possibilità, per l'amministrazione, di potere acquisire ausilii soltanto generici interessanti i livelli strumentali ed esecutivi dell'assetto degli uffici e servizi.

Nel 1985 sono stati adottati sei provvedimenti concernenti il conferimento di incarichi di studio ai sensi dell'articolo 14 della legge 27 febbraio 1967 n.48 e dell'articolo 4 del decreto legge 24 luglio 1973 n.428.

In relazione ad alcuni incarichi, nella sede istruttoria del controllo, sono emerse perplessità sulla sussistenza dei presupposti - soggettivi ed obiettivi - che legittimano l'adozione di detti strumenti; in particolare è stata ribadita la necessità di limitare il ricorso ad incarichi di studio ad effettive esigenze le quali non possono essere soddisfatte attraverso gli apparati istituzionali, con contestuale constatazione della mancanza di elementi idonei a dimostrare sia la "notoria competenza" dei soggetti incaricati sia l'esistenza di casi "eccezionali" da studiare.

(21) Trattasi del decreto interministeriale 1° giugno 1985 con il quale l'indennità è stata così determinata:

a) lire 35 milioni lordi annui per il dirigente del nucleo;

b) lire 30 milioni lordi annui per i responsabili delle linee di lavoro di cui alle lettere b), c) e d) del decreto 30 giugno 1982;

c) lire 20 milioni lordi annui per i membri del nucleo non appartenenti alle categorie sopra indicate.

(22) Nel 1984 erano stati, invece, stipulati otto contratti.

(23) Nel 1984 si trovavano in posizione di comando ventuno unità.

Anche in relazione alle convenzioni per ricerche e studi con enti ed associazioni di carattere privato (24) sono insorte - nel procedimento di controllo - alcune problematiche di carattere generale concernenti la validità della motivazione sia in ordine alla necessità di far ricorso ad enti privati sia sulla capacità degli enti stessi a svolgere gli studi loro affidati; sono emerse, altresì, perplessità sulla competenza del ministro a stipulare le convenzioni con riferimento all'articolo 9 lettera b) del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 e sull'osservanza della legge 23 dicembre 1982 n. 936.

La Corte (sezione del controllo, n. 1585 del 10 ottobre 1985) nel ritenere adeguatamente soddisfatto l'obbligo di motivazione dei provvedimenti di approvazione di convenzioni con organismi diversi, in ordine alla sussistenza delle eccezionali e speciali circostanze che avevano richiesto l'affidamento delle indagini, ha affermato come tale obbligo non sia dalla legge esteso ad altri aspetti e che, comunque, non riguarda l'idoneità degli enti prescelti; tuttavia i provvedimenti non sono stati ammessi al visto per motivi attinenti alla competenza del ministro a stipulare le convenzioni ed all'osservanza della citata legge n. 936 del 1982 contro la delinquenza mafiosa (25).

Infine, concludendo così le notazioni organizzative, la Corte rileva - nuovamente - che i rapporti posti in essere dalla direzione generale per l'attuazione della programmazione si stanno ampliando verso altri soggetti destinatari di risorse da trasferire in forza di leggi d'intervento, quali le province, i comuni e le comunità montane; si sta verificando quindi una moltiplicazione di compiti ed adempimenti, rilevabile nella fase di controllo preventivo di legittimità, che, sul piano funzionale, è alquanto stridente con una realtà burocratica senz'altro esile (una sola divisione).

In materia di personale è soltanto da dire che in base alla normativa disciplinante l'accesso alla dirigenza statale (legge 10 luglio 1984, n. 301), è stata disposta la nomina di dieci primi dirigenti; in tal modo si è posto in parte rimedio alla grave situazione di stasi (26) dovuta alla mancata attuazione dei corsi di formazione dirigenziale. Attualmente, infatti, delle ventisette divisioni del dicastero, diciassette sono ricoperte dal rispettivo titolare; da ciò dovrebbero derivare riflessi positivi sul funzionamento delle unità operative in cui si articolano le strutture fondamentali dell'amministrazione.

Va - poi - detto che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 18 luglio 1985, la misura dell'indennità di carica per il segretario generale della programmazione economica è stata portata a lire quaranta milioni lorde annue (27).

In relazione al trattamento connesso con l'invio in missione dei dipendenti, nel corso del 1985, si è dovuto rilevare con una certa frequenza che, specialmente in occasione delle missioni del personale appartenente alle qualifiche più elevate, l'oggetto della missione non appariva sufficientemente conferente con l'attività istituzionale del dicastero. I chiarimenti forniti - in proposito - dall'amministrazione hanno peraltro indotto la Corte al convincimento che ulteriori valutazioni non sarebbero risultate compatibili con il giudizio di legittimità.

Nella sede istruttoria del controllo la Corte ha, comunque, ulteriormente rilevato che le valutazioni circa l'utilità delle missioni, in relazione agli interessi pubblici curati dal dicastero, dovranno risultare in via preventiva nei provvedimenti dispositivi delle missioni stesse.

Anche nel 1985 l'attività contrattuale del ministero, peraltro piuttosto ridotta, si è svolta con frequente ricorso alle ordinazioni in economia attraverso le procedure previste dal regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 25 settembre 1981, n. 758.

La fornitura di personal computer al nucleo di valutazione attraverso contratti stipulati con la IBM (per un totale di 100 milioni circa) e con la Olivetti (11 milioni circa) tende ad affrontare parte dei vari problemi relativi alla introduzione dei moderni mezzi tecnici per la rilevazione ed elaborazione dei dati.

Si menzionano, inoltre, al riguardo:

- assistenza sistematica ai personal computer del nucleo di valutazione (28,3 milioni);

(24) Nel 1985 sono pervenuti alla Corte quattro decreti approvativi di convenzioni con enti ed istituti privati.

(25) I provvedimenti sono stati riprodotti all'inizio del 1986 secondo le indicazioni della sezione del controllo.

(26) In precedenza su ventisette divisioni soltanto otto erano ricoperte dal titolare.

(27) In precedenza detta indennità ammontava a lire diciannovemilioni ottocentomila.

- locazione di sistemi elettronici di scrittura (contratto Olivetti, spesa 28,3 milioni e con R.T. Italiana Computer, spesa 30 milioni);
- locazione di sistemi elettronici di scrittura per la segreteria generale della programmazione economica, per la segreteria particolare del ministro, per le esigenze del comitato interministeriale per la programmazione economica, per la direzione generale per l'attuazione della programmazione economica (contratti Olivetti per complessive 40,7 milioni).

#### 4 - Profili di attività istituzionale

Per completezza informativa va subito detto - onde non esternare un quadro immotivatamente riduttivo - che molte attività espletate dal dicastero non comportano provvedimenti soggetti al controllo della Corte. Si ricordano perciò, come per il passato, e per non perdere di vista il disegno ministeriale complessivo, i rapporti con le regioni anche in relazione al funzionamento delle commissioni consultive interregionali, l'attività di concertazione su iniziative legislative di particolare rilievo per la finanza pubblica, i raccordi e le collaborazioni tecniche con la regioneria generale dello Stato in materia di bilancio e di legge finanziaria, la partecipazione alle sedi collegiali OCSE e CEE, la preparazione di incontri promossi dal Governo con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, le consultazioni a livello internazionale.

Vengono, poi, in risalto i compiti, contraddistinti da qualificati, quanto indispensabili, momenti di studio e di ricerca, che hanno concreta trasposizione nella redazione e nella elaborazione degli essenziali documenti economici. In questo quadro si situano, in particolare, la relazione generale sulla situazione economica del Paese e la relazione previsionale e programmatica, per le quali si dispiega peraltro anche un correlativo impegno dei due enti strumentalmente connessi alle attribuzioni del ministero e cioè l'ISPE e l'ISCO.

Sul piano della attività istituzionale in senso proprio, le attribuzioni della direzione generale dell'attuazione della programmazione economica sono quelle che rivestono peculiare spicco sul versante finanziario: in detta branca ministeriale si attua - infatti - l'effettiva operatività della finanza di trasferimento alle regioni e alle due province autonome di Trento e Bolzano.

Quanto al profilo della attività operativa, il nucleo di valutazione ha - soprattutto - predisposto le istruttorie richieste dai cosiddetti "progetti pronti", nonché altre istruttorie tecniche per la ripartizione di fondi diversi.

Per quel che concerne il CIPE occorre premettere qualche cenno sugli indirizzi generali dettati in materia di politica economica, atteso che - in proposito - si realizza, nel concreto, l'attività di supporto tecnico ed amministrativo, nonché l'espletamento dei servizi di segreteria, svolti entrambi dalle strutture ministeriali.

Nel senso sopra indicato è stato esaminato - in sede CIPE - lo schema delle linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale per il 1986 e pluriennale per il triennio 1986-1988. Inoltre, nella adunanza del 28 settembre 1985, il comitato interministeriale in questo stesso ambito generale ha provveduto alla approvazione della relazione previsionale e programmatica per il 1986, ai sensi dell'articolo 34 della legge n.468 del 1978, ha discusso le direttive di Governo per il riparto dei flussi monetari, ai sensi dell'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n.626 del 1968, e ha preso atto della relazione del ministro delle partecipazioni statali per l'anno 1985, autorizzandone la trasmissione al Parlamento in allegato alla stessa relazione previsionale e programmatica.

Per quanto attiene ai compiti di indirizzo e coordinamento nella materia di finanza regionale il CIPE ha ripartito tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano i contributi per la realizzazione di interventi nel settore agricolo; tra le regioni a statuto ordinario i fondi relativi al programma di edilizia pubblica; ha assunto deliberazioni in ordine alla ripartizione del fondo sanitario nazionale; ha definito - infine - i parametri per l'utilizzazione dei contributi dei fondi comunitari.

In relazione all'intervento straordinario nel mezzogiorno il CIPE ha, inoltre, emesso deliberazioni sui progetti speciali per la zootecnia e la forestazione; sul riparto - in generale - dei fondi per lo stesso intervento

straordinario; su taluni progetti speciali (itinerari turistici, schemi idrici e aree metropolitane); sull'esame della relazione del gruppo di esperti sulla situazione dei porti meridionali e di altre infrastrutture e - da ultimo - sui provvedimenti conseguenti allo scioglimento della cassa per il mezzogiorno.

Numerosi sono stati poi gli adempimenti (28) che hanno concretato, in pratica la disciplina di interventi sostanzialmente congiunturali richiesti dalla legge 14 maggio 1981 n. 219, e successive modifiche, riguardanti le regioni Campania, Basilicata e Puglia colpite dagli eventi sismici del novembre 1980.

Nella materia degli interventi sul mercato e dei prezzi l'attività del CIPE è stata prevalentemente finalizzata alla emanazione di direttive di intervento in diversi settori merceologici di competenza dell'AIMA, nonché in materia di prezzi nei settori strategici. Il comitato, inoltre, in applicazione dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n.626 del 1968 e dell'articolo 12 del decreto legge n.463 del 1983, convertito nella legge n.638 del 1983, ha adottato direttive sul regime dei prezzi di alcuni prodotti di rilevante importanza (petroli, GPL, cemento).

Nel quadro della definizione di indirizzi programmatici settoriali, il CIPE ha esaminato e approvato, nell'esercizio delle competenze devolute da normative specifiche, piani e programmi, concernenti, in particolare, l'energia (per lo sviluppo dell'industria e dei servizi ed approvvigionamento energetico), l'ENEL - in tema di produzione energetica e di localizzazione di centrali elettriche, in applicazione del piano energetico nazionale - l'edilizia, in applicazione delle leggi nn.457 del 1978, 25 del 1979 e 94 del 1982 e norme successive, l'attività dell'ISTAT con particolare riferimento alla programmazione nei vari settori dell'economia, i programmi finalizzati del CNR, i progetti di metanizzazione nelle zone meridionali, i servizi di telecomunicazione, la cantieristica navale, in applicazione delle leggi nn. 19 del 1968, 878 del 1973 e 361 del 1982, i diversi programmi esistenti nel campo della ricerca scientifica e tecnologica, ed - infine - i programmi dei servizi di trasporti e delle infrastrutture.

Per quanto riguarda il CIPI il ritmo sostenuto dell'attività non ha registrato, nel 1985, flessioni; nell'esercizio dei relativi poteri, conferiti al comitato stesso dalla legge n.675 del 1977, sono stati approvati - durante l'anno - atti di rilievo generale, quali i seguenti:

- direttive generali al settore elettronico;
- programmi finalizzati elettronica;
- indirizzi di razionalizzazione del settore chimico-tessile;
- direttive generali nel settore minerario.

Il CIPI, inoltre, a norma dell'articolo 2, quinto comma, della legge 675 del 1977, e delle disposizioni di cui alla legge n.501 del 1977 e successive modifiche, ha, in diverse riunioni, preso in esame le situazioni aziendali ed i settori in crisi, esprimendo anche indicazioni di indirizzo in ordine alla gestione della cassa integrazione guadagni.

Il comitato ha, altresì, assunto le sue deliberazioni nei riguardi della gestione del fondo IMI per la ricerca applicata ed ha esaminato lo stato di attuazione dei programmi di ricerca scientifica e tecnologica.

In applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 14 della legge n.46 del 1982 e delle norme successive, il CIPI ha, poi, preso in esame le istanze inoltrate da parte del ministero dell'industria finalizzate al riconoscimento dei benefici di cui al fondo rotativo per l'innovazione tecnologica.

Sempre in ambito CIPI si sono avute deliberazioni in ordine al rilascio delle autorizzazioni per iniziative industriali (articolo 3 della legge n.350 del 1976) e per l'insediamento di iniziative industriali di piccola e media dimensione nel centro-nord, alla concessione dei benefici di cui all'articolo 4 della legge 675

(28) Si citano, per completezza espositiva, le funzioni di indirizzo in ordine a:

- direttive relative ad interventi per le Regioni Basilicata, Campania e Puglia, ed attribuzione dei relativi fondi nei limiti della disponibilità finanziaria prevista dal bilancio;
- esame delle variazioni di aree relative alla ubicazione delle unità abitative da realizzare fuori del Comune di Napoli e nel comune stesso;
- riparto dei fondi per gli interventi di competenza delle amministrazioni statali e locali;
- esame dello stato di attuazione degli interventi previsti dalla legge n. 219 del 1981 sulla base delle relazioni presentate dai presidenti delle regioni Basilicata e Campania, quali commissari di Governo e dal sindaco della città di Napoli.

(riconversione e ristrutturazione), ed a connesse richieste di modifica di progetti già approvati, alla concessione di autorizzazione contemplate dalla legge n.95 del 1979 (piani di risanamento ed atti eccedenti l'ordinaria amministrazione).

In ordine all'intervento della GEPI, sulla base della relativa normativa (legge n.675 del 1977 e successive integrazioni e modificazioni) il CIPI ha formulato direttive e indicazioni per la finanziaria.

Nel 1985, il CIPAA ha provveduto a dettare direttive, nell'ambito del piano agricolo nazionale, per il riparto dei fondi tra regioni e province autonome sulla base della legge n.984 del 1977 e della legge n.355 del 1976, attuative di direttive CEE.

Il CIPAA ha inoltre approvato, in attuazione di regolamenti comunitari, gli schemi di programmi per la trasformazione e commercializzazione di alcune produzioni agricole.

Da ultimo il CIPES, sempre nel 1985, ha, più volte, emanato direttive in relazione alla copertura assicurativa da parte della SACE di attività italiane all'estero, in applicazione della legge n. 227 del 1977. Con deliberazioni del 4 luglio e 31 ottobre 1985, sono stati dettati - altresì - nuovi criteri per lo snellimento delle procedure inerenti all'applicazione della predetta legge n. 227.

PAGINA BIANCA

## Capitolo VI

## MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

## 1 - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

## Considerazioni generali

Il quadro nel quale agisce il ministero del commercio con l'estero non è mutato rispetto a quello dell'esercizio precedente. Nè novità di rilievo può la Corte segnalare in merito all'attività da esso svolta nel 1985, tenendo anche conto del fatto che tale attività, rivolta com'è ai processi di internazionalizzazione dell'economia italiana, ha solo in parte immediati riflessi finanziari.

Sul piano normativo, si conferma la caratteristica essenziale del ministero data dalla ristrettezza dell'area coperta da disposizioni di legge e dalla prevalenza delle norme regolamentari. Le poche leggi esistenti peraltro non sono state modificate nel corso dell'anno. In particolare il riordinamento dell'ICE, proposto dal Governo nel 1985 e che reca anche norme di rafforzamento della funzione di coordinamento del ministero, è a tutt'oggi all'esame del Parlamento (1).

La pianificazione dell'interscambio, che costituisce finalità istituzionale dell'amministrazione, resta perciò sempre disciplinata, per quanto riguarda l'ICE, dalle leggi 185 del 1975 e 71 del 1976 e, per quanto riguarda gli altri organismi interessati al fenomeno esportativo, dalla legge 1083 del 1954, che ha portata generale, e dalle leggi 518 del 1970 e 240 del 1981 concernenti rispettivamente contributi alle Camere di commercio italiane all'estero e contributi ai consorzi per l'esportazione. Va poi ricordato il decreto legge 251 del 1981, convertito nella legge 394 del 1981.

