

## Capitolo VI

## MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

## 1. Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

## 1.1 Considerazioni generali

1.1.1 Il quadro istituzionale nel quale opera il ministero del commercio con l'estero, caratterizzato da una pluralità di organismi ed enti titolari di attribuzioni in materia, è rimasto immutato per il 1986.

Trovano, quindi, ancora spazio le istanze per una riconsiderazione dell'organizzazione pubblica del settore nel quale intervengono, con attribuzioni frammentariamente ripartite, il Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES) — di cui alla legge n.227 del 1977 —, il ministero del commercio con l'estero, l'ICE, la SACE, l'ufficio italiano cambi, oltre che i ministeri delle finanze, del tesoro e degli affari esteri (1).

Resta, pertanto, attuale l'esigenza di una migliore determinazione delle attribuzioni del CIPES (2), nello specifico settore e di una ridefinizione del ruolo del ministero, ai fini di un effettivo esercizio dei poteri di coordinamento, indirizzo ed impulso (3) di cui i due organi sono formalmente titolari.

1.1.2 Le tendenze liberalizzatrici in materia valutaria e di scambi commerciali con l'estero — di cui si erano avvertiti i prodromi nei decreti del ministero del commercio con l'estero del 1985, con i quali si sono coordinate e raccolte le disposizioni valutarie relative agli scambi commerciali con l'estero, si è snellita e semplificata la relativa procedura e si sono apportate modifiche al preesistente regime valutario di cui al decreto ministeriale del 12 marzo 1981 — hanno trovato definitiva affermazione e riconoscimento normativo nella legge 26 settembre 1986, n.599 sulla "revisione della legislazione valutaria". Con questa, nella strada dell'omogenizzazione del sistema valutario nazionale con quello dei Paesi comunitari e ad economia libera, si riforma radicalmente il regime penale-valutario, rispetto alla disciplina di cui alla legge n.159 del 1976 — tra l'altro depenalizzando gli illeciti valutari al di sotto del limite di 100 milioni — e si conferisce delega al Governo per il riordinamento della legislazione valutaria sostanziale, sancendo l'innovatore principio della libertà delle relazioni economiche e finanziarie con l'estero, facendo salve le eccezioni e le limitazioni da disporre, in via amministrativa, in casi e per finalità legislativamente predeterminati (4).

---

(1) A tale sistema conseguono incertezze nella determinazione delle competenze e della titolarità delle stesse; duplicazioni e sovrapposizioni di compiti; situazioni di cogestione e codipendenza, talvolta di dubbia coerenza e razionalità. Emblematica, in tale quadro, la posizione della SACE. Istituita presso l'INA con personalità giuridica di diritto pubblico, assoggettata alla vigilanza ed al controllo del ministero del tesoro, è chiamata a deliberare — per il tramite del comitato di gestione e sulla base delle direttive del CIPES — in ordine all'assunzione delle garanzie sui rischi ai quali sono esposti gli operatori commerciali all'estero, con effetti di grande rilievo sulla politica commerciale estera. Su tale ente la Corte ha riferito di recente al Parlamento in data 19 maggio 1987.

(2) Il CIPES, nella composizione prevista dalla legge n. 227 del 1977, che più da vicino interessa il settore del commercio con l'estero, si è riunito una sola volta nell'anno, il 27 novembre 1986, deliberando in ordine ai criteri di gestione dei sistemi assicurativi per la SACE ed ai contributi per la ricerca mineraria di cui alla legge n. 752 del 1982. Più intensa l'attività del comitato nell'articolazione prevista dalla legge n. 38 del 1979, con attribuzioni in materia di cooperazione economica internazionale; si è, infatti, riunito quattro volte nell'anno.

(3) Il problema del coordinamento delle varie competenze in materia e di una ridefinizione dei compiti del CIPES e del ministero del commercio con l'estero sono affrontati nel d.d.l. "riordinamento dell'ICE e disposizioni varie sul commercio con l'estero" presentato il 23 aprile 1985 (atto Camera n. 2.853).

(4) Tra i principi e criteri direttivi stabiliti in sede di conferimento della delega v'è quello secondo il quale le eccezioni e le limitazioni al principio della libertà delle relazioni economiche con l'estero saranno ammissibili solamente se dirette a perseguire finalità di politica monetaria, ovvero a contrastare gli effetti dannosi alla bilancia dei pagamenti nel rispetto degli accordi internazionali e dei diritti fondamentali dei cittadini, con particolare riguardo alle libertà di circolazione e soggiorno, cura, lavoro, cultura; quelli secondo i quali dovranno essere elencate specificamente le limitazioni che richiedono prestazioni a carattere patrimoniale ed espressamente previste le materie da disciplinare con decreto ministeriale; quello secondo il quale dovranno essere assicurate una maggiore chiarezza e conoscibilità della normativa valutaria e garanzia d'informazione nei confronti degli interessati.

Dalla predetta legge è anche istituita transitoriamente, per lo studio e la risoluzione dei problemi concernenti la revisione, presso il ministero del commercio con l'estero una Commissione cui partecipano rappresentanti ed esperti designati dalle amministrazioni ed enti interessati ai vari profili della riforma (commercio con l'estero, tesoro, finanze, Banca d'Italia, UIC, industria, commercio e artigianato, grazia e giustizia).

1.1.3 In relazione all'andamento della bilancia commerciale per il 1986 — caratterizzato per un verso da un disavanzo di soli 3.700 miliardi, rispetto ai 23.000 dell'anno precedente (miglioramento sostanzialmente dovuto alla diminuzione del prezzo dei prodotti petroliferi), ma per altro verso da taluni segni di scarsa dinamicità delle nostre esportazioni (5) —, permane viva l'esigenza di un'adeguata azione di sostegno a favore degli operatori commerciali.

In tale quadro, due sono gli atti legislativi che hanno riguardato l'attività di promozione istituzionalmente svolta dal ministero del commercio con l'estero.

È stata, anzitutto, prevista una nuova forma di intervento da attuarsi tramite l'ICE, dall'articolo 11 — comma trentatreesimo — della legge 28 febbraio 1986, n.41 (legge finanziaria 1986). Tale norma prevede il conferimento all'ICE della somma di 60 miliardi nel quinquennio 1986/90 per attuare progetti relativi ad indagini sul mercato internazionale, alla diffusione nel mercato mondiale dell'immagine della produzione italiana e alla commercializzazione dei prodotti agro-industriali italiani.

Il secondo intervento legislativo è quello di cui al decreto-legge 4 ottobre 1986, n.628, convertito nella legge 5 dicembre 1986, n.813, che autorizza la spesa di 20 miliardi per il 1986 — utilizzabili anche nell'esercizio successivo — per la concessione di contributi ai consorzi all'esportazione, misure di sostegno già adottate con effetti favorevoli nel quinquennio 1981-1985, in virtù di quanto previsto dalla legge n.240 del 1981.

Con riguardo agli altri tipi di sostegno, finanziario e assicurativo, che, unitamente a quelli dianzi ricordati, di natura promozionale e di competenza del ministero del commercio con l'estero, sono offerti agli operatori, v'è da prendere atto dell'incremento di 1.000 miliardi, per il periodo 1987-1993, (articoli 11, sesto comma, legge n.41 del 1986) del fondo costituito presso il Medio credito centrale per la concessione dei contributi in conto interessi sulle operazioni di finanziamento alle esportazioni a pagamento differito, nonché dell'aumento del fondo di dotazione della SACE di 200 miliardi per il 1986 (articolo 11, primo comma, legge n.41 del 1986) per il pagamento di indennizzi agli esportatori.

È stata altresì autorizzata (articolo 11, quarto comma, della legge n.41 del 1986) l'utilizzazione di 37,5 miliardi del "fondo per il finanziamento alle imprese esportatrici per programmi di penetrazione nei paesi extracomunitari", istituito dall'articolo 2 della legge 394 del 1981, per la concessione di garanzia integrativa ai soggetti beneficiari non in grado di fornire integralmente idonee garanzie.

1.1.4 Altro problema di rilievo, che peraltro segna il passo nel 1986, è quello della riforma dell'ICE.

Chiamato istituzionalmente a promuovere ed a sviluppare, sulla base delle direttive impartite dal ministero, gli scambi commerciali a livello internazionale, "assumendone le necessarie iniziative e curandone autonomamente la realizzazione", l'ICE si viene attualmente a connotare, alla stregua del decreto del Presidente della Repubblica n.818 del 1978, quale ente strumentale.

Nella prospettiva del riordinamento — così come recepita nel disegno di legge n.2853 (atti Camera) — viene ad essere configurato quale ente erogatore di servizi direttamente attivabili dagli operatori, dotato di una rilevante flessibilità operativa e strutturale e con accentuata autonomia. Tali innovazioni sono dirette a potenziare le capacità operative dell'ente e ad adeguarne il ruolo alle accresciute esigenze degli operatori del settore.

---

(5) Tra i settori che hanno perso posizioni rispetto al 1985, v'è quello dei minerali e dei prodotti non metallici (il cui saldo attivo è diminuito di circa 95 miliardi), quello metalmeccanico (saldo attivo diminuito di circa 1.300 miliardi), quello chimico (il cui disavanzo è aumentato di circa 1.000 miliardi).

Sempre in tema di riforma dell'ICE, va segnalata l'iniziativa del ministro del commercio con l'estero di istituire — nel gennaio del 1987 — una Commissione di studio per valutare l'ammissibilità di una modifica regolamentare dell'ordinamento dell'Istituto (6).

## 1.2 Aspetti finanziari della gestione

La previsione di spesa, originariamente stabilita in 234,5 miliardi, è risultata a fine esercizio di 258,8 miliardi (+ 10 per cento) (7); rapportata a quella definitiva dell'anno precedente, essa presenta un aumento del 7,4 per cento (circa 18 miliardi).

Tale maggiore importo deriva sostanzialmente dell'incremento complessivo di 5,5 miliardi delle somme destinate all'ICE, dall'aumento di 7,5 miliardi — rispetto al 1985 — dell'importo dello stanziamento per contributi ai consorzi all'esportazione e dalla dotazione di 5 miliardi per i progetti di cui alla legge n.41 del 1986 — di cui si dirà in prosieguo. L'ammontare dello stanziamento delle spese previste per il funzionamento del ministero è all'incirca corrispondente a quello del 1985 (16,7 miliardi).

Sullo stanziamento di competenza sono stati assunti impegni pari al 99,4 per cento (257,1 miliardi); delle economie (1,7 miliardi) 400 milioni circa riguardano la dotazione per i consorzi per l'esportazione di prodotti agro-alimentari, di cui in particolare si riferirà nel successivo paragrafo 3 (8).

La disponibilità di cassa, pari a 280,5 miliardi, è stata utilizzata nella misura di 230,3 miliardi, corrispondenti all'82,1 per cento, dei quali 2,8 miliardi mediante ordini di accreditamento e 11,5 miliardi per pagamenti in conto resti.

L'ammontare dei residui, costituito da 42 miliardi all'inizio dell'esercizio, è risultato pari, alla fine dello stesso, a 59 miliardi di cui 20,7 miliardi per residui degli esercizi precedenti e 38,3 miliardi di nuova formazione. Parte prevalente di tale importo è costituito dai 20 miliardi di residui di stanziamento per i contributi ai consorzi all'esportazione e dai 12 miliardi di residui propri concernenti il funzionamento degli uffici ICE all'estero.

L'analisi economica delle varie poste di bilancio conduce a risultati non dissimili da quelli relativi agli altri esercizi. Connotato essenziale del bilancio del ministero rimane la prevalente destinazione delle spese a trasferimenti (categoria V), i quali nel 1986 hanno rappresentato il 94 per cento con 241,5 miliardi, (il 90,2 per cento, pari a 218 miliardi, trasferiti all'ICE) dell'intera spesa ministeriale.

## 2. Organizzazione dei servizi e personale

2.1 Anche per il 1986 l'organizzazione dei servizi non ha subito modifiche e si articola in cinque direzioni generali, con competenza in materia di accordi commerciali, valute, importazioni ed esportazioni, sviluppo degli scambi, personale ad affari generali. Alle stesse si affiancano numerosi organismi collegiali di supporto, solo in parte normativamente previsti, sui quali la Corte ha avuto modo più volte di riferire (9).

Con riguardo alla dotazione organica del ministero — che non ha subito nel decorso esercizio variazioni — va notata la peculiarità, già altre volte messa in luce, della consistenza numerica, in proporzione alle dotazioni delle altre carriere, del contingente del personale direttivo (10): essa è in funzione della particolare

(6) Sulla base dei risultati dei lavori della Commissione, il ministro del commercio con l'estero aveva predisposto uno schema di regolamento, cui ha, peraltro, in seguito rinunciato, come risulta dagli atti parlamentari.

(7) L'aumento della dotazione originaria dell'esercizio si ricollega in massima parte all'incremento di 20 miliardi dello stanziamento del capitolo 1612, da destinare ai consorzi all'esportazione, di cui al d.l. 4 ottobre 1986, n. 682, convertito nella legge 5 dicembre 1986, n. 813.

(8) La parte rimanente delle economie riguarda spese obbligatorie (stipendi e trattamenti provvisori di pensione).

(9) Si veda in particolare la Relazione per l'esercizio 1984, vol. II, parte II, pagg. 314 e seguenti.

(10) La dotazione organica del personale direttivo è di 160 posti — compresi i dirigenti — su un organico complessivo di 630 unità.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Anno	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP. RES.)				RESIDUI					
	MEDIANI		DEFINITIVE		MEDIANI		DEFINITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)			
	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%		
1976	41.887	100	47.843	114,2	0	0	0	0	44.950	100	18,2	38.124	84,9	17.441	38,8	31,2	2.228	100	100,0	0	0	
1977	48.208	115	55.022	131,8	0	0	0	0	52.263	116	16,4	40.837	92,9	11.881	26,7	28,2	0	0	0	0	0	0
1978	53.028	127	61.444	147,4	0	0	0	0	55.188	123	18,4	43.708	97,2	12.246	27,2	29,5	0	0	0	0	0	0
1979	64.274	154	72.223	176,3	0	0	0	0	71.102	158	22,2	58.183	130,0	13.744	30,6	32,3	0	0	0	0	0	0
1980	84.118	202	98.886	236,1	0	0	0	0	87.882	194	23,2	82.281	185,1	11.818	26,3	33,2	0	0	0	0	0	0
1981	98.478	236	121.872	291,0	10,3	128.388	148	18,0	128.983	287	40,1	112.448	252,1	24.228	54,2	128,9	10.888	242	100,0	0	0	
1982	151.853	364	177.883	424,7	53,9	158.886	178	21,3	154.394	343	18,7	137.528	307,2	37.877	84,5	168,9	28.888	658	100,0	0	0	
1983	178.464	426	208.884	498,6	55,1	178.883	284	13,3	174.728	388	13,2	147.528	328,1	61.354	136,6	272,3	48.888	1.088	100,0	0	0	
1984	198.878	474	228.884	546,6	28,1	208.884	288	17,9	201.822	447	18,8	168.151	376,1	63.684	141,6	288,9	38.888	1.088	100,0	0	0	
1985	214.888	516	248.884	594,6	18,2	214.881	317	32,9	238.888	528	18,4	241.556	550,6	42.888	95,2	211,1	42.888	1.088	100,0	0	0	
1986	234.882	562	268.788	642,1	8,4	238.418	323	22,9	257.888	572	9,8	238.383	544,6	58.882	130,9	268,9	28.888	1.088	100,0	0	0	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	118	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1977	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1978	0	0	284	240,7	0	0	0	0	284	240,7	48,7	481	405,1	788	668,3	62,9	78	66,8	0	0	0
1979	0	0	148	125,5	0	0	0	0	148	125,5	48,7	288	240,7	288	240,7	62,9	78	66,8	0	0	0
1980	0	0	288	240,7	0	0	0	0	288	240,7	48,7	288	240,7	288	240,7	62,9	78	66,8	0	0	0
1981	0	0	227	191,5	0	0	0	0	227	191,5	48,7	227	191,5	227	191,5	62,9	78	66,8	0	0	0
1982	0	0	288	240,7	0	0	0	0	288	240,7	48,7	288	240,7	288	240,7	62,9	78	66,8	0	0	0
1983	0	0	188	158,4	0	0	0	0	188	158,4	48,7	188	158,4	188	158,4	62,9	78	66,8	0	0	0
1984	0	0	114	95,7	0	0	0	0	114	95,7	48,7	114	95,7	114	95,7	62,9	78	66,8	0	0	0
1985	0	0	88	74,2	0	0	0	0	88	74,2	48,7	88	74,2	88	74,2	62,9	78	66,8	0	0	0
1986	0	0	82	68,8	0	0	0	0	82	68,8	48,7	82	68,8	82	68,8	62,9	78	66,8	0	0	0

(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 X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Anni	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP. IES)			RESIDUI						
	MEDIALI		DEFINITIVE		MEDIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.						
	(1) importo	(2) indice	(1) importo	(2) indice	(1) importo	(2) indice	(1) importo	(2) indice	(1) importo	(2) indice	(1) importo	(2) indice	(1) importo	(2) indice	(1) importo	(2) indice	(1) importo	(2) indice	(1) importo	(2) indice	(1) importo	(2) indice	(1) importo	(2) indice	
1976	41.671	100								44.860	100	38.467	100	21.463	100	23.776	100					23.776	100		
1977	46.306	110	16,7+		0	0		62.263	138	62.263	138	66.479	159	12.446	58	79	3	62,2-		42,2-		79	3	67,2-	87,2-
1978	53.528	128	32,1+	1,8+	0	0		66.463	148	66.463	148	64.208	156	8.467	40	0	0	23,5-		23,5-		0	0	0	100,0-
1979	64.274	154	53,8+	27,9+	0	0		71.338	168	71.338	168	66.468	159	8.767	41	0	0	7,3-		7,3-		0	0	0	
1980	84.108	201	80,3+	22,9+	86.889	180		87.378	194	87.378	194	82.888	210	11.916	55	0	0	18,0+		18,0+		0	0	0	
1981	98.478	231	14,0+	40,3+	129.553	310	18,0	128.171	287	128.171	287	112.872	268	24.333	113	0	0	28,3+		28,3+		18.889	238	0	
1982	151.653	362	67,6+	21,2+	166.970	398	146	164.911	366	164.911	366	138.891	340	37.867	177	0	0	18,8+		18,8+		28.089	672	188,9+	188,9+
1983	178.466	427	12,3+	11,2+	176.768	383	13,4+	174.886	389	174.886	389	147.088	378	69.876	326	0	0	21,8+		21,8+		48.889	1346	188,9+	188,9+
1984	190.879	459	17,3+	15,8+	206.897	499	18,4+	201.136	447	201.136	447	188.296	483	63.294	298	0	0	28,3+		28,3+		34.889	1488	25,8-	25,8-
1985	244.834	593	7,4+	17,9+	244.496	593	32,0+	238.123	539	238.123	539	241.866	613	62.886	293	0	0	27,8+		27,8+		6.688	218	78,3-	78,3-
1986	294.686	691	9,3+	7,4+	288.246	698	2,2+	287.144	672	287.144	672	298.241	686	68.882	318	0	0	4,7-		4,7-		28.889	691	267,7+	267,7+

TOTALE COMPLESSIVO


(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

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

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L' ESTERO

**TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1981 - 1986**

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

ELABORAZIONE DEL 25 GIU 1987

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	importo	%	importo	%	importo	%
<b>TOTALE GEN.</b>													
1981	131.699	82,30	3,68		0,00	0,02	0,00	113.628	86,15	24	0,02	18.247	13,83
1982	159.901	82,50	82,50		0,13	6,25	0,00	147.421	92,20	0	0,00	12.480	7,80
1983	177.864				2,50	7,82	0,00	160.544	90,26	6.500	3,65	10.820	6,08
1984	205.887				90,15	2,80	0,22	191.406	92,97	0	0,00	14.482	7,03
1985	240.905					86,15	4,61	223.450	92,75	14.612	6,07	2.842	1,18
1986	258.838					84,53	84,53	218.803	84,53	38.469	14,86	1.567	0,61
<b>TITOLO 1</b>													
1981	131.672	82,27	3,68		0,00	0,02	0,00	113.401	86,12	24	0,02	18.247	13,86
1982	159.693	82,48	82,48		0,14	6,28	0,00	147.214	92,19	0	0,00	12.479	7,81
1983	177.699				2,50	7,83	0,00	160.384	90,26	6.500	3,66	10.815	6,09
1984	205.774				90,14	2,81	0,22	191.202	92,96	0	0,00	14.482	7,04
1985	240.810					86,14	4,61	223.355	92,75	14.612	6,07	2.842	1,18
1986	258.756					84,53	84,53	218.725	84,53	38.469	14,87	1.562	0,60
<b>TITOLO 2</b>													
1981	227	97,98	2,01		0,00	0,00	0,00	227	100,00	0	0,00	0	0,00
1982	208	99,30	99,30		0,00	0,00	0,00	207	99,30	0	0,00	1	0,70
1983	165				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	0,00	95	100,00	0	0,00	0	0,00
1986	82					94,69	94,69	78	94,69	0	0,00	4	5,31

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

qualificazione e preparazione che si richiedono per lo svolgimento di talune attribuzioni affidate al ministero, quali la pianificazione e il coordinamento delle attività operative di soggetti pubblici e privati, il controllo dei risultati conseguiti, la partecipazione a trattative economiche con delegazioni estere, la presenza, in rappresentanza dell'amministrazione, in organismi intergovernativi competenti in materia di commercio internazionale (CEE, OCSE, GATT, etc.), l'adeguamento costante della disciplina autorizzatoria in materia di importazioni ed esportazioni, oltre che ovviamente il compimento dell'attività direttamente operativa concernente le autorizzazioni valutarie, le importazioni ed esportazioni (11).

Da tali esigenze specialistiche, palesi in tutta l'articolazione organizzativa del ministero, sembra emergere anche la necessità della previsione di un diverso sistema di provvista del personale direttivo, cui dovrebbe essere richiesto il possesso di specifici titoli e del quale dovrebbero essere curati, nell'arco della carriera, qualificazione ed aggiornamento professionale. Si tratta di adempimenti ai quali, in relazione anche all'entità dello stanziamento in materia, non si riesce ancora a provvedere in misura adeguata. Le disponibilità relative allo specifico capitolo 1097 (38 milioni) sono state, comunque, quasi totalmente utilizzate nel 1986, oltre che per corsi meccanografici, per corsi di lingue ed in particolare per un corso di aggiornamento avanzato per i funzionari in materia valutaria e di rapporti internazionali.

La descritta articolazione degli organici non può, peraltro, non essere attentamente considerata in rapporto alle difficoltà che il ministero incontra nello svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo che gli sono demandati in relazione alle sue attività contributive e che sono istituzionalizzati dall'articolo 4 della legge n.71 del 1976.