Di queste leggi, mentre, come s'è detto, la n. 184 del 1975 e la n. 71 del 1976 attendono di essere integralmente riformate, il sistema della legge n. 240 del 1981 ha ben funzionato. Problemi notevoli presenta invece lo stato di attuazione delle nuove misure a sostegno delle esportazioni italiane previste dal decreto legge n. 251 del 1981 convertito nella legge 394 dello stesso anno. Tale legge, di notevole importanza per il favore che ha incontrato presso gli operatori, istituisce un fondo rotativo presso il medio credito centrale, destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese esportatrici a fronte di programmi di penetrazione in paesi diversi da quelli CEE, e attribuisce ad un apposito comitato istituito presso il ministero la compe tenza in ordine alla concessione di detti finanziamenti e al medio credito le conseguenti operazioni di erogazione.

Ebbene nel quadro di siffatto sistema frazionato delle fasi del procedimento agevolativo, l'utilizzazione delle disponibilità del fondo continua ad essere sottratta al controllo della Corte: non è infatti sottoposta al controllo della sezione Stato, in quanto le pronunce del comitato amministrativo del fondo non si traducono in atti ministeriali d'impegno; non lo è neppure a quello della sezione Enti - che effettua il controllo sulla gestione del Medio credito centrale - in quanto tale ente agisce come mero esecutore delle pronunce del Comitato, svolgendo un'attività esclusivamente "materiale".

Ma i maggiori problemi sorgono in relazione a due forme d'intervento specifico previste dalla stessa normativa:

a) l'autorizzazione all'ICE a stipulare con le aziende agricole e con le piccole e medie imprese singole e consorziate convenzioni per la realizzazione, in paesi non CEE, di progetti riguardanti studi di mercato, spese di dimostrazione e pubblicità, partecipazione a mostre e fiere campionarie internazionali (articolo 11).

(1) Il d.d.l. "riordinamento dell'istituto per il commercio con l'estero e disposizioni varie sul commercio con l'estero" è stato presentato dal ministro del commercio con l'estero il 23 aprile 1985 (atto Camera n.2853). È stato assegnato in sede referente alla Commissione industria il cui ultimo esame è del 16 aprile scorso.

Questa forma di intervento non ha avuto finora alcuna attuazione e pertanto i fondi a suo tempo stanziati sono stati utilizzati ad altri scopi (2).

b) la concessione di contributi annuali ai consorzi aventi come scopo esclusivo l'esportazione di prodotti agro-alimentari, nonché ai consorzi per le imprese alberghiere e turistiche: come si vedrà più avanti, essa ha avuto un'attuazione assolutamente marginale, (è passato ad economia infatti oltre l'80 per cento dello stanziamento).

Per quanto concerne l'azione amministrativa, si rileva che essa è stata intensa nel settore valutario. È cioè proseguito il graduale processo di liberalizzazione, già avviato negli anni precedenti, delle disposizioni su tale materia, anche se ovviamente l'amministrazione ha operato nei limiti consentiti dall'attuale assetto legislativo (3), del quale la Corte ha, nelle precedenti relazioni, auspicato il "miglioramento", reso necessario dal grado di internazionalizzazione del nostro sistema produttivo. Sono urgenti, s'è detto, la eliminazione e la semplificazione di norme e procedure, al fine di offrire alle imprese nazionali un contesto normativo analogo, in termini di snellezza e flessibilità, a quello offerto dai nostri principali concorrenti esteri ai loro operatori. A tale proposito si ricorda che il disegno di legge "revisione della legislazione valutaria" presentato dal Governo al Parlamento il 17 novembre 1983 (atto senato n.316) è stato approvato dal Senato il 20 giugno del 1985 e trasmesso alla Camera dei Deputati che lo ha approvato il 12 giugno u.s. con modifiche. Il testo è stato quindi ritrasmesso al Senato per l'approvazione definitiva. Il disegno di legge ha ovviamente valenze plurime ma indubbiamente, per l'ambito di competenza del ministero, rappresenta una iniziativa riponente alle esigenze di "miglioramento" cui s'è fatto cenno. Esso nasce infatti dalla constatazione della incoerenza della normativa vigente in Italia con le scelte già operate dai paesi industrializzati e ad economia libera (4); il suo contenuto si distingue in due parti, la prima relativa ai principi e direttive della delega al governo per l'emanazione di norme aventi valore di legge per il riordino della legislazione valutaria vigente, la seconda relativa a legislazione diretta in tema di sanzioni penali, sanzioni amministrative e procedimenti di tipo oblatorio.

#### Aspetti finanziari della gestione

Lo stanziamento iniziale è stato di 214,6 miliardi; le variazioni in aumento intervenute in corso d'esercizio sono state di 26,3 miliardi e pertanto lo stanziamento finale si è attestato sui 240,9 miliardi. Tali variazioni sono state piuttosto sensibili (+ 12 per cento rispetto allo stanziamento iniziale), tenuto conto che negli anni precedenti si sono mantenute in limiti molto più contenuti (nel 1984 dell'iniziale di 199,7 miliardi si è giunti al finale di 205,88, con un incremento del 3 per cento).

Sullo stanziamento sono stati assunti impegni per 238,1 miliardi ed effettuati pagamenti per 241,6 miliardi, di cui 212,2 in conto competenza e 29,3 in conto residui (5).

La consistenza dei residui è diminuita dai 53,4 miliardi alla fine del 1984 a 42 miliardi alla fine dell'esercizio in esame. Occorre tuttavia precisare da un lato che la riduzione riguarda i residui di stanziamento provenienti dal capitolo 1613, diminuiti da 30 a 6,5 miliardi a seguito dell'applicazione dell'articolo 9 della legge finanziaria 1985, mentre l'ammontare dei residui propri è aumentato da 23,4 a 36,5 miliardi, e dall'altro che tale importo non esaurisce comunque l'effettiva consistenza delle somme che il ministero ha assunto

(2) Gli iniziali 50 miliardi peraltro erano stati già ridotti a 30 per effetto di uno storno di 10 miliardi operati con la legge finanziaria 1983 a favore dello stanziamento per gli uffici ICE all'estero e della eliminazione dei residui di stanziamento. La legge finanziaria 1985 ha poi operato uno storno di altri 23,5 miliardi dal relativo capitolo di spesa, il 1613. In realtà la norma, così come formulata, è risultata inapplicabile, come peraltro già il Governo ha rilevato nel presentare i disegni di legge di riforma dell'ICE.

(3) Tra i vari provvedimenti adottati, si ricorda il decreto ministeriale del 18 luglio 1985, entrato in vigore a novembre, che ha organicamente riordinato e semplificato le disposizioni valutarie concernenti le operazioni commerciali con l'estero.

(4) Negli Stati Uniti, in Germania, in Gran Bretagna e in Olanda, ad esempio, la liberalizzazione del sistema valutario è completa o quasi con conseguenti annullamento o restrizione notevole del campo di applicazione delle sanzioni penali. In Francia, ove c'è una qualche omogeneità con il sistema italiano, si ritrova anche una discrezionalità assai larga delle autorità valutarie di sostituire all'esercizio dell'azione penale la definizione in via amministrativa delle infrazioni.

(5) Dei 29,3 miliardi pagati in conto residui, 23,5 riguardano residui di stanziamento del cap. 1613 versati al cap. 3677 delle entrate, a norma dell'articolo 9 u.c. della legge finanziaria 1985, con cui è stato operato lo storno dei suddetti 23,5 miliardi al fine di aumentare il contributo per il funzionamento degli uffici ICE all'estero.



l'obbligo di pagare: risultano infatti perenti i saldi relativi ai contributi per gli uffici I.C.E. all'estero dal 1980 al 1983, che dovranno essere reiscritti in bilancio una volta che saranno stati approvati i relativi rendiconti.

Anche per il 1985, come per gli esercizi precedenti, dall'analisi delle varie poste di bilancio emerge la prevalente destinazione delle spese a trasferimenti, attraverso i quali peraltro si realizza l'attività istituzionale del ministero.

Lo stanziamento per le spese di funzionamento del ministero (categoria II, III e IV) è stato di 15,1 miliardi dei quali 14,2 impegnati e 13,7 pagati. Lo stanziamento destinato invece ai suddetti trasferimenti è stato di 225,4 miliardi, cioè il 93,7 per cento dello stanziamento globale (nel 1984, 191,5 miliardi, cioè il 93 per cento).

Nell'ambito di questi 225,4 miliardi, sono stati destinati:

a) all'ICE 202,6 miliardi, pari all'89,9 per cento (168,2 nell'84, pari al 91 per cento), totalmente impegnati.

Il dato più rilevante, nella complessiva gestione del ministero è costituito, come negli esercizi precedenti, dall'entità delle spese destinate al funzionamento, cioè all'apparato burocratico interno ed esterno dell'ICE (capitolo 1606 e 1610), che ha assorbito in totale la somma di 151 miliardi, con un incremento, rispetto al 1984 (120,2 miliardi) del 22,5 per cento circa, ben superiore al tasso d'inflazione.

Lo stanziamento invece per le spese promozionali effettuate dall'ICE (capitolo 1611) ha subito un aumento assai contenuto (51,6 miliardi rispetto ai 48 del 1984), pari al 7,5 per cento, mentre sempre nel 1984 rispetto all'anno precedente era stato del 55 per cento (6).

Il rapporto tra le spese di funzionamento e quelle direttamente destinate ai compiti promozionali ha perciò fatto registrare, nell'ICE, un peggioramento passando dal 2,57 del 1984 (mentre nell'83 era stato del 3,15) al 2,93 del 1985;

b) ai centri operativi diversi dall'ICE (capitoli 1602, 1604, 1608 - contributi ad associazioni di produttori, enti fieristici ed organismi similari - legge 1983 del 1954) 6,2 miliardi (2,7 per cento) a fronte dei 5,2 miliardi del 1984. Questa somma è stata impegnata quasi totalmente e i pagamenti sono ammontati a 4 miliardi, di cui 0,8 in conto competenza e 3,2 in conto residui;

c) ai consorzi all'esportazione (capitolo 1612) 12,5 miliardi (5,5 per cento), con un incremento del 25 per cento rispetto allo stanziamento per il 1984 (10 miliardi).

Di tale somma sono stati impegnati 12,45 miliardi e pagati, nel corso dell'esercizio, 5,37.

d) alle Camere di commercio italiane all'estero (capitolo 1607) 2,2 miliardi (1 per cento) a fronte dei 2 miliardi ad esse destinate nel 1984. Ne risultano impegnati 2,15 e pagati 2,09.

e) ai consorzi agro alimentari e turistici (capitolo 1614) di cui all'articolo 10 della legge 394 del 1981, 2 miliardi (0,9 per cento) a fronte dei 3 miliardi destinati ad essi nel 1984. Come nell'esercizio precedente, in cui questo stanziamento passò quasi totalmente in economia (2,77 miliardi) altrettanto è accaduto nel 1985: dei 2 miliardi di stanziamento sono stati infatti impegnati solo 392 milioni.

In misura trascurabile si è esplicitata l'attività dell'unico funzionario delegato del ministero (il consegnatario-cassiere). Essa non offre spunti di interesse: quantitativamente, a fronte di pagamenti per 208,7 miliardi eseguiti con ordinativi diretti sulla gestione della competenza, sono stati eseguiti con ordini di accreditamento pagamenti per 2,8 miliardi, dei quali 2,1 tramite il contabile al portafoglio.

## 2 - Organizzazione dei servizi e del personale

La organizzazione dei servizi non è stata modificata rispetto agli esercizi precedenti e continua ad essere articolata in cinque direzioni generali, che hanno competenza rispettivamente in materia di accordi commerciali, valute, import-export, sviluppo degli scambi e personale e affari generali. Numerosi sono poi i supporti collegiali, non tutti previsti da leggi e resi necessari in prevalenza dalle esigenze di una vasta concertazione e di una intensa previa consultazione con altre amministrazioni pubbliche.

(6) Questo modesto incremento può comportare in termini reali addirittura una riduzione, ove si consideri che una parte delle spese all'estero dell'ICE viene effettuata in dollari, valuta nei cui confronti si è verificato per quasi tutto l'85 un ulteriore peggioramento del rapporto di cambio della nostra moneta.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP-RES)				RESIDUI				
	DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP-RES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC				
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %			
1976	41.987	100	-	0	0	-	0	-	44.958	100	-	38.134	100	-	17.141	100	-	2.328	100	-	
1977	46.300	118	16,7+	0	0	-	0	16,7+	52.263	116	16,2+	49.837	127	21,3+	11.691	68	31,6-	0	0	100,0-	
1978	53.839	129	9,2+	0	0	-	0	5,4+	56.109	123	5,4+	53.788	137	7,9+	9.245	54	20,9-	0	0	-	
1979	64.274	154	18,4+	0	0	-	0	29,2+	71.192	159	29,2+	68.103	177	28,5+	6.794	51	4,9-	0	0	-	
1980	64.100	202	30,9+	0	0	-	0	22,3+	87.002	194	22,3+	82.381	211	28,2+	11.076	64	25,3+	0	0	-	
1981	96.470	231	48,5+	100	100	-	100	48,0+	128.943	287	48,1+	112.446	287	36,5+	24.378	142	128,9+	10.000	429	-	
1982	151.853	364	51,4+	149.827	182	53,0+	155.085	179	21,3+	154.394	343	19,7+	138.769	349	21,6+	37.867	221	56,0+	20.000	859	100,0+
1983	170.454	409	12,2+	172.454	210	15,1+	176.593	204	13,5+	174.726	388	13,2+	147.576	377	7,9+	59.675	348	57,2+	48.000	1716	100,0+
1984	196.875	479	17,3+	220.894	269	17,0+	208.584	238	17,0+	201.022	447	15,0+	190.151	488	28,9+	53.364	311	10,6-	30.000	1288	25,0-
1985	214.830	515	7,4+	256.737	313	18,2+	274.451	317	32,8+	238.028	528	18,4+	241.555	617	27,0+	42.088	248	21,1-	6.500	279	78,3-

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	150	100	-	0	0	-	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-
1977	0	0	100,0-	0	0	-	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-
1978	0	0	-	0	0	-	0	-	294	-	-	0	-	-	294	16	63,8-	0	0	100,0-
1979	0	0	-	0	0	-	0	-	148	-	-	0	-	-	148	6	65,9-	0	0	-
1980	0	0	-	0	0	-	0	-	148	-	-	0	-	-	148	6	65,9-	0	0	-
1981	0	0	-	0	0	-	0	-	290	-	-	0	-	-	290	6	65,9-	0	0	-
1982	0	0	-	0	0	-	0	-	277	-	-	0	-	-	277	6	65,9-	0	0	-
1983	4	3	-	4	4	-	4	-	208	-	-	0	-	-	208	6	65,9-	0	0	-
1984	4	3	0,0+	4	4	-	4	-	105	-	-	0	-	-	105	6	65,9-	0	0	-
1985	4	3	0,0+	4	4	-	4	-	85	-	-	0	-	-	85	6	65,9-	0	0	-

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

ANNO BASE COMP = 1978 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE



## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L' ESTERO

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%
<b>TOTALE GEN.</b>													
1980	88.963	4,12	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	83.465	93,82	46	0,05	5.452	6,13
1981	131.899	82,30	3,68	0,16	0,00	0,00	0,02	113.628	86,15	24	0,02	18.247	13,83
1982	159.901		82,50	3,31	0,13	0,00	6,25	147.421	92,20	0	0,00	12.480	7,80
1983	177.864			79,94	2,50	7,82	6,50	160.544	90,26	6.500	3,65	10.820	6,08
1984	205.887				90,15	2,60	2,60	190.962	92,75	9.821	4,77	5.105	2,48
1985	240.905					88,15	88,15	212.356	88,15	25.767	10,70	2.781	1,15
<b>TITOLO 1</b>													
1980	88.665	4,13	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	83.177	93,81	46	0,05	5.442	6,14
1981	131.672	82,27	3,68	0,16	0,00	0,00	0,02	113.401	86,12	24	0,02	18.247	13,86
1982	159.683		82,48	3,31	0,14	6,26	6,26	147.214	92,19	0	0,00	12.479	7,81
1983	177.699			79,93	2,50	7,83	6,56	160.384	90,26	6.500	3,66	10.815	6,09
1984	205.774				90,14	2,61	2,61	190.849	92,75	9.821	4,77	5.105	2,48
1985	240.810					88,14	88,14	212.261	88,14	25.767	10,70	2.781	1,15
<b>TITOLO 2</b>													
1980	299	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	288	96,53	0	0,00	10	3,47
1981	227	97,98	2,01	0,00	0,00	0,00	0,00	227	100,00	0	0,00	0	0,00
1982	208		99,30	0,00	0,00	0,00	0,00	207	99,30	0	0,00	1	0,70
1983	165			96,98	0,00	0,00	0,00	160	96,98	0	0,00	5	3,02
1984	114				100,00	0,00	0,00	114	100,00	0	0,00	0	0,00
1985	95					100,00	100,00	95	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

Tale assetto risale nella sostanza all'immediato dopoguerra e mal si concilia con l'ampiezza sempre crescente delle relazioni commerciali dell'Italia.

La consistenza numerica del personale in servizio, 475, è lievemente diminuita rispetto al 1984 e continua ad essere caratterizzata da una presenza preminente di personale della ex carriera direttiva - 102 unità compresi 42 dirigenti (di cui 6 fuori ruolo) e da una netta prevalenza di personale delle ex carriere esecutiva e ausiliaria (rispettivamente 274 e 70 unità), mentre trascurabile, 29, è il numero degli impiegati appartenenti alla ex carriera di concetto (7).

Carenze si sono manifestate nello svolgimento da parte dell'amministrazione dei compiti di vigilanza e controllo che le spettano in relazione alla sua attività contributiva, carenze che appaiono anzi aggravate nel 1985 anche in considerazione del maggior impegno che si era mostrato in tale campo negli ultimi esercizi.

La spesa per le missioni all'estero del personale è diminuita dai 616 milioni dell'84 a 533 milioni (ma si ricorda che nel 1983 era stata di 345 milioni e quindi nell'anno successivo s'era verificato un incremento del 78 per cento). Tali missioni, effettuate in vari paesi per seguire manifestazioni promozionali finanziate dal ministero ed acquisire elementi conoscitivi sull'organizzazione e gli esiti della presenza in esse dell'Italia solo raramente risultano finalizzate alla effettuazione di controlli amministrativo-contabili (8).

Stazionaria è poi la spesa per le missioni all'interno (impegnati 70,3 milioni rispetto ai 67 dell'esercizio precedente): al riguardo si rilevano l'aumento delle diarie e la non molto frequente richiesta di rimborso delle spese di alloggio, nel quadro di una limitata presenza dei dipendenti anche alle manifestazioni svoltesi in Italia e connesse con i fini istituzionali del ministero. I compensi per lavoro straordinario relativo agli uffici dell'amministrazione (capitolo 1018) sono aumentati anche a seguito dell'approvazione di taluni progetti finalizzati di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 344/83, fino a superare i livelli precedenti: nel 1985 risultano impegnati 517 milioni rispetto ai 248 del 1984 e ai 427 del 1983. Sul capitolo 1004, relativo ai compensi per lavoro straordinario corrisposti agli addetti agli uffici di diretta collaborazione con il ministro, si è registrato invece un aumento piuttosto contenuto delle somme erogate (impegnati 432 milioni contro i 406 del 1984), connesso non tanto a maggiori prestazioni, quanto ai livelli retributivi del personale impiegato, che peraltro è nel 1985 diminuito rispetto all'anno precedente (rispettivamente 81 e 91 unità di personale).

Lo stanziamento relativo ai compensi per speciali incarichi, già ampiamente inutilizzato nel 1984, nel quale erano stati conferiti tre incarichi di studio (con impegno di 4,7 milioni nello stanziamento di 15,4 milioni), e quantificato in 15 milioni per il 1985, è stato portato totalmente in economia. Di poco superiore a quella dell'esercizio 1984 è stata poi la spesa per il pagamento di compensi per lavoro straordinario ed indennità di missione da corrispondere al personale di enti pubblici ed istituti di credito, (da utilizzare ai sensi della legge 394/81 nella misura massima di cinque unità); di tale personale sono state utilizzate tre unità in modo continuativo e una quarta è stata chiamata solo per quattro mesi, il che ha comportato una spesa complessiva di 57 milioni circa (nel 1984 era stata di 53,5).

In tema di personale, la Corte ha ammesso al visto un gruppo di provvedimenti relativi all'inquadramento di impiegati provenienti da enti disciolti nel ruolo speciale previsto dalla legge 33 del 1980 ed istituito presso il ministero con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1982 (9).

### 3 - Attività istituzionale

I riflessi finanziari dell'attività istituzionale del ministero, come s'è visto, si concretano, per la massima parte del suo stanziamento di bilancio, in trasferimenti ad organismi esterni per il loro funziona-

(7) Nel 1984 la consistenza complessiva era di 482 unità, di cui 103, compresi 43 dirigenti, della ex carriera direttiva, 280 e 71 rispettivamente delle ex carriere esecutiva e ausiliaria, 28 della ex carriera di concetto.

Va poi rilevato che scarsa resta ancora l'influenza del nuovo inquadramento funzionale di cui alla legge 312/80, in quanto non ha ancora avuto effetto la determinazione dei profili professionali previsti dall'articolo 3 di detta legge: l'amministrazione pertanto ha in sostanza continuato a tener conto, dal punto di vista operativo, delle qualifiche del vecchio ordinamento.

(8) Nel 1984, pur se in un solo caso, il funzionario in missione aveva avuto l'incarico "anche" di effettuare controlli amministrativo-contabili. Nel 1985 questa forma di verifica non si è mai realizzata.

(9) Sezione del controllo - Del. n.1520 del 7 febbraio 1985.

mento e per la promozione dell'interscambio. Essi presentano nel 1985 uno svolgimento non dissimile da quello avuto nel 1984. Così come irrisolti sono rimasti molti dei problemi posti in rilievo nelle relazioni precedenti.

Sul piano generale - e per quanto riguarda l'ICE, che, si è già precisato, di questi trasferimenti è il massimo beneficiario - va ribadito che il ministero, oltre ad attuare in misura modesta il controllo ispettivo che gli compete, continua, come negli esercizi precedenti, a non dedicare l'attenzione dovuta alle esigenze del controllo sui rendiconti amministrativi (uffici all'estero ed attività promozionale); nel 1985 l'amministrazione ha infatti ulteriormente rallentato la presentazione alla Corte dei rendiconti suddetti.

Emerge quindi al riguardo una insufficienza operativa crescente del ministero, nonostante i ripetuti solleciti rivolti dalla Corte nella fase istruttoria del controllo. Ne derivano infatti, da un lato, la mancata verifica della conformità a legge dell'intera spesa destinata nell'ultimo quinquennio alla promozione e dall'altro la impossibilità per il ministero di disporre di un quadro conoscitivo esauriente sulla concreta destinazione della spesa.

Nell'ambito in particolare delle attività promozionali, occorre distinguere tra quelle anteriori e quelle posteriori all'emanazione della legge 71 del 1976. Per le prime, l'amministrazione è riuscita a completare l'esame e l'invio alla Corte dei rendiconti relativi agli incarichi commessi all'istituto sino al giugno 1976 e pertanto - pur restando da definire cinque rendiconti per i quali nel corso dell'esercizio in esame sono stati mossi rilievi istruttori - può dirsi che risulta ormai concluso il controllo sull'attività promozionale anteriore alla emanazione della legge suindicata.

Per le seconde (10) si rileva che sull'ultimo rendiconto trasmesso è ancora in corso il procedimento istruttorio del controllo in relazione a varie carenze documentali, per le quali non è possibile, riguardo a molte iniziative, né cogliere la connessione delle spese rendicontate con le manifestazioni promozionali né comprendere le esigenze per le quali alcune spese sono state effettuate. È inoltre risultato che alcune iniziative, cosiddette semiprivatistiche, sono state realizzate aggiungendo allo stanziamento statale un contributo forfettario richiesto alle ditte partecipanti; in alcuni casi, il totale delle somme erogate all'ICE dal ministero e da tali ditte ha superato la spesa sostenute dall'istituto e tale avanzo, invece di essere portato in diminuzione al contributo statale o rimborsato alle ditte, è stato inserito tra le entrate nel bilancio dell'istituto stesso. Si è infine rilevato non solo che le valutazioni iniziali di spesa sono state eccessive, e che quindi una parte considerevole della somma destinata alla promozione è rimasta non utilizzata (2,4 miliardi pari al 24 per cento), ma anche che l'ente ha restituito tali somme in varie riprese senza corrispondere interessi. Recentemente l'amministrazione ha fornito alcune indicazioni sullo stato dei rendiconti della promozione non ancora trasmessi alla Corte (11).

È da ricordare infine che, sempre relativamente all'attività promozionale per il 1985, la spesa è articolata secondo le tabelle 1 e 1 bis allegate a cui si fa rinvio.

Passando ora agli organismi diversi dall'ICE, che ricevono contributi dal ministero, sulla cui entità nel 1985 si è già riferito, si può osservare quanto segue:

1) La situazione dei centri operativi - per lo più associazioni di produttori ed enti fieristici - che ricevono i contributi in base alla legge 1083/S4, è più o meno analoga a quella degli esercizi precedenti. Quantitativamente tali interventi rappresentano una quota sempre più marginale della spesa promozionale complessiva

(10) Nel sistema introdotto dalla legge 71/76 il Ministro redige all'inizio di ciascun anno il programma promozionale che deve essere attuato dall'ICE; questo a sua volta stabilisce in via autonoma le modalità di attuazione delle singole iniziative e trasferisce immediatamente all'istituto l'intera somma iscritta sul capitolo.

(11) L'amministrazione ha riferito che: 1) i decreti di approvazione dei rendiconti 1978 e 1979 sono stati trasmessi alla ragioneria centrale presso il ministero, che li avrebbe però restituiti per gli stessi motivi precisati dal controllo della Corte sui rendiconti degli anni 1976 e 1977; 2) il rendiconto relativo al 1980 è in esame presso il ministero, ma non è stato inoltrato, in attesa della soluzione della problematica relativa ai rilievi concernenti gli anni precedenti; 3) il rendiconto 1981 sarebbe stato trasmesso solo parzialmente dall'ICE, che avrebbe assicurato il completamento nei primi mesi del 1986; 4) i rendiconti relativi agli anni 1982/84 non sono ancora stati trasmessi dall'ICE, nonostante il decorso dei termini fissati dai singoli provvedimenti di approvazione dei programmi.

dell'amministrazione; sul piano qualitativo essi presentano invece aspetti di interesse, atteso che si tratta di contributi che non subiscono la mediazione di un apparato burocratico a fini generali e quindi raggiungono direttamente le finalità del settore di spesa; in più, si nota che la presentazione dei rendiconti e il controllo ministeriale delle spese effettuate avvengono con sufficiente rapidità, tanto da consentire la liquidazione del contributo in tempi non eccessivamente lunghi (quasi mai superiori ai dodici mesi dalla deliberazione della spesa). Permangono tuttavia alcuni aspetti negativi, come l'insufficiente motivazione delle esigenze a fronte dei quali sono stati concessi i contributi e la mancanza di coordinamento nei casi in cui sono finanziate - da amministrazioni o enti pubblici - altre voci di spesa relative alla medesima iniziativa.

2) Il settore delle Camere di commercio italiane all'estero, dopo un lungo periodo di stazionarietà, è stato oggetto di una certa rivitalizzazione, iniziata nel 1984 e proseguita nell'esercizio in esame (12). Si rileva in proposito che i provvedimenti concessivi dei contributi, anche per l'ampia discrezionalità attribuita per essi al ministero, contengono motivazioni generiche e prive di riferimenti alla concreta operatività degli organismi che ne beneficiano. È sempre presente, come già rilevato dalla Corte la coesistenza, in medesime aree geografiche, delle Camere di commercio, degli uffici dell'ICE e degli uffici commerciali delle ambasciate. A tale riguardo tuttavia il ministero ha sostenuto la utilità delle camere di commercio quali ulteriore supporto delle attività di informazione e assistenza nel settore del commercio estero.

3) I contributi ai consorzi all'esportazione hanno presentato anche nel 1985 aspetti molto interessanti e riscosso notevole successo presso gli operatori. Trattasi infatti di una forma di agevolazione che ha immediata incidenza sulla realtà economica, in quanto essa perviene ai produttori direttamente, mobilitando una quantità di energie produttive locali verso forme associative che consentono alle piccole e medie imprese più facili sbocchi sul mercato internazionale. Il numero totale dei consorzi finanziati nel 1985 è stato di 205 contro i 173 dell'esercizio precedente; ad essi sono risultate associate 7037 imprese, con un numero medio di 34 imprese per consorzio (nel 1984 risultavano consociate 6133 imprese, con un numero medio di 35 imprese per consorzio). Tredici di tali consorzi sono ubicati nel mezzogiorno (nel 1984 erano otto).

Anche nell'esercizio in esame, come in quelli precedenti l'amministrazione ha portato a termine un positivo lavoro nell'attuazione di questo tipo di intervento, sebbene si siano notati i consueti ritardi nell'adozione dei provvedimenti e nella emissione dei titoli di spesa e i non sempre sufficienti esami della congruità delle spese risultanti dai conti profitti e perdite (13).

La circostanza che questa forma di sostegno sia l'unica ad aver dato risultati realmente positivi, fra quelle introdotte dalla normativa del 1981, induce a ritenere che quanto prima ne sarà disposto il rifinanziamento, atteso che l'operatività dello stanziamento è venuta meno proprio con l'anno 1985 (la legge istitutiva riguardava il quinquennio 1981/1985) (14).

4) Come si è già accennato, l'intervento previsto nell'articolo 10 del decreto legge 251 del 1981 come convertito nella legge 394 del 1981, concernente contributi ai consorzi per imprese alberghiere e turistiche e contributi per consorzi per l'esportazione di prodotti agro-alimentari, non è riuscito assolutamente a decollare. Nessuna iniziativa sembra aver la surriferita norma incentivato, dal momento che i pochi beneficiari (nel 1985: 10 contributi ad imprese alberghiere e turistiche, e uno ad imprese alimentari; nel 1984 rispettivamente sei e uno), sono tutti consorzi costituiti prima dell'entrata in vigore della legge 394 (15).

(12) Nel 1984, oltre a un consistente aumento percentuale dello stanziamento dei contributi erogati alle dette Camere rispetto al 1983 (60 per cento), furono riconosciute quattro nuove Camere di commercio (Bangkok, Barcellona, Bruxelles e San José di Costa Rica).

(13) L'amministrazione ha sempre interamente recepito i pareri espressi dall'apposito comitato ministeriale; i contributi concessi sono variati dal 60 al 100 per cento dell'importo massimo erogabile ai sensi dell'articolo 13 della legge 240/81.

(14) Si segnala in proposito che è all'esame della Camera dei deputati dal 23 maggio 1985 in sede legislativa la proposta di legge parlamentare "Interventi di sostegno per i consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali e artigiane" (atto Camera n.2774). Essa è stata già approvata dal Senato in un testo che unificava tre originarie proposte (n.367, 406, 539 atti Senato).

(15) La stessa applicazione della norma d'altronde comporta talune difficoltà, sia perchè non è facile isolare, tra le attività delle imprese alberghiere e turistiche, quelle volte esclusivamente ad incrementare la domanda estera, sia perchè la determinazione della misura del contributo è rapportata alle sole spese del personale.

PAGINA BIANCA



## Capitolo VII

## MINISTERO DELLA DIFESA

## 1 - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

## a) Considerazioni generali

L'amministrazione della difesa si trova ancora a dover far fronte ai noti e persistenti problemi di ristrutturazione organizzativa e di provvista di mezzi finanziari quali emergono dal "libro bianco" e dalle note aggiuntive al bilancio degli ultimi due anni.

Sotto la spinta di talune esigenze di preminente interesse (la situazione di conflitto dell'area mediterranea), si è riproposto il problema del vertice politico della difesa nazionale e del ruolo centrale del Consiglio supremo di Difesa (1), come sede istituzionale per la definizione delle direttive generali di politica militare e di difesa.

Nel campo della cooperazione internazionale, numerosi sono stati i "memorandum" di intesa, di cui si farà più oltre cenno, anche in relazione ai connessi problemi contabili, e gli accordi bilaterali con i paesi atlantici ed anche al di fuori dell'Alleanza che hanno posto in evidenza come dalla produzione su licenza degli anni trascorsi si sia ormai prevalentemente passati a forme di coproduzione e di interscambio nei vari settori dell'industria bellica (2).

La partecipazione italiana peraltro è resa difficoltosa dalla lentezza delle procedure contrattuali che non sono in linea con la evoluzione della cooperazione internazionale e che impongono tempi di approvazione notevolmente superiori a quelli impiegati dagli altri partners. Sotto questo aspetto l'amministrazione della difesa è particolarmente interessata al disegno di legge (3) sulle acquisizioni pubbliche di prodotti ad alta tecnologia, sul quale la Corte dei conti fin dal maggio 1982 espresse il parere di competenza, al fine di soddisfare con adeguato strumento normativo la crescente richiesta di materiali, impianti ed apparecchiature altamente sofisticate non solo nell'ambito del mercato nazionale ma, come con sempre maggiore frequenza avviene, anche nell'ambito dei rapporti di scambio con paesi esteri. Con tale normativa verranno a meglio definirsi i limiti temporali sulla resa del conto dei prodotti acquisiti all'estero per i quali attualmente si rilevano situazioni di grave ritardo.