2.2 La spesa per i compensi per lavoro straordinario al personale, dopo la breve parentesi del 1984 — in coincidenza con l'entrata in vigore della nuova normativa concernente il compenso incentivante (12) — è aumentata, anche a seguito dell'approvazione di taluni progetti finalizzati di cui all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n.344 del 1983, fino a superare i livelli precedenti: nel 1986 sono stati infatti impegnati 637 milioni, rispetto ai 517 del 1985 ed ai 248 del 1984.

Per gli uffici di diretta collaborazione all'attività del ministro (cui sono addette 81 unità di personale) si è invece registrato un aumento abbastanza contenuto delle somme erogate (impegni per 455 rispetto a 432 milioni dell'anno precedente) connesso peraltro non a maggiori prestazioni, quanto ai livelli retributivi del personale impiegato.

Per le missioni all'interno si rileva una sostanziale stazionarietà della spesa (impegnati 65 milioni rispetto a 70,3 dell'esercizio precedente) che, unita alla lievitazione delle diarie ed alla peraltro non molto frequente richiesta di rimborso delle spese di alloggio, denota una contenuta presenza dei dipendenti a manifestazioni connesse con i fini istituzionali del ministero.

La spesa per missioni all'estero, passata da 544 a 462 milioni, ha invece continuato a registrare una certa diminuzione (13). Come già nel precedente esercizio, il rimborso delle spese di alloggio all'estero è stato richiesto in un numero piuttosto limitato di casi, relativi per lo più a Paesi extraeuropei.

Nel decorso esercizio l'amministrazione ha conferito un solo incarico di studio (nessuno nel 1985 — tre nel 1984), ai sensi dell'articolo 380 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n.3, nel testo sostituito dall'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n.1077. Lo stanziamento di 15 milioni per tale finalità, già ridotto rispetto ad esercizi precedenti, è passato, quindi, pressochè totalmente in economia.

---

(11) Nell'ambito della partecipazione del ministero ai lavori svolti presso organismi intergovernativi è da ricomprendere anche la presenza di rappresentanti del ministero medesimo nei gruppi e comitati di lavoro che curano l'attività preparatoria, finalizzata all'esercizio dei poteri decisionali in materia di politica commerciale da parte del Consiglio CEE.

(12) Per tale compenso incentivante sono stati impegnati nel 1986 384 milioni a fronte dei 322 del precedente esercizio.

(13) La spesa era stata, infatti, di 616 milioni nel 1984.

Va ricordato, infine, che, ai sensi del primo comma dell'articolo 20 del decreto legge 28 maggio 1981, n.251, nel testo sostituito con la legge di conversione 29 luglio 1981, n.394, il ministero del commercio con l'estero è autorizzato ad utilizzare personale di enti pubblici compresi quelli economici, nonché di istituti di credito di diritto pubblico, nei limiti di un contingente di cinque unità. Il trattamento economico di questo personale resta a cura degli enti di provenienza, salvo i compensi per lavoro straordinario, l'indennità di missione ed i rimborsi di spese.

Nell'esercizio 1986, nel corso del quale il contingente è stato solo parzialmente utilizzato, — in quanto hanno continuativamente prestato servizio soltanto tre esperti, ridotti ad uno alla fine dell'esercizio — la spesa per le causali sopra indicate è stata complessivamente di 32 milioni circa, inferiore a quella dell'esercizio precedente che era stata pari a 57 milioni.

### 3. Attività istituzionale.

3.1. La spesa globale, in termini di impegni, destinata all'attività di sviluppo degli scambi — ricomprendendo nella stessa anche i trasferimenti ad organismi esterni al ministero per il loro funzionamento e per la promozione dell'interscambio — è stata pari, nel 1986, a 241,5 miliardi. Il 90,2 per cento, corrispondente a 218 miliardi che rappresentano l'84,7 per cento dell'ammontare complessivo della spesa ministeriale (pari a 257,1 miliardi), è stato destinato all'ICE.

Su tale somma, 154 miliardi (di contro ai 151 miliardi dell'esercizio 1985) sono stati destinati al funzionamento delle spese d'apparato (compresi gli uffici all'estero) e 59 miliardi (rispetto ai 51,6 miliardi dell'esercizio precedente) alle spese direttamente promozionali. Permane, quindi, il rapporto di netta prevalenza delle spese di funzionamento rispetto a quelle promozionali.

Considerato che — come emerge dai dati sopraindicati — la parte prevalente dell'attività di promozione del ministero è gestita attraverso l'ICE, che costituisce lo strumento operativo dell'amministrazione, particolare rilievo ha la problematica — su cui la Corte si è più volte soffermata in sede di relazione — dei ritardi nella presentazione dei rendiconti cui l'ICE è tenuto, per le spese di funzionamento e per quelle promozionali, alla fine di ogni esercizio.

A tale adempimento — che per le spese di funzionamento è condizione, in base alla legge n. 185 del 1985, per l'erogazione del saldo del 15 per cento e per gli interventi promozionali necessario momento di controllo e verifica, anche ai fini della successiva programmazione — si continua a non ottemperare puntualmente, così come permangono i ritardi e le difficoltà del ministero nell'effettuazione dei riscontri di sua competenza.

Gli ultimi rendiconti pervenuti alla Corte sono, per le spese per gli uffici all'estero, quello relativo all'esercizio 1980 (14) e per le spese promozionali quello relativo all'esercizio 1977. Da ciò deriva che la gestione di spesa per la quale a tutt'oggi non si è potuto effettuare il controllo della Corte è pari, compreso l'esercizio 1985, a 231,8 miliardi per le spese promozionali ed a 227,5 miliardi per le spese per gli uffici all'estero.

In merito a tale grave situazione, il ministro — nel fornire, con nota del 19 dicembre 1986, al Presidente della Corte chiarimenti e precisazioni circa le osservazioni contenute nella relazione della Corte medesima per l'esercizio 1985 — ha fatto presente che, nonostante il massimo sforzo posto (15) per la soluzione della questione, la sua complessità è tale da non consentire allo stato, la sua definizione.

E ciò, sia per carenze di struttura della competente direzione generale, sia per la mole della documentazione da esaminare — che rende difficoltosa perfino la sistemazione degli atti —, sia per i rilievi e le osservazioni emerse in sede di esame da parte degli uffici competenti, la cui definizione comporta un

(14) Nei primi mesi del corrente esercizio è, peraltro, pervenuto il rendiconto relativo alle spese per gli uffici all'estero per il 1981.

(15) Tra le iniziative ricordate dal ministro, tendenti al superamento di tali difficoltà — che, a tutt'oggi, non hanno prodotto effetto alcuno —, v'è la istituzione di un apposito gruppo di lavoro (CER), il tentativo, non andato in porto, di predisporre uno specifico progetto finalizzato, la previsione della modifica delle attuali procedure di rendicontazione prevista nel ricordato d.d.l. n. 2853 (atti Camera).



ulteriore protrarsi dei tempi tecnici occorrenti. Ciò non di meno, ad avviso del ministro, la situazione concernente gli uffici dell'ICE all'estero è destinata a sbloccarsi quanto prima, anche a seguito dell'invio da parte dell'Istituto al ministero di una consistente documentazione e delle assicurazioni fornite in sede di deliberazione del bilancio preventivo 1986. Di maggiore gravità ritiene, invece, il ministro la situazione relativa ai rendiconti dei programmi promozionali per i quali, oltre a sussistere le difficoltà dianzi evidenziate, v'è una serie di rilievi di carattere generale formulati dalla Corte — tuttora in attesa di risposta — il cui mancato superamento costituisce, ovviamente, causa ostativa all'invio di tutti gli altri rendiconti che presentano le stesse problematiche. La principale questione che si pone concerne l'esistenza di contributi forfettari richiesti dall'ICE alle ditte partecipanti alle iniziative promozionali e che sono stati, in taluni casi di economia, introitati nel bilancio.

Altra questione, ripetutamente segnalata dalla Corte in sede di relazione annuale e che è stata oggetto dei chiarimenti del ministro, è quella concernente le difficoltà, che permangono anche per il 1986, nella effettuazione dei controlli ispettivi previsti dall'articolo 4 della legge n. 71 del 1976. Le stesse sono dal ministro attribuite alla inadeguatezza dell'organico, alla conseguente necessità di non distogliere funzionari ed impiegati dagli altri lavori d'ufficio ed alla insufficienza numerica di personale esperto in questioni amministrativo-contabili; a tutto ciò potrebbe porsi rimedio con l'istituzione, in via normativa, di apposito servizio ispettivo, composto da funzionari direttivi e ragionieri e con la contestuale emanazione di specifiche norme regolamentari disciplinanti le modalità di effettuazione dei controlli, in relazione all'autonomia dell'ICE.

### 3.2. Contributi di funzionamento

3.2.1. Si è già detto dell'entità, in rapporto al volume globale degli impegni del ministero, delle spese di funzionamento dell'ICE, pari a 154 miliardi per il 1986. Delle stesse sono state destinate all'organizzazione ed al funzionamento degli uffici all'estero 82,2 miliardi, erogati nella misura dell'85 per cento, essendo subordinato, come già detto, il trasferimento del residuo 15 per cento (pari a 12 miliardi) alla presentazione del relativo rendiconto, alla stregua di quanto previsto dalla legge 31 maggio 1975 n. 185. Trattasi di un procedimento di erogazione che comporta la formazione di residui passivi per il ministero ed attivi per l'ICE, con la necessità di ricorrere al credito e di richiamare in bilancio, a distanza di anni, i fondi, già perenti, necessari per la corresponsione del saldo (16).

3.2.2 A carico del bilancio del ministero gravano anche i contributi previsti per il funzionamento delle Camere di commercio italiane all'estero. La concessione dei contributi e, quindi, la distribuzione dello stanziamento — che per il 1986 è stato pari a 2,3 miliardi, quasi interamente utilizzati — è rimessa, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 518 del 1970, alla valutazione ampiamente discrezionale, che compete al ministero, dell'opera svolta e da svolgere in favore dello sviluppo delle relazioni commerciali con l'Italia (17).

### 3.3. Interventi promozionali

3.3.1 Si è già accennato agli interventi in materia di attività promozionale previsti dal decreto legge 4 ottobre 1986, n. 628 (convertito nella legge 5 dicembre 1986, n. 813), per i consorzi all'esportazione. Con tale atto normativo si intende ovviare all'esaurirsi degli effetti finanziari della legge n. 240 del 1981 — che ha previsto la concessione di contributi ai consorzi dell'esportazione nel quinquennio 1981-1985 — e si è autorizzata la spesa di 20 miliardi per l'anno 1986, per le medesime finalità: si è stabilito, altresì, — data la difficoltà di espletare in tempo utile il complesso procedimento di concessione dei contributi ai singoli consorzi — che le somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio 1986 possano esserlo in quello successivo.

(16) Modifiche a tale sistema di erogazione del contributo sono previste nel d.d.l. n. 2853 dianzi citato.

(17) In sede di controllo è emersa in taluni casi l'esigenza di una più congrua motivazione del provvedimento concessivo dei contributi, che dovrebbe fare più concreto riferimento al grado di operatività dei singoli organismi beneficiari.

Come posto in evidenza nelle relazioni della Corte degli ultimi anni, l'efficacia incentivante di tali misure di finanziamento, che, rivolte direttamente ai produttori, incidono immediatamente sulla realtà economica, si è bene esplicitata; ha comportato la mobilitazione di una notevole quantità di energie produttive locali in direzione di forme associative costituite tra piccole e medie imprese, agevolandone lo sbocco sul mercato internazionale.

Il numero totale dei consorzi ammessi a finanziamento, in relazione a domande presentate nel 1986, è stato di 220 — per un totale di 7.471 imprese associate e per un importo di 14,3 miliardi — di contro ai 205 dell'esercizio precedente; soltanto 10 di essi sono risultati ubicati nel mezzogiorno ed hanno perciò beneficiato del trattamento di maggior favore previsto dall'articolo 13 della legge n. 240 del 1981. I contributi sono concessi dal ministro sulla base dei pareri espressi dall'apposito comitato interministeriale di cui all'articolo 15 della legge 240 del 1981; risultano così, anche per il 1986, seguiti gli oramai consolidati criteri di massima, elaborati fin dall'inizio delle attività del comitato medesimo e puntualizzati in 16 diversi parametri, cui correlare le singole domande (18).

3.3.2 Per quanto riguarda le misure a sostegno delle esportazioni ai sensi del decreto legge n. 251 del 1981, convertito nella legge n. 394 del 1981 — sulle quali si tornerà in seguito, nel presente paragrafo, per ricordare la mancata utilizzazione dei finanziamenti di cui all'articolo 11 —, va preso atto di una novità di rilievo in tema di controllo di legittimità sulla gestione del "Fondo per il finanziamento delle imprese esportatrici per programmi di penetrazione nei paesi extracomunitari" istituito, ai sensi dell'articolo 2 della citata legge, presso il Medio credito centrale, problematica sulla quale la Corte ha in passato riferito (19).

A richiesta del ministero, sul problema del controllo sul Fondo, si è pronunciato il Consiglio di Stato che ha affermato, con parere n. 558 dell'11 marzo 1987, che la fattispecie in argomento darebbe luogo ad una gestione fuori bilancio operante nell'ambito di un'amministrazione statale, ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041; e ciò in quanto ricorrerebbero i tre elementi caratterizzanti le gestioni fuori bilancio, secondo la giurisprudenza della Corte dei conti, e cioè la natura di organo statale del comitato gestore — incardinato nell'ambito del ministero del commercio con l'estero —, la gestione di fondi pubblici, la finalità dell'attività gestoria collegata con i compiti istituzionali dell'amministrazione nel cui ambito il comitato agisce.

Circa la utilizzazione di tale fondo di rotazione, destinato al finanziamento a tasso agevolato di programmi di penetrazione commerciale, si ritiene utile specificare i risultati complessivi della gestione, al 31 dicembre 1986, forniti dall'amministrazione.

Sono stati finanziati 230 programmi — per un importo complessivo di 293 miliardi — dei quali 187 (81,3 per cento) presentati da piccole e medie imprese, 41 (17,8 per cento) da grandi imprese e 2 (0,9 per cento) da consorzi.

Le imprese agevolate appartengono per il 76,1 per cento (n. 175) al nord e per il 23,9 per cento (n. 55) al centro-sud.

I 230 programmi si riferiscono a 872 mercati appartenenti a varie aree geografiche, in testa alle quali risultano — in base al numero delle iniziative programmate — l'Asia (26,7 per cento) e l'Africa (22,2 per cento); seguono poi, nell'ordine il nord-America (19,8 per cento), i Paesi europei extracomunitari (14,3 per cento), l'America latina (11,5 per cento), l'Oceania (3,1 per cento), il Giappone (2,3 per cento).

---

(18) Si ha, tra l'altro, riguardo al carattere mono o plurisetoriale del consorzio, al numero dei consorziati, alla esistenza di una struttura operativa ed alla realizzazione di una consistente attività promozionale: in relazione a tali elementi, il contributo concesso varia dal 60 per cento al 100 per cento dell'importo massimo erogabile ai sensi dell'art. 13 della legge n. 240 del 1981.

(19) Si veda, in particolare, la Relazione per l'esercizio 1985, vol. II, parte II pag. 111.

3.3.3 L'articolo 11, comma trentatreesimo, della legge finanziaria 1986 ha previsto una nuova serie di interventi da attuarsi tramite l'ICE.

La norma, come già ricordato, dispone il conferimento all'ICE della somma di 60 miliardi, nel quinquennio 1986-1990 al fine di attuare progetti relativi ad indagini sul mercato internazionale, alla diffusione dell'immagine della produzione italiana e alla commercializzazione dei prodotti agro-industriali. Si tratta di una forma di intervento nel settore promozionale che si affianca a quella generale ed organica prevista dalla legge n. 71 del 1976, e cioè al programma promozionale annuale redatto dal ministero ed attuato dall'ICE, e dalla quale si differenzia per la previsione dell'elaborazione di "progetti" — anziché di un "programma" — finalizzati al perseguimento degli obiettivi indicati nella norma.

Il trasferimento della dotazione all'ICE è quindi da ritenere subordinato alla presentazione di progetti determinati per l'attuazione di specifiche iniziative.

Il ministero, nel dare esecuzione alla norma, erogando i fondi per il 1986, determinati in 5 miliardi, ha ritenuto, nel silenzio della legge di poter applicare le modalità operative seguite per il programma promozionale; ha fissato il termine del marzo del 1987 per l'esecuzione dei progetti e ha previsto gli adempimenti della relazione finale sull'attività svolta e della presentazione dei rendiconti da parte dell'ICE.

3.3.4 Il programma dell'attività promozionale da svolgersi dall'ICE per l'esercizio 1986 è stato stabilito all'inizio dell'anno, con decreto ministeriale 15 gennaio 1986, con cui si sono impegnati i fondi sul capitolo 1611, per il trasferimento immediato all'Istituto dell'intera somma (20).

Il programma — secondo quanto emerge dalle allegare tabelle 1 e 2 — individua, con riferimento alle varie aree geografiche, l'entità dell'intervento promozionale, sotto il duplice profilo della tipologia delle iniziative previste e dei settori produttivi interessati e privilegia — come verificatosi per gli anni decorsi — le iniziative relative ai paesi industrializzati e concernenti i beni di consumo. Notevoli anche le spese destinate ad interventi nei paesi in via di sviluppo e ad economia pianificata.

Si è già fatto cenno delle difficoltà che il ministero incontra nell'esercizio del controllo sui rendiconti relativi alle spese promozionali, dei ritardi nella presentazione degli stessi da parte dell'ICE (cui dovrebbe provvedersi nel termine di un anno previsto dal decreto ministeriale di determinazione del programma annuale) e degli effetti negativi di tale situazione sulla programmazione degli interventi da parte del ministero.

Sempre nell'ambito dell'attività promozionale affidata all'ICE, va preso atto del definitivo esaurirsi, senza alcuna attuazione, della forma di intervento prevista dall'articolo 11 del decreto legge n. 251 del 1981, convertito nella legge n. 394 del 1981; tale norma autorizzava l'Istituto a stipulare convenzioni con piccole e medie imprese, singole o consorziate, per la realizzazione in Paesi extracomunitari di progetti riguardanti studi di mercato, spese di dimostrazione, di pubblicità, nonché per la partecipazione a mostre e fiere campionarie internazionali. Sono rimasti pertanto completamente inutilizzati i fondi a suo tempo stanziati (che da 50 miliardi erano stati portati a 16,5 — per effetto di due successivi storni delle leggi finanziarie 1983 e 1985 — e che sono stati eliminati dai residui di stanziamento per il decorso del triennio di conservazione).

Sulle cause che non hanno consentito l'utilizzazione dei fondi previsti per le ricordate iniziative — e che in massima parte sono da riconnettere alle difficoltà interpretative ed applicative dello stesso dettato legislativo — la Corte ha avuto modo di riferire nelle relazioni per l'esercizio 1984 e 1985 (21).

(20) A tale disposizione deroga l'art. 20, secondo comma, della legge n. 394 del 1981, secondo il quale i compensi accessori degli esperti utilizzati dal ministero sono a carico dei fondi stanziati sui capitoli destinati alle spese promozionali. Di conseguenza anche nel 1986 l'amministrazione ha provveduto ad accantonare una somma (100 milioni dei quali solo 32 utilizzati) per provvedere direttamente a tale esigenza.

(21) Relazione per l'esercizio 1984 vol. II, parte II, pag. 331. Relazione per l'esercizio 1985 vol. II, parte II, pag. 118.

3.3.5 Tra le misure di sostegno a favore di organismi diversi dall'ICE vi sono le agevolazioni previste nell'articolo 10 della legge n. 394 del 1981 per i consorzi operanti esclusivamente nella esportazione di prodotti agro-alimentari e per i consorzi turistico-alberghieri.

Neanche per l'esercizio 1986 tale forma di intervento, ha incontrato il favore degli operatori. Dello stanziamento di 1 miliardo, già ridotto rispetto all'esercizio precedente, sono stati utilizzati 600 milioni e per di più da consorzi costituiti anteriormente all'entrata in vigore della legge 394 del 1981.

Tra i motivi di scarso successo dell'iniziativa, vi sono anche taluni problemi applicativi — connessi alla difficoltà di isolare, tra le attività delle imprese turistiche e alberghiere, quelle volte esclusivamente ad incrementare la domanda estera — e la necessità di riportare la determinazione della misura del contributo alle sole spese di personale.

Ai consorzi per la esportazione di prodotti agro-alimentari nel periodo 1981-1986 è stato concesso un solo contributo.

3.3.6 Restano, infine, da considerare gli interventi promozionali effettuati dal ministero ai sensi della legge n. 1083 del 1954, mediante gli stanziamenti recati dai capitoli 1602, 1604 e 1608, pari complessivamente a 5,6 miliardi, quasi totalmente impegnati per il 1986. Si tratta di contributi ad associazioni di produttori, enti fieristici ed organismi similari la cui disciplina di erogazione — come già altre volte messo in luce dalla Corte — presenta aspetti positivi (immediatezza del rapporto tra beneficiario ed amministrazione, speditezza del procedimento di liquidazione, incidenza diretta sulla finalità della spesa) che sono alla base del favore che le iniziative incontrano.

In merito alle perplessità rappresentate in sede di relazione dalla Corte (22) circa la possibile mancanza di coordinamento, in tale materia, con altre amministrazioni statali o enti pubblici, il ministro, nella lettera in precedenza ricordata, inviata al Presidente della Corte, ha evidenziato che le iniziative finanziate, sulle quali, comunque, si pronuncia apposito comitato tecnico consultivo, vengono prese in considerazione dal ministero del commercio con l'estero sotto l'aspetto strettamente promozionale; conseguentemente eventuali interventi di altri organi pubblici, per fini diversi e rientranti nella competenza degli stessi, non dovrebbero comportare situazioni di reciproca interdipendenza (in disparte la considerazione che i tempi necessari per un eventuale coordinamento ufficiale tra amministrazioni dello Stato vanificherebbero probabilmente, nella materia di cui trattasi, la possibilità stessa della concessione dei contributi).

---

(22) Si veda Relazione per l'esercizio 1985 vol. II, parte II, pag. 119.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

ATTIVITÀ PROMOZIONALE 1986  
Situazione finanziaria al 31 dicembre 1986  
(Valori in milioni di lire)

SETTORI	AREE GEOECONOMICHE														%	
	Paesi Industrializzati P.I.A.		Paesi ad economia pianificata P.E.P.		Paesi O.P.E.C.		Paesi di nuova industrializzazione N.I.C.'s		Paesi in via di sviluppo P.V.S.		ITALIA		TOTALE		I.C.E.	altri enti
	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti
- Ortofrutticoli, alimentari e vini . . . . .	6.005	—	50	—	45	—	—	—	—	—	194,8	92	6.294,8	92	16,36	1,6
- Moda e comparti collegati . . . . .	6.875,9	100	—	—	17,5	—	10	—	—	—	120	1.124	7.183,4	1.234	13,33	22,4
- Altri beni di consumo, durevoli e non . . . . .	12.807,3	626,5	42,6	47	125	—	—	—	763,8	—	120	554,2	13.781,6	1.226,7	26,57	22,3
- Metallmeccanica . . . . .	4.880,6	1.002,6	3.870,2	420,9	2.065,7	—	481	50	3.220	—	170	709,1	14.687,5	2.182,6	27,27	39,7
- Pluri-settoriali e varie . . . . .	2.524,3	63	1.166,5	30	376,5	—	1.106,5	—	1.246,5	150	3.540,4	466	9.952,7	799	18,47	13,9
TOTALE . . . . .	34.893,1	1.814,1	5.119,3	497,9	2.699,7	—	1.862,4	60	5.230,3	150	4.136,2	2.975,3	63.900	5.497,3	100,00	100,00
Percentuali % . . . . .	84,74	33	9,50	9,06	4,93	—	3,46	1,09	9,70	2,73	7,67	54,12				

P.E.P. Paesi dell'Est Europa, Cuba, Cina, Corea del Nord, Mongolia e Vietnam.  
O.P.E.C. Ecuador, Venezuela, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Indonesia, Iran, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Algeria, Gabon, Libia, Nigeria.  
N.I.C.'s Argentina, Brasile, Messico, Hong Kong, Rep. di Corea, Singapore Taiwan.  
LEN/TNS/eom

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

TABELLA 2

**ATTIVITÀ PROMOZIONALE ALL'ESTERO 1986**  
**Situazione finanziaria al 31 dicembre 1986**

(valori in milioni di lire)

INIZIATIVE	AREE GEOECONOMICHE												TOTALE	
	Paesi industrializzati		Paesi ad economia pianificata		Paesi OPEC		Paesi di nuova industrializzazione		Paesi in via di sviluppo		I.C.E.		altri enti	
	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti	I.C.E.	altri enti
Mostré autonome italiane . . . . .	(6) 927	(1) 45	(2) 55	(1) 100	(3) 395	(1) 10	(1) 96,5	(13) 1.520,6	(4) 110					
Fiere internazionali . . . . .	(62) 6.009,3	(27) 1.769,1	(20) 2.743,2	(6) 419,9	(8) 1.677,7	(6) 709,5	(14) 2.001	(1) 150	(110) 18.140,7	(84) 2.339				
Missioni di operatori economici e/o giornalisti, in Italia e all'estero . . . . .	(7) 227	(12) 354,1	(10) 352,5	(2) 48	(1) 10	(6) 216,5	(39) 1.200,1	(1) 10						
Indagini e prospezioni di mercato . . . . .	(12) 320,6	(1) 15	(5) 121,5	(7) 519,9	(14) 244	(2) 26,5	(39) 1.221							
Azioni di pubblicità . . . . .	(22) 6.340	(11) 1.025	(1) 15	(1) 15	(25) 6.381,5									
Manifestazioni presso i GG.MM. . . . .	(11) 1.025	(11) 1.025			(11) 1.025									
Progetti a breve termine . . . . .	(33) 14.475,6	(5) 975	(4) 1.012,5		(42) 18.463,3									
Progetti a lungo termine . . . . .		(1) 250	(6) 1.034		(9) 1.716									
Altre iniziative . . . . .	(18) 3.566,4	(8) 782	(1) 8	(3) 126	(35) 5.098,4	(4) 48								
TOTALE . . . . .	34.993,1	1.814,1	6.119,3	467,9	2.659,7	60	5.230,3	150	48.764,8	2.507				

## Capitolo VII

## MINISTERO DELLA DIFESA

## 1. Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

## 1.1 Considerazioni generali

1.1.1 Il settore della difesa registra nel 1986 un intervento del Capo dello Stato assunto anche a seguito di particolari situazioni di emergenza per il Paese verificatesi nell'area mediterranea.

Con lettera dell'agosto 1986 il Presidente della Repubblica ha invitato, infatti, il Presidente del Consiglio ad approfondire, per una rapida definizione nelle sedi istituzionali, i problemi posti dall'articolo 78 (deliberazione dello stato di guerra) e 87, nono comma (dichiarazione dello stato di guerra e comando delle forze armate) della Costituzione, nonché le diverse, ma non meno rilevanti, questioni della linea di comando e delle decisioni — anche comportanti l'impiego delle forze armate — da assumere nelle situazioni di crisi in genere.

Le future soluzioni delle problematiche così poste, specie quelle relative alla linea di comando interno ed all'impiego delle forze armate, potranno intersecarsi con i progetti di riorganizzazione militare già in via di elaborazione nel settore.

1.1.2 I problemi dell'amministrazione sono collegati alle esigenze di un efficace sistema difensivo soggetto a mutevoli condizioni di impiego con rilevanti implicazioni strutturali e di personale.

Ciò comporta che la gestione delle risorse debba essere effettuata in forme temperate, che tengano quindi conto delle disponibilità finanziarie nell'insieme consentite (1).

In tale ottica gli sforzi di rinnovamento sono stati orientati in una direzione che ha investito le diverse aree strutturali della amministrazione, in una graduale e bilanciata modificazione di insieme.

La produzione legislativa, soggetta a lenti e contrastati processi elaborativi, distinti dalla mediazione di differenti esigenze, incontra i propri principali limiti nell'ambito stesso della difesa. In esso infatti la richiesta di una rapida ed onerosa evoluzione tecnologica in campo operativo e per l'ammodernamento ed il potenziamento dei mezzi di difesa, è contraddetta dai limiti di disponibilità finanziarie e da vincoli di persistenza di strutture tradizionali e di esistenti apparati la cui modificazione viene affrontata con riguardo ai valori di raccordo della società militare con quella del Paese di cui è al servizio.

In tale quadro di graduale evoluzione non sembra per il momento da attendere la realizzazione di un riordinamento che presenti aspetti di globalità.

E ciò è anche dimostrato dalle vicende del disegno di legge sul riordinamento della struttura militare centrale della difesa che da tempo è in attesa di approvazione (2).

Solo per gradi appaiono pertanto realizzarsi le finalità contenute nel "libro bianco" del 1984, documento che, in ampie linee, definisce i problemi dell'amministrazione che, peraltro, hanno trovato una più precisa espressione di carattere finanziario nella più articolata predisposizione di "note aggiuntive" al bilancio predisposte, nel 1986, per il terzo anno.

---

(1) 15.480 miliardi di stanziamenti riguardano compiti strettamente attinenti alla difesa e 3.004 miliardi sono destinati alla funzione di sicurezza pubblica per i compiti propri dei carabinieri. I rimanenti 307 miliardi ricadono in aree funzionali diverse quali le azioni ed interventi nel campo delle abitazioni (Sez. VII), le azioni ed interventi nel campo sociale (Sez. VIII), ed i trasporti e comunicazioni (Sez. IX).

(2) Atto Senato n. 1489.

L'azione di rinnovamento della amministrazione è apparsa nello scorso esercizio più indirizzata ad un tentativo di razionalizzazione dell'uso delle risorse che affidata ad una accentuata manovra espansiva degli stanziamenti.

È anche da sottolineare che, nell'ambito del servizio difesa, sia le modifiche strutturali che quelle più strettamente tecnologiche, sono legate a tempi lunghi, che accentuano la necessità di una programmazione di prospettiva anche superiore al decennio, e quindi ben più ampia di quella generalmente introdotta dagli strumenti di bilancio, e perciò trovano realizzazione graduale in lunghe cadenze temporali.

Destinati ad operare in una prospettiva di gradualità sono anche da intendere alcuni provvedimenti normativi quali la legge 24 dicembre 1986, n. 958, riguardante le nuove norme sul servizio militare di leva e sulla ferma di leva prolungata, che costituisce un tentativo di mediazione di importanti esigenze di natura militare, demografica e sociale.

Il provvedimento, di rilievo per l'incidenza indiretta che è destinato a produrre nelle strutture, sembra rispondere all'esigenza di introdurre una più uniforme disciplina delle modalità di prestazione del servizio di leva, in specie con una riduzione a 12 mesi di quella della marina militare; si è anche prevista una tendenziale espansione dell'area del volontariato, sollecitata dal particolare tecnicismo e quindi da una più sperimentata professionalità richiesta agli operatori per l'uso delle più complesse moderne apparecchiature belliche; il tutto scontando una progressiva contrazione dei contingenti di leva da attendersi per gli anni a venire. Come più avanti verrà illustrato, la legge ha altresì introdotto o perfezionato una serie di istituti destinati a meglio assicurare, sotto il profilo organizzativo e morale, un più continuo collegamento del militare con la società cui appartiene ed ha recepito principi, come quello della tendenza a favorire la prestazione del servizio obbligatorio nelle regioni di origine, la cui attuazione presuppone una accelerazione del processo di rinnovamento delle strutture e degli ambienti destinati alla prestazione del servizio militare.

A tale riguardo i temi delle modifiche da introdurre nella vasta area delle infrastrutture militari hanno formato oggetto di una specifica conferenza nazionale (3), nel corso della quale è stato affrontato il problema dell'imponente complesso immobiliare in uso alla difesa, dislocato prevalentemente all'interno dei centri urbani in contrasto con interessi di rilievo extramilitare, e con profili di antieconomicità tali da riproporre un'ampia ristrutturazione di tale supporto strumentale.

È anche maturata nell'anno l'attesa disciplina delle procedure contrattuali dello Stato per l'esecuzione di programmi di ricerca e per l'acquisizione e la manutenzione di prodotti ad alta tecnologia (legge 11 novembre 1986, n. 770) (4). Detto provvedimento, che ne ricalca altro in precedenza predisposto per le specifiche esigenze della difesa, trova tuttavia tale amministrazione quale maggiore interessata a disporre di strumenti normativi più agili ed adeguati allo svolgimento di attività contrattuali, specialmente connesse alla realizzazione di programmi per interventi di grandi dimensioni.

A fronte della avvenuta definizione di talune esigenze, altri problemi sono in corso di superamento o non hanno ancora trovato soluzione.

1.1.3 Si è riproposta l'esigenza di disporre di forze adeguate in teatri operativi allargati e contemporaneamente quella di redistribuire le risorse disponibili secondo la logica delle "missioni operative interforze" che costituisce la linea evolutiva del nuovo sistema di difesa.

A tale riguardo va nel tempo assumendo maggiore valore la "nota aggiuntiva", annessa allo stato di previsione del ministero, che approfondendo l'analisi delle varie componenti di uomini e mezzi, e del

---

(3) Tenutasi in Roma il 10 e 11 novembre 1986.

(4) Di cui possono ricercarsi i motivi ispiratori anche nei lavori della conferenza nazionale sull'industria per la difesa organizzata il 3 e 4 luglio 1984 su invito delle Commissioni difesa dei due rami del Parlamento.



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

correlativo costo, ritenute indispensabili per lo svolgimento di ogni singola missione (5), tende a realizzare quella scomposizione per programmi ipotizzata dall'articolo 4, quarto comma, della legge di riforma n. 468 del 1978. In tal senso a maggiori approfondimenti rispetto agli anni precedenti ha infatti condotto il documento, presentato in allegato allo stato di previsione del ministero per il 1986, arricchito da dati e notizie intese a chiarire l'entità delle risorse da utilizzare nei differenti compiti e da tabelle che evidenziano l'incidenza dei singoli interventi sui diversi capitoli dello stato di previsione.

In tal guisa il documento stesso, oltre a proporsi quale quadro di riferimento per le scelte programmatiche, sopperisce ai difetti di impostazione di bilancio altre volte rilevati come la scarsa specificazione delle voci di spesa o, al contrario, il generico accorpamento in uno stesso capitolo di spese della più diversa natura, accomunate talora dal solo richiamo alla forza armata di riferimento (capitoli 4011, 4031 e 4051). Non emerge peraltro finora una prospettazione di dati a consuntivo che fornisca indicazioni sui costi delle singole missioni operative, elaborazione che si rivelerebbe utile strumento di guida per la formulazione di successive previsioni. Ma ciò richiederebbe altresì l'introduzione di profonde modificazioni della metodologia di impostazione e di gestione del bilancio militare, tali da adeguare la esposizione dei dati finanziari alle esigenze operative in un ambito programmatico di medio e lungo periodo.

Tenute comunque presenti le anzidette caratteristiche di bilancio, seguendo un proprio mirato piano di indagine, la Corte ha sottoposto ad esame la applicazione sin qui intervenuta della legge 6 agosto 1984, n. 456, concernente la realizzazione di tre programmi di ricerca e sviluppo d'arma, per valutare in quale modo gli effetti di tale provvedimento legislativo si siano inquadrati nel più vasto ambito della programmazione ministeriale delle spese di potenziamento. Sui risultati dell'indagine si riferisce specificamente a proposito del potenziamento dei mezzi di difesa.

Per quanto più in generale concerne la programmazione dell'attività ministeriale, resa comunque presso la difesa più complessa dall'autonomo svolgimento di iniziative di piano a livello operativo, si rileva che le "direttive generali" o "i programmi di massima", che l'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 aveva indicato come documenti più significativi di tale attività, hanno continuato a non assolvere tale propria funzione, spesso consistendo in una mera elencazione delle più rilevanti voci di spesa dei singoli capitoli.

1.1.4 Sotto altro profilo, mentre si nota il permanere di un assetto ordinamentale fermo sostanzialmente a quello introdotto dai decreti delegati del 1965, si è avviato un processo diretto ad una migliore funzionalità degli apparati operativi della difesa, come dimostrano gli interventi del legislatore per i programmi di costruzioni aeronautiche e di telecomunicazioni (legge n. 456 del 1984) e, sul piano più strettamente operativo, l'impegno di contingenti integrati in occasione di ancor recenti vicende di emergenza.

Nello stesso senso si muove una iniziativa da tempo in discussione in sede parlamentare (6) che prevede l'istituzione e l'ordinamento della aviazione navale. Tale provvedimento ha però incontrato varie difficoltà di concreta realizzazione per ragioni connesse alla delimitazione delle modificazioni ordinamentali da introdurre.

(5) Nella nota aggiuntiva al bilancio 1987 le previsioni di spesa delle 5 missioni operative sono così indicate:

	Difesa nord est (miliardi)	Difesa marittima (miliardi)	Difesa aerea (miliardi)	Difesa territ. (miliardi)	Supp. tecn. logistico addestrat. (miliardi)	Totale (miliardi)
Personale	982,4	262	408	748,1	3.755,1	6.155,6
Esercizio	987,6	533,4	499,7	767,5	1.620,4	4.348,6
Investimen.	1.590,7	1.653,5	943,1	483,9	1.031,3	5.102,5
Totale	3.560,7	1.848,9	1.850,8	1.939,5	6.406,8	15.606,7

Inoltre sono previsti 3.164,7 miliardi per i Carabinieri e 389,5 miliardi per funzioni esterne alla difesa.

(6) Atto Camera n. 1083

Il verificarsi di tali evenienze ha però ancora maggiormente evidenziato la negativa influenza del ritardo nella approvazione di una serie di disposizioni (7), volte a prevedere il riordinamento della struttura centrale e periferica della difesa, nonché la revisione delle procedure amministrative. Di tali norme non è stata possibile l'approvazione anche per l'anticipata fine della legislatura, e nemmeno di quelle intese a meglio definire i rapporti tra autorità di governo e vertici militari, al fine di conseguire una più coerente ed omogenea formulazione degli indirizzi da elaborare in materia militare.

Per quanto concerne invece i rapporti interni alla amministrazione, è da questa tuttora avvertita l'esigenza di apportare sostanziali innovazioni ai provvedimenti legislativi emanati nel 1965 (decreti del Presidente della Repubblica n. 1467 e 1468), al fine di eliminare una certa frammentazione che in parte incide sulla unitarietà di indirizzo e sui tempi decisionali. Rientra in tale contesto l'obiettivo, che la mancata approvazione del disegno di legge n. 1489 non ha consentito di raggiungere, di individuare un responsabile per la pianificazione generale interforze ed un centro di riferimento per il controllo tecnico finanziario dei programmi e del coordinamento delle attività di ricerca, sviluppo, produzione ed approvvigionamento in campo militare.

Del pari inattuata sono rimaste le attese riforme riguardanti il vasto comparto delle aree territoriali, delle infrastrutture logistiche e della così detta area industriale della difesa, temi tutti questi per i quali una auspicabile riconsiderazione potrebbe produrre importanti economie ed un impulso all'ammodernamento strutturale.

Valga come esempio l'esigenza di addivenire ad una revisione dell'istituto delle servitù militari, avendo già da tempo la legge 24 dicembre 1976, n. 898, posto in evidenza difficoltà operative che in pratica riducono l'impegno addestrativo proprio nelle regioni in cui vi è maggiore concentrazione delle attività militari e sollecitano l'adozione di una disciplina che riconsideri approfonditamente la materia (8).

L'intrecciarsi di iniziative relative alla riforma dell'area tecnico-amministrativa della difesa non ha consentito di stabilire norme di programmazione utili all'esercizio del controllo parlamentare sulle iniziative di spesa, e disciplinare, agevolandone lo svolgimento, l'azione amministrativa nel campo degli approvvigionamenti (9).

Per quanto riguarda lo stato e l'avanzamento degli ufficiali delle forze armate una ulteriore proroga di disposizioni eccezionali introdotte con la legge 19 maggio 1986, n. 224, ha ancora una volta ribadito una condizione di transitorietà di un settore nel quale, nella attesa di una organica sistemazione legislativa, si verificano preoccupanti dispersioni di professionalità non disgiunte da incoerenti disomogeneità di presenze nei gradi delle diverse carriere.

Sembra interessante infine richiamare l'attenzione sui delicati temi prospettati dalla definizione della materia della obiezione di coscienza, che insieme agli aspetti più direttamente attinenti la definizione del problema nei suoi aspetti squisitamente soggettivi, presenta per l'amministrazione rilevanti risvolti di carattere organizzativo. Del fenomeno, la cui più precisa regolamentazione viene peraltro preannunciata dalle recenti norme sulla prestazione del servizio di leva, occorre tener conto sia in vista della determinazione di servizi a questo sostitutivi da prevedere, sia per i riflessi che esso possa produrre nell'ambito delle attività militari.

## 1.2 Stato di previsione e procedure contabili

Se si eccettua la soppressione di tre capitoli, il 1833 riguardante le riparazioni e manutenzioni del naviglio e di altri materiali della marina militare, il 2001 concernente l'acquisto di materiali vari per l'Aeronautica ed il 2805 relativo a talune spese del genio, la struttura dello stato di previsione del ministero della difesa non risulta aver avuto modifiche di rilievo. Del resto, per la parte relativa alla introduzione di nuovi capitoli, va ricordata la istituzione, in corso di esercizio, del capitolo 7240 relativo al contributo all'organizzazione europea dei satelliti meteorologici in applicazione della legge 14 giugno 1986, n. 265.

(7) Contenuto nel già citato disegno di legge n. 1489.

(8) Vedi Atti Camera n. 67 e 3265

(9) Vedi Atto Senato n. 905.

Sottolineato inoltre come talune spese considerate nella sezione della difesa nazionale, quali ad esempio quelle relative al capitolo 4071, riguardanti oneri per la protezione civile, avrebbero potuto trovare più conveniente sistemazione nell'ambito di diverse sezioni, vanno ripetuti i tradizionali rilievi sulle disposizioni annualmente emanate in sede di approvazione della legge di bilancio.

A tale proposito l'articolo 14 della legge 28 febbraio 1986, n. 42, (legge di approvazione del bilancio) ha continuato a disporre per quali categorie e quanto personale possano essere effettuati richiami o trattenimenti in servizio

Lo stesso articolo 14 ha ribadito un complesso di norme relative alla legittimazione, sia pure annualmente ripetuta, del fenomeno delle gestioni fuori bilancio, non espressamente previste nell'ambito della difesa da norme dirette e permanenti. La norma continua inoltre ad includere specifiche disposizioni per la omogeneizzazione del funzionamento dei comitati di cui alle leggi promozionali della difesa, tali da ricondurre ad una disciplina quanto più uniforme l'attività consultiva in ordine alle spese di cui ai capitoli 4005, 4011, 4031, 4051.

Circa gli oneri per infrastrutture multinazionali NATO viene fatto richiamo alla applicazione delle procedure dell'organizzazione per la esecuzione delle gare internazionali.

Come per il passato inoltre, per un gruppo di capitoli (10) dello stato di previsione della difesa, anche per il 1986, in esecuzione di normative internazionali, comportanti l'inclusione delle spese per ammodernamento e rinnovo dei mezzi e materiali militari nell'ambito delle spese di parte corrente, si è prevista l'applicazione a dette spese delle disposizioni contenute nel secondo comma, dell'articolo 36 e nell'articolo 61 bis della legge sulla contabilità generale dello Stato. Ciò per ovviare — anche se come si ricorderà in forma insoddisfacente — agli inconvenienti derivanti da una non realistica allocazione di tali oneri in una sede diversa dal titolo per le spese in conto capitale nel quale sostanzialmente andrebbero considerati.

### 1.3 Considerazioni sulla gestione

L'ammontare globale degli stanziamenti di competenza, originariamente stabilito in 17.585 miliardi, è aumentato in corso d'anno, fino a raggiungere i 18.791 miliardi, con un incremento del 6,9 per cento.

Il corrispondente dato relativo alla dotazione iniziale di cassa, pari a 17.323 miliardi, ha segnato, in conseguenza delle variazioni intervenute nell'esercizio, un aumento di 1.167 miliardi (+ 6,7 per cento), fissandosi definitivamente in un ammontare di 18.490 miliardi.

Circa il volume della spesa complessiva in termini di impegni questa ha toccato i 18.705 miliardi, con un incremento del 5,9 per cento rispetto ai 17.666 miliardi dell'esercizio precedente. Si è conseguentemente confermata la tendenza in atto di un rallentamento dei ritmi di crescita degli impegni nell'ultimo triennio, evidenziata nel prospetto che segue:

Esercizi	Impegni	% Incremento	Pagamenti	% Incremento
1983	12.963		12.195	
1984	16.135	24,5	14.145	16,0
1985	17.666	9,5	15.911	12,5
1986	18.705	5,9	17.231	8,3

È peraltro da rilevare che in linea di tendenza il fenomeno rilevato si allinea al generale andamento dell'economia.

Dell'indicato volume di spesa, 18.502 miliardi sono riferibili a spese di parte corrente (17.470 miliardi nel 1985) con un incremento, rispetto a tale anno, del 5,9 per cento. Nello stesso tempo la spesa della parte in conto capitale è stata di 203 miliardi, con un aumento del 3,6 per cento rispetto ai 196 miliardi del 1985, ma con una inversione di tendenza rispetto al decremento dell'8,8 per cento verificatosi in quell'anno.