Nell'ambito della contrattualistica militare non si sono ancora verificate nel 1985 quelle condizioni più volte auspiccate dalla Corte e che hanno trovato conferma in sede di conferenza nazionale sull'industria per la difesa (4) secondo cui da parte degli organi programmatori si dovrebbe tendere ad una razionalizzazione degli approvvigionamenti che vanno inquadrati nel contesto generale della politica industriale e di sviluppo tecnologico, ad una riduzione dei tempi di definizione degli atti e delle fasi del processo decisionale, ad una realizzazione del principio di economicità non più basato esclusivamente sul puro e semplice acquisto

(1) La composizione del Consiglio supremo di difesa è fissata dalla legge istitutiva 28 luglio 1950 n. 624.

(2) Fra gli accordi di cooperazione militare bilaterale va ricordato il programma per la realizzazione di un nuovo caccia tattico leggero denominato AMX cui è associato il Brasile mentre altri accordi, oltre che con i paesi della NATO, sono stati di recente siglati con la Cina, l'India e la Jugoslavia. Numerosi sono poi i programmi di cooperazione Europa-U.S.A. in cui l'Italia è spesso in posizione trainante. Va segnalato anche il maggiore interesse delle industrie nazionali (IRI ed EFIM hanno concordato programmi comuni) verso la cooperazione. I progetti nazionali (circa 90) sono stati raggruppati in 28 programmi di cooperazione tecnologica (cooperative technological programs) sulla base delle caratteristiche comuni da essi presentate. Allo stato attuale i primi 6 risultano entrati in fase operativa.

(3) Atto Camera n. 1768 concernente "disciplina delle procedure contrattuali dello Stato per l'esecuzione di programmi di ricerca e per l'acquisizione di programmi ad alta tecnologia.

(4) La conferenza è stata organizzata a Roma dal ministro della difesa su invito delle Commissioni parlamentari competenti nei giorni 3 e 4 luglio 1984.

al prezzo di offerta più basso. Tali criteri di condotta rivestono particolare rilevanza in un'amministrazione come quella della difesa i cui oneri per l'acquisto di beni e servizi assorbono circa il 60 per cento della spesa dell'intero bilancio statale relativa a tale aggregato.

Gli obiettivi di ammodernamento stabiliti dalle leggi promozionali degli anni 1975-1977 sono stati solo in parte realizzati, dal momento che per effetto dei costi crescenti, gli oneri sono risultati di gran lunga superiori alle assegnazioni iniziali. Da ciò deriva l'esigenza di procedere, specie per l'Esercito, ad una più realistica ristrutturazione, non potendosi i programmi iniziati lasciare a metà e dovendosi questi adeguare alle nuove più avanzate tecnologie.

In tale contesto, tenuto conto delle risorse disponibili, si impone l'esigenza di un radicale riordinamento dell'area territoriale, delle infrastrutture logistiche e della c. d. area industriale della difesa, considerato che quest'ultima, in particolare, è in grado di soddisfare solo in parte alle esigenze di revisione e di riparazione dei mezzi e dei sistemi d'arma e limitatamente ai settori di attività meno specialistici. Di recente talune modifiche regolamentari riguardanti gli stabilimenti e gli arsenali militari a carattere industriale (decreto Presidente della Repubblica 23 gennaio 1986, n. 94) hanno portato soltanto 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.

I più recenti documenti cui si è innanzi fatto riferimento prefigurano una ripartizione funzionale delle forze terrestri, navali ed aeree distinguendole, a seconda della loro destinazione, in cinque missioni operative che sono state qualificate interforze e che sono prevalente espressione di un indirizzo programmatico volto ad affermare il principio, di più recente acquisizione, di integrazione interforze.

L'assetto da dare alle missioni operative è ancora in fase di approfondimento, in quanto operazione da collegarsi, nella programmazione degli obiettivi, ad una migliore determinazione - sulla base di un disegno di legge governativo presentato nel settembre 1985 (5) - dei poteri di vertice delle FF.AA. e delle linee di comando operativo. L'insieme dei problemi si collega a sua volta alla ricerca di una migliore funzionalità della struttura centrale e periferica di supporto, volta a sostenere in forma economica ed efficiente il settore operativo.

Con la nota aggiuntiva al bilancio 1986 si è avvertita l'esigenza di consentire una migliore comprensione dei dati contabili contenuti nel bilancio legandoli alla realtà operativa e sono stati così indicati i costi previsionali di ciascuna missione relativi al personale, all'esercizio e all'ammodernamento dei mezzi e dei materiali (6).

(5) Atto Camera n. 1489 concernente "Norme per il riordinamento della struttura militare centrale e periferica della difesa e per la revisione delle procedure amministrative".

(6) Nella nota aggiuntiva al bilancio 1986 le previsioni di spesa delle 5 missioni operative sono così indicate:

(in miliardi)

	Difesa Nord Est	Difesa Marittima	Difesa aerea	Difesa territor.	Supp.tecnico logistico addestrativo	totale
Personale	1065	354	477	720	3138	5754
Esercizio	743	517	547	716	1494	4017
Investimento	1335	925	980	357	1021	4618
Totale	3143	1796	2004	1793	5653	14389

Inoltre sono previsti 287 miliardi per i Carabinieri e 343 miliardi per funzioni esterne alla difesa.

Il nuovo linguaggio “per missioni operative interforze” postula una più attuale architettura del bilancio militare al fine di consentire, secondo le indicazioni dell’articolo 4, 4° comma, della legge di riforma contabile n. 468 del 1978, un’analisi della spesa per programmi e, ove siano specificati, per progetti. Trattasi nella sostanza di modificare la metodologia di gestione del bilancio rendendo recettive le voci finanziarie alle esigenze operative, in un contesto programmatico di medio-lungo periodo.

Al fine di consentire la programmazione degli acquisti e delle attività di ricerca è stato di recente proposto di predeterminare il limite della spesa militare secondo una quota del reddito nazionale (7). La proposta, indipendentemente dalle valutazioni che saranno effettuate, presuppone comunque, una revisione dei metodi di utilizzazione degli stanziamenti destinati alla difesa del Paese, al fine di pervenire ad una pianificazione a medio termine, da rivedere periodicamente e da aggiornare e modificare con il mutare delle circostanze.

#### b) Note sullo stato di previsione e procedure contabili

Anche nel 1985 la legge di bilancio ha riprodotto (articolo 14) alcune disposizioni che la Corte nelle precedenti relazioni ha ritenuto estranee alle finalità della stessa, quali quelle autorizzative delle gestioni fuori bilancio operanti nell’ambito del ministero della difesa, quelle che tendono ad integrare e a ricondurre a criteri comuni le speciali procedure adottate dai comitati previsti dalle leggi promozionali, quelle che rinviando, per quanto riguarda le spese per infrastrutture multinazionali poste a carico del capitolo 4001, alle procedure NATO di esecuzione delle gare internazionali.

Lo stato di previsione del ministero della difesa per il 1985 ha registrato alcune variazioni nella sua struttura tradizionale. Sono stati istituiti gli appositi capitoli 1086 e 4624 (Arma dei Carabinieri) concernenti spese telefoniche che prima erano commiste alle spese d’ufficio e a quelle postali e telegrafiche; è stata anche modificata la denominazione del capitolo 1615 nel quale non sono più comprese talune indennità ora abolite a seguito della introduzione del compenso incentivante la produttività. Sono stati inoltre soppressi alcuni capitoli riguardanti acquisti di beni e servizi, le cui esigenze nella generalità dei casi trovavano già corrispondenza in voci di spesa simili racchiuse in altri capitoli della stessa rubrica (8).

Nel corso dell’esercizio è stato istituito il capitolo 1130 concernente le spese di funzionamento dell’Ufficio di segreteria del Consiglio supremo di difesa che prima venivano imputate al generico capitolo 1082. In dipendenza dell’entrata in vigore della legge 27 giugno 1985, n.325 che ha previsto oneri per l’ammodernamento del servizio dei fari e dei segnalamenti marittimi, è stato inoltre istituito l’apposito capitolo 8101. Con la legge di assestamento n.666 del 1985 sono state infine modificate le denominazioni del capitolo 1832 inserendovi tra gli altri oneri anche quelli per indennità e compensi per assistenza o salvataggio e del capitolo 4597 che ora comprende tra le varie spese sostenute dalle Scuole allievi Ufficiali anche quelle per pubblicazioni militari.

#### c) Considerazioni sulla gestione

Nel corso dell’esercizio 1985 la dotazione iniziale di competenza dello stato di previsione del ministero, pari a 16.380 miliardi si è incrementata dell’8,5 per cento risultando in definitiva pari a miliardi 17.768.

La dotazione iniziale di cassa (15.879,4 miliardi) è stata incrementata, per effetto delle variazioni intervenute nell’anno, di 1.334 miliardi (+8,4 per cento); le previsioni definitive sono ammontate infatti a 17.213 miliardi.

(7) Dichiarazioni rese dal ministro della difesa alla commissione difesa Camera (bollettino commissioni dell’11 dicembre 1985) in sede di esame dello stato di previsione per l’anno finanziario 1986.

(8) Trattasi dei capitoli 1835 e 1839 che rientrano nella competenza della direzione generale delle costruzioni, armi e armamenti navali, del capitolo 1875 amministrato dalla Direzione generale degli armamenti aeronautici e spaziali e del capitolo 2101 facente capo alla direzione generale della motorizzazione. Anche il capitolo 4006 concernente la ricostruzione e ripristino di mezzi e scorte di materiali, ed il reintegro delle attrezzature e dei macchinari impiegati nei servizi di soccorso espletato in occasione del sisma del novembre 1980, è stato soppresso “per insussistenza dei residui da pagare”.

La spesa complessiva, in termini di impegni, è ammontata a miliardi 17.666,2 a fronte di miliardi 16.135,3 dell'esercizio precedente, con un incremento del 9,5 per cento.

Nell'ultimo triennio gli impegni hanno registrato i seguenti ritmi di crescita:

(in miliardi di lire)

Esercizi	Impegni	% di incremento
1982	10.943,6	-
1983	12.962,9	18,5
1984	16.135,3	24,5
1985	17.666,2	9,5

La percentuale di incremento del 1985 è la minore tra quelle registrate nell'ultimo triennio e il dato appare particolarmente significativo se riferito all'esercizio 1984.

Le spese di parte corrente sono ammontate a miliardi 17.470,3 (15.920 nell'esercizio precedente) con un incremento, rispetto al 1984, del 9,7 per cento. Le spese della parte in conto capitale (196 miliardi) hanno per contro registrato un decremento del 8,8 per cento rispetto al 1984 (miliardi 215).

Sotto il profilo della classificazione economica, la parte preminente della spesa corrente è stata assorbita, come negli anni precedenti, dagli oneri per l'acquisto di beni e servizi, passati da 8.455 a 9.397 (+11,1 per cento), cui hanno fatto seguito le spese per il personale in attività di servizio che, rispetto all'esercizio precedente (miliardi 6.423) sono ammontate nel 1985 a 6.856 miliardi (+6,7 per cento).

Anche i trasferimenti di parte corrente hanno registrato un notevole incremento, essendo la relativa spesa passata da 234 a 253 miliardi (+8,1 per cento).

I residui complessivi sono stati nel 1985 pari a 8.329,2 miliardi (6.737 miliardi nel 1984) con un incremento del 23,6 per cento sull'esercizio precedente.

I residui di stanziamento che erano stati di 1.414 miliardi nel precedente esercizio hanno registrato nel 1985 un accumulo più basso (miliardi 923) con particolare riferimento ai capitoli 4011, 4031 e 4051 che attengono all'ammmodernamento delle componenti terrestri, navali e aeronautiche delle Forze Armate.

Il totale dei pagamenti (competenze e residui) è assommato a 15.910,6 miliardi (14.145,3 nell'esercizio precedente), di cui 10.881,3 sono stati erogati a mezzo ordini di accreditamento, 5.026,5 con mandati diretti e 2,8 con ruoli di spesa fissa.

Il sistema di gestione mediante funzionari delegati è risultato nettamente prevalente (68,1 per cento) secondo una costante tipica del bilancio di difesa.

Nel corso dell'anno sono pervenuti alla Corte 67.543 rendiconti (60.646 nell'esercizio precedente) per un importo di 8.354,1 miliardi (a fronte dei 7.590,4 del 1984). Nella trasmissione degli stessi si sono riscontrati ritardi da parte di alcune direzioni di amministrazione; ancora più accentuati sono i ritardi, come si dirà in seguito, nella rendicontazione delle spese all'estero.

## 2 - Gestioni fuori bilancio

In attesa di un più confacente assetto normativo che tenga conto anche della tipologia delle varie gestioni, la legge di approvazione del bilancio ha autorizzato, come per gli anni precedenti, le gestioni relative ad attività assistenziali e ricreative del ministero della difesa, che sono assoggettate alla disciplina dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

La formula gestoria, adottata per tale tipo di attività assistenziale si rivela adeguata allo scopo per l'autonomia finanziaria e patrimoniale di cui godono le gestioni fuori bilancio che le rende indipendenti dai normali canali logistici con cui si provvede agli approvvigionamenti militari. La richiamata mancanza di

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI  
(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI						PAGAMENTI (COMP+RES)						RESIDUI					
	INIZIALI			DEFINITIVE			INIZIALI			DEFINITIVE			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP+RES)			AL 31 DICEMBRE			STANZ. AL 31 DIC.								
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %						
1976	2.828	100	-	3.236	100	-	0	0	-	0	0	-	3.228	100	-	2.910	100	-	1.342	100	-	324	100	-						
1977	3.498	128	19,5+	3.900	121	29,5+	0	0	-	0	0	-	3.881	121	20,9+	3.663	126	25,9+	1.927	112	12,1+	429	132	32,4+						
1978	4.276	149	22,2+	4.818	143	18,4+	0	0	-	0	0	-	4.598	143	18,0+	3.884	133	5,5+	2.215	163	45,1+	470	145	5,8+						
1979	5.040	172	18,1+	5.872	181	21,2+	0	0	-	0	0	-	5.830	181	27,8+	5.181	178	34,1+	2.821	207	27,3+	710	222	52,8+						
1980	5.733	198	13,5+	7.122	228	21,3+	5.538	100	-	7.129	100	-	7.161	221	21,8+	6.878	228	28,9+	3.189	234	13,8+	313	96	56,4-						
1981	7.419	253	29,4+	8.612	266	20,9+	7.282	131	31,5+	8.157	114	14,4+	8.421	202	18,6+	7.807	271	18,1+	3.828	267	14,1+	305	94	2,5-						
1982	9.708	334	31,9+	10.839	335	25,8+	9.988	173	31,3+	10.994	149	29,8+	10.787	325	28,1+	10.301	354	36,9+	3.930	289	8,0+	245	76	19,5-						
1983	11.464	392	17,4+	12.871	398	18,8+	11.487	288	20,3+	12.778	178	20,6+	12.781	397	18,6+	12.823	412	18,7+	4.588	328	16,9+	666	203	167,9+						
1984	13.028	465	18,8+	15.089	494	28,2+	13.242	239	15,2+	15.571	219	21,8+	15.820	404	24,8+	14.065	401	16,5+	6.480	474	40,5+	1.276	394	94,3+						
1985	16.210	554	19,0+	17.572	543	8,9+	15.689	283	18,3+	16.878	230	9,0+	17.070	543	9,7+	15.794	543	12,8+	7.978	586	23,5+	719	222	43,8-						

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	29	100	-	29	100	-	0	0	-	0	0	-	28	100	-	23	100	-	00	100	-	53	100	-
1977	32	110	9,5+	54	187	87,2+	0	0	-	0	0	-	54	187	66,5+	22	87	3,5-	115	128	28,3+	91	171	71,0+
1978	30	131	19,3+	39	134	29,3-	0	0	-	0	0	-	39	134	28,0-	14	59	30,5-	139	155	29,9+	100	203	18,5+
1979	71	245	67,7+	89	305	128,9+	0	0	-	0	0	-	88	305	129,0+	20	85	42,6+	204	227	46,4+	149	280	38,3+
1980	47	165	32,8-	37	127	58,3-	58	100	-	73	100	-	37	127	58,3-	58	215	153,3+	172	191	15,6-	98	105	34,1-
1981	82	288	73,5+	66	228	78,6+	86	157	58,8+	74	182	1,6+	66	228	79,8+	58	258	16,4+	175	194	1,6+	63	117	38,5-
1982	152	528	64,8+	158	542	137,3+	138	242	54,1+	138	178	78,1+	158	542	137,3+	105	455	82,2+	213	237	21,8+	54	101	13,7-
1983	185	641	21,3+	182	638	16,4+	192	342	41,8+	231	318	78,9+	182	638	16,4+	175	756	86,2+	218	240	1,8+	59	110	8,8+
1984	200	694	8,2+	215	740	18,4+	203	469	36,9+	230	325	21+	215	746	18,4+	148	807	19,8-	277	388	28,8+	139	280	138,0+
1985	178	591	14,8-	196	676	8,1-	211	375	20,0-	255	324	0,1-	196	678	9,1-	116	594	16,9-	351	390	28,8+	284	383	47,3+