(10) Sono il 4001, 4004, 4005, 4011, 4031, 4051 e 4053.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

An	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP-HES)				RESIDUI			
	MEZZI		DEFERITE		MEZZI		DEFERITE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP-HES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STAMZ. AL 31 DIC.			
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%		
1976	2.629	100	3.228	100	0	0	0	0	3.228	100	2.910	100	1.382	100	1.382	100	524	100		
1977	3.469	128	3.200	121	0	0	0	0	3.091	121	3.083	108	1.927	112	1.927	112	429	127		
1978	4.278	146	4.018	143	0	0	0	0	4.088	143	3.884	133	2.276	113	2.276	113	478	146		
1979	5.949	172	5.072	181	0	0	0	0	5.028	181	5.181	178	2.821	127	2.821	127	716	221		
1980	6.723	198	5.072	181	5.528	188	7.128	188	7.101	221	6.878	229	3.108	224	3.108	224	313	96		
1981	7.419	253	6.012	208	7.282	231	8.421	262	8.421	262	7.887	271	3.828	267	3.828	267	386	94		
1982	8.798	334	6.012	208	8.688	273	10.694	268	10.707	336	10.201	364	4.508	328	4.508	328	246	78		
1983	11.464	465	6.012	208	11.467	388	12.778	318	12.781	404	12.621	413	6.408	474	6.408	474	684	206		
1984	13.829	565	6.012	208	13.242	428	15.571	378	15.528	484	14.886	481	8.408	606	8.408	606	1.278	384		
1985	18.218	694	6.012	208	16.089	583	18.078	528	17.478	643	16.794	643	9.378	686	9.378	686	716	221		
1986	17.467	656	6.012	208	17.077	608	18.218	568	18.042	676	17.101	608	8.294	602	8.294	602	783	237		

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	26	0,5+	28	108	0	0	0	0	28	108	23	23	88	116	88	116	12	3
1977	32	10,3+	34	127	0	0	0	0	34	127	22	22	84	116	84	116	18	5,3+
1978	38	13,3+	38	143	0	0	0	0	38	143	14	14	118	128	118	128	20	6,1+
1979	47	16,3+	47	172	0	0	0	0	47	172	28	28	148	168	148	168	24	7,1+
1980	62	22,3+	57	208	54	188	73	188	57	208	59	59	172	191	172	191	30	9,1+
1981	82	29,3+	68	248	68	248	74	248	68	248	69	69	178	194	178	194	36	10,1+
1982	102	36,3+	102	378	102	378	102	378	102	378	102	102	213	271	213	271	42	12,1+
1983	122	43,3+	122	448	122	448	122	448	122	448	116	116	218	294	218	294	48	14,1+
1984	142	51,3+	142	518	142	518	142	518	142	518	118	118	228	306	228	306	54	16,1+
1985	162	59,3+	162	588	162	588	162	588	162	588	118	118	238	318	238	318	60	18,1+
1986	182	67,3+	182	658	182	658	182	658	182	658	118	118	248	330	248	330	66	20,1+
1987	192	71,3+	192	718	192	718	192	718	192	718	118	118	258	342	258	342	72	22,1+

(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 X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Ann	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI						
	MEZZI		DEBITIVE		MEZZI		DEBITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)				
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	
1976	2.867	100	3.266	100	0	0	0	0	2.204	100	21,4+	2.804	100	1.662	100	58,9+	377	100	27,9+				
1977	3.531	119	3.964	121	0	0	0	0	3.396	121	17,3+	3.698	128	1.942	119	55,1+	529	139	37,9+				
1978	4.214	146	4.657	143	0	0	0	0	4.029	142	17,3+	4.078	122	2.286	122	62,2+	570	152	51,2+				
1979	5.119	172	5.600	163	0	0	0	0	5.016	162	17,3+	5.201	177	3.026	162	28,1+	907	239	60,9+				
1980	5.700	186	6.189	183	5.686	180	7.291	180	7.137	229	28,3+	6.278	229	3.261	229	28,4+	411	109	52,4+				
1981	7.091	254	7.678	228	7.378	192	8.271	194	8.067	281	18,8+	7.996	271	4.143	281	31,9+	289	76	16,7-				
1982	8.918	336	9.496	327	8.686	173	10.723	148	10.944	327	28,3+	10.407	366	4.613	327	31,9+	289	76	16,7-				
1983	11.040	394	11.623	400	11.080	269	13.087	191	12.108	369	18,8+	12.108	418	5.727	391	17,2+	716	189	19,1+				
1984	13.020	467	13.604	489	13.066	341	15.087	218	14.136	467	24,5+	14.136	482	6.727	486	18,0+	1.414	376	97,3+				
1985	14.200	544	14.785	544	14.379	294	17.273	228	17.000	544	18,0+	16.811	542	8.328	534	22,9+	923	246	34,7-				
1986	17.656	626	18.241	626	17.823	318	19.400	257	18.206	626	6,8+	17.221	587	8.889	600	16,4+	897	229	2,8-				

TOTALE COMPLESSIVO

(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 X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA DIFESA

## TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1981 - 1986

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

ELABORAZIONE DEL 25 GIU 1987

	Stanziamto di competenza	Pagamenti in termini percentuali					Totale pagamenti		Residui		Economie										
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	Importo	%	Importo	%	Importo	%								
TOTALE GEN.																					
1981	8.678.028	71,18	17,78		1,84	0,40	0,21	8.383.334	96,60	467	0,01	294.226	3,39								
1982	10.865.066		73,41	5,04	1,72	0,60	10.811.707	98,33	74.368	0,68	108.981	0,99									
1983	13.053.000			16,61	5,44	1,94	12.704.207	97,33	151.790	1,16	197.663	1,51									
1984	16.204.127			66,06	17,20	7,06	15.120.132	93,31	984.075	6,13	89.919	0,55									
1985	17.768.116				68,40	15,89	14.977.119	84,29	2.689.076	15,13	101.920	0,57									
1986	18.791.191				68,79	68,79	12.927.231	68,79	5.841.394	31,09	22.566	0,12									
TITOLO 1																					
1981	8.612.114	71,53	17,83		1,75	0,39	8.324.844	96,66		- 19	0,00	287.269	3,34								
1982	10.838.690		74,07	4,94	1,59	0,53	10.670.263	98,45	60.761	0,56	108.247	1,00									
1983	12.871.028			16,52	5,36	1,85	12.553.237	97,53	120.128	0,93	197.663	1,54									
1984	15.998.673			66,61	17,24	7,02	15.009.397	93,86	889.365	5,56	89.918	0,66									
1985	17.572.235				69,90	15,87	14.864.131	84,70	2.586.183	14,72	101.920	0,58									
1986	18.568.064				69,34	69,34	12.869.362	69,34	5.676.136	30,54	22.566	0,12									
TITOLO 2																					
1981	65.913	25,46	12,08		14,51	3,94	58.490	88,74		498	0,74	6.937	10,53								
1982	156.396		31,97	11,68	10,78	5,21	141.425	90,43	14.237	9,10	734	0,47									
1983	181.972			23,03	10,98	8,10	150.970	82,96	31.002	17,04	0	0,00									
1984	215.454			27,97	13,97	9,52	110.742	51,40	104.711	48,60	1	0,00									
1985	195.881				23,78	23,70	92.969	47,47	102.883	52,53	0	0,00									
1986	203.127				18,64	18,64	37.868	18,64	165.259	81,36	0	0,00									

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

Sotto il profilo della classificazione economica le spese hanno continuato ad indirizzarsi prevalentemente verso l'acquisto di beni e servizi, comparto nel quale l'entità della spesa ha raggiunto i 10.127 miliardi a fronte del precedente dato di 9.397 miliardi, con un incremento del 7,8 per cento che non si è corrispondentemente verificato nella categoria della spesa per il personale in servizio, nella quale l'onere si è incrementato dai 6.856 miliardi del 1985 agli attuali 7.135 miliardi (+ 4,1 per cento).

Quanto alle spese per acquisto di beni e servizi, mentre è ancora da osservare che le stesse investono il 51,9 per cento del totale della spesa statale in tale categoria, va anche posta in rilievo l'accresciuta incidenza di tale tipo di onere sul totale di quella ministeriale, aumentata nell'anno dal 53,2 per cento al 54,1 per cento, dato questo, nella sua globalità indicativo di miglioramento funzionale dell'azione della amministrazione.

Per i trasferimenti di parte corrente si è invece verificata una riduzione della spesa da 253 a 245 miliardi con una diminuzione del 3,2 per cento a fronte dell'incremento dell'8,1 per cento realizzatosi nel 1985.

I residui complessivi, ammontati nel 1986 a 9.699 miliardi hanno avuto un aumento del 16,4 per cento rispetto agli 8.329 miliardi del 1985, dato percentualmente inferiore all'incremento dello scorso anno (+ 23,6 per cento), ma estremamente preoccupante riguardo al complessivo andamento della spesa, perchè costantemente superiore agli incrementi percentuali di questa.

I residui di stanziamento hanno, rispetto al precedente esercizio, subito una ulteriore lieve contrazione, scendendo dai precedenti 923 miliardi agli attuali 897 (erano stati 1.414 nel 1984). Su tale ammontare incidono residui di nuova formazione per un insieme di 621 miliardi.

Per quanto riguarda i pagamenti, incrementatisi, nel complesso di competenza e residui, nel 1986, dai precedenti 15.911 agli attuali 17.231 miliardi, si registra un aumento dell'8,3 per cento, con ricorso, per quanto riguarda il sistema di pagamento seguito, ad emissione di ordini di accreditamento per un ammontare di 11.626,1 miliardi pari al 67,5 per cento della disponibilità, in un valore cioè circa pari a quello del precedente esercizio (68,1 per cento). Ha così trovato conferma una costante caratteristica del bilancio della difesa, che è risultata rafforzata dalla entrata a regime delle più recenti modifiche dei regolamenti di amministrazione e contabilità, che hanno disciplinato in forme più congrue e spedite le attività gestionali degli organi amministrativi.

È peraltro da rilevare che nel corso dell'anno i rendiconti pervenuti alla Corte hanno subito una brusca contrazione diminuendo dai 67.543 del 1985 agli attuali 56.160, per un importo, pur esso diminuito da 8.534 a 8.010 miliardi. A fronte del dilatarsi del ricorso al sistema degli ordini, tale contrazione nell'attività redditoria sollecita una approfondita attenzione, con riguardo in particolare ai ritardi nella rendicontazione delle spese all'estero ancora da giustificare, incrementatesi, da un esercizio al successivo, da 1.524 a 2.349 miliardi, con un aumento del 54 per cento.

## 2. Gestioni fuori bilancio

In nulla si è modificato, nel corso del 1986, l'assetto normativo in forza del quale è consentita l'operatività del complesso di gestioni relative ad attività assistenziali e ricreative del ministero della difesa, assoggettate alla disciplina prevista dall'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041 in virtù di un richiamo normativo inserito anche nel 1986 in una delle disposizioni della legge di bilancio (articolo 14, diciannovesimo comma).

A parte tale anomala forma legittimativa, l'amministrazione ha ritenuto di individuare la normativa regolatrice del settore nel complesso di disposizioni che istituirono la direzione generale delle provvidenze (articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 1965, n. 1478), nonché nella legge n. 382, dell'11 luglio 1978 sulla rappresentanza militare che ha istituzionalizzato, tra l'altro, le attività sociali nell'ambito delle forze armate.

Le gestioni si presentano in una vasta tipologia comprendente circoli ufficiali e sottufficiali, case del soldato, circoli marinai, posti sosta di ristoro militare, sale convegno presso comandi ed unità militari, spacci, mense, foresterie, soggiorni marini e montani, stabilimenti balneari e sale cinematografiche.

Tali organismi risultano tutti operare in forme non connotate da personalità giuridica, e con una propria autosufficienza logistica.

Le erogazioni a carico del bilancio difesa a favore di tali gestioni possono riguardare soltanto interventi rivolti a creare o ad adeguare le strutture necessarie al funzionamento, ma coprono solo parzialmente gli oneri di gestione (acquisto di merci e servizi) per la quota non posta a carico degli utenti.

I dati della gestione relativi all'esercizio 1983, anno per il quale si dispone di valori globali, hanno evidenziato, in base all'esame dei rendiconti pervenuti alla Corte (n. 2534) al 31 dicembre 1986, entrate per 146 miliardi ed uscite per 142,6 miliardi, con una giacenza complessiva di cassa di 3,4 miliardi.

La situazione redditoria per il 1984 presenta ancora dati parziali in base ai quali le entrate ammontano a 179,9 miliardi e le uscite a 174,1 miliardi.

### 3. Organizzazione dei servizi e personale

#### 3.1 Organizzazione dei servizi

Già si è fatto cenno al ritardato cammino del disegno di legge governativo (atto Senato n. 1489) destinato ad incidere sull'area del sistema decisionale della difesa.

L'approvazione di esso era attesa per definire molteplici aspetti organizzativi della amministrazione, sia pure nella prospettiva di una normazione largamente delegata che avrebbe ulteriormente dilatato i tempi di una riforma non generale, ma certamente indirizzata in ampia misura su una rimodulazione di importanti plessi dell'amministrazione.

In difetto di tale riordinamento, come si rileva dalla relazione sull'andamento del ministero della difesa, presentata ai sensi dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, si è proceduto nel 1986 soltanto ad aggiustamenti mirati al perseguimento di una migliore funzionalità ed efficienza, peraltro riduttivi rispetto a progetti in precedenza preannunciati (11).

Nell'ambito delle direzioni generali del personale civile (impiegati ed operai) di cui era prevista l'unificazione, sono stati istituiti uffici per la definizione delle questioni inerenti alle qualifiche funzionali, agli inquadramenti nei profili professionali e alla contrattazione decentrata (12).

Risultano in attuazione adempimenti per la ristrutturazione dell'area tecnico industriale della difesa, destinati a toccare arsenali, stabilimenti militari e centri motorizzazione principali dell'Aeronautica militare, secondo una logica che appare diffusa e che interessa, a livello più ampio, l'insieme dello strumento militare.

In tale prospettiva una apposita tabella della "nota aggiuntiva" per il 1987, ha elaborato un documento programmatico mediante il quale si prevedono interventi non solo limitati all'area territoriale, ma, per l'Esercito, estesi anche a quella operativa (13) nella evidente prospettiva di perseguire — come lo stesso libro bianco preannuncia — finalità non solo organizzative ma anche economie di gestione. Ulteriori modifiche sono intervenute in settori in evidente evoluzione quali l'ufficio organizzazione e metodo da adeguare agli sviluppi del settore dell'informatica.

Incidendo direttamente sull'elemento personale, costituito dai militari di leva, fondamentale si pone, sul piano organizzativo, la legge che tale servizio ha di recente disciplinato (n. 958 del 24 dicembre 1986). Molte delle norme in essa contenute si riflettono sui moduli organizzativi della amministrazione, sia imponendo l'apprestamento di più elaborati procedimenti finalizzati ad una prestazione del servizio più attenta alle esigenze del militare, sia direttamente disciplinandone le modalità di impiego, sia infine prevedendo meccanismi diretti ad incidere su quelle che potranno essere le concrete modalità operative. Queste ultime certamente vengono in qualche misura ad essere influenzate da disposizioni quali il favore per la prestazione del servizio nelle regioni di provenienza dei militari e dalla consentita maggiore percentuale di personale in ferma di leva prolungata, sul totale di quello alle armi.

(11) Vedi Relazione al rendiconto generale dello Stato 1984 Parte II Cap. VII pag. 358 e seguenti.

(12) Presso la direzione del personale della Marina e quella delle telecomunicazioni ristrutturazioni degli uffici hanno comportato la riduzione di talune sezioni e razionalizzato impieghi di personale.

(13) Si prevede ad esempio a livello operativo la soppressione dei comandi di divisione e nell'area territoriale la modifica e la soppressione di vari enti tra i quali distretti ed ospedali militari, officine etc.



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

Del resto ancora più influente sul piano organizzativo appare la ulteriore disposizione che, in considerazione delle avvenute riduzioni della ferma di Marina, che produce una contrazione del contingente alle armi, consente che, accanto all'incremento percentuale di cui si è detto, possa ricorrersi alla utilizzazione di un ulteriore contingente di 5.000 militari in ferma prolungata.

Non senza importanza si rileva ancora l'inserimento dei militari di leva nel Consiglio centrale della rappresentanza militare (COCER) (articolo 46), anche in ragione della effettiva presenza di tale componente nella partecipazione ai procedimenti determinativi del trattamento economico, al momento, e sotto diversi profili, di viva attualità nell'intero settore del personale militare.

Sul piano organizzativo opportuno appare (articolo 9) l'inserimento nei consigli di leva, motivato anche dai preoccupanti fenomeni di carattere sociale di recente manifestatisi, di ufficiali medici specializzati in psichiatria o di laureati o specializzati in psicologia chiamati ad offrire una specifica consulenza.

Non perfettamente determinato risulta invece tuttora il collegamento con le funzioni di competenza del ministero della sanità, da realizzare attraverso l'adeguamento delle attività militari con i compiti istituzionali del servizio sanitario nazionale. Una questione ancora da definire attiene alla determinazione delle competenze in materia di oneri relativi alle prestazioni sanitarie fruite dai militari presso le strutture pubbliche del servizio sanitario nazionale (14).

Un miglioramento nelle attività della sanità militare è atteso invece dalla applicazione delle norme della legge n. 304 del 21 giugno 1986 che, anche in vista delle carenze nel ruolo medico militare, ha autorizzato l'amministrazione della difesa a stipulare convenzioni preferibilmente con unità sanitarie locali e subordinatamente con esperti esterni. Il provvedimento, che peraltro prevede simili convenzioni anche con altre categorie di laureati tecnici, mentre da un lato è destinato ad assicurare la prestazione di servizi di base là dove essi difettano per mancanza di sanitari militari, prevede anche, all'evidente scopo della prestazione di una più avanzata qualità di assistenza, l'espansione dello strumento convenzionale verso l'area di quegli enti ed istituti che nell'ambito del servizio sanitario nazionale rivestono più spiccata qualificazione scientifica.

Infine nell'ottica del rinnovamento delle infrastrutture del servizio sanitario militare, nonché della ricerca di una più qualificata professionalità dei medici militari, si inseriscono tre convenzioni intervenute nel corso del 1986 tra l'amministrazione militare ed alcune Università per fini di studio ed anche per lo svolgimento, presso ospedali militari, di attività di interesse di quelle istituzioni.

Riguardo all'espletamento dei servizi automobilistici il ministero con proprio provvedimento (15) di concerto con quello del tesoro ha finalmente determinato il numero di automezzi da assegnare per il funzionamento dei servizi tecnici dell'amministrazione, creando il presupposto necessario per l'acquisto di tali veicoli ai sensi dell'articolo 4 del regio decreto n. 746 del 9 aprile 1926.

Per quanto riguarda l'attività ispettiva (16) il numero degli ispettori si è incrementato di una sola unità rispetto ai 38 del precedente anno (17 funzionari civili e 22 militari dei corpi di amministrazione e di commissariato). Alle 630 ispezioni eseguite nel 1986 vanno aggiunte quattro ispezioni effettuate, di intesa

(14) In proposito va segnalato che nella legislatura conclusa erano stati elaborati un disegno ed una proposta di legge contenenti "norme per il riordinamento del servizio sanitario militare".

(15) Decreto ministeriale 24 marzo 1986.

(16) In base ai dati forniti dall'amministrazione, nel corso del 1986, l'attività ispettiva di carattere amministrativo si è così esplicitata:

Forza armata	Organismi soggetti a ispezioni	Ispezioni effettuate		Totale ispez. Effett.	Ispezioni effettuate dal tesoro
		dirette	dec.		
Esercito	693	327	164	491	3
Marina	176	44	47	91	=
Aeronautica	189	101	7	108	1
Totale	1.058	472	218	690	4

con la difesa, dall'Ispettorato generale di finanza del ministero del tesoro; tale dato, pur conseguito con l'ausilio della gestione automatizzata sperimentale, non ha consentito il soddisfacimento della prescrizione dell'articolo 524 del R.A.U. prevedente la effettuazione di una ispezione a ciascun ente in ogni anno finanziario.

I rilievi formulati hanno riguardato principalmente irregolarità procedurali e posto in rilievo disfunzioni dei servizi disimpegnati.

Circa le facoltà ispettive va segnalata l'incongruenza dell'articolo 533 del R.A.U. che per l'Aeronautica discrimina a favore del personale militare la competenza ad eseguire ispezioni con gestione di contante e di materiale ordinario, consentendo al personale civile esclusivamente ispezioni alla gestione di materiale speciale.

### 3.2 Beni e servizi strumentali

Già è stato riferito in ordine alla più puntuale intervenuta determinazione dei contingenti di veicoli da adibire al funzionamento dei servizi tecnici di competenza della difesa.

Per quanto riguarda i servizi informatici, si è già in altra occasione accennato al fatto che iniziative in proposito avrebbero dovuto, in forza di istruzioni impartite dalla Presidenza del Consiglio, inquadarsi in relazione ad un disegno unitario del settore.

Peraltro l'amministrazione della difesa, che a causa della molteplicità dei propri servizi promuove da tempo proprie iniziative per realizzare l'intera fase iniziale dei processi di automazione, ha ritenuto che l'atipicità delle proprie funzioni e la preponderanza nelle sue strutture di programmi riguardanti sistemi di armamento, non consentano la possibilità della estensione alle proprie attività di un previsto coordinamento, in ciò sostenuta dal convincimento (17) sulla necessità di privilegiare l'impiego di proprie professionalità anziché ricorrere a prestazioni di ditte private specializzate.

Ha continuato infine ad avere corso il programma decennale (1978-1987) di realizzazione di alloggi di servizio previsto dalla legge 18 agosto 1978, n. 497.

Nel corso dell'ultimo anno (18) gli interventi realizzati hanno riguardato 98 alloggi per l'Esercito, 236 per l'Aeronautica e nessuno per la Marina, con una spesa di 29 miliardi.

La situazione globale, sempre alla stessa data, tenuto anche conto degli interventi precedenti alla legge n. 497, registra un totale di 5.375 alloggi per un complessivo di 371 miliardi di spesa.

### 3.3 Personale militare

3.3.1 Una valutazione di insieme sullo stato delle vicende del personale militare pone in rilievo come la cospicua normativa annualmente emanata, riguardante il settore, sia nella sua generalità, che in alcuni particolari aspetti, non risulti collegata con riferimenti alla configurazione dell'apparato nel quale il personale in questione deve in concreto svolgere le proprie funzioni. Da ciò consegue che risultando queste sganciate da riconoscibili profili funzionali, pur tenendo presenti i continui processi che hanno interessato ed interessano l'articolazione delle unità organiche e dei reparti operativi, si è determinato un elevato numero di promozioni, effettuate sulla base di disposizioni intervenute negli ultimi anni, spesso derogatorie rispetto al sistema di avanzamento normalmente previsto dalla legge n. 1137 del 1955, che ha comportato notevoli eccedenze rispetto alle originarie dotazioni organiche. Anche il 1986 è trascorso nel segno di questo indirizzo che, trascurando l'esigenza di delineare un nuovo assetto normativo per lo stato e l'avanzamento degli ufficiali delle tre forze armate, ha ancora rinviato la soluzione di annosi problemi che si incentrano nella realizzazione di strutture militari più conformi a necessità operative e di funzionamento.

(17) Relazione sullo stato dell'amministrazione redatta dal ministero difesa 1986 pag. 121.

(18) Dati riferentisi al periodo settembre 1985-agosto 1986.

In contraria direzione, anche se nell'evidente intento di ovviare alla differenziata condizione di stato del personale militare rispetto a quello civile, si è posta la legge 19 marzo 1986, n. 224, che ha disposto la proroga di norme già introdotte con carattere di provvisorietà con la legge 20 settembre 1980, n. 574, la cui efficacia era stata già altre volte protratta all'approssimarsi delle date di scadenza (19).

Ne è conseguito che l'anomalo sistema di avanzamento introdotto dal 1980 a oggi, e ormai destinato a durare per effetto della citata legge n. 224 fino al 31 dicembre 1988, modificativo del previgente sistema che prevedeva la possibilità di conferire promozioni con riguardo alle vacanze organiche, ha consentito avanzamenti al raggiungimento di determinate anzianità che hanno comportato una dilatazione delle consistenze nei gradi di colonnello od equiparato ma soprattutto in quello di maggiore e di tenente colonnello od equiparato.

Nei gradi inferiori invece, in conseguenza della rigidità degli organici complessivi, si sono determinati vuoti di cospicua entità che hanno avuto influenza sulla funzionalità dei servizi, come ad esempio è avvenuto nel grado di capitano dell'Aeronautica, in cui risulta scoperto il 57 per cento dei posti.

Altri effetti negativi degli avanzamenti disposti in applicazione delle norme transitorie della legge n. 574 del 1980, sono da individuarsi nei numerosi scavalcamenti di ufficiali di vari ruoli nei gradi di maggiore e tenente colonnello. Ciò è stato possibile nei casi in cui il meccanismo di avanzamento, derogando alla regola di procedere alla promozione secondo l'ordine di iscrizione in quadro, ha ancorato la decorrenza delle stesse promozioni alla data di compimento delle anzianità richieste, nel servizio permanente o nel grado, per l'ammissione alla valutazione. Con una disposizione contenuta nell'articolo 24 della legge 224 del 1986 il legislatore ha però cercato di attenuare, almeno in parte, gli effetti degli avvenuti scavalcamenti, introducendo un congegno che consente la retrodatazione, nel grado già conseguito, e fino ad un massimo di due anni, della anzianità assoluta di grado.

In termini quantitativi tali disposizioni hanno comportato nel ruolo normale unico dell'Esercito, la promozione al grado di colonnello di 111 unità e ai gradi di tenente colonnello e di maggiore rispettivamente di 131 e 107 ufficiali. Le promozioni a colonnello hanno determinato una eccedenza complessiva rispetto all'organico di 526 unità (507 nel 1985) ed eccedenze rispetto al numero massimo previsto dall'articolo 3 della legge n. 804 del 1973, di 102 unità (85 nel 1985) (20). Sono invece diminuite le promozioni negli altri due gradi con aumento della deficienza organica per i maggiori (502 unità a fronte di 469 nel 1985).

Le stesse norme applicate ai colonnelli dei carabinieri hanno determinato una eccedenza di 46 unità pari a circa il 90 per cento dell'organico.

Per quanto riguarda la Marina e l'Aeronautica va posto in rilievo come i citati meccanismi hanno determinato consistenti presenze di ufficiali nei gradi di capitano di fregata e di tenente colonnello, con una attenuazione peraltro del numero delle promozioni attribuite in applicazione della legge n. 574 del 1980, rispetto agli anni precedenti, a causa dell'ormai diminuito numero di ufficiali aventi titolo alla promozione secondo le norme agevolative.

Constatazione questa che non attenua il rilievo sulle ormai intervenute deformazioni nella struttura dei ruoli.

La stessa legge n. 224 ha operato anche in altre direzioni: stabilendo in via di eccezione, ha prolungato i limiti di età per la cessazione dal servizio di talune categorie di ufficiali ed ha in altri casi consentito eccedenze rispetto al numero massimo dei colonnelli ed ufficiali generali stabilito dalla legge 10 dicembre 1973, n. 804.

Nelle tabelle che seguono, distinte per forza armata, viene esposta la situazione di eccedenza o di deficienze all'organico nei diversi gradi degli ufficiali in s.p.e. Da esse possono rilevarsi le gravi carenze numeriche rispetto agli organici stessi soltanto in parte ovviate dalla presenza di ufficiali sia di complemento rafforzati, sia dei ruoli ad esaurimento.

(19) Una proroga di alcune disposizioni, introdotte in via transitoria dalla legge n. 574 del 1980, si era già avuta, ad esempio, con il d.l. 28 febbraio 1986 n. 49, convertito nella legge 18 aprile 1986, n. 120.

(20) Tali eccedenze al numero massimo si determinano infatti non per il solo meccanismo di promozione, ma principalmente per il mancato collocamento di colonnelli in aspettativa per riduzione quadri o per richiamo in servizio da tale posizione in applicazione di numerose disposizioni succedutesi nel tempo.

Altre disposizioni della stessa legge hanno toccato aspetti organizzativi e introdotto modifiche alla consistenza ed ai requisiti di accesso ai singoli ruoli.

In particolare sono stati disciplinati i corsi di pilotaggio aereo per l'Aeronautica e quelli di specializzazione al volo per il personale dell'Esercito e della Marina e sono state emanate norme per il proscioglimento dalla ferma di personale chiamato a prestare servizio presso compagnie aeree italiane.

Anche nel 1986 si sono verificate numerose promozioni di ufficiali in dipendenza di giudizi di avanzamento annullati d'ufficio, o a seguito di accoglimento di ricorsi (articolo 54 della legge n.1137 del 1955 e successive modifiche).

Ciò ha comportato il conferimento di promozioni anche in assenza della vacanza con determinazione di anzianità pari a quella spettante originariamente.

In relazione al vigente blocco delle assunzioni nelle amministrazioni pubbliche, è stato fatto ricorso alle norme dell'articolo 6 della legge finanziaria 1986 per richiamare o trattenere in servizio colonnelli o generali da utilizzare per l'espletamento di incarichi tecnici nelle strutture della protezione civile.

Tali incarichi sono stati affidati a 209 ufficiali dell'Esercito, (di cui 8 generali e 201 colonnelli) i quali erano stati collocati in aspettativa per riduzione di quadri (121) o nell'ausiliaria (88) ; ad essi sono da aggiungere 6 colonnelli dell'Aeronautica.

Altre disposizioni hanno riguardato ristrette categorie di ufficiali, e modificato limiti di età e trattenimenti in servizio (legge 25 marzo 1986, n. 83 e legge 28 febbraio 1986, n. 46 di conversione del decreto-legge 30 dicembre 1985, n. 79). Uno specifico provvedimento ha disciplinato l'iscrizione e l'avanzamento dei militari nel ruolo d'onore (legge 24 gennaio 1986, n.17).

Come negli anni precedenti, molto ampia è stata la partecipazione ai concorsi, specie a quelli di ammissione alle accademie militari, alla ferma volontaria biennale ed a quelli riservati agli ufficiali di complemento ed ai sottufficiali in servizio permanente.

In senso relativo una minore partecipazione si è riscontrata soltanto in alcuni concorsi per accesso ai ruoli della Marina.

3.3.2 Per quanto riguarda in particolare i sottufficiali, provvedimenti normativi hanno interessato il reclutamento e l'avanzamento del personale musicante (legge 6 giugno 1986, n. 254) ed il reclutamento dei sottufficiali del gruppo squadroni guardie del Presidente della Repubblica (legge 2 luglio 1986, n.332).

Le dotazioni organiche sono rimaste fissate nella consistenza stabilita dalla legge n. 212 del 1983.

Alla data del 31 dicembre 1986 i posti ancora da coprire erano 2.438 nell'Esercito, 909 nella Marina e 5.028 nell'Aeronautica, a fronte di contingenti rispettivamente di 27.700, 13.626 e 33.600 posti, stabiliti per l'anno 1986 con decreto del ministro della difesa, nell'ambito delle dotazioni tabellari previste dalla stessa legge n.212 (21).

A tale situazione deficitaria si è ovviato con richiami che, secondo dati della amministrazione, hanno riguardato 961 unità dell'Esercito, 81 della Marina e 516 della Aeronautica.

Nell'Arma dei carabinieri, a fronte di un organico di 23.270 unità, incrementato per il 1986 di 500 posti per effetto della legge n. 410 del 1985, si sono registrati vuoti per 2.635 e richiami per 1.035 sottufficiali.

Riguardo ai reclutamenti volontari si è avuta una altissima partecipazione a tutti i concorsi indetti ed anche le ammissioni nei ruoli dei sottufficiali in s.p.e., previste dall'articolo 13 della legge n. 212 del 1983, hanno dato esito soddisfacente.

---

(21) Le previsioni tabellari per le tre armi sono fissate, rispettivamente, in 27.700, 16.500 e 34.400 unità.

Nel 1986 il numero dei provvedimenti di concessione di equo indennizzo a favore del personale militare appartenente alle tre forze armate e all'Arma dei carabinieri, è aumentato rispetto all'anno precedente. Al 31 dicembre 1986 i provvedimenti emanati erano 5.468 (nel 1985 erano stati 4.288), di cui 1.806 (cioè il 32 per cento) riguardavano gli ufficiali, 3.842 (il 68 per cento) i sottufficiali ed i militari di truppa. Di questi ultimi, il numero più elevato (730) concerne appartenenti all'Arma dei carabinieri.

3.3.3 In ordine al trattamento economico del personale militare, cospicui sono stati gli incrementi di spese a carico del bilancio, derivanti per la truppa dal raddoppio delle paghe giornaliere ai militari di leva (legge 5 luglio 1986 n. 942) e, per il restante personale, dalla concessione di miglioramenti economici disposti con successivi decreti legge n. 92 del 18 marzo e n. 189 del 18 maggio 1987, il primo dei quali non convertito, il secondo in attesa di conversione. Con tali provvedimenti sono stati incrementati gli stipendi dei militari eccettuati gli appartenenti all'Arma dei carabinieri, ed è stata istituita una indennità militare annua di cui sono destinatari anche gli ufficiali facenti parte della dirigenza militare. Di tali provvedimenti destano qualche perplessità le clausole di copertura per le quali, nella parte in cui si fa riferimento alla utilizzazione di fondi da ripartire per le esigenze di personale statale in attesa di definizione dei propri contratti, si rinvia alle osservazioni formulate nel capitolo II, Sez.I, parte I° della presente relazione in tema di legislazione di spesa.

#### 3.4 Personale civile

Nella materia concernente il personale civile non sono da segnalare eventi che non ripropongano questioni già presenti nell'ambito della amministrazione della difesa o che esulino dalle comuni tematiche del pubblico impiego.

In ordine alle procedure concorsuali previste per l'accesso alla dirigenza dalla legge n. 301 del 1984 si rileva un rallentamento dovuto alla concatenazione di cicli di promozione ed alla conseguente lunghezza dei tempi di sviluppo di tali cicli, tenuto presente che vanno banditi annualmente numerosi concorsi per il conferimento dei posti disponibili.

Risultano essersi esaurite le procedure concorsuali relative ai cicli 1983/1984, mentre sono in corso di espletamento, o in via di indizione, i concorsi relativi agli anni successivi.

Per quanto riguarda il numero complessivo dei dirigenti, mentre si registrano 19 vacanze nel ruolo amministrativo su un totale di 198 posti di organico, per di più considerando come presenti 9 unità fuori ruolo, appaiono largamente carenti quello dei chimici, fisici e biologi; generalizzate situazioni di carenza organica si verificano anche in numerosi altri ruoli.

Dei ruoli rimanenti, tenuto conto della consistenza dei più importanti, si segnalano le cospicue vacanze in quello direttivo amministrativo, dei direttori di ragioneria, dei segretari contabili della difesa e del personale esecutivo degli uffici della difesa (in quest'ultimo risultano presenti 5.119 unità su un organico di 9.980 unità).

Complessivamente si evidenziano 12.385 presenze di impiegati e 39.688 di operai su un organico rispettivamente di 19.160 e 52.373 unità.

Situazioni deficitarie si registrano anche in altre settori (personale docente delle accademie (22), magistrati militari); in tale ultimo ruolo si registrano 82 presenze su un organico di 103 posti.

Per quanto riguarda il personale operaio si ribadisce ancora una volta come la grave situazione di carenze venga ad essere ulteriormente accentuata, malgrado tentativi di contenimento, dalla frequente utilizzazione in compiti impiegatizi di parte di tale personale in possesso di titolo di studio superiore a quello richiesto, fenomeno questo che determina l'aggravarsi di vistosi squilibri. Malgrado tale comportamento si ponga in contrasto con il disposto dell'articolo 12 della legge 13 maggio 1975 n. 157, l'affidamento — cui

---

(22) Per tale personale si sono verificate difficoltà di applicazione della normativa di cui al D.P.R. n.382 dell'11 luglio 1980. Riguardo allo stesso si ricorda che è scaduto il termine di 5 anni stabilito dall'art.105 del citato provvedimento sul riordinamento della docenza universitaria senza che siano state emanate le relative norme di adeguamento e che siano stati indetti i concorsi.

continua a ricorrersi — a dipendenti di mansioni inerenti a qualifiche e ruoli diversi da quello di appartenenza, non è conforme a principi regolanti il rapporto di pubblico impiego e soprattutto si riflette negativamente sull'organizzazione dei servizi, il cui costo si incrementa molto onerosamente per l'affidamento ad imprese private di compiti, quali quelli di pulizia di alloggi collettivi e cucine, che dovrebbero trovare svolgimento nell'ambito dell'amministrazione.

Nel corso dell'anno sono stati assunti 20 consiglieri della ex carriera direttiva amministrativa e 31 coadiutori, nonché altre unità di personale in ruoli di minore consistenza numerica.

In linea generale, tenuta anche presente la lunghezza dei tempi tecnici necessari alla effettuazione dei concorsi, va rilevato che lo sforzo organizzativo per il reclutamento del personale dei vari livelli non appare proporzionalmente coronato da un sufficiente numero di assunzioni che effettivamente soddisfino le necessità della amministrazione.

Ancor più complessa si manifesta l'attività di reclutamento del personale operaio (23) in cui l'altissimo numero delle qualifiche e l'articolazione dei servizi rallentano l'espletamento delle procedure di assunzione.

Particolari forme di assunzione per contratto hanno riguardato il personale operaio degli uffici degli addetti militari ed hanno interessato 6 archivisti di nazionalità italiana e 10 fattorini uscieri di nazionalità straniera.

Nel 1986 sono stati tenuti numerosi corsi di formazione e di riqualificazione del personale, prevalentemente svoltisi presso la scuola di aggiornamento e di perfezionamento degli impiegati civili della difesa (civilscoladife) oltre che presso centri e stabilimenti militari. I partecipanti sono stati circa 570 per un complesso di 28 corsi che hanno prevalentemente riguardato discipline mediche, antinfortunistiche ed amministrative. Si sono poi tenuti specifici corsi di lingue e di informatica oltre quelli organizzati dalla scuola superiore della pubblica amministrazione. Iniziative a parte hanno riguardato il personale operaio.

Le direzioni generali degli impiegati e degli operai hanno proceduto, parte con procedimenti meccanizzati ed in parte con modulistica, ad applicare le normative di cui alla legge n. 312 del 1980, al decreto del Presidente della Repubblica n. 310 del 1981 ed al decreto del Presidente della Repubblica n. 344 del 1983, definendo la prima 3.693 provvedimenti e la seconda, in misura completa solo per la legge n. 312 del 1980, 3.500 provvedimenti.

Non si è ancora dato corso all'inquadramento nei profili professionali, che si prospetta laborioso specialmente per il personale operaio dovendosi stabilire una comparazione tra le vecchie qualifiche di mestiere ed i nuovi profili.

Per quanto riguarda le norme attuative della legge n. 93 del 1983 sono state emanate per l'anno 1986 le disposizioni di cui al previsto decreto del presidente del Consiglio dei ministri, volte all'individuazione dei destinatari delle maggiorazioni del compenso incentivante la produttività.

Con apposito provvedimento sono state individuate le stazioni radio e radar delle forze armate ai fini della corresponsione delle maggiorazioni previste per il personale militare e civile in servizio presso le sedi particolarmente isolate e disagiate.

Sono stati definiti gli accordi decentrati ai fini della corresponsione dei compensi accessori inerenti alle prestazioni straordinarie per progetti finalizzati ed in relazione al quarto comma dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 344, del 1983, sono state formulate le proposte per l'attribuzione di un complesso di 386.922 ore di lavoro straordinario per servizi particolari interessanti 4.325 unità di personale.

I provvedimenti di equo indennizzo sono aumentati nel 1986, rispetto all'anno precedente, da 1.149 a 1.655, ripartiti in 247 per gli impiegati e 1.255 per gli operai, con una spesa complessiva di 2,3 miliardi a fronte dei precedenti 2 miliardi.

---

(23) Nel 1986 sono stati emanati bandi per 997 posti.

#### 4. Attività istituzionale

##### 4.1 Attività contrattuale

Al costante dilatarsi della spesa per acquisto di beni e servizi corrisponde una intensificata attività contrattuale cui la difesa risulta interessata, non soltanto per i valori di spesa, ma anche per le complesse problematiche applicative emergenti dalla utilizzazione di un assetto normativo la cui non corrispondenza alle attuali esigenze è stata più volte, e sotto diversi aspetti, sottolineata.

Per l'anno 1986 i dati di consuntivo evidenziano spese contrattuali di entità pari a 4.587 miliardi, con una diminuzione di 637 miliardi, (-12,1 per cento, di impegni rispetto al precedente esercizio).

Detta diminuzione, intervenuta malgrado l'incrementato volume di spesa verificatosi nell'area dell'acquisto di beni e servizi, potrebbe trovare spiegazione nel più largo ricorso al sistema degli acquisti in economia, gravanti sui fondi delle anticipazioni, che è stato ampliato dalle più recenti normative introdotte (decreto Presidente della Repubblica 5 dicembre 1983, n. 939 e decreto Presidente della Repubblica 29 gennaio 1986, n.94).

Tale rilievo è altresì deducibile dalla considerazione del diminuito numero sia di licitazioni private (da 5.222 a 4.126) che di trattative private (da 2.325 a 1.689).

Quanto alla entità della spesa, mentre è aumentata quella per i contratti a trattativa privata (da 2.583 a 2.838 miliardi), essendo tale sistema utilizzato per lavori e forniture più complesse, è sensibilmente diminuito l'importo per le licitazioni private da 2.487 a 1.550 miliardi.

Pressochè invariato è stato il numero degli appalti concorso (129 a fronte di 134, per 152 miliardi di spesa) e, in una unica circostanza, si è ricorso al sistema dell'asta pubblica.

Non sono stati incrementati i ristretti limiti di competenza dei comandanti militari territoriali, rimasti immutati (240, 120 e 60 milioni rispettivamente per l'asta pubblica, la licitazione privata e la trattativa privata a fronte della competenza dei direttori generali, i cui limiti di somma risultano fissati attualmente in 600 e 300 milioni).

Inoltre come già in precedenti relazioni rilevato si registrano ritardi nello svolgimento dell'azione amministrativa attinente i contratti stipulati dagli organi periferici, i decreti approvativi dei quali 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.

Tanto più che tale procedura appare più incongrua in considerazione della modesta rilevanza della maggior parte degli atti approvativi (per esempio forniture di generi alimentari di uso quotidiano, appalto di servizi per esigenze della truppa etc.) che potrebbero trovare più pronto riscontro in sede locale (ragionerie regionali e provinciali, delegazioni regionali della Corte dei conti) al fine della razionalizzazione del lavoro degli organi di controllo.

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

Molteplici norme della nuova regolamentazione avvicinano questa ai modelli contrattuali di cui già l'amministrazione è facoltizzata a servirsi in sede internazionale, come più avanti si avrà occasione di illustrare.

In primo luogo la trattativa privata, riconoscendosi la selettività del mercato o in altri casi, l'esclusiva delle produzioni, è indicata come il sistema ordinario di contrattazione cui l'amministrazione è facoltizzata, previo esperimento di un mero confronto concorrenziale.

I programmi di ricerca, in relazione alla configurazione di attività progressivamente svolgentisi, possono essere suddivisi in fasi, nelle quali dalla metodologia di studio, allo sviluppo ed alle sperimentazioni,

il contratto trova autonoma esecuzione. Con adeguatezza rispetto alle esigenze militari, spesso soggette ad evoluzioni che possono modificare le originarie richieste del prodotto, sono previste facoltà della amministrazione di conformare tempi e modalità di esecuzione fino a consentire, al termine di ciascuna fase, una riconosciuta facoltà di recesso, previa l'individuazione di parametri atti a determinare non solo il valore dell'eseguito, ma anche le attese economiche del contraente privato.

La determinazione dei prezzi si fonda sul riconoscimento dei costi, cui viene aggiunta, quando la valutazione del bene sia fatta a misura e non a corpo, una maggiorazione per oneri di commessa e profitto di impresa. Analoga disciplina si applica anche alle forniture di prodotti indispensabili al funzionamento delle apparecchiature considerate, mentre viene comunque fatta salva la disciplina di analoghi contratti riguardanti l'attuazione di programmi multinazionali da regolare secondo le norme dell'ordinamento prescelto in occasione degli accordi. Il breve tempo di applicazione della legge ha precluso sin qui valutazioni sugli effetti in sede amministrativa.

In tema di oneri revisionali particolare applicazione ha ricevuto, nell'ambito della difesa, la disposizione dell'articolo 33 della legge finanziaria 1986, norma che in modo anomalo è stata inserita in un contesto normativo ad essa estraneo e che ha determinato l'amministrazione alla emanazione di una circolare interpretativa. Con la stessa, ai fini dell'uniformità di indirizzo dei molteplici organismi operanti nel settore, sono stati chiariti punti relativi alla durata dei lavori, alla soppressione della facoltà di rinunciare alla anticipazione, alla decorrenza della revisione, al regime degli istituti della anticipazione e della franchigia, alla illustrazione del nuovo metodo di valutazione semestrale della variazione dei prezzi.

A notevoli difficoltà ha dato luogo l'applicazione del suindicato articolo 33 che dispone — tra l'altro — l'estensione della normativa revisionale, prevista per i lavori, ai contratti aventi ad oggetto forniture e servizi, ove si tenga conto della differenza tra tali tipi di contratto.

È stato di recente fatto ricorso da parte dell'amministrazione alla facoltà, innovativamente introdotta, di concordare un prezzo chiuso, consistente nell'aumento annuo del 5 per cento per ogni anno intero previsto per la ultimazione dei lavori, con esclusione del ricorso alla revisione prezzi.

È opportuno rilevare come l'esercizio di tale facoltà debba essere accompagnato a particolari cautele, specie nella prima applicazione della norma, tenute anche presenti le possibili flessioni nei prossimi anni dell'andamento dei prezzi rispetto ai precedenti ritmi; al riguardo è in corso il procedimento di controllo in ordine ai provvedimenti approvativi di taluni contratti.