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILLIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP.+RES)			RESIDUI					
	INITIAZI		DEFINITIVE				INITIAZI		DEFINITIVE															
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %			
1976	2.957	100	-	3.265	100	-	0	0	0	0	0	0	3.240	100	-	2.934	100	-	1.452	100	-	377	100	-
1977	3.531	110	19,4+	3.954	121	21,1+	0	0	0	0	0	3.945	121	21,4+	3.866	128	25,9+	1.942	113	13,1+	520	138	37,9+	
1978	4.314	146	22,2+	4.657	143	17,8+	0	0	0	0	0	4.676	142	17,3+	3.678	132	5,2+	2.355	162	43,4+	570	153	11,2+	
1979	5.119	173	18,7+	5.980	183	20,0+	0	0	0	0	0	5.978	182	27,9+	5.201	177	34,1+	3.825	260	20,5+	867	230	50,0+	
1980	5.760	195	12,9+	7.159	219	20,1+	5.995	100	100	7.201	100	100	7.137	220	20,6+	6.729	226	29,4+	3.391	231	11,1+	411	109	62,6-
1981	7.501	254	29,8+	8.670	266	21,2+	7.370	132	31,7+	8.231	114	14,3+	8.487	261	18,9+	7.945	271	18,1+	3.813	263	13,5+	387	97	10,7-
1982	9.918	335	32,2+	10.995	337	26,7+	9.695	173	31,5+	10.723	149	30,3+	10.944	337	28,8+	10.487	355	31,0+	4.143	295	8,6+	299	79	16,6-
1983	11.849	394	17,5+	13.053	400	18,7+	11.889	209	20,8+	13.007	181	21,3+	12.963	389	16,5+	12.195	416	17,2+	4.813	331	16,2+	715	190	139,1+
1984	13.820	467	18,6+	15.204	486	24,1+	13.505	241	15,5+	15.607	219	21,5+	18.135	497	24,5+	14.145	482	18,0+	6.737	464	40,0+	1.414	375	97,7+
1985	16.300	554	16,5+	17.760	544	9,7+	16.679	294	17,6+	17.713	239	8,0+	17.668	544	9,5+	15.911	542	12,5+	8.329	574	23,3+	923	245	94,7-

TOTALE COMPLESSIVO

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

(1) INDICE Progr. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG (2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%
								Importo	%	Importo	%	Importo	%
<b>TOTALE GEN.</b>													
1980	7.159.113	16,94	7,35	2,75	0,91	0,51	6.986.630	97,59	383	0,01	172.100	2,40	
1981	8.678.028	71,78	17,78	5,19	1,84	0,40	8.365.256	96,40	54.320	0,63	258.451	2,98	
1982	10.995.086	73,41	73,41	17,57	5,04	1,72	10.746.175	97,74	139.946	1,27	108.965	0,99	
1983	13.053.000			73,34	16,61	5,44	12.451.071	95,39	472.308	3,62	129.621	0,99	
1984	16.204.127				69,06	17,20	13.976.597	86,25	2.150.990	13,27	76.540	0,47	
1985	17.768.116					68,40	12.153.265	68,40	5.512.931	31,03	101.920	0,57	
<b>TITOLO 1</b>													
1980	7.122.405	16,94	7,25	2,68	0,89	0,49	6.954.563	97,64	371	0,01	167.472	2,35	
1981	8.612.114	71,53	17,83	4,99	1,75	0,39	8.309.361	96,48	45.403	0,53	257.351	2,99	
1982	10.838.690		74,01	17,38	4,94	1,59	10.612.889	97,92	117.561	1,08	108.231	1,00	
1983	12.871.028			73,80	16,52	5,36	12.314.833	95,68	426.574	3,31	129.621	1,01	
1984	15.988.673				69,61	17,24	13.886.365	86,85	2.025.769	12,67	76.539	0,48	
1985	17.572.235					68,90	12.106.694	68,90	5.363.621	30,52	101.920	0,58	
<b>TITOLO 2</b>													
1980	36.707	17,75	26,39	14,64	5,56	5,17	32.067	87,36	13	0,03	4.628	12,61	
1981	65.913	25,46	12,08	31,31	14,51	1,44	55.895	84,80	8.917	13,53	1.101	1,67	
1982	156.396		31,91	30,85	11,68	10,78	133.276	85,22	22.385	14,31	734	0,47	
1983	181.972			40,86	23,03	10,98	136.238	74,87	45.734	25,13	0	0,00	
1984	215.454				27,91	13,97	90.232	41,88	125.220	58,12	1	0,00	
1985	195.861					23,78	46.571	23,78	149.310	76,22	0	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEDEXENZE DI SPESA

norme legislative ha finito per affidare la materia a una congerie di istruzioni o circolari ministeriali che lasciano talvolta notevoli margini di incertezza sulle modalità gestorie.

In sede di controllo è sorta questione, in ordine alla quale sono stati avviati rilievi istruttori, circa la natura del rapporto per prestazioni d'opera di vario genere esistente nei confronti di soggetti cui vengono corrisposti da parte della gestione autonoma (nel caso di specie Circolo ufficiali di presidio) retribuzioni con cadenza mensile. Allo stato attuale la materia è disciplinata da un decreto ministeriale, ancora all'esame della Corte, nè può essere prevista da norma di tipo regolamentare in considerazione del particolare strumento (legge di bilancio) da cui trae legittimazione anno per anno la gestione di cui trattasi.

In ordine alla gestione finanziaria, i dati globali relativi all'esercizio 1982 hanno evidenziato, in base all'esame dei rendiconti pervenuti alla Corte (n. 2634) al 31 dicembre 1985, entrate per 207,5 miliardi e uscite per 202,7 miliardi, con una giacenza di cassa di 4,8 miliardi circa. La situazione del rendiconto finanziario 1983 presenta dati ancora parziali, in base ai quali le entrate ammontano a 129,3 miliardi e le uscite a 125,6 miliardi.

Le entrate delle gestioni fuori bilancio derivano prevalentemente da trasferimenti a carico di vari capitoli compresi nella rubrica 10 (Provvidenze per il personale), quasi tutti aventi oggetto promiscuo. Di qui la notevole difficoltà di quantificare, attraverso l'esame del rendiconto generale, l'importo delle erogazioni a favore delle gestioni (9).

### 3 - Organizzazione dei servizi e personale

#### a) Organizzazione dei servizi

È all'esame del Senato (Atto 1489) un disegno di legge governativo finalizzato a "compiere un definitivo passo avanti nei sistemi ordinativo-decisionali, con una ricomposizione funzionale del sistema militare e un conseguente ridisegno della linea gerarchica". Il documento rimette ad atti di delega talune più dettagliate formulazioni quali quelle riguardanti la ristrutturazione del consiglio superiore delle Forze Armate; i criteri per l'attribuzione delle cariche di vertice e dei comandi delle missioni operative interforze; i compiti e le strutture di staff propri del gabinetto del ministro, degli Stati maggiori e dell'ufficio del segretario generale - direttore generale degli armamenti. Ugualmente a norme delegate restano affidati, nel disegno di legge governativo, il riordinamento dell'organizzazione periferica logistica e amministrativa, con particolare riguardo alle strutture dell'area industriale della difesa, nonché lo snellimento delle procedure amministrativo-contabili.

Il documento all'esame del Parlamento, riconducibile all'impegno di perfezionare il processo di integrazione interforze e di ammodernamento dello strumento militare, non costituisce, come è detto nella relazione al disegno di legge, il riordinamento generale del ministero nelle sue diverse articolazioni, per il quale il Governo si ripromette di presentare un apposito progetto, ma il riordinamento del nucleo centrale operativo militare e delle connesse procedure amministrative.

In attesa che si ponga mano a modifiche di struttura così impegnative, va ricordata la esigenza di adottare moderne tecniche di lavoro per l'accelerazione del processo di automazione in talune aree (servizio leva, trattamenti pensionistici ecc.) in cui più diffuse sono le richieste da parte dei cittadini.

Per quanto in particolare attiene alla materia delle pensioni privilegiate ordinarie occorre porre rimedio alle attuali situazioni organizzative e anche procedurali che comportano inaccettabili ritardi nella definizione delle pratiche (10).

(9) La legge di bilancio 1985 enumera dette gestioni nell'articolo 14, comma 19. Va rilevato che una più 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.) è contenuta nel disegno di legge (Atto Senato - IX legislatura n. 747) predisposto dal ministero 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.

(10) A questo fine è stata istituita nel luglio 1985 un'apposita commissione di studio con l'incarico, tra l'altro, di esaminare i problemi di coordinamento non risolti in modo univoco nella prassi amministrativa e nella giurisprudenza.



Si ricorda al riguardo che agli organi sanitari della difesa, centrali e periferici (collegio medico legale e commissioni mediche ospedaliere di 1° e 2° istanza) fanno capo tutte le amministrazioni dello Stato per gli accertamenti in materia di dipendenza da causa di servizio di infermità, lesioni o decessi ai fini dell'equo indennizzo e delle pensioni privilegiate ordinarie e di guerra. Come già segnalato specificamente nella precedente relazione, ritardi di notevole entità sono rilevabili poi nella formulazione di pareri da parte del collegio medico legale chiamato a pronunciarsi in materia di pensioni nel corso di procedimenti giurisdizionali davanti alla Corte dei conti.

Talune modifiche normative e procedurali, tuttavia, sembrano doversi effettuare con urgenza, tenuto conto che le pratiche medico-legali vengono ancora trattate sulla base di tre distinti regolamenti che presentano disciplina diversa (11). L'esigenza di giungere all'emanazione di un regolamento unificato di sanità militare è avvertita dalla stessa amministrazione che ha posto da tempo la questione allo studio di apposite commissioni, senza peraltro approdare finora a definitive conclusioni.

In sostanza molto limitativa, e circoscritta alle diverse situazioni all'epoca ricorrenti, appare la disciplina di un importante settore quale quello della sanità militare che richiede ormai soluzioni di raccordo con la nuova realtà legislativa in materia di assistenza sanitaria (legge 23 dicembre 1978, n. 833) al fine soprattutto di adeguare ad essa le strutture ed i mezzi.

Con direttive date dall'amministrazione è stato disposto che le pratiche in materia di equo indennizzo, prima accentrate nella direzione generale delle pensioni, siano trattate dalle varie direzioni generali che hanno competenza sugli affari inerenti allo stato giuridico, alla carriera e al trattamento economico del personale militare.

Il nuovo assetto dato alla materia ha determinato nel corso del 1985 complessi problemi organizzativi dovuti prevalentemente alla mancanza di personale preparato ad assolvere detti compiti. Inoltre, stante i ricorrenti casi di connessione dell'equo indennizzo con la pensione privilegiata, il procedimento subisce frequenti rallentamenti dovendo i vari uffici generali formulare richieste istruttorie alla direzione generale delle pensioni circa lo stato del procedimento di pensione privilegiata (12). Dopo le prime non incoraggianti esperienze applicative sarebbe quanto meno opportuno che gli organi di coordinamento del ministero stabilissero criteri di massima per i vari uffici che trattano i provvedimenti concessivi di equo indennizzo, al fine di eliminare i ritardi e le difformità di decisioni finora verificatisi.

Nell'esplicazione dell'attività ispettiva è da rilevare la inadeguatezza del numero degli ispettori (complessivamente 38) in rapporto alla pluralità degli enti e distaccamenti delle tre Forze Armate (oltre 1.000) che, a termini dell'articolo 524 del regolamento di amministrazione unificato, devono essere assoggettati ad ispezioni in ogni esercizio finanziario (13).

(11) Trattasi per l'Esercito del regolamento sul servizio sanitario territoriale militare (D.M. 17 novembre 1932), per la Marina del regolamento per il servizio degli ospedali militari marittimi (R.D. 16 settembre 1926, n. 2078) e per l'Aeronautica del regolamento sul servizio sanitario aeronautico (R.D. 7 ottobre 1926, n. 2410). Va tenuto presente che anche la modulistica, introdotta con circolari ministeriali, varia a seconda della F.A. cui fa capo la commissione medica ospedaliera. Nell'Esercito, ad esempio, si adotta un modello per stabilire la dipendenza da causa di servizio e altro modello, di solito redatto in epoca successiva, per determinare la classifica della infermità.

(12) In dipendenza delle nuove direttive assunte dall'amministrazione si è registrata nel 1985 una notevole riduzione dei provvedimenti concessivi di equo indennizzo per il personale militare: alla Corte ne sono pervenuti 4.288 (erano stati 7.570 nell'anno precedente) e di questi 831 sono stati restituiti all'amministrazione per illegittimità di vario genere.

(13) In base ai dati forniti dall'amministrazione, nel corso del 1985 l'attività ispettiva di carattere amministrativo-contabile si è così esplicata:

Forze Armate e numero enti soggetti a ispezioni (1)	Ispezioni dirette (2)	Ispezioni decentrate (3)	Totali (2+3)
<b>ESERCITO</b>			
Enti	693	338	105
<b>MARINA</b>			
Enti	176	65	70
<b>AERONAUTICA</b>			
Enti	189	82	6
<b>Totali</b>	<b>1.058</b>	<b>485</b>	<b>181</b>
			<b>666</b>

I dati ora indicati rilevano che è stato ispezionato il 64%, il 77% e il 46,6% degli enti e distaccamenti rispettivamente dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica.

Le relazioni sulle ispezioni effettuate nell'anno sono state trasmesse alla Corte, ai sensi dell'articolo 36 del testo unico n. 1214 del 1934 ed hanno evidenziato irregolarità nelle procedure contrattuali o ad economia, situazioni di scarsa funzionalità nella gestione del denaro, dei materiali e delle strutture aventi finalità assistenziali, nonchè irregolarità nella tenuta degli inventari e nella codificazione dei materiali. Sono in corso accertamenti istruttori.

#### b) Personale militare

Non diversamente da quanto già segnalato nell'anno precedente, la normazione intervenuta nel 1985 lungi dal disciplinare i temi connessi ad una profonda revisione degli organici, si è limitata a prorogare talune situazioni che erano state previste in via transitoria, proprio nella prospettiva di una più radicale riforma di tutto il sistema di avanzamento.

Sono state inoltre apportate talune modifiche parziali a precedenti disposizioni, come, ad esempio è avvenuto per la legge 4 aprile 1985, n. 123 che ha riordinato il reclutamento (14) nel servizio permanente effettivo dell'Aeronautica (ruolo servizi) ovvero per la legge 4 luglio 1985, n. 353 che ha istituito il brevetto di navigatore militare equiparandolo a quello di pilota. Le nuove disposizioni non hanno trovato pratica attuazione nel 1985 essendo stati già emanati, alla data della loro entrata in vigore, i bandi di concorso per le ammissioni nell'accademia aeronautica. In base ad una norma transitoria (articolo 7) della legge n. 353 sono stati tuttavia inseriti, a domanda, nel ruolo naviganti alcuni ufficiali del ruolo servizi che nelle more dell'emanazione della legge erano stati addestrati all'esercizio delle funzioni di navigatore militare.

In relazione a talune esigenze dell'Arma dei Carabinieri, a solo un anno di distanza dall'entrata in vigore della legge 12 aprile 1984, n. 66, nuove disposizioni hanno ulteriormente aumentato (legge 24 luglio 1985, n. 410) gli organici degli ufficiali per il quinquennio 1985-1989. Nello stesso periodo è previsto anche un incremento del numero dei sottufficiali da 22.000 a 24.600 unità e dei militari di truppa che progressivamente passeranno da 63.000 a 67.200 unità (15).

La partecipazione dei candidati ai concorsi di ammissione alle accademie militari di ciascuna Forza Armata è stata molto elevata (16). Anche negli altri concorsi si è registrato un numero cospicuo di domande di partecipazione, fatta eccezione per alcuni concorsi nei quali sono richieste particolari condizioni di ammissibilità (17).

In attuazione della legge 22 agosto 1985, n. 444, l'amministrazione ha in taluni casi sottoposto al controllo della Corte in via successiva i provvedimenti di nomina dei vincitori di concorsi, in altri ha ritenuto, per proprie valutazioni, di non disporre la chiamata dei vincitori prima dell'esaurirsi del relativo procedimento di controllo.

L'amministrazione ha provveduto a modificare in alcuni casi l'originaria ripartizione dei contingenti relativi ai ruoli degli Ufficiali facenti parte della dirigenza (articolo 3 legge 10 dicembre 1973, n. 804). Le variazioni, pur se formalmente legittime, sembrano essere state determinate in parte da esigenze funzionali ma principalmente - facendo ricorso ai trasferimenti temporanei di posti da ruolo a ruolo - al fine di evitare che eccedenze rispetto al numero massimo in un determinato ruolo potessero comportare il collocamento di ufficiali in aspettativa per riduzione di quadri.

(14) In particolare i sottotenenti in servizio permanente effettivo dell'Aeronautica (ruolo servizi) possono ora essere reclutati, ferme restando le altre forme di immissione in ruolo previste dalla precedente normativa, tra gli allievi dei corsi regolari della durata di tre anni svolti presso l'accademia aeronautica.

(15) La legge n. 410 del 1985 ha anche previsto norme transitorie per l'ammissione alla ferma volontaria biennale dei sottotenenti di complemento dall'Arma dei Carabinieri in servizio di prima nomina e per il reclutamento dei sottotenenti in servizio permanente effettivo.

(16) I concorrenti ai 265 posti per l'ammissione al 167° corso dell'accademia di Modena sono stati 4.270, quelli per l'ammissione di allievi alla Ia classe del corso normale dell'accademia di Livorno sono stati 1.452 per 115 posti messi a concorso; i candidati ai 120 posti (ruolo naviganti) per l'ammissione all'accademia aeronautica sono stati 2.635 e quelli a 14 posti (genio aeronautico-ruolo ingegneri) sono stati infine 1.253.

(17) Il concorso per titoli ed esami per la nomina a sottotenente in servizio permanente effettivo del Corpo tecnico dell'esercito, riservato ai giovani che hanno superato il biennio di ingegneria, ha registrato 24 domande su 20 posti messi a concorso; di questi solo 3 sono stati poi ricoperti.

Nel corso del 1985, per effetto del rinnovamento del giudizio di avanzamento nei confronti di 20 ufficiali che avevano proposto ricorso, conclusosi con esito a loro favorevole, sono state effettuate promozioni aggiuntive in applicazione dell'articolo 26 della legge 20 settembre 1980, n. 574 che fa obbligo all'amministrazione di conferirle "anche se non esiste vacanza nel grado superiore e con l'anzianità che sarebbe spettata se la promozione avesse avuto luogo a suo tempo".

Come innanzi accennato, in mancanza di leggi organiche di ampio respiro sono stati emanati provvedimenti-tampone, che si sono limitati a differire situazioni già a suo tempo previste in via transitoria.

Ne sono esempi il decreto legge 30 dicembre 1985, n. 785 (non convertito in legge) e il decreto legge 28 febbraio 1986, n. 49 convertito nella legge 18 aprile 1986, n. 120 (disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego) con i quali sono state prorogate, con riferimento agli avanzamenti da valere per il 1985, alcune norme transitorie della citata legge n. 574 del 1980 nella parte riguardante le promozioni di ufficiali del ruolo normale unico dell'Esercito e del Corpo tecnico. Altra proroga fino al 31 dicembre 1986 si riferisce alle precedenti disposizioni transitorie, che hanno elevato i limiti di età per la cessazione dal servizio permanente dei maggiori, dei capitani e degli ufficiali subalterni.

In relazione a quanto ora esposto, nel 1985 hanno continuato ad operare le disposizioni della legge n. 574 del 1980, concernente l'unificazione e il riordinamento di alcuni ruoli degli ufficiali delle tre Armi.

Nel ruolo normale unico dell'Esercito sono state effettuate 159 promozioni al grado di tenente colonnello e 114 a quello di maggiore. Gli ufficiali che hanno conseguito l'avanzamento a colonnello sono stati 100 e queste promozioni, assommatesi a quelle degli anni precedenti, hanno determinato in tale grado un'eccedenza complessiva di 446 unità, di cui 294 hanno riguardato ufficiali del ruolo normale unico.

Nella Marina la legge n. 574 ha determinato soltanto 6 promozioni soprannumerarie al grado di capitano di fregata e ciò sia per le numerose deficienze organiche sia per il protrarsi degli effetti della legge n. 979 del 1982 recante disposizioni per la difesa del mare che ha disposto (articolo 37) un sensibile aumento degli organici del personale militare appartenente ai ruoli delle capitanerie di porto. Per conseguenza, nel grado di capitano di fregata, risultavano al 31 dicembre 1985 le eccedenze (oltre 60) formatesi in massima parte negli anni precedenti.

Del pari di modesta entità sono state le promozioni extratabellari a tenente colonnello e a maggiore dell'Aeronautica dovute alla legge n. 574 che, tra l'altro, ha avuto applicazione nel 1985 limitatamente all'avanzamento in alcuni ruoli (articolo 25).

In definitiva la legge n. 574 ha determinato un contenuto incremento delle promozioni rispetto a quelle tabellari e le situazioni eccedentarie si riferiscono per lo più a promozioni già disposte negli anni precedenti. In molti ruoli delle tre Armi si sta poi progressivamente ritornando all'avanzamento normalizzato che comporta, dovendosi effettuare le prescritte promozioni tabellari, il collocamento in soprannumero di ufficiali, ai sensi dell'articolo 48 della legge di avanzamento.

Sempre in regime di proroga hanno operato le varie disposizioni (da ultimo decreto legge 19 dicembre 1984, n. 857 convertito nella legge 17 febbraio 1985, n. 18) riguardanti il trattenimento in servizio dei colonnelli già richiamati in servizio dall'aspettativa per riduzione di quadri e dei colonnelli in soprannumero ai contingenti massimi previsti dalla legge sulla dirigenza militare. Tali ufficiali sono stati impiegati per far fronte a "urgenti e indilazionabili esigenze della protezione civile". Tuttora permanendo le esigenze della protezione civile di utilizzare tale personale e quella di mantenere in servizio un rilevante numero di ufficiali (circa 230), molti dei quali ancora lontani dai limiti di età, sono intervenute disposizioni che in primo momento hanno disposto il trattenimento in servizio fino al 31 dicembre 1985 (legge 8 agosto 1985, n. 422 di conversione del decreto legge 27 giugno 1985, n. 313) e successivamente hanno ancora differito siffatte situazioni sino al 31 dicembre 1986 (decreto legge 30 dicembre 1985, n. 791 convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 1986, n. 46).

Le posizioni soprannumerarie maggiormente ricorrenti, in massima, parte formatesi nei gradi della dirigenza militare e in quello di tenente colonnello, sono riconducibili in prevalenza all'articolo 48 della legge di avanzamento - il che rientra nella fisiologia del sistema di avanzamento e comporta i conseguenti

collocamenti nella posizione "a disposizione" - ovvero all'articolo 192 della legge stessa (soprannumero per servizio presso enti, comandi o unità internazionali).

Altre cospicue posizioni soprannumerarie che comportano anch'esse promozioni aggiuntive sono dovute a vacanze determinatesi, a seguito del trasferimento del personale militare al SISMI (servizio per le informazioni e la sicurezza militare), ai sensi dell'articolo 7 della legge 24 ottobre 1978, n. 801 e delle successive norme di esecuzione. Nelle tabelle che seguono vengono indicati per ciascuna F.A. la situazione organica, il numero degli ufficiali superiori presenti in ruolo e le eccedenze verificatesi alla data del 31 dicembre 1985 nei vari gradi. A tali situazioni esuberanti nel numero degli ufficiali superiori fa peraltro riscontro, come altre volte rilevato dalla Corte, la deficienza organica di circa 6.900 ufficiali dei gradi inferiori o subalterni (18).

Nel corso del 1985 l'amministrazione ha provveduto a coprire, in applicazione delle nuove disposizioni riguardanti lo stato e l'avanzamento dei sottufficiali delle tre Forze Armate (legge 10 maggio 1983, n. 212) la gran parte dei posti disponibili nell'Esercito, mentre ancora cospicue erano al 31 dicembre 1985 le carenze nei diversi ruoli dei sottufficiali delle altre due Forze Armate, non essendo ancora conclusi i sistemi concorsuali di arruolamento. Sta di fatto che alla data suddetta i posti ancora da coprire erano 410 nell'Esercito, circa 5.150 nella Marina e 4.660 nell'Aeronautica, a fronte di una previsione tabellare fissata dalla legge rispettivamente in 27.700, in 16.500 e in 34.400 unità.

Nell'Arma dei Carabinieri la recente legge 24 luglio 1985, n. 410 ha stabilito un incremento, come innanzi accennato, di 2.600 posti da realizzare nell'arco di cinque anni a partire dal 1° gennaio 1985 sicchè, a tale data, i posti disponibili ammontavano a 22.500 e per contro erano in servizio alla fine dell'anno 20.400 unità. Per colmare tale deficienza organica e in attesa che i reclutamenti in atto migliorino la situazione, sono stati effettuati, previa deroga concessa dalla Presidenza del Consiglio, n. 982 richiami in servizio di personale sottufficiale dalle categorie in congedo (articolo 47 legge 31 luglio 1954, n. 599). In base alla stessa norma altri richiami sono stati disposti dall'Esercito (n. 396), dalla Marina (n. 73) e dall'Aeronautica (n. 486).

Sono in via di espletamento i concorsi per titoli ed esami indetti per ciascuna Forza Armata per ricoprire i posti disponibili nei rispettivi organici. Come già rilevato nella precedente relazione, la nuova legge non ha compiutamente disciplinato il procedimento concorsuale (composizione commissioni esaminatrici, modalità di svolgimento delle prove di esame, indicazione delle materie di esame) sicchè l'amministrazione ha fatto rinvio alle norme che in precedenza regolavano, con modalità diverse, il reclutamento di ciascuna Forza Armata.

Il sistema di avanzamento a ruolo aperto previsto dalla legge n. 212 ha trovato concreta attuazione nel 1985 soltanto per l'Esercito mentre le norme transitorie (articolo 68), che prevedono la graduale ricostruzione di carriera dei sottufficiali in servizio alla data di entrata in vigore della legge medesima, hanno continuato ad esplicare efficacia per le altre due Forze Armate.

Nel complesso le promozioni hanno segnato, con punte più elevate nei vari gradi dell'Arma dei Carabinieri e dell'Aeronautica, un rilevante incremento rispetto a quelle determinatesi nell'anno precedente.

### c) Personale civile

Nel quadro dei provvedimenti intesi al sostegno dell'occupazione, l'amministrazione della difesa rientra tra quelle autorizzate dalla legge 22 agosto 1985, n. 444 a bandire concorsi ordinari (articolo 8) per un numero complessivo di 1.269 posti (997 per le varie qualifiche di operai e 272 per le diverse carriere amministrative e tecniche degli impiegati). I bandi di concorso relativi che stabiliscono, come previsto dalla citata legge, la immediata assunzione dei vincitori sulla base della sola graduatoria di merito e la immissione degli idonei man mano che si verificano cessazioni dal servizio nell'ambito dei posti occupati alla data del 1° aprile 1984, sono stati dichiarati regolari.

(18) Gli organici dell'Esercito risultavano deficitari al 31 dicembre 1985 di 983 maggiori, di 1.858 capitani e di 1.867 ufficiali subalterni. Nei corrispondenti gradi della marina le deficienze erano rispettivamente di 145, di 564 e di 65 unità. Nell'aeronautica infine risultavano scoperti 962 posti nel grado di capitano e 472 nel grado di tenente.

Al di fuori della legge suddetta sono stati anche emanati nel corso dell'anno bandi regionali di concorso nelle varie qualifiche di operai per un totale di circa 1800 posti. Gli enti periferici sono stati incaricati di ricevere e catalogare le domande che l'ufficio centrale competente ha poi esaminato ai fini degli ulteriori adempimenti procedurali mediante sistemi automatizzati di rilevazione.

Altri concorsi, alcuni dei quali a base regionale, riguardanti qualifiche amministrative e tecniche del personale impiegatizio sono stati indetti nel 1985 per un numero complessivo di circa 300 posti.

Nel corso dell'anno sono state disposte assunzioni di 21 consiglieri dell'ex carriera direttiva amministrativa e di 5 chimici fisici e biologi dell'ex carriera direttiva tecnica dell'Esercito. Sono stati altresì immessi in servizio 1.050 vincitori di concorso o di corso per allievi operai.

Per effetto della legge 16 maggio 1984 n.138 sono stati conferiti, previo superamento di specifico concorso per titoli, i posti agli elementi risultati idonei agli esami previsti dalle disposizioni sull'occupazione giovanile (19). Appare significativo, a questo riguardo, come siano stati in parte disertati i concorsi alle qualifiche tecniche (ingegneri, chimici, periti nucleari, tecnici di radiologia, cartografi ecc.).

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; nonostante le complesse procedure (sistemi dello scrutinio per merito comparativo, del concorso speciale per esami, del corso-concorso di formazione dirigenziale, del concorso pubblico per titoli ed esami) numerosi decreti di nomina sono stati dichiarati regolari dalla Corte.

Nel 1985 sono stati organizzati 40 corsi di formazione, di aggiornamento e di specializzazione, alcuni dei quali hanno riguardato i sistemi antinfortunistici e di pronto soccorso, nonché numerosi seminari che si sono tenuti, con la partecipazione di circa 600 elementi, in prevalenza presso la scuola di aggiornamento e di perfezionamento per gli impiegati civili della difesa (civilscuoladife) o anche presso centri e stabilimenti militari.

La legge quadro sul pubblico impiego n.93 del 1983 ha avuto attuazione limitata alla parte riguardante gli accordi decentrati (articolo 14) che hanno in prevalenza disciplinato le modalità di attribuzione del lavoro straordinario e del compenso incentivante. Va in particolare segnalata la elaborazione di progetti finalizzati alla eliminazione dell'arretrato esistente presso alcune unità operative dell'amministrazione, progetti che sono stati definiti d'accordo con le organizzazioni sindacali ed in conformità alle direttive emanate dal dipartimento per la funzione pubblica. I progetti approvati sono stati complessivamente 153 ed hanno interessato 2.104 operatori (1.849 impiegati e 255 operai) per un totale di 359.926 ore lavorative e per un complesso di circa 1.326.000 pratiche arretrate. La spesa è stata di importo pari a 2.464,1 milioni.

In taluni settori dell'amministrazione della difesa sono stati sperimentati, ai fini dell'attribuzione dei compensi incentivanti, indicatori di produttività che però richiedono ulteriori perfezionamenti sui metodi di rilevazione allo scopo di determinare la effettiva produttività di un Ente o addirittura di un intero comparto della difesa (20). In via esemplificativa si riporta nell'allegata tabella IV un elaborato di rilevamento della produttività riferito ad un ente della Marina militare.

L'introduzione di mezzi di automazione nei lavori e l'uso di elaboratori di dati (21) rendono manifesta, come rilevasi dalla relazione sull'andamento dei servizi del ministero della difesa (articolo 18 decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972), l'esigenza di apportare modifiche sostanziali alle tabelle organiche dei vari enti militari. Di difficile soluzione, tuttavia, si presenta la questione della

(19) Sono stati conferiti nella carriera direttiva: 20 posti di consigliere, 4 di direttore di cancelleria presso i tribunali militari e altri 3 in qualifiche direttive tecniche; nelle carriere di concetto ed esecutiva sono stati ricoperti rispettivamente n. 119 e n. 140 posti.

(20) Nella relazione sull'andamento dei servizi per l'anno 1984 (artt. 18 d.P.R. n. 748 del 1972) è detto che le rilevazioni adottate risultano incomplete perché si riferiscono al solo personale civile della difesa mentre nella realtà operativa frequentemente ad esso si affianca anche personale militare ma soprattutto perché in quasi tutte le attività vi è una sensibile componente di lavoro intellettuale che non è agevole poter misurare o quantificare. Vi è poi da considerare che diversi settori dell'apparato di difesa (es. protezione civile) trovano l'espressione più alta della loro produttività nel momento dell'emergenza ma ciò non toglie che al servizio debba attribuirsi una sua rilevanza anche in momenti in cui non sia chiamato a fronteggiare esigenze improvvise ed urgenti.

(21) In correlazione all'uso di mezzi di automazione nel rilevamento delle presenze è stato riscontrato un considerevole aumento del numero dei provvedimenti adottati per assenze arbitrarie dal servizio.

redistribuzione del personale fra i vari enti, tenuto conto: della difficoltà di trasferire il personale da un ente all'altro anche per carenze di alloggi; della proliferazione delle specializzazioni del personale abbinate a vincoli molto rigidi nell'impiego in ciascuna specialità; delle restrizioni in materia di nuove assunzioni, delle pressioni del personale per ottenere l'avvicinamento ai luoghi di origine, con forte tendenza di trasferimenti dal nord al sud.

Nel corso dell'anno le cessazioni dal servizio per dimissioni volontarie hanno riguardato 435 impiegati, dei quali 188 si trovavano nel quinquennio anteriore al raggiungimento del limite di età; su 651 elementi del personale operaio volontariamente dimessisi, 467 sono cessati dal servizio nel quinquennio suddetto.

Per quanto attiene alle accademie e agli istituti militari di istruzione superiore, è da rilevare che è ormai scaduto il termine dei 5 anni stabilito dall'articolo 105 della legge 11 luglio 1980, n. 382 sul riordinamento della docenza universitaria, senza che siano state emanate le previste norme di adeguamento. In tale situazione, l'amministrazione ha ritenuto di emanare, in ciò confortata da un parere del Consiglio di Stato, un bando di concorso per una prima tornata di giudizi di idoneità a docente associato di ruolo, presso l'accademia navale, l'accademia aeronautica e l'istituto idrografico della Marina cui possono partecipare, come previsto dall'articolo 50 del citato decreto del Presidente della Repubblica i professori incaricati in attività di servizio da oltre 3 anni e gli assistenti di ruolo presso le accademie e gli istituti anzidetti. È stato in definitiva attuato il principio, già costantemente seguito, della sostanziale equiparazione dei docenti delle Accademie militari ai docenti delle Università statali.