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

Un particolare problema è derivato dalla applicabilità o meno alle forniture di autoveicoli della clausola revisionale prevista dal ripetuto articolo 33. Prima della entrata in vigore di tale norma i prezzi, con uno sconto pattuito, venivano revisionati sulla base dei listini vigenti alla consegna degli autoveicoli e tale prassi, che fissava il prezzo dei veicoli stessi al momento della consegna, era stata mantenuta. Successivamente, non essendo stata ritenuta la norma dell'articolo 33 suscettibile di alcuna deroga che potesse lasciare presumere il ricorso a procedimenti revisionali indiretti, il prezzo degli autoveicoli è stato determinato alla data di conclusione del contratto, ma lo sconto, che in precedenza si aggirava intorno all'11 per cento, è stato ridotto di quattro punti.

Con riguardo ancora alle procedure contrattuali l'amministrazione si è preferibilmente avvalsa del metodo delle offerte segrete da confrontarsi con l'offerta che più si avvicina per difetto alla media stessa.



Scarsa è stata, invece, l'applicazione della disciplina contenuta nella legge n. 584 del 1977, in quanto nelle occasioni in cui il valore dell'appalto è risultato superiore all'importo indicato dall'articolo 1 della legge medesima, sono state invocate le deroghe previste dal successivo articolo 5 lettere d) ed e).

Per quanto concerne i pareri degli organi consultivi, si fa presente che non sono stati accertati i ritardi cui si fa cenno nell'articolo 7 della legge n. 1 del 1978.

Le gare con offerte in aumento, ormai previste con carattere di generalità (articolo 1 della legge n. 687 del 1984), si sono concluse con aggiudicazione a favore di tali offerte solamente in pochi casi.

Al riguardo sarebbe, comunque, auspicabile un correttivo della normativa prevista dall'articolo 4 della legge n. 14 del 1973, che eviti difficoltà alla amministrazione in sede di aggiudicazione allorchè concorrano insieme offerte di ribasso e di aumento .

Del resto, all'epoca in cui è stata emanata la succitata legge n. 14 del 1973, non esisteva ancora la possibilità, introdotta con la legislazione successiva (legge n. 741 del 1981 e legge n. 687 del 1984), di presentare offerte in aumento sin dal primo esperimento di gara (24).

In ordine, poi, all'articolo 24 della legge n. 584 del 1977, si fa presente, che non sono stati registrati casi di esclusione di offerte anormalmente basse.

In tema di appalti di servizi di manovalanza è stata constatata una notevole frequenza di atti aggiuntivi, anche di notevole importo, posti in essere in chiusura di esercizio finanziario e talvolta a breve distanza di tempo dalla stipulazione dei contratti principali.

Poichè la motivazione di tali provvedimenti è risultata spesso generica, richiamando la soddisfazione di nuove maggiori esigenze, sembrerebbe opportuna una considerazione sulla scarsa adeguatezza delle previsioni programmatiche, da elaborare ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, per di più ove si tenga presente che di recente sono intervenute considerevoli immissioni di personale operaio in seno alla amministrazione.

Gli atti di transazione sono stati 127 ed hanno comportato per l'amministrazione una spesa di 1,7 miliardi; hanno riguardato in prevalenza incidenti automobilistici (82) e di volo (27) con una spesa di 941 e 427 milioni (nel 1985 rispettivamente 675 e 160 milioni).

Infine nell'esercizio l'amministrazione è ricorsa a tre lodi arbitrali per controversie nelle quali è stata condannata al pagamento di 5,3 miliardi.

Nelle 41 controversie giudiziarie nelle quali è risultata impegnata, l'amministrazione è stata soccombente, con complessive condanne a risarcimento per 2,4 miliardi.

#### 4.2 Servizi in economia

È stato già rilevato come ad una dilatazione delle spese per acquisto di beni e servizi abbia corrisposto una diminuzione dei contratti adottati secondo le procedure della evidenza pubblica, sintomo questo di un progressivo allargamento dell'area degli acquisti in economia che, disciplinata con ulteriore larghezza dal decreto del Presidente della Repubblica 5 dicembre 1983, n. 939, è stata più di recente incrementata dalle modificazioni apportate al regolamento per gli stabilimenti ed arsenali militari a carattere industriale dal decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1986, n. 94.

L'attuale normativa si sostanzia in una assai ampia serie di situazioni tali da esaurire quasi totalmente la gamma delle esigenze operative della difesa.

La praticabilità di tale sistema, essenziale per una spedita soddisfazione di esigenze di carattere anche minuto, mentre ordinariamente deve valutarsi positivamente per un fisiologico funzionamento dell'apparato militare, ha tuttavia evidenziato talune situazioni che hanno destato qualche perplessità sulla sussistenza dei relativi presupposti.

(24) Per una più ampia trattazione degli argomenti si rinvia al Vol. I, Parte II, Cap.IV di questa relazione.

Correlativa esigenza di attenzione su uno strumento che attraverso una sempre più ampia generalizzazione tende ad assumere un carattere di ordinarietà, si pone riguardo alle modalità secondo le quali interviene l'acquisizione in economia di taluni lavori servizi o provviste. È stato infatti rilevato che in determinate occasioni, l'autorizzazione ad eseguire lavori che per valore avrebbero precluso il ricorso al sistema della economia, è stata effettuata in base a più atti di messa a disposizione delle somme che una preventiva e tempestiva programmazione globale avrebbe consentito di evitare.

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

Tali inconvenienti, tutti peraltro riferibili all'ampliamento della facoltà del ricorso al sistema della economia, sottolineano ulteriormente l'esigenza di un potenziamento dei servizi ispettivi.

E ciò anche tenuto conto del fatto che i servizi in economia, oltre ad essere stati consentiti per una serie di ipotesi ben più larga che nel passato, sul piano soggettivo hanno risentito, e degli aumenti dei limiti di valore entro i quali possono essere eseguiti, e soprattutto dell'allargamento degli organismi e quindi dei soggetti legittimati a ricorrervi. Infatti l'articolo 3 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 94, del 1986, ha disposto l'estensione delle norme vigenti in materia per gli stabilimenti e gli arsenali militari agli altri organismi istituiti per il supporto logistico esplicanti attività tecniche inerenti alla straordinaria manutenzione, alle grandi riparazioni e alla trasformazione dei mezzi, così riconducendo nell'ambito di applicazione del provvedimento una ampia area di organismi che in precedenza ne erano esclusi.

#### 4.3 La cooperazione internazionale e gli acquisti all'estero

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

Una ulteriore spinta alla internazionalizzazione del mercato è giunta da una sempre più intensa attività di cooperazione che, più frequente tra i partners istituzionali della alleanza atlantica, si realizza talvolta anche con altri paesi. Nel procedere in tal senso si persegue lo scopo di concorrere allo studio ed alla realizzazione di programmi onerosi da affrontare in proprio e di inserire nello stesso tempo, in un circuito produttivo e tecnologicamente ricco di prospettive di sviluppo, l'industria militare nazionale, notoriamente condizionata dalle stesse necessità della amministrazione della difesa ed in larga misura dipendente da questa.

L'elaborazione delle intese, la formulazione dei programmi e la determinazione dei costi, inseriti in documenti denominati "memorandum", originati da esigenze comuni a diversi paesi, formano, in sede internazionale, oggetto di trattative tra rappresentanti di paesi chiamati a ricercare una adesione che non esaurisce aspetti meramente contrattuali ma che involge prioritariamente valutazioni a questi presupposte, esulanti dalla stretta considerazione tecnico-economica cui le transazioni interne sono di regola subordinate.

Va però subito chiarito che la natura delle convenzioni in argomento non assurge, secondo una consolidata interpretazione, a livello di accordo internazionale, operando le stesse in ambiti di più ampie intese quali trattati o accordi commerciali già in corso tra gli Stati interessati; conseguentemente, per tali accordi, non è prevista l'adozione di particolari adempimenti quali la ratifica, eccetto la annotazione in appositi registri tenuti dal ministero degli affari esteri.

Movente di tali accordi si manifesta in genere una esigenza di co-produzione che si determina quando un approvvigionamento interessa un insieme di paesi che attendono, da iniziative congiunte, la realizzazione

di economie e che ritengono di ricorrere a tale formula, più idonea di quella della riproduzione su licenza, per il perseguimento di un duplice scopo: quello di ripartire i costi allargando l'area degli approvvigionamenti e quello di coinvolgere nella attività che si intende promuovere l'apparato industriale nazionale che dallo sviluppo di nuove tecnologie può ricavare attesi effetti di ricaduta.

Nel loro contenuto di carattere finanziario ed amministrativo detti accordi prevedono minuziosamente, anche in considerazione della necessità di definire preliminarmente gli oggetti e le caratteristiche delle produzioni, costi e relativa ripartizione, tempi e modalità di pagamento, modalità di collaudo, clausole valutarie, in un assetto procedimentale che è assimilabile a quello adottato per i contratti ad evidenza pubblica.

L'amministrazione della difesa comunque di questi adotta la procedura, approvandoli con propri decreti e sottoponendo tali atti ai normali procedimenti di controllo.

Per quanto riguarda i pareri, intervenendo i memorandum in attività di ammodernamento e di potenziamento dei sistemi d'arma previsti da leggi speciali (25), vengono sentiti i comitati istituiti da tali leggi con compiti di consulenza giuridico amministrativa a carattere obbligatorio, ma non vincolante.

Per lo sviluppo e l'esecuzione dei contratti viene utilizzato il modulo delle agenzie, organismi predisposti istituzionalmente o all'uopo costituiti, per la realizzazione degli interessi comuni, a cui fronte, in campo industriale, si pongono associazioni di imprese sovranazionali facenti capo ad una capocommessa.

Nella fase esecutiva questo assetto, vincolato, nel momento della formazione contrattuale, alle regole dell'ordinamento interno, è governato da più spedite norme di diritto comune, frequentemente mutate dall'ordinamento estero.

Di interesse appare la metodologia osservata nell'elaborazione dei singoli progetti, che scompone le attività in numerose fasi di avvicinamento al risultato da conseguire, costituite dalla attività di definizione della produzione ed, a seguire, nello sviluppo dei prototipi, per passare, poi, alle attività di industrializzazione e di produzione. La determinazione dei prezzi nelle singole fasi è direttamente collegata al rimborso dei costi dei fattori produttivi cui si ragguaglia il riconoscimento di un utile industriale.

Su tali documenti nella presente occasione la Corte ha ritenuto di soffermare la propria attenzione, per la relativa novità di essi, per gli effetti che possono dispiegare sotto il profilo contabile, per i contenuti ed i riflessi che introducono nel procedimento contrattuale cui danno vita. E tali elementi in particolare sono emersi dalla indagine riguardo alla legge n. 456 del 1984, sulla quale è stata condotta una più approfondita indagine di cui verrà fatto cenno.

Su un piano generale continua lo sviluppo assai avanzato del programma MRCA (velivolo multiruolo TORNADO) al quale l'Italia partecipa, in collaborazione con Gran Bretagna e Germania Federale, e che attraverso la agenzia NAMMA, che coordina le fasi del programma stesso, si sviluppa nel soddisfacimento di fabbisogni addizionali dei paesi promotori della iniziativa ed in esportazioni verso paesi terzi.

Nell'ambito dell'armamento missilistico, alla cui evoluzione sono collegate attese di ammodernamento degli armamenti, è proseguita l'attività diretta a perfezionare, in cooperazione con Gran Bretagna, Germania e Norvegia, il missile aria aria Sidewinder AIM 9L, mentre riguardo al sistema missilistico aria superficie MAVERICK, per il quale è previsto l'armamento dei velivoli da combattimento di 5 nazioni, l'Italia, quale nazione guida, ha negoziato e reso esecutivo un contratto con la società Selenia, individuata quale capo commessa, per la prima fase del programma.

Nel corso del 1986 sono stati completati gli studi di fattibilità e di predisposizione di un elicottero medio, per il quale sono in corso decisioni per le fasi successive, mentre in una programmazione temporale più larga, Italia, Regno Unito, Olanda e Spagna hanno posto allo studio la realizzazione di un elicottero contraereo elaborato dall'A 129 nazionale.

---

(25) Trattasi della legge 22 marzo 1975, n. 57, per la Marina, della legge 16 febbraio 1977, n. 38 per l'Aeronautica e della legge 16 giugno 1977, n. 372 per l'Esercito.

Ulteriori programmi riguardano il progetto EFA per la futura sostituzione dei velivoli intercettori attualmente in uso e studi per sviluppi di armi terrestri.

Numerosi programmi di cooperazione infine vengono sviluppati per il miglioramento di attività di controllo dello spazio aereo, come per l'avvistamento lontano aeroportato l'AWACS, che peraltro vedrà utilizzato il velivolo E-3A di progettazione e produzione della BOEING, o come il progetto NAVSTAR per la creazione di sistemi di satelliti idonei a determinare posizione e velocità di vettori aerei dotati di apparecchiature che li rendano compatibili al sistema di controllo e quindi in grado di servirsi di questo.

Conseguenza dell'estendersi di tali attività è l'incremento delle spese all'estero, sia per numero di contratti stipulati (487) — come già detto nelle forme consuete al mercato internazionale prevalentemente individuabili nella trattativa privata — che nel volume di spesa — salito per i soli decreti memorizzati nel sistema informativo a 672 miliardi dai 466 del precedente esercizio, nel quale comunque si erano avuti 429 contratti.

Permane, anzi si è ulteriormente aggravato, l'accumulo di spesa all'estero da rendicontare, parte dalla quale risale ad anni antecedenti al 1970.

Ma soprattutto con l'estendersi dell'area di spesa è il totale di tali oneri che va assumendo sempre maggiore dimensione, ammontando in chiusura di esercizio a 2.349 miliardi, a fronte dei 1.523 miliardi del 1985,

Sono ben note le cause di un così vistoso fenomeno legato alle regole del commercio internazionale che prima richiedono la disponibilità all'estero delle somme necessarie alla esecuzione contrattuale, quando la stessa ancora non è iniziata, e successivamente non rendono possibile al funzionario delegato di provvedere sollecitamente ai propri adempimenti redditori fino alla chiusura delle operazioni di collaudo.

In tale contesto è peraltro di recente intervenuta la legge 11 novembre 1986, n. 770 che, nel considerare la materia delle procedure contrattuali statali per la esecuzione dei programmi di ricerca e per l'acquisizione di prodotti ad alta tecnologia, ha espressamente previsto la possibilità di effettuazione di acquisti all'estero procedendo, nello spirito di cui è animato il provvedimento, a liberalizzare i procedimenti per renderli più adeguati alle regole commerciali e per accelerare un processo di assimilazione di queste ultime da parte della amministrazione statale.

Per quanto riguarda gli acquisti all'estero di materiali, macchinari ed apparecchiature ad alta tecnologia la legge ha consentito il ricorso alle regole del diritto esterno e alle clausole d'uso sul mercato internazionale per gli assistenti amministrativi degli addetti militari, precisando successivamente che tali soggetti rendono il conto di loro competenza entro sei mesi dall'acquisizione dei documenti giustificativi. È prematuro, in assenza della entrata a regime delle legge, formulare giudizi circa la realizzabilità degli effetti attesi dal provvedimento entrato in vigore.

#### 4.4. L'ammodernamento ed il potenziamento dei mezzi di difesa

Il settore del potenziamento dei mezzi di difesa nel quale concorrentemente si intrecciano le più varie esigenze programmatiche di ammodernamento esige, come è noto, un rapido aggiornamento e l'impegno di elevati costi tecnologici imposti dalla logica del rinnovamento. Per di più i mezzi finanziari disponibili, finalizzati a produzioni di lungo periodo, conseguenti a complesse fasi di studio, risultano largamente "prenotati" sugli esercizi a venire in forza del ricorso — previa autorizzazione del Tesoro — alla pratica degli impegni pluriennali consentita, in via di deroga, per le spese di parte corrente (26).

D'altra parte la ampia dimensione dei programmi impostati, connessa alla complessità di problemi tecnici e giuridici che prolungano le fasi di studio e di fattibilità conseguenti alla dichiarazione dei "requisiti

---

(26) Tale speciale procedimento è consentito dall'art. 20, quinto e sesto comma della legge n. 468 del 1978 ma la sua utilizzazione, come altre volte già detto, oltre a produrre un irrigidimento nella gestione del bilancio è del tutto surrogatoria rispetto all'opportunità di disporre di leggi di lungo periodo a supporto economico finanziario di programmi di particolare complessità come quelli in esame.

militari,“ cioè delle necessità cui occorre offrire risposta, implica lunghe programmazioni e aggiornamenti progressivi delle condizioni economiche di contratto, ancorate in ciascuna fase in date determinate il cui mancato rispetto comporta ineluttabilmente una revisione dei costi.

È quanto meglio è emerso nell'indagine cui è stata sottoposta l'applicazione della legge di intervento 6 agosto 1984, n. 456, recante il finanziamento dei programmi di ricerca e di sviluppo in materia di costruzioni aeronautiche e delle telecomunicazioni.

Con tale provvedimento uno stanziamento di circa 1.000 miliardi è stato disposto per l'attuazione di tre programmi e dopo essere stato definito dalla stessa legge per gli anni 1983 e 1984, viene determinato, per le quote annuali successive, a disposizioni delle leggi finanziarie per il 1985 e seguenti.

La legge, pur non chiarendo in particolare quali collegamenti intenda stabilire con la realizzazione già in atto dei programmi che prende in considerazione, dispone, relativamente agli stessi, la determinazione di specifiche risorse.

Il programma sul quale più completa risulta la documentazione, denominato AMX, dalla sigla di un velivolo ad ala fissa con compiti di supporto alle forze terrestri e di concorso alla difesa aerea del territorio, venne concepito nel 1979 in ambito nazionale, e, dopo una fase di definizione, la fase di sviluppo venne divisa in più sottofasi, interferenti tra loro, fino a pervenire alla attività di qualificazione del velivolo. Individuata come capo commessa la società Aeritalia, contratti vennero stipulati per la predisposizione di prototipi di tale caccia-bombardiere leggero.

Il 31 dicembre 1981, quindi già ad avanzato stadio dei lavori, con un memorandum di intesa stipulato con l'Italia, il Brasile, ottenne di trasformare il programma nazionale in congiunto, stabilendosi che i costi dovessero essere sostenuti dai paesi partecipanti in proporzione al numero dei velivoli da produrre e ponendo a carico del paese costruttore i costi non comuni. Con successivi memorandum, approvati con decreti ministeriali del 7 ottobre 1981 e 7 giugno 1983, vennero raggiunte intese e stabiliti impegni fino alla fase di sviluppo del velivolo.

Ogni singolo memorandum inoltre può essere integrato da “supplementi“ e da “addendum“, contenenti accordi di dettaglio per attività interferenti in vari momenti del programma, estese fino alla fase di industrializzazione e di avvio alla produzione. L'approvazione con decreti degli anzidetti accordi ha costituito, nei casi in cui potessero prevedersi degli oneri, fonte di impegno. Le successive attività contrattuali, là dove ritenute attinenti alle fasi previste, sono state fatte gravare sugli impegni già assunti. Solo eccezionalmente, quando l'atto non avesse copertura in questi ultimi, con lo stesso è stato assunto impegno per le differenze necessarie, prevalentemente per l'aggiornamento delle condizioni economiche.

L'esame della documentazione contrattuale ha consentito di osservare che l'attuazione delle varie fasi del programma, condotta al fine di accelerare i tempi di esecuzione, non si è sempre svolta in forme lineari, causando talora sovrapposizioni di una fase sull'altra. Pertanto mentre ogni fase ha avuto un certo grado di esecuzione, e quella di definizione è ormai conclusa, lo stato delle realizzazioni risultanti dalle documentazioni esaminate non consente la acquisizione di elementi, che, con sufficiente chiarezza, permettano di stabilire quanta parte del programma abbia avuto attuazione.

Da elaborazioni finanziarie ripilogative emerge che per il programma nazionale risultano assunti impegni per circa 404 miliardi e che gli impegni per il programma congiunto sono stati complessivamente di 586 miliardi. Rispetto alla legge di autorizzazione gli impegni negli anni 1983-85 hanno superato gli stanziamenti, mentre tale limite non è stato superato nel 1986.

Indipendentemente da valutazioni circa le motivazioni del comportamento della amministrazione, sul quale comunque sono destinate ad influire inadeguatezze delle leggi autorizzative, conseguenti anche al ritardo con il quale le norme finanziarie vengono approntate rispetto al procedere del programma, rimane accertato che il ministro della difesa può, attingendo dallo stesso capitolo 4051, sul quale sono allocate le disponibilità necessarie, disporre di quei mezzi che la legge n. 456 da sola non aveva autorizzato completa-

mente. Può perciò concludersi che gli impegni finanziari già assunti per il programma nazionale e quello congiunto per un importo di 663 miliardi sono risultati superiori a tutto il 1986 ai 470 miliardi stanziati dalla legge n. 456, dal momento che negli anni 1983-84, a fronte di disponibilità per 180 miliardi, comuni anche ad altri programmi, sono stati spesi 171,4 e 214,2 miliardi, spese incrementatesi nel 1985 e 1986 rispettivamente di 174,5 e 103 miliardi.

Con la stessa legge è stato finanziato il programma per l'allestimento di un nuovo tipo di elicottero antisommergibile, denominato EH-101, da attuarsi secondo intese intercorse tra i ministri della difesa dell'Italia e della Gran Bretagna sin dal novembre 1978. Anche tali intese traggono origine da un accordo NATO in materia elicotteristica e si sono tradotti nella sottoscrizione di tre successivi memorandum.

Con il primo, fissate le linee del programma, è stato attribuito al ministro della difesa del Regno Unito l'incarico di fungere da agenzia incaricata di piazzare i contratti principali in nome e per conto dei governi partecipanti, aventi come controparte una joint company italo inglese formata dalle due società madre Westland e Agusta. Sia la fase di definizione che di sviluppo sono state paritariamente ripartite nelle lavorazioni e nei costi, gravando su ciascun governo l'intero onere per le attività svolte nel proprio paese ed il 50 per cento di quello relativo a lavori presso paesi terzi. Costituito un comitato di gestione a livello intergovernativo, sotto il controllo di questo veniva autorizzata la assegnazione da parte della joint company di sub contratti alle società madri nazionali.

I successivi memorandum hanno previsto il primo le varie fasi — con i passaggi intermedi — della definizione e dello sviluppo ed il successivo aspetti operativi connessi a modificazioni nella struttura del contratto dipendenti da una partecipazione delle ditte allo sviluppo del programma in vista della elaborazione di una versione commerciale dell'elicottero, nonché gli impegni finanziari necessari per le attività di sviluppo, l'inserimento di tecniche specifiche per le ditte e la ripartizione, anche del lavoro, per gli equipaggiamenti di costruzione.