#### 4 - Beni e servizi strumentali

Nel settore dell'informatica, l'amministrazione centrale e periferica della difesa si avvale di sistemi di elaborazione costituiti da apparecchiature in parte installate nel quinquennio precedente e in parte risalenti ad anni ancora anteriori.

La gestione del sistema centrale è assunta direttamente dall'amministrazione che impiega propri dipendenti.

I vari sistemi informativi riguardano programmi di automazione dell'area tecnico-operativa e dell'area tecnico-amministrativa in via di ulteriore sviluppo e ampliamento.

Nel corso dell'ormai decennale processo di automazione, l'amministrazione militare, stante l'atipicità delle sue funzioni e la prevalenza nelle sue strutture di sistemi di automazione particolari, ha istituito organismi propri idonei a sviluppare l'intera fase iniziale dei processi di automazione, il successivo iter contrattuale e la necessaria azione di coordinamento nei diversi settori.

Questo autonomo processo di informatizzazione dovrebbe ora inquadarsi, a seguito di istruzioni dettate dalla Presidenza del Consiglio (22) in un disegno unitario in relazione ed in funzione di obiettivi che devono tenere conto delle esigenze dei vari comparti dell'amministrazione statale.

Per quanto attiene al programma decennale (1978-1987) di realizzazione di alloggi di servizio, previsto dalla legge 18 agosto 1978, n. 497, è da rilevare che lo strumento più usato è stato quello dell'appalto diretto di nuove costruzioni, su progettazione degli organi tecnici del genio militare mentre più contenuto è stato il ricorso agli acquisti di alloggi dal libero mercato e solo in pochi casi sono state effettuate permutate di immobili militari con alloggi di servizio. In ordine alla qualificazione di tali alloggi è stato chiesto parere al Consiglio di Stato, essendo controverso se classificarli tra i beni del demanio militare ovvero tra quelli patrimoniali dello Stato.

---

(22) La circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri - dipartimento della funzione pubblica del 22 luglio 1985 richiama le amministrazioni dello Stato, senza alcuna esclusione, ad attenersi alle procedure dettate dalla funzione pubblica per essere autorizzate ad istituire ovvero a completare o modificare i sistemi informativi che utilizzano le tecnologie elettroniche. A tal fine tutte le proposte di automazione dovranno essere inviate oltreché al Provveditorato generale dello Stato anche al dipartimento della funzione pubblica e alla commissione per il coordinamento normativo e funzionale dell'informatica nell'amministrazione dello Stato.

Il programma attuativo delle nuove costruzioni per il periodo settembre 1984 - agosto 1985 è stato approvato con determinazione ministeriale, avendo riguardo alle specifiche esigenze di ciascuna Forza Armata.

In tale periodo sono stati complessivamente realizzati 794 alloggi (23) di tipo economico con una spesa ammontante ad oltre 70 miliardi. La situazione globale alla fine di agosto 1985, tenuto anche conto dei precedenti interventi disposti dalla data di entrata in vigore della suindicata legge n.497 registra un onere di miliardi 342,3 per un totale di 5.082 alloggi (24). La spesa suddetta è suscettibile di variazioni in relazione all'andamento di alcuni appalti non ancora conclusi. Nell'ultimo quadrimestre del 1985 sono stati autorizzati appalti, che sono in fase di espletamento, per ulteriori 117 alloggi.

L'amministrazione ha in prevalenza operato con le più agili procedure previste dalla legge n. 497 che ha autorizzato il ricorso ad organi propri nella fase di progettazione ed ha demandato le funzioni consultive ad un apposito comitato tecnico amministrativo istituito in seno all'amministrazione medesima.

Va infine rilevato che nel 1985 il programma di trasferimento dagli organi centrali e periferici del ministero della difesa all'azienda autonoma assistenza al volo (A.A.A.V.) dei servizi, degli impianti e delle strutture che, in base al decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1981, n. 141 avrebbe dovuto concludersi nel maggio del 1983, ha finalmente avuto un impulso più deciso sicchè un'ulteriore proroga al 31 dicembre 1987 è stata limitata (decreto legge 30 dicembre 1985, n. 791 convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 1986, n. 46) ai trasferimenti all'azienda delle funzioni e dei beni attinenti al servizio meteorologico.

## 5 - Attività contrattuale

L'attività di acquisizione di beni e di servizi che l'amministrazione della difesa esplica sia con le forme contrattuali sia con il ricorso all'economia ha comportato nell'esercizio 1985 un rilevante impegno finanziario. Si ripropone l'esigenza di apprestare, nel campo della contrattualistica militare, procedure più snelle che tengano anche conto, come si dirà in seguito, dei riflessi di ordine finanziario derivanti dalla partecipazione dell'Italia agli accordi internazionali.

I dati di consuntivo compendiano in 5.224,1 miliardi le somme impegnate dall'amministrazione della difesa per acquisti di beni e servizi o per esecuzione di lavori, con un incremento di circa 2.233,3 miliardi (pari al 74,7 per cento) rispetto all'analogo dato relativo al 1984 (miliardi 2.990,8).

Sono stati approvati con il sistema della licitazione privata 5.222 contratti ed altri 2.325 con quello della trattativa privata. L'importo complessivo di questi ultimi (2.583,7 miliardi) è stato tuttavia superiore a quello dei primi (2.487,7 miliardi), in ragione della cospicua entità di taluni lavori e forniture tecnicamente assai complessi. I contratti conclusi previo esperimento di appalto concorso sono stati 134 per un importo di miliardi 152,4 mentre, in un caso, si è ricorso all'asta pubblica (294,3 milioni).

Lo svolgimento dei rapporti contrattuali ha risentito della rigidità del sistema tanto nella fase di formazione che in quella di approvazione, la quale resta ancora condizionata in sede periferica, agli attuali ristretti limiti di competenza dei comandanti militari territoriali (25).

(23) Tali alloggi risultano così assegnati: n. 489 per le esigenze dell'Esercito, n. 68 per quelle della Marina e n. 237 per quelle dell'Aeronautica.

(24) In relazione al tipo di intervento, le costruzioni hanno riguardato 3.856 alloggi, gli acquisti dal libero mercato hanno portato all'acquisizione di 743 alloggi mentre le permutate con immobili militari e gli interventi di trasformazione di preesistenti immobili hanno dato luogo rispettivamente all'acquisizione di 374 e di 109 alloggi.

(25) La competenza attuale dei Comandanti territoriali (240, 120 e 60 milioni rispettivamente per l'asta pubblica, la licitazione privata e la trattativa privata) risulta, nei casi più comuni di contrattazione, notevolmente inferiore a quella dei dirigenti generali, i cui limiti di somma sono attualmente di 600 e 300 milioni. È tuttavia da rilevare che non sono previsti limiti di somma per i contratti, attinenti al mantenimento, alla vestizione, al casermaggio e alle spese generali, stipulati in sede periferica.

A ritardare inoltre l'azione amministrativa nei contratti stipulati dagli organi periferici contribuisce lo stesso iter procedimentale, dato che i decreti approvativi devono essere rimessi in ogni caso alla ragioneria centrale del ministero della difesa per il prescritto controllo e per l'assunzione dell'impegno di spesa.

Tale procedura appare ancora più incongrua se si considera che nella maggior parte dei casi trattasi di atti approvativi di scarsa rilevanza (es. forniture di generi alimentari di uso quotidiano, appalto di servizi per le esigenze della truppa ecc.) che potrebbero trovare più logico e pronto riscontro in sede locale (ragionerie regionali e provinciali, delegazioni regionali della Corte dei conti) al fine di razionalizzare il lavoro degli organi di controllo (26).

L'amministrazione militare nella stipulazione dei contratti si è attenuta alle norme di contabilità generale e, anche nei casi in cui è stata autorizzata a derogarvi, si è limitata, di solito, a stabilire che la loro esecuzione fosse effettuata prima della registrazione dei relativi decreti di approvazione. In definitiva l'amministrazione ha preferito vincolare la propria azione alle forme prescritte dalla legge e dal regolamento di contabilità sentendosi meglio tutelata ed ha derogato da esse solo nei casi in cui l'urgenza imponeva procedure più rapide (27).

In sede di controllo è stata riscontrata la propensione di alcune imprese a rinunciare, ancor prima della scadenza dei 6 mesi prevista dall'articolo 3, 2° comma della legge 10 dicembre 1981 n. 741, al beneficio dell'anticipazione, trovando esse più conveniente attendere che operasse il meccanismo della revisione prezzi, la quale, come è noto, è accordata solo per gli importi eccedenti le anticipazioni. Tale comportamento, che è stato censurato dalla Corte, non può più reiterarsi in quanto la norma suddetta, come è noto, è stata espressamente abrogata dall'articolo 33, comma primo, della legge finanziaria 1986.

In pratica l'istituto dell'anticipazione, inizialmente considerato eccezionale dalle norme di contabilità generale (articolo 12) e successivamente disciplinato quale beneficio da accordarsi alle imprese prevalentemente su richiesta delle stesse, si configura come un automatico accreditamento da parte dell'amministrazione committente, alleggerendo così gli oneri bancari di prefinanziamento delle imprese.

Negli appalti di lavori di importo superiore ai 2 miliardi si è data applicazione alla norma della citata legge n. 741 che subordina la concessione della revisione allo sviluppo esecutivo del programma predisposto dall'amministrazione militare. Il calcolo della revisione è stato poi rapportato, in base ai criteri stabiliti in una deliberazione della Corte (28), al momento della effettiva ultimazione dei lavori, anche se questa risultasse anticipata rispetto a quella inserita nel programma.

In base a valutazioni generali può fondatamente ritenersi che nel 1985 si è registrata una riduzione degli esborsi per oneri revisionali rispetto agli ultimi anni, essendo il fenomeno legato di regola all'andamento dei prezzi che sono aumentati nell'anno in misura percentualmente inferiore. In alcuni casi, peraltro, e limitatamente ai contratti per appalto di lavori sono state registrate, in relazione alla durata dei contratti, punte massime del 40-45 per cento rispetto all'iniziale prezzo convenuto.

L'istituto revisionale presenta comunque un'estensione generalizzata in tutto il comparto della contrattualistica militare, restandone da esso fuori soltanto le forniture a pronta consegna o a breve termine. Di solito l'invariabilità del prezzo si rileva soltanto nei contratti di valore più contenuto.

Il meccanismo revisionale è in massima parte legato al fattore tempo cosicché, negli appalti di lavoro del genio militare, le modifiche frequenti e le varianti in corso d'opera, oltre ad elevare nella generalità dei casi i compensi contrattuali, determinano un allungamento dei tempi che si traduce conseguentemente in maggiori aggravii revisionali.

Alla eliminazione di tali inconvenienti, che sono connessi alla situazione economica generale si potrebbe, fra l'altro, porre rimedio dando maggiore estensione ai casi in cui l'amministrazione predispone il

(26) Si richiama, in proposito il disegno di legge (atti Senato n. 1489) che, tra l'altro, affida a decreti delegati il riordinamento dell'organizzazione periferica logistica e amministrativa e lo snellimento delle procedure amministrativo-contabili della difesa.

(27) In via esemplificativa, l'amministrazione ha preferito eseguire il pagamento dell'intero importo contrattuale a mezzo di ordini di accreditamento ritenendo tale forma di erogazione più sollecita rispetto a quella che prevede il pagamento del saldo con ordinativo diretto.

(28) Sezione controllo Stato n. 1550 del 9 maggio 1985.



programma, adottandolo per quei lavori, compresi fra i 500 milioni e i 2 miliardi, nei quali la norma ne consente solo la facoltà.

In ordine alle ulteriori innovazioni introdotte dal citato articolo 33 della legge finanziaria 1986 non si possono ancora formulare valutazioni che vanno perciò rinviate alle prime esperienze applicative.

Nel corso dell'anno sono state decise dall'Autorità giudiziaria ordinaria 46 controversie, in materia contrattuale, molte delle quali si sono concluse con la soccombenza dell'amministrazione che ha perciò dovuto assumersi oneri ammontanti a miliardi 1,8.

Gli atti di transazione sono stati 127 ed hanno comportato per l'amministrazione un esborso di circa 10,1 miliardi. Hanno riguardato in prevalenza incidenti automobilistici (n. 92) e di volo (n. 18) con una spesa a carico dell'amministrazione rispettivamente di 675,4 milioni e di 160,3 milioni.

In un caso particolare l'atto transattivo ha tratto origine da un lodo arbitrale del 1980 che si era concluso a favore della società appaltatrice cui sarebbe spettata, a titolo di revisione prezzi, la somma di 2,6 miliardi. La Corte di appello di Roma ha dichiarato la nullità del lodo per motivi procedurali. È intervenuta successivamente una transazione in base alla quale la società ha restituito all'erario la somma di 1,8 miliardi.

Una notazione particolare va riservata ad alcune convenzioni stipulate fra la direzione generale della sanità militare ed istituti universitari, nell'ambito di quella attività collaborativa cui fa riferimento il decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382 sul riordinamento della docenza universitaria e, in qualche punto, anche il regolamento sanitario militare approvato con regio decreto del 17 novembre 1932.

In un primo caso l'amministrazione sanitaria militare ha riservato un certo numero di posti letto per l'insegnamento clinico e la pratica operatoria; l'Università di Roma, per parte sua, si è obbligata ad istituire posti di specializzandi riservati ad ufficiali medici in servizio permanente effettivo (29).

In un diverso caso non hanno avuto ulteriore corso, a seguito di osservazioni della Corte talune convenzioni che l'amministrazione militare intendeva stipulare con biologi e psicologi in quanto il cennato regolamento sanitario limita tale possibilità esclusivamente ai medici civili da assegnare a distaccamenti o reparti di truppe nel caso che manchi un ufficiale medico.

## 6 - Servizi ad economia

Della frequenza con cui, nel settore della difesa, viene fatto ricorso per l'acquisto di beni e servizi al sistema in economia, si è già fatto cenno nelle precedenti relazioni per mettere in evidenza come il fenomeno abbia assunto notevoli dimensioni.

Le recenti modifiche apportate dal decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1983, n. 939 hanno avuto lo scopo di elevare, come già riferito nella precedente relazione cui si fa rinvio, notevolmente i limiti di valore ormai divenuti inadeguati e, di conseguenza, hanno condotto, ai fini delle autorizzazioni di spesa, ad uno snellimento dei rapporti tra autorità centrali e periferiche e ad una rimarchevole forma di decentramento degli atti di spesa agli organismi periferici.

Nella generalità dei casi il ricorso al sistema dell'economia si traduce nello svolgimento di gare cosiddette informali, che in parte risultano modellate sulle procedure previste per la licitazione privata. In effetti tali gare offrono garanzie nella scelta del contraente in virtù della concorrenza che s'instaura tra le ditte partecipanti ma, per altro verso, un tale modo di operare non sembra in sintonia con i principi che sono alla base del sistema ad economia. Si è così venuta a modificare l'originaria configurazione dell'istituto, in particolare del cottimo fiduciario, nel quale dovrebbe prevalere un rapporto di fiducia nella scelta dell'altro contraente, connesso ad una più intensa responsabilità da parte del funzionario.

---

(29) Con altra convenzione l'Università di Parma ha stipulato un contratto di ricerca, che ha comportato un onere per l'amministrazione militare di circa 20 milioni, riguardante l'impiego di sostanze anticinergiche nel trattamento sintomatico dell'intossicazione da gas nervini.

Per quanto in particolare riguarda i lavori del genio militare (regio decreto del 17 marzo 1932, n. 365) devesi anche aggiungere che l'amministrazione ricorre all'economia sul presupposto di un'asserita urgenza non sempre chiaramente definita e comunque difficilmente contestabile sotto il profilo di stretta legittimità.

D'altra parte i modelli legislativi cui si impronta l'azione dell'amministrazione postulano talora una serie di adempimenti che comportano spesso tempi tecnici non brevi, il che non si concilia, sul piano logico, con il presupposto dell'urgenza, cui espressamente fa richiamo il suindicato regolamento, il quale consente il ricorso alla procedura in economia per l'esecuzione di opere spesso di importo molto elevato.

La tendenziale espansione dei servizi ad economia determina un progressivo spostamento a consuntivo delle forme di controllo, tenuto conto che le relative spese vengono effettuate in prevalenza tramite funzionari delegati. Tale situazione impone il potenziamento dei servizi di vigilanza ispettiva che, intervenendo sulla molteplicità dei centri di spesa, potrebbero ricondurre il sistema ad economia ad un maggiore rispetto delle procedure previste dalla legge.

Da ultimo, per effetto del recente decreto del Presidente della Repubblica del 23 gennaio 1986, n. 97, rilevanti modifiche nell'area delle procedure in economia sono state apportate al regolamento per gli stabilimenti e gli arsenali militari a carattere industriale (30). In ordine all'attuazione della nuova disciplina non si possono ancora formulare valutazioni che vanno perciò rinviate alle prime esperienze applicative.