Con supplementi a tali accordi, oltre ad integrare i memorandum dettagliandone singoli aspetti, sono stati assunti gli impegni connessi alla progressione del programma, mentre con una serie di decreti ministeriali sono stati aggiornati gli impegni — assunti a condizioni economiche antecedenti alla definizione degli accordi — al costo delle prestazioni rilevato nel momento della loro concreta effettuazione.

Anche per il programma EH 101 la legge n. 456 del 1984 ha previsto finanziamenti fino al 1989 per complessivi 300 miliardi, consentiti con le stesse modalità previste per il programma AMX e CATRIN. Nell'ambito del programma il ministero della difesa italiano — direzione Costarmaereo — agisce quale agenzia contrattuale per il settore motoristico in nome e per conto dei due governi interessati.

È da rilevare peraltro che l'esame delle documentazioni relative agli sviluppi del programma, che evidenziano a tutto il 1986 impegni per oltre 415 miliardi, non consente di accertare, in relazione anche al contenuto eminentemente tecnico delle obbligazioni assunte dai paesi interessati, nè lo stato di realizzazione raggiunto, nè la valutazione dei costi dei successivi sviluppi di cui il programma stesso potrebbe essere oggetto.

Valgono peraltro anche per tali fattispecie le considerazioni già precedentemente svolte che evidenziano una metodologia di sviluppo, certo condizionata da eventi non sempre preventivabili nel corso di una attività di ricerca, ma anche in buona misura assecondata dalla consapevolezza di poter disporre, nella progressione dei programmi da attuare, di risorse non circoscritte alle specifiche fonti di finanziamento individuate. Fenomeno questo che, se generalizzato sotto il profilo della adeguatezza della azione amministrativa, in concreto svolta, ad equilibrate esigenze di programmazione e di gestione, offre nuovi motivi di riflessione circa un processo auspicato dalla Corte di disaggregazione delle spese, non solo sul piano consuntivo ma in primo luogo su quello della impostazione di bilancio.

Corrispondenti valutazioni non possono essere formulate riguardo agli sviluppi del sistema campale di trasmissione ed informazione CATRIN, per la sorveglianza delle aree di battaglia e la protezione da incursioni aeree a bassa quota, non avendo comportato lo stesso, a causa dell'elaborazione in corso degli studi preliminari, attività significativamente evidenzianti le linee dello sviluppo operativo secondo il quale procedere.

#### 4.5 Protezione civile

L'impegno finanziario dell'amministrazione della difesa nel settore della protezione civile allocato nel capitolo 4071 è, per il 1986, diminuito da 182,3 a 112,6 miliardi.

Dette spese sono state originariamente autorizzate dall'articolo 17 della legge finanziaria del 1981, a seguito del quale è stato iscritto in bilancio uno stanziamento pluriennale con lo scopo di costituire, equipaggiare ed addestrare reparti operativi mobili delle forze armate e di acquisire beni, attrezzature e servizi. Nel corso del tempo lo stanziamento ha subito progressivamente slittamenti fino a trasformare in settennali le originarie previsioni triennali.

I programmi avviati hanno avuto ad oggetto l'acquisizione di 21 elicotteri AB 212, di automezzi per il trasporto di personale e materiale in zone colpite da calamità, una unità navale da trasporto e di sbarco, mezzi attrezzati per il soccorso di barotraumatizzati, materiali per il supporto logistico per l'impiego degli elicotteri della Marina in pubbliche calamità e vari di soccorso.

In particolare nell'anno decorso sono stati acquisiti un velivolo Partenavia P 68 Observer, in cessione gratuita, per uso temporaneo, tre elicotteri Agusta tipo A 109, cinque elicotteri EMB CH47, cinque velivoli Aeritalia G222 ed infine materiali e prestazioni di installazione di un sistema di telecomunicazione a bordo della nave San Marco.

Riguardo alle spese in argomento cui l'amministrazione è autorizzata per l'acquisizione dei materiali e degli impianti necessari agli interventi di propria competenza nel campo della protezione civile, si pone collateralmente il problema della copertura degli oneri di manutenzione delle attrezzature stesse esigenza alla quale, allo stato, non può farsi fronte con i fondi attualmente disponibili, nulla essendosi in proposito previsto dalle leggi autorizzative in materia.

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

## UFFICIALI ESERCITO

Tabella n. 1

Grado	Situazione organica	Ufficiali presenti	Numero eccedenze	Numero deficienze organiche
Generali di corpo d'Armata e Generali Ispettori . . . . .	22	27	5	
Generali di Divisione e Tenenti Generali . . . . .	48	74	26	
Generali di Brigata e Maggiori Generali . . . . .	128	218	90	
Colonelli . . . . .	715	1.598	883 (1)	
T. Colonelli . . . . .	3.438	4.232	794	
Maggiori . . . . .	2.142	1.360		782
Capitani . . . . .	6.136	3.135		3.001
Ten. e Sott.ti . . . . .	4.981	2.693		2.288
Capitani, Tenenti e Sott.ti Medici . . . . .	529	419		110
<b>Totali . . . . .</b>	<b>18.139</b>	<b>13.756</b>	<b>+ 1.798</b>	<b>— 6.181</b>

(1) Di cui 296 del Ruolo Normale Unico

## UFFICIALI DI MARINA

Tabella n. 2

Grado	Situazione organica	Ufficiali presenti	Numero eccedenze	Numero deficienze organiche
Amm. Squadra . . . . .	10	12	2	
Amm. Divisione . . . . .	22	44	22	
Contrammiraglio . . . . .	40	49	9	
Cap. Vascello . . . . .	309	435	126	
Cap. Fregata . . . . .	725	867	142	
Cap. Corvetta . . . . .	587	409		178
Ten. Vascello . . . . .	1.558	1.104		454
S. Ten. Vascello e Guardia Marina . . . . .	1.028	1.182	154	
Ten. Vascello e S. Ten. Vascello medico . . . . .	97	97		
<b>Totali . . . . .</b>	<b>4.376</b>	<b>4.199</b>	<b>+ 445</b>	<b>— 632</b>

## UFFICIALI AERONAUTICA

Tabella n. 3

Grado	Situazione organica	Ufficiali presenti	Numero eccedenze	N.ro deficienze organiche
Gen. Squad. Aerea e Gener. Ispettori . . . . .	9	14	5	
Gen. Div. Aerea e Ten. Generali . . . . .	19	28	9	
Gen. Brig. Aerea e Maggiori Generali . . . . .	37	61	24	
Colonelli . . . . .	286	546	260	
Ten Colonelli . . . . .	914	1.094	180	
Maggiori . . . . .	579	780	201	
Capitani . . . . .	2.079	892		1.187
Tenenti e S. Tenenti . . . . .	1.586	962		624
Capitani e S. Tenenti . . . . .	137	87		50
Maggiori (1) . . . . .	38			38
Capitani (1) . . . . .	862			862
Tenenti (1) . . . . .	630	126	126	504
<b>Totali . . . . .</b>	<b>7.176</b>	<b>4.590</b>	<b>+ 679</b>	<b>— 3.265</b>

(1) Ufficiali appartenenti al ruolo unico degli specialisti dell'Arma aeronautica istituito dall'articolo 53 della legge 10 maggio 1983, n. 212.



## Capitolo VIII

## MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

## 1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

## 1.1 Considerazioni generali

Due eventi istituzionali di particolare importanza per il ministero degli affari esteri hanno contraddistinto il 1986: la elaborazione dello schema di disegno di legge di revisione organica del suo ordinamento, conclusasi con l'approvazione del testo da parte del Consiglio dei ministri il 16 gennaio 1987 e la presentazione dello stesso alla Camera dei deputati il successivo 28 gennaio (atto camera n.4396); l'entrata in vigore della legge 26 febbraio 1987 n.49 "nuova disciplina organica della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo".

1.1.1 L'ordinamento di questa amministrazione, come è noto, è ancora disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, mentre in questi venti anni la realtà esterna su cui cade l'azione del ministero si è modificata con ritmi e conseguenze eccezionali, di tal che, dovendo utilizzare moduli istituzionali e organizzativi propri degli anni sessanta, il ministero ha manifestato non poche difficoltà e incertezze nel far fronte alla nuova dimensione dei fatti e delle esigenze che è chiamato a fronteggiare: cooperazione allo sviluppo, aiuti di emergenza, rimodulazione della cooperazione culturale, tutela del lavoro e delle comunità italiane all'estero, tipologie emergenti di cooperazione economica, commerciale e tecnologica, nascita di nuove entità statuali e multinazionali etc.

La Corte non ha mancato di porre in risalto questa situazione nelle relazioni precedenti, individuandone alcuni momenti significativi: a) nel necessario potenziamento delle strutture ministeriali, con particolare riferimento alle flessioni manifestatesi negli ultimi anni nelle vocazioni alla carriera diplomatica; b) nello scarso coordinamento interno dell'amministrazione, derivante dalla rigidità della ripartizione per materie (economico, politico, culturale etc.), che non consente spesso di individuare le variabili all'interno di uno stesso problema e con riferimento alle diverse aree geografiche, e quindi di coglierlo nella sua globalità; c) nella impossibilità per il ministero di svolgere efficacemente l'azione di coordinamento degli interventi posti in essere, nel settore dei rapporti con l'estero, da altre amministrazioni statali e da organismi pubblici e privati; d) nella irrazionalità della distribuzione su canali diversificati della spesa per la cooperazione allo sviluppo.

Il disegno di legge governativo, frutto di un lavoro intenso e complesso anche sul piano della composizione di interessi e aspettative non di rado in contrasto, proponeva soluzioni interessanti e nuove a questi problemi.

Fra queste soluzioni emergevano ad esempio la creazione di meccanismi di coordinamento "esterno" (con altri ministeri e organismi che operino in aree internazionali) e soprattutto di coordinamento interno, nonché la normativa di potenziamento della carriera diplomatica da operare attraverso modifiche — finalizzate alla ottimizzazione della qualità — dei meccanismi d'accesso (concorso-corso di formazione della durata di un anno curato dall'Istituto diplomatico e specializzazioni per materia o per area geografica) e nuove norme — finalizzate alla incentivazione dell'accesso e del riconoscimento della peculiare professionalità — sulla parametrizzazione dirigenziale dell'intera carriera.

Questo disegno di legge costituiva dunque una occasione notevole per il Parlamento, presso il quale peraltro esistevano proposte di legge presentate sul tema dai maggiori partiti politici (1), dirette a ridisegnare l'ordinamento del ministero per adeguarlo alla rilevante immagine internazionale che il Paese ha ormai da tempo assunto.

---

(1) DC, atto Camera n. 2193 ("Norme di aggiornamento del D.p.R. 5-1-67 n. 18, recante ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri", presentata il 24 ottobre 1984); PCI, atto Camera n.3347 ("Riforma del ministero degli affari esteri", presentata il 12 dicembre 1985); PSI, atto Camera n. 3049 ("Modifiche e integrazioni all'ordinamento del ministero degli affari esteri", presentata il 18 luglio 1985). Di tali proposte è stato elaborato un testo unificato. Il 10 dicembre 1986 inoltre un d.d.l. d'iniziativa dei senatori del PCI, era stato presentato al Senato (atto Senato n. 2084 "Riforma del ministero affari esteri").

1.1.2 La legge n.49 del 26 febbraio 1987 va riguardata sotto un duplice aspetto: costituisce da una parte un significativo anticipo della riforma del ministero, in quanto, con la creazione di una struttura unica all'interno dell'amministrazione, risolve il grave handicap della disorganicità degli interventi finora attribuiti, nell'importante settore della cooperazione allo sviluppo, a due entità diverse e non omogenee; dall'altra chiude un ciclo di esperienze che lo Stato italiano ha affrontato in questo settore dal 1979 al 1986, così che sarà ora possibile valutare il complesso dell'attività di questo ciclo e individuarne, con un esame complessivo e su un periodo concluso, gli aspetti positivi e quelli negativi, calibrando quindi al meglio il futuro lavoro della nuova struttura.

La rilevanza della materia della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo aveva portato negli anni decorsi all'istituzione di due gestioni fuori bilancio, la prima relativa al fondo speciale per la cooperazione e lo sviluppo, affidato ad un apposito Dipartimento (legge n.38 del 1979) e la seconda al Fondo aiuti italiani, F.A.I. (legge n.73 del 1985), affidata al sottosegretario di Stato per gli interventi straordinari nel terzo mondo. L'esigenza di razionalizzare, coordinare al massimo e sottoporre a una disciplina organica questo importante settore di intervento — cui peraltro lo Stato destina somme considerevoli — ha portato, quasi in coincidenza con il termine finale (28 febbraio 1987) dell'attività di gestione del F.A.I., alla entrata in vigore della legge n.49. Questa legge reca la “nuova disciplina organica della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo” e contestualmente abroga le due leggi n.38 del 1979 e n.73 del 1985, sopprimendo quindi sia il Dipartimento che il F.A.I. In questo assetto normativo gli interventi prima affidati separatamente al Dipartimento e al F.A.I. sono ricondotti ad una struttura unica operativa di nuova istituzione, la direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del ministero degli affari esteri, al quale unitariamente l'articolo 3 della legge attribuisce “la politica della cooperazione allo sviluppo” (2). All'azione della direzione generale non sono fatte venir meno le prerogative già normalmente attribuite ai due organismi soppressi: essa pertanto gestisce il “Fondo per la cooperazione allo sviluppo” in regime di autonomia contabile e amministrativa ai sensi dell'articolo 9 della legge n.1041 del 1971. Il controllo di legittimità sugli atti è sempre attribuito alla Corte dei conti; al fine tuttavia di migliorare tale controllo e renderlo più efficace e tempestivo, si prevede non solo che la Corte lo esercita attraverso un proprio ufficio istituito presso la direzione generale, ma che esso deve essere svolto in via successiva “entro sessanta giorni dalla data di ricevimento degli atti”.

Si istituisce poi, nell'ambito del C.I.P.E. e ai fini della determinazione degli indirizzi generali della cooperazione e dei conseguenti coordinamenti e programmazioni, il Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo” (C.I.C.S.), presieduto dal ministro degli affari esteri per delega del Presidente del Consiglio. Sono previsti poi un Comitato consultivo, che formula pareri sulla programmazione e un Comitato direzionale, cui sono demandati i compiti di definire le direttive per l'attuazione degli indirizzi del CICS e di deliberare la programmazione annuale dell'attività. Esso dispone di un Nucleo di valutazione tecnica composto da cinque esperti. Nelle disposizioni transitorie e finali della legge sono opportunamente dettate norme per garantire la continuità delle iniziative in corso di attuazione già adottate in base alla due leggi abrogate.

Se queste sono le linee sulle quali la cooperazione allo sviluppo è destinata a muoversi dalla primavera del 1987, ciò che è stato fatto finora dalla organizzazione soppressa resta, almeno per la Corte, non ancora interamente definibile. Non è cioè possibile, allo stato, delineare un quadro valutativo riferito a un consuntivo completo — comprensivo cioè anche di dati sulla effettiva e concreta utilizzazione delle somme

---

(2) Nell'art.1 la cooperazione allo sviluppo è testualmente intesa come “finalizzata al soddisfacimento dei bisogni primari e in primo luogo alla salvaguardia della vita umana, all'autosufficienza alimentare, alla valorizzazione delle risorse umane, alla conservazione del patrimonio ambientale, all'attuazione e al consolidamento dei processi di sviluppo endogeno e alla crescita economica, sociale e naturale dei Paesi in via di sviluppo”. Nell'ambito della cooperazione è compreso “il miglioramento della condizione femminile e dell'infanzia” e “il sostegno della promozione della donna”. Al quinto comma dello stesso art. 1 è espressamente sancito che gli stanziamenti per la cooperazione non possono essere utilizzati, direttamente o indirettamente, per finanziare attività di carattere militare”.

destinate alla predisposizione e attuazione dei progetti — della gestione del Dipartimento e del F.A.I. Ciò anche in ragione sia delle inadempienze del F.A.I., come sarà precisato più avanti, agli obblighi di rendicontazione, sia perchè i consuntivi del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo sono stati trasmessi alla Corte con ritardi notevoli.

Sul piano contabile, disponendosi per quanto riguarda il Dipartimento di dati complessivi e non ufficiali (acquisiti presso l'ufficio di ragioneria del Dipartimento) sulla gestione 1986, si può soltanto riformulare, aggiornandolo a quest'ultimo anno, il prospetto numero 1 già allegato alla relazione 1985. Da tale prospetto risulta che negli otto anni di attività (1979-1986) il Dipartimento ha avuto una disponibilità complessiva di 5.167,1 miliardi, (3.207,9 per entrate affluite al fondo e 1.959,2 per riporti dagli anni precedenti), sulla quale ha speso 2.852,7 miliardi, e che la capacità di spesa, assai tenue (quasi inesistente nel 1979, nel quale di 38,9 miliardi ne venne speso soltanto uno) negli anni iniziali, è poi progressivamente migliorata, fatta eccezione per l'anno 1984, in cui, a fronte di una disponibilità di 1.143,2 miliardi, ne sono stati spesi soltanto 491,4, con una differenza attiva a fine esercizio di 651,7 miliardi che sono confluiti nella disponibilità del 1985. Ciò va detto con riferimento specifico ai pagamenti effettuati, chè il volume degli impegni assunti si è attestato, (fino al 1984) e salvo appunto il primo anno, sul 70-75 per cento della disponibilità globale.

La situazione appare più positiva nel 1985, anno in cui, a fronte di una disponibilità di 1.317,8 miliardi, i pagamenti effettuati sono ammontati a 788,8 miliardi, mentre gli impegni assunti sono stati di 1.309 miliardi, pari cioè al 99 per cento della disponibilità complessiva.

Nel 1986 infine sulla disponibilità di 1.241,1 miliardi (712,1 di entrate affluite al Fondo e 529 di somme riportate dall'esercizio precedente), le spese sono state di 879,8 miliardi, con una disponibilità a fine esercizio di 361,3 miliardi.

In merito al FAI, di cui si tratta più ampiamente nel paragrafo sulle gestioni fuori bilancio, va qui detto che la Corte, per assolvere all'obbligo impostole dalla legge di riferire al Parlamento sui rendiconti quadrimestrali, si è indotta, in mancanza dei consuntivi dell'amministrazione, a presentare le proprie relazioni soltanto sulla base degli elementi di cui disponeva (3).

I dati riepilogativi dei movimenti contabili della gestione dal giugno 1985 al 31 dicembre 1986, acquisiti dalla Banca d'Italia — servizio rapporti col tesoro, e quelli delle erogazioni quadrimestrali effettuate dal FAI nel periodo 1° maggio 1985 — 28 novembre 1986, acquisiti dall'ufficio di ragioneria competente —, sono riportati nell'allegato prospetto complessivo numero 2. Da questi dati emerge che il FAI ha avuto, nel periodo considerato, una entrata globale di 1.947,2 miliardi; detratte le spese effettuate, la giacenza di cassa al 31 dicembre 1986 è ammontata a 945,7 miliardi, il che dimostra una ridotta e non efficiente capacità di spesa. Al 28 novembre 1986, a fronte di un complesso di erogazioni "multisettoriali" di 256,1 miliardi e per il settore alimentare di 205,3 miliardi, alla sanità e all'agricoltura risultano destinate cifre molto inferiori (rispettivamente 79,8 e 43,6 miliardi), mentre scarsissima incidenza ha avuto la spesa per la formazione professionale (1,6 miliardi). Tra le aree geografiche, interessata in modo massiccio è stata l'area africana (circa il 90 per cento), e, nel suo ambito, in modo assolutamente prevalente, quella dei Paesi dell'Africa orientale sub Saheliana — Sudan, Etiopia, Somalia, Gibuti, Kenia e Uganda — cui sono stati destinati 568,6 miliardi. Irrilevanti al confronto appaiono le erogazioni a Paesi del centro e del Sud America (rispettivamente 8,8 e 2,3 miliardi), mentre sostanzialmente nullo appare l'interesse verso i paesi asiatici (308 milioni).

1.1.3 Al di là di questi due rilevanti fatti e rimanendo sempre nell'ambito dell'attività legislativa del 1986, meritano un cenno particolare gli interventi normativi in due importanti materie, il lavoro e l'emigrazione.

Riguardo alla prima, non essendo giunto all'approvazione il disegno di legge sulla tutela previdenziale dei lavoratori italiani all'estero, sono stati rinnovati in successione vari decreti legge, l'ultimo dei quali è il

---

(3) Relazione al Parlamento 1985, vol. II, p. 151-156.

decreto-legge 1° giugno 1987 n. 211. È entrata in vigore nel 1986 la legge n. 943 in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine. Mentre con la legge 8 agosto 1986 n. 492 è stato convertito il decreto-legge 12 luglio 1986 n. 945 recante “misure urgenti in materia di formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero” (4).

La competenza diretta sulla materia è ovviamente del Ministero del lavoro, ma la disciplina prevista in entrambi i casi attribuisce un ruolo rilevante al ministero degli affari esteri.

In tema di emigrazione, alla legge n. 205 del 1985 — che ha istituito i “comitati all'emigrazione italiana” con compiti promozionali e consultivi per i cittadini italiani all'estero —, sono seguite la legge 16 agosto 1986 n. 530, che contiene modifiche alla legge n. 205 e ai relativi regolamenti di esecuzione in materia di prime elezioni dei comitati all'emigrazione, e la legge 5 luglio 1986 n. 344 che autorizza, per le elezioni di tali comitati, l'assunzione, presso le nostre rappresentanze diplomatiche e consolari, di personale temporaneo a contratto.

Non ha completato il prescritto iter il disegno di legge concernente la ristrutturazione dell'Istituto agronomico per l'Oltremare di Firenze (atto Camera n. 2345), che presentava aspetti di interesse soprattutto perchè, come è stato rilevato nella relazione sul 1985 (5), ridefiniva la fisionomia dell'Istituto, inserendolo nel circuito delle competenze della cooperazione allo sviluppo.

Un disegno di legge era stato poi presentato poco prima della fine della legislatura (5 gennaio 1987) dal Governo, “per la diffusione della lingua italiana all'estero e per la divulgazione della conoscenza del patrimonio culturale italiano mediante l'utilizzo di nuovi strumenti” (atto Senato 2134).

Si trattava di una iniziativa che proponeva soluzioni al rilevante problema della ristrutturazione della presenza culturale italiana nel mondo, con una serie di interventi finanziari finalizzati e con la utilizzazione di schemi di programmazione affidati al ministero in esame (il quale avrebbe dovuto predisporre appunto programmi generali triennali “degli interventi e delle iniziative ... con specificazione dei fini e delle modalità operative”) (6).

Per quanto infine riguarda la normativa su singoli aspetti dell'azione ministeriale, si deve far presente che non è stato nemmeno nel 1986 emanato il regolamento di attuazione della legge 6 febbraio 1985 n. 15 sulle spese da effettuarsi all'estero da parte del ministero, legge pertanto che, come si farà cenno più avanti, resta di difficile applicazione, con conseguenze non certo positive ai fini dello snellimento dell'attività amministrativa e dei necessari controlli sulle spese effettuate.