## 7 - La cooperazione internazionale e gli acquisti all'estero

Come innanzi accennato, si è intensificata nel 1985 la collaborazione dell'amministrazione della difesa con quella di paesi esteri particolarmente nel settore dell'ammodernamento e del rinnovamento dei mezzi bellici.

I "memorandum" sono lo strumento di cui di solito si avvale l'amministrazione della difesa per la produzione di sistemi d'arma con altri paesi, e per determinare la ripartizione delle spese.

Tali "memorandum" sono approvati con decreto ministeriale, sentiti gli appositi comitati previsti dalle leggi promozionali (31). Essi involgono spesso interessi di notevole rilievo finanziario che comportano in molti casi l'assunzione di impegni di spesa protratti per diversi esercizi finanziari.

A tale riguardo va segnalato il memorandum stipulato nel settembre 1985 con cui l'Italia si è impegnata ad un programma di cooperazione europea per lo sviluppo ed il miglioramento del missile Sidewinder AIM-9L, per il quale è stata prevista una quota di partecipazione a carico dell'Italia di 7,5 miliardi (32). Sulle condizioni generali dell'accordo ha reso parere favorevole il comitato della legge promozionale dell'Aeronautica 16 febbraio 1977, n. 38.

Di notevole rilievo, per quanto riguarda l'onere finanziario a carico dell'Italia (circa 66 miliardi in 6 anni) è il programma di modifica di un sistema missilistico contraereo HAWK che è previsto dal recente rinnovo di un accordo intervenuto nel 1979 con altri paesi europei (33). Le procedure dell'accordo sono state

(30) Ulteriori modifiche al regolamento suddetto, approvato con D.P.R. 5 giugno 1976, n. 1077, si riferiscono alle strutture operative degli stabilimenti e arsenali, all'impiego del personale, all'organizzazione dei servizi, specie per quanto attiene all'orario di lavoro e alle modalità di controllo sulle lavorazioni.

(31) Si ricorda che il memorandum, qualora assuma la configurazione di accordo internazionale e rechi oneri di spesa a carico del bilancio statale, comporta l'approvazione in sede politico-parlamentare.

(32) Altri partners di tale programma di co-produzione sono la Germania Occidentale, la Norvegia, il Regno Unito di Gran Bretagna e l'Irlanda del Nord. L'accordo prevede tra l'altro la costituzione di un comitato di direzione composto dai rappresentanti dei paesi partecipanti avente il compito di predisporre e controllare il programma di produzione.

(33) Aderiscono al programma anche il Belgio, la Danimarca, la Francia, la Germania occidentale, la Grecia e l'Olanda. L'accordo ha previsto in particolare la costituzione di un organo direttivo (organizzazione per la produzione e la logistica NATO-HAWK) composto dai rappresentanti dei paesi partecipanti. La realizzazione del programma è affidata ad un Consorzio industriale di tutti i paesi partecipanti (per l'Italia sono interessate due imprese operanti nel settore). Questi hanno assunto nei confronti dell'organo direttivo vari impegni da eseguire nel proprio territorio (controllo prezzi, controllo qualità, facilitazioni nella movimentazione dei materiali tra i paesi attraverso procedure doganali e fiscali comuni) e, tra l'altro, si sono obbligati a versare una penale in caso di recesso dal programma.

esaminate dal comitato per l'attuazione della legge 16 giugno 1977, n. 372 (ammodernamento Esercito) che ha espresso parere favorevole.

Altri due accordi infine hanno di recente riguardato il sistema lanciarazzi multiplo MLRS; il primo è costituito da atto suppletivo ad un memorandum di base stipulato nel 1982 dall'Italia con gli U.S.A. e altri paesi europei (Germania, Gran Bretagna, Francia), il secondo riguarda un "memorandum d'intesa europeo" (esclusi gli U.S.A.) che stabilisce le procedure e le clausole in base alle quali produrre e approvvigionare in Europa il sistema suddetto, con specifico riferimento alla ripartizione del lavoro industriale tra i vari paesi. L'onere globale per l'Italia relativo ad entrambi gli accordi ammonta a 177 miliardi da ripartire in 10 anni.

Nel dare attuazione a tali programmi l'amministrazione ricorre, come altre volte rilevato dalla Corte, a strumenti apprestati dall'ordinamento per finanziare impegni contrattuali eccedenti le disponibilità di bilancio, consistenti nell'assunzione di impegni a valere su più esercizi finanziari (articolo 20, quinto e sesto comma, della legge di riforma contabile n. 468 del 1978).

Anche nel 1985 numerosi sono stati i contratti, per lo più conclusi a trattativa privata, per i quali si è fatto ricorso al mercato estero: essi sono stati 429 e il loro importo si è aggirato sui 466 miliardi (350 nell'esercizio precedente). Va ricordato che per tali contratti non è possibile, di solito, attenersi alle norme di contabilità che risultano in genere non compatibili con le regole e le consuetudini del commercio internazionale ovvero con le speciali clausole imposte dal venditore.

Per le commesse all'estero, i cui pagamenti vengono disposti tramite il contabile del portafoglio con il sistema delle aperture di credito, a norma del combinato disposto dall'articolo 56 n. 9 della legge di contabilità generale dello Stato e dell'articolo 1 della legge 3 marzo 1953, n. 193, perdura la situazione di grave ritardo (talora oltre i 10 anni) nella resa del conto. Le spese all'estero da rendicontare ammontavano alla chiusura dell'esercizio 1985 a circa 1.523,8 miliardi (1.221 nell'esercizio precedente). Come altre volte rilevato dalla Corte nelle precedenti relazioni, va detto in proposito che i Governi, le organizzazioni internazionali, le ditte estere non danno di solito esecuzione al contratto se prima lo Stato italiano non accredita o meglio non vincola l'intero importo previsto per la fornitura presso banche estere. Deriva da tale situazione che il funzionario delegato non può rendere il conto se prima la commessa non sia stata eseguita. Poiché l'esecuzione richiede talora diversi anni restano di conseguenza da giustificare anticipazioni di fondi risalenti a pregressi esercizi. In effetti la normativa sopra richiamata è preordinata alla esigenza di effettuare pagamenti all'estero ma, nel caso in questione, viene utilizzata anche per assolvere una funzione non propria: quella di trasferire i fondi per depositi di natura cautelativa affinché le ditte estere abbiano a disposizione le somme per dare esecuzione al contratto.

Il ritardo nella presentazione del rendiconto è perciò dovuto al fatto che questo comporta, come è evidente, l'acquisizione di documenti giustificativi che sono numerosi e si completano in una progressiva successione fin quando la fornitura sia stata del tutto esaurita ed il materiale, avvenuto il prescritto collaudo, sia pervenuto al committente (34).

In relazione a quanto sopra esposto, si ripropone l'esigenza che la materia delle spese all'estero, trattata nel medesimo disegno di legge governativo (Atto Camera n. 1768) diretto a disciplinare le procedure contrattuali dello Stato per l'esecuzione di programmi di ricerca e per l'acquisizione di prodotti ad alta tecnologia, venga compiutamente regolata, tenuto anche conto che le Sezioni riunite della Corte sin dal maggio 1982 espressero il parere di competenza su uno schema di disegno di legge in larga misura trasfuso nel documento innanzi richiamato (35).

(34) L'amministrazione, in via esemplificativa, ha più volte giustificato il ritardo nella presentazione del rendiconto facendo presente che la documentazione è in molti casi lunga e complessa richiedendosi l'intervento della Banca estera e dell'U.I.C. per le operazioni di accertamento e per quelle di svincolo delle somme accreditate presso la Banca estera e la ricevuta dell'affettuato pagamento. Devesi inoltre produrre la documentazione afferente al prospetto e allo sdoganamento dei materiali e quella inerente alle operazioni di collaudo e di assunzione in carico. I materiali talora vengono poi consegnati con ritardo il che, ovviamente, si riflette sulla resa del conto. Inoltre il materiale acquisito è assistito da garanzia, solitamente della durata di 12 mesi ed allora il pagamento a saldo viene effettuato trascorso tale periodo di garanzia.

(35) In ordine alla resa del conto il disegno di legge prevede che il termine di cui al VI comma dell'art. 60 della L.C.G.S. sia fissato in sei mesi decorrenti dalla data di acquisizione dei documenti giustificativi da parte degli addetti militari.

## 8 - Protezione civile

Nel 1985 l'amministrazione della difesa, con i fondi iscritti al capitolo 4071 (36), ha provveduto all'acquisizione di beni mobili ed immobili, di attrezzature e servizi connessi alla costituzione, a funzionamento e all'equipaggiamento di reparti operativi mobili adibiti al concorso alla protezione civile e al soccorso delle popolazioni colpite da calamità in Italia e all'estero.

Con tali fondi sono stati, tra l'altro, effettuati approvvigionamenti di trattori asserviti ad aeromobili e di trattori elettrogeni, sono stati acquisiti gruppi elettrogeni e stazioni radio RV2/11 con relativi manuali tecnici per la protezione civile. La spesa complessiva si è aggirata sui 1362 milioni.

Ad una spesa di maggiore entità (8 miliardi circa) ha dato luogo la provvista di stazioni radio RV3 e RV4 per il completamento del parco di materiali delle trasmissioni occorrenti per le esigenze della Forza di pronto intervento.

Nel quadro delle azioni di prevenzione e di spegnimento degli incendi boschivi un cenno a parte merita il contratto stipulato dal ministero della difesa con la società Alitalia per la manutenzione, per la revisione e per la gestione tecnica di due aeromobili Canadair CL-215 acquistati con i fondi di pertinenza del ministero dell'agricoltura e foreste. L'onere contrattuale, ammontante a 6,6 miliardi è stato imputato al capitolo 1872 (spese per la manutenzione, riparazione e trasformazione di aeromobili) ed è stato determinato con decreto interministeriale (difesa, agricoltura e foreste, protezione civile) che ha precisato le condizioni di disponibilità e di impiego dei predetti velivoli. Al ministero della difesa compete in particolare l'utilizzazione degli aeromobili per la destinazione esclusiva allo spegnimento degli incendi boschivi, salvo altre eventuali ed eccezionali esigenze di protezione civile. L'amministrazione militare provvede inoltre alla gestione operativa del servizio con proprio personale nonché alla gestione tecnica dei velivoli.

Il costo di tali attività ricade sui fondi del ministero dell'agricoltura e foreste il quale provvederà al versamento delle somme sul pertinente capitolo di entrata per la successiva riassegnazione al suindicato capitolo 1872 del ministero della difesa.

Con tali procedure sono state attuate le disposizioni (articolo 2 decreto legislativo 10 luglio 1982, n. 428 convertito nella legge 12 agosto 1982 n. 547) in base alle quali il ministero per la protezione civile concorda con le amministrazioni competenti le rispettive modalità di intervento, in ragione delle loro funzioni istituzionali.

L'applicazione di tale normativa rappresenta uno strumento per la migliore utilizzazione dei mezzi per le finalità della protezione civile.

## 9 - L'ammodernamento e il potenziamento dei mezzi della difesa

Come già riferito nella precedente relazione, 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.

Gli impegni di spesa inerenti al programma di realizzazione del nuovo caccia tattico leggero AMX sono stati di importo pari a miliardi 615,5 mentre per il biennio 1986-1987 gli ulteriori impegni sono ammontati a miliardi 17,1.

Quanto al programma diretto alla realizzazione dell'elicottero antisommergibile EH-101, gli impegni di spesa sono assommati per il 1985 a miliardi 93,1.

Non sono state ancora effettuate spese per il programma CATRIN relativo ad un sistema mobile di trasmissioni.

---

(36) Lo stanziamento iniziale del capitolo 4071 (130 miliardi) è stato impinguato nel corso di esercizio di miliardi 52,3, che sono stati quasi del tutto impegnati (miliardi 182,3).

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 è noto, tra quelle correnti.

Tale prassi però, 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.

Siffatta situazione si è ripetuta nell'esercizio 1985 in cui le autorizzazioni intervenute in detto anno e in quelli precedenti, per assumere impegni pluriennali fino al 1991 sui capitoli 4011 (Esercito), 4031 (Marina) e 4051 (Aeronautica) hanno raggiunto l'importo di 3.620 miliardi circa, come emerge dalla allegata tabella V.

Tabella n.1

UFFICIALI ESERCITO

Grado	Situazione organica	Ufficiali presenti	numero eccedenze	n.ro deficienze organiche
Generali di Corpo d'Armata e Generali Ispettori	22	27	5	
Generali di Divisione e Tenenti Generali	48	64	16	
Generali di Brigata e Maggiori Generali	127	167	40	
Colonnelli	713	1159	446 (1)	
T. Colonnelli	3.428	4.033	605	
Maggiori	2.092	1.109		983
Capitani	5.175	3.317		1.858
Ten. e Sott.ti	4.812	3.076		1.736
Capitani, Tenenti e Sott.ti Medici	529	398		131
<b>Totali</b>	<b>16.946</b>	<b>13.350</b>	<b>+ 1.112</b>	<b>- 4.708</b>

(1) Di cui 296 del Ruolo Normale Unico

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.2

UFFICIALI DI MARINA

Grado	Situazione organica	Ufficiali presenti	numero n.ro eccedenze	n.ro deficienze organiche
Amm. Squadra	10	12	2	
Amm. Divisione	22	32	10	
Contrammiraglio	40	48	8	
Cap. Vascello	309	429	120	
Cap. Fregata	725	828	103	
Cap. Corvetta	587	442		145
Ten. Vascello	1655	1091		564
S. Ten. Vascello e Guardia Marina	1028	963		65
	4376	3845	+ 243	- 774

Tabella n.3

UFFICIALI AERONAUTICA

Grado	Situazione organica	Ufficiali presenti	Numero eccedenze	n.ro deficienze organiche
Gen. Squad. Aerea e				
Gener. Ispettori	9	13	4	
Gen. Div. Aerea e Ten. Generali	19	27	8	
Gen. Brig. Aerea				
Maggiori Gener.	37	62	25	
Colonnelli	286	513	227	
Ten. Colonnelli	914	1136	222	
Maggiori	579	815	236	
Capitani	1902	940	-	962
Tenenti e S. Tenenti	1344	972	-	372
	5090	4478	+ 722	- 1334

Tabella IV

Esempio di analisi di rilevamento della produttività in  
approssimazione

ANALISI PRODUTTIVITA' NAVALCOSTARMI

- a) - FORZA MEDIA (personale civile)..... 169,6 persone  
Sono esclusi dalla rilevazione i dirigenti, i funzionari direttivi capi Ufficio/Divisione, nonché i guardiani e gli uscieri.
- b) - GIORNI LAVORATIVI..... 305 gg.  
(escluse domeniche e festività infrasettimanali)
- c) - DISPONIBILITA' DI GIORNATE LAVORATIVE.... 51.728 gg.  
(espressa dal prodotto dei giorni lavorativi per la forza media)
- d) - TOTALE GIORNATE LAVORATE..... 43.182 gg.
- e) - PERCENTUALE ASSENTEISMO..... 16,52 %  
(medio 84 comprese ferie)
- f) - TOTALE ORE LAVORATIVE TEORICHE..... 310.368 h  
(espressa dal rapporto  $a \times b \times 6$ )
- g) - TOTALE ORE PRESENZA O LAVORATIVE..... 259.092 h  
(espresse dal prodotto delle giornate di presenza sul posto di lavoro o giornate lavorative per le ore normali di lavoro - 6)
- h) - TOTALE ORE EFFETTIVAMENTE LAVORATE..... 232.860 h  
(prodotte)  
(sono le ore effettivamente lavorate, rilevate dalle schede di produttività)
- i) - ORE PRO-CAPITE ANNUE..... 1.528 h  
(rapporto tra g ed a)
- l) - INDICE DI LAVORO INTENZIONALE..... 0,835  
(rapporto tra g ed f)
- m) - INDICE DI EFFICIENZA..... 0,899  
(rapporto tra h e g)

Fonte: Relazione sull'andamento dei servizi dell'Amministrazione della difesa (articolo 18 decreto Presidente della Repubblica n.748 del 1972)

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella V

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

Capitoli	A N N I											Totali
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Totali		
4011	183.115,0	105.467,7	123.767,4	129.760,2	160.254,9	92.186,1	27.556,7	18.947,2	19.247,8	860.303,0		
4031	588.829,7	319.072,6	222.345,4	135.148,9	50.400,0	14.000,0	36.227,9	---	---	1.366.024,5		
4051	541.478,1	420.513,6	292.450,0	130.582,0	8.514,0	---	---	---	---	1.393.537,7		
<b>Totali</b>	<b>1.313.422,8</b>	<b>845.053,9</b>	<b>638.562,8</b>	<b>395.491,1</b>	<b>219.168,9</b>	<b>106.186,1</b>	<b>63.784,6</b>	<b>18.947,2</b>	<b>19.247,8</b>	<b>3.619.865,2</b>		

(in milioni di lire)