Queste notizie sull'attività legislativa di maggior rilievo comunque riguardante il ministero si può dire esauriscano l'area delle novità manifestatesi nel 1986.

Sul piano della gestione l'azione del ministero stesso si è svolta — come si vedrà appresso e tenendo conto che solo una parte di essa si risolve in provvedimenti soggetti al controllo del Corte — sui livelli consueti.

## 1.2 Aspetti finanziari della gestione

Non vi sono novità rilevanti nella gestione finanziaria, che appare, come nel 1985, sostanzialmente conforme ai compiti istituzionali del ministero.

Le previsioni di spesa per il 1986, inizialmente di 1.896,6 miliardi in termini di competenza e di 1.932 miliardi in termini di cassa, sono aumentate in via definitiva, rispettivamente, a 2.219,6 e a 2.301,3 miliardi.

---

(4) La legge n. 943 del 1986 ha la sua base in questa prima affermazione dell'art. 1: “La Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con la legge 10 aprile 1981 n. 158, garantisce a tutti i lavoratori extracomunitari legalmente residenti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena eguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani”.

(5) Relazione al Parlamento 1985, vol. II, p. 146.

(6) Sulla materia un d.d.l. di riforma era stato presentato nella IX legislatura da senatori del PCI il 14 gennaio 1986 (“Nuovi principi e norme in materia di cooperazione culturale e riforma degli Istituti italiani di cultura all'estero”, atto Senato n. 2141).

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

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

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPOSTE				PARLAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI			
	MEZZALI		DEFINITIVE		MEZZALI		DEFINITIVE		IMPOSTE		IMPOSTE		PARLAMENTI (COMPRESI)		AL 31 DICEMBRE		STANZI AL 31 DIC.			
	Importo	(1) %	Importo	(2) %	Importo	(1) %	Importo	(2) %	Importo	(1) %	Importo	(2) %	Importo	(1) %	Importo	(2) %	Importo	(1) %		
1976	102	100	228	100	0	0	0	0	228	100	228	100	228	100	0	0	0	0		
1977	221	116	269	123	0	0	0	0	269	123	269	123	269	123	0	0	0	0		
1978	241	126	311	136	0	0	0	0	311	136	311	136	311	136	0	0	0	0		
1979	278	146	328	146	0	0	0	0	328	146	328	146	328	146	0	0	0	0		
1980	378	183	428	188	0	0	0	0	428	188	428	188	428	188	0	0	0	0		
1981	468	228	508	228	443	188	0	0	508	228	508	228	508	228	0	0	0	0		
1982	591	293	647	288	719	323	0	0	647	288	647	288	647	288	0	0	0	0		
1983	1.218	608	1.472	646	1.116	502	0	0	1.472	646	1.472	646	1.472	646	0	0	0	0		
1984	1.428	714	1.726	746	1.407	623	0	0	1.726	746	1.726	746	1.726	746	0	0	0	0		
1985	2.078	1.022	2.304	1.022	1.822	814	0	0	2.304	1.022	2.304	1.022	2.304	1.022	0	0	0	0		
1986	1.978	971	1.893	873	1.978	893	0	0	1.893	857	1.893	857	1.893	857	0	0	0	0		

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	48	100	52	100	0	0	0	0	52	100	52	100	52	100	0	0	0	0
1977	58	119	58	100	0	0	0	0	58	100	58	100	58	100	0	0	0	0
1978	58	117	58	100	0	0	0	0	58	100	58	100	58	100	0	0	0	0
1979	58	117	58	100	0	0	0	0	58	100	58	100	58	100	0	0	0	0
1980	61	125	72	140	0	0	0	0	72	140	72	140	72	140	0	0	0	0
1981	76	158	83	158	0	0	0	0	83	158	83	158	83	158	0	0	0	0
1982	88	184	122	237	0	0	0	0	122	237	122	237	122	237	0	0	0	0
1983	142	291	163	294	0	0	0	0	163	294	163	294	163	294	0	0	0	0
1984	172	351	188	352	0	0	0	0	188	352	188	352	188	352	0	0	0	0
1985	227	477	227	448	0	0	0	0	227	448	227	448	227	448	0	0	0	0

(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 X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

**TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO**  
RELATIVI AL PERIODO 1981 - 1986

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

ELABORAZIONE DEL 25 GIU 1987

	Stanziam. di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie							
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	Importo	%	Importo	%	Importo	%						
								Importo	%	Importo	%	Importo	%						
<b>TOTALE GEN.</b>																			
1981	770.212	7,98			0,08	0,00	0,01	745.030	96,73	1.057	0,14	24.125	3,13						
1982	1.187.508	92,56			0,28	0,02	0,17	1.173.843	98,85	1.150	0,10	12.516	1,05						
1983	1.618.622				4,50	1,05	0,40	1.513.857	93,53	7.855	0,49	98.910	5,99						
1984	1.877.286				88,29	6,67	1,22	1.805.580	96,18	8.584	0,46	63.123	3,36						
1985	1.968.969					91,56	3,27	1.887.186	94,83	38.987	1,98	62.817	3,19						
1986	2.219.645					93,80		2.087.820	93,80	96.766	4,36	40.959	1,85						
<b>TITOLO 1</b>																			
1981	687.685	8,23			0,05	0,00	0,00	682.520	98,34	1.057	0,15	24.108	3,51						
1982	1.085.348	95,83			0,31	0,00	0,00	1.053.230	96,86	1	0,00	12.118	1,14						
1983	1.472.415				4,84	1,15	0,00	1.379.916	93,72	90	0,01	92.409	6,28						
1984	1.724.286				88,13	6,85	1,31	1.690.210	98,28	953	0,06	63.123	3,66						
1985	1.782.632					92,20	2,76	1.692.653	94,95	27.182	1,52	62.817	3,52						
1986	1.983.045					93,83		1.870.172	93,83	81.914	4,11	40.959	2,06						
<b>TITOLO 2</b>																			
1981	82.527	5,90			0,28	0,01	0,05	82.510	99,98	0	0,00	17	0,02						
1982	122.160	63,17			0,00	0,13	1,66	120.613	98,73	1.149	0,94	388	0,33						
1983	146.208				1,14	0,03	4,39	133.941	91,61	7.766	5,31	4.501	3,08						
1984	153.000				90,08	4,69	0,25	146.370	95,01	7.630	4,99	0	0,00						
1985	186.337					85,53	8,14	174.532	93,66	11.805	6,34	0	0,00						
1986	228.600					93,45		211.748	93,45	14.852	6,55	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

Nei confronti delle previsioni definitive per il 1985 (1.969 miliardi sulla competenza e 2.191 miliardi sulla cassa), la dotazione di competenza è aumentata dell'11,3 per cento e quella di cassa del 4,8 per cento. Gli impegni complessivi di spesa assunti nell'esercizio sono stati di 2.178,7 miliardi.

Per le spese correnti sono stati impegnati, sulla competenza, 1.952 miliardi, mentre le spese in conto capitale — 226 miliardi — sono state, come nel 1985 assorbite in prevalenza del contributo dell'Agenzia spaziale europea (capitolo 8251: 215 miliardi).

Nell'aggregazione per rubriche è prevalente sempre la spesa per la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo (rubrica VIII: 918 miliardi).

La rubrica I, relativa ai servizi generali, presenta una spesa di 177,2 miliardi. La rubrica che presenta la spesa in assoluto minore è, come nel 1985, quella per l'Istituto diplomatico (1,1 miliardi).

Secondo la classificazione economica, hanno prevalso le spese per i trasferimenti, 1.339,7 miliardi, pari al 61,5 per cento dal totale degli impegni assunti (nel 1985 sono stati il 61,2 per cento).

Riguardo alla classificazione funzionale, si è confermata nel 1986 la ovvia preponderanza, con aumento percentuale rispetto al 1985, delle spese per le relazioni internazionali: 1.701,2 miliardi, pari al 78,1 per cento del totale degli impegni (73 per cento nel 1985).

Il totale dei pagamenti è stato di 2.177,6 miliardi, di cui 2.081,9 per la competenza.

I residui, che al 1° gennaio 1986 ammontavano a 170,9 miliardi, sono diminuiti a 153 miliardi al 31 dicembre 1986. Il che consente di valutare positivamente la gestione specifica, considerato anche che al 31 dicembre 1984 i residui ammontarono a 300,5 miliardi.

## 2. Gestioni fuori bilancio

Il Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo e il FAI sono (o, meglio, sono state fino all'entrata in vigore della legge n.49 del 1987) le due gestioni fuori bilancio su cui la Corte ha riferito nella relazione precedente.

Il sistema complessivo delle due gestioni è stato illustrato dalla Corte nel referto specifico in corso d'esercizio relativamente agli anni 1984 e ai primi mesi del 1985, deliberato dalle sezioni riunite l'11 gennaio 1986 e allegato alla relazione al Parlamento nel 1985 (7).

I dati contabili sulle gestioni dell'intero ciclo di vita del Dipartimento e del FAI sono stati riferiti nelle "considerazioni generali" della presente relazione (unitamente a quelli, sempre globali, del 1986).

A tutto questo ritiene ora la Corte di dover aggiungere quanto segue:

### 2.1 Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo

Il rendiconto 1979 è stato dichiarato regolare il 2 maggio 1983. Il rendiconto della gestione 1980 è stato dichiarato non regolare dalla Sezione di controllo della Corte il 13 novembre 1986 con la deliberazione n. 1702. La predetta Sezione ha rifiutato il visto e ha disposto la trasmissione degli atti alla Procura generale della Corte, avendo constatato in particolare: carenze di documentazione in tema di contributi erogati a enti e organismi nazionali e internazionali; mancate presentazioni dei rendiconti ed omesse approvazioni degli stessi da parte del comitato direzionale; illegittime formazioni dei criteri di disciplina dell'attività contrattuale svolta a trattativa privata; affidamenti ad estranei di compiti istituzionali (di studio in particolare) del dipartimento; illegittimità varie nella scelta e nella utilizzazione di esperti, nonché nella concessione di borse di studio e altri sussidi; irregolarità nella rappresentazione contabile delle spese effettuate dalle rappresentanze diplomatiche all'estero e inadeguate esposizioni delle situazioni patrimoniali.

(7) Relazione al Parlamento 1985, vol. II, p. 151-223.



Il rendiconto 1981, pervenuto alla Corte il 21 marzo 1983, ha formato oggetto di numerosi rilievi, alcuni dei quali non hanno ancora avuto risposta.

Dei rendiconti relativi agli anni 1982-83-84-85, pervenuti alla Corte tutti con ritardo e carenti di documentazione, è tuttora in corso l'esame.

Dal rendiconto 1985, ultimo pervenuto, cui afferiscono 5.854 ordinativi di contabilità, sono stati estratti i prospetti numeri 3 e 4, che, aggiornando al detto anno gli analoghi prospetti allegati alla relazione 1985 (8), forniscono i dati sulla spesa sostenuta in relazione alla tipologia degli interventi definiti dall'articolo 14 della legge n.38 del 1979 e sulla distribuzione geografica degli stessi.

## 2.2 Fondo aiuti italiani (FAI)

La scadenza del sottosegretariato di Stato istituito dalla legge n.73 del 1985 — e del Fondo aiuti italiani, di cui allo stesso sottosegretariato è stata attribuita la gestione — era originariamente prevista per il 29 settembre 1986. Con decreto legge 22 settembre 1986 n. 572 essa è stata prorogata fino all'entrata in vigore della nuova disciplina organica in materia di cooperazione allo sviluppo e comunque non oltre il 28 febbraio 1987 (come s'è detto, la nuova disciplina è contenuta nella legge 26 febbraio 1987, n. 49). Per il periodo di proroga non sono stati attribuiti ulteriori stanziamenti.

Per quanto riguarda la gestione del fondo, al di là di quanto già accennato nelle "Considerazioni generali", la Corte ha il dovere di segnalare ancora una volta al Parlamento l'inadempimento all'obbligo di presentazione dei rendiconti.

Per il rendiconto sul I quadrimestre 1985 è stata inviata comunicazione negativa non essendosi verificato alcun fatto finanziario di gestione. Il rendiconto sul secondo quadrimestre 1985 — scarsamente significativo per la spesa erogata relativamente alla tipologia dei primi interventi e dalla loro connessione con i rendiconti successivi — è pervenuto alla Corte il 2 ottobre 1986 e su di esso l'ufficio di controllo ha formulato rilievi relativi soprattutto all'attività contrattuale e alle modalità di pagamento all'estero (in particolare emerge la mancanza di criteri direttivi per la scelta del privato contraente, atti a disciplinare la facoltà accordata al FAI di agire in deroga alle norme di contabilità). L'amministrazione ha fornito di recente elementi di risposta, attualmente al vaglio del controllo. Circa il rendiconto relativo alla gestione del III quadrimestre 85 risulta che esso è stato trasmesso alla ragioneria centrale del ministero, che ha mosso una serie di osservazioni con cui vengono censurati particolari aspetti della gestione soprattutto in tema di attività contrattuali e di carenze documentali.

Non sono pervenuti i rendiconti relativi a tutti i quadrimestri 1985 nonché quelli su tutti i quadrimestri 1986. Le Sezioni riunite il 12 novembre 1986 hanno emesso un'ordinanza istruttoria rivolta ad accertare, con specifico incarico al consigliere delegato al controllo sugli atti del ministero, le ragioni di queste inadempienze e ad acquisire elementi conoscitivi sui periodi di gestione non rendicontati. Il 22 dicembre successivo il sottosegretario competente ha fornito assicurazioni sulla tempestiva presentazione del rendiconto relativo al primo quadrimestre 86 e sul rapido avvio della compilazione dei rendiconti successivi. Non essendo pervenuto alcun documento, l'ufficio di controllo, con rilievo n.17 del 2 marzo 1987, ha richiamato quindi l'amministrazione all'osservanza dell'adempimento impostole dalla legge, facendo rilevare la già avvenuta scadenza della gestione; ha reiterato la richiesta con rilievo n.29 del 15 aprile successivo alla direzione generale subentrata al FAI e al Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo; ha poi interessato il competente ufficio di ragioneria e la tesoreria provinciale perchè comunque fornissero alla Corte i dati a loro disposizione sulla gestione FAI. Nel mese di gennaio del corrente anno la banca d'Italia — servizio rapporti con il tesoro, e l'ufficio di ragioneria competente hanno trasmesso, come già si è riferito, i prospetti illustrati nelle "considerazioni generali".

(8) Relazione al Parlamento 1985, vol. II, p. 158-160.

### 3. Organizzazione dei servizi e del personale

#### 3.1 Organizzazione dei servizi

Nel 1986 non vi sono state modifiche di fondo all'organizzazione dei servizi del ministero, che continua pertanto ad essere disciplinata dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 e, sulla base di questo, dai decreti ministeriali aventi cadenza quinquennale (l'ultimo è stato emanato il 1° giugno 1983 ed avrà quindi validità fino al 1° giugno 1988). L'unica novità di rilievo è rappresentata dalla istituzione, con la legge n. 49 del 1987, della direzione generale per la cooperazione e lo sviluppo, di cui si è innanzi parlato.

Permangono così le carenze illustrate nelle relazioni precedenti: mancata copertura degli organici presso le rappresentanze diplomatiche e consolari, ritardi nella presentazione dei rendiconti, inadeguatezza della funzione ispettiva (9), ritardi nei pagamenti delle competenze all'estero e dei finanziamenti a favore delle sedi diplomatiche e consolari, etc. Nè ha avuto integrale applicazione la legge 6 febbraio 1985, n. 15 (che disciplina la materia delle spese da effettuare all'estero e istituisce servizi amministrativi decentrati con competenza per aree geografiche) per la mancanza del regolamento, non emanato nemmeno nel corso del 1986 (10).

Fra le iniziative che l'amministrazione ha predisposto nell'anno per contenere almeno gli effetti di questa situazione si segnalano:

- a) la creazione di un'apposita struttura a carattere informale che, nella sostanza, non modifica l'ordinamento disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967. Si tratta del Comitato dei direttori generali dell'amministrazione, che ha lo scopo di esaminare — con il coinvolgimento dell'intera struttura del ministero e non più, come sinora praticato, di una singola unità operativa — le questioni organizzative di maggior rilievo e formulare proposte risolutive al fine di ottenere una migliore funzionalità dei servizi (11);
- b) l'avvio, dal 1° gennaio 1986, dell'attività del "Centro per l'informatica", un servizio posto alle dirette dipendenze del segretario generale del ministero e amministrato dalla direzione generale del personale e dell'amministrazione. Il servizio, secondo il decreto ministeriale 28 dicembre 1985 che lo ha istituito, attende "alla promozione, alla realizzazione, alla gestione e al coordinamento degli interventi volti a dotare l'amministrazione centrale, le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari all'estero di strutture informatiche a beneficio delle attività istituzionali, assumendo ogni competenza al riguardo, ivi comprese quelle attinenti alla formazione e all'addestramento del personale". Essendo tale struttura nuova e ancora in fase di completamento non si possono fornire elementi di giudizio in merito al grado di operatività ed efficacia raggiunto;
- c) il completamento e il riassetto del "Centro elaborazione dati", di cui il ministero dispone dal 1970. Tale struttura è stata utilizzata costantemente dalla direzione generale del personale e, negli anni più recenti, dal dipartimento alla cooperazione e allo sviluppo. La ristrutturazione operata nel 1986 sembra aver eliminato, secondo quanto riferisce l'amministrazione stessa, gli inconvenienti che limitavano nel concreto l'attività del centro;
- d) il completamento, nel secondo semestre 1986, del lavoro con l'ITALSIEL per la liquidazione, da parte di quest'ultimo, delle competenze metropolitane del personale e l'avviamento del trasferimento, dagli uffici amministrativi agli uffici giuridici della Direzione generale del personale e dell'amministrazione, della competenza per l'immissione a sistema dei dati relativi alla gestione del personale.

---

(9) Il numero delle relazioni ispettive è stato di 26 a fronte delle 20 del 1985. Esse hanno riguardato 12 ambasciate, 6 rappresentanze diplomatiche, 4 consolati generali e 4 consolati e vice consolati. Le carenze del servizio sono sempre dovute all'insufficienza del personale addetto e, secondo l'amministrazione, alla scarsa dotazione del capitolo relativo alle missioni all'estero (1022).

(10) Sui contenuti e l'importanza di tale legge ai fini dello snellimento dell'azione amministrativa si è già riferito nella relazione al Parlamento 1985, vol. II, p. 152.

(11) Il comitato si è riunito quattro volte nell'anno (17 maggio; 7 giugno; 28 luglio; 13 settembre). Fra le questioni esaminate: riforma del ministero, promozione culturale all'estero, introduzione dell'informatica, corsi dell'Istituto diplomatico, applicazione della legge n. 839 del 1984 relativa alla trasmissione al Parlamento e alla pubblicazione sulla G.U. degli accordi internazionali, sedi diplomatico-consolari operanti in condizioni più sfavorevoli etc.

L'attuazione del programma di meccanizzazione delle procedure (sono diventati operativi i programmi gestione concorsi e gestione missioni presso la direzione generale affari economici) ha comportato poi l'esigenza di istituire corsi di formazione del personale. Tali corsi sono stati frequentati nel 1986 da 140 impiegati.

Come nel 1985, l'amministrazione è stata autorizzata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° settembre 1986 a realizzare "progetti finalizzati" all'eliminazione di arretrati esistenti presso alcune unità operative. I progetti hanno coinvolto 55 operatori per un totale di 9.005 ore, con una spesa complessiva di 60 milioni.

### 3.2 Personale

Il quadro della situazione del personale è nel 1986 praticamente rimasto intatto rispetto agli anni precedenti.

La carriera diplomatica continua così ad essere caratterizzata dalla carenza del personale, i cui riflessi sono particolarmente negativi per l'espletamento del delicatissimo servizio all'estero. Nè ovviamente costituisce valido rimedio a questa situazione l'utilizzazione, nella direzione di uffici consolari, di personale della carriera direttiva-amministrativa o dell'istituto della reggenza (12).

Resta esiguo l'organico della dirigenza amministrativa (29 posti, di cui 27 ricoperti). E, pur se la limitatezza delle funzioni di fatto esercitate dai funzionari non determina situazioni di particolare disagio nei servizi, emerge sempre di più la necessità di una ristrutturazione completa della carriera cui si accompagni l'effettivo esercizio delle funzioni dirigenziali: ciò consentirebbe la piena destinazione del personale diplomatico ai compiti propri della relativa carriera (13).

Nessuna novità è inoltre intervenuta per le restanti carriere (direttiva, concetto, esecutiva, ausiliaria, operai), disciplinate dalla legge n. 312 del 1980. Nel 1986, come nel 1985, non è stato ancora adottato alcun provvedimento di inquadramento sulla base dei profili professionali individuati con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1985 n. 1219. Con decreto ministeriale n. 539 del 3 giugno 1986 si è realizzato uno solo degli adempimenti previsti dalla legge n.312 del 1980, quello relativo alla consistenza delle dotazioni organiche.

Il contingente del personale a contratto è fissato in 1.573 unità. In servizio al 31 dicembre 1986 figurano 1.301 unità (al 31 dicembre 1985 erano 1.291). Di tali 1.301 unità, 624 risultano assunte con contratto regolato dalla legge italiana, 660 con contratto regolato dalla legge locale e 17 assunti in via temporanea, oltre al personale locale assunto a contratto in base all'articolo 27 della legge n. 604 del 1982.

Il numero degli impiegati non di ruolo, assunti a suo tempo in base al regio decreto 18 ottobre 1943 n. 23, è pari a 20 unità complessive (23 nel 1985).

Come si accennava nella relazione sul 1985 (14), la deliberazione con cui la Corte (Sezione controllo Stato 23 maggio 1985 n. 1559) dichiarò non conformi a legge provvedimenti di destinazione a istituzioni scolastiche e culturali all'estero di docenti al di fuori delle procedure di selezione previste dalla legge n. 604 del 1982, ha sortito buoni effetti nel 1986. Sono state infatti espletate nell'anno le procedure suddette: sono stati ammessi a registrazione i bandi di concorso e i decreti di nomina delle commissioni d'esame, mentre sono cominciati a pervenire i decreti riguardanti le singole graduatorie. Si ha motivo di ritenere che nel corso dell'anno 1987 sarà data completa attuazione al nuovo sistema di reclutamento previsto dalla legge n. 604 del 1982. Medio tempore si è sopperito alle esigenze del settore con l'invio ai suddetti istituti di insegnanti comandati "ad annum" ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 740 del 1940.

(12) Sul punto vedasi la relazione al Parlamento 1985, vol. II, pag. 153, nota 2.

(13) La citata legge n. 15 del 1985 sulle spese da effettuarsi all'estero ha anche rideterminato la dotazione organica dei dirigenti amministrativi e precisate le funzioni che essi debbono esercitare all'estero e all'interno. Ma, come si è già riferito, la legge rimane inattuata per la mancanza del previsto regolamento.

(14) Relazione al Parlamento 1985, vol. II p. 154, punto 5.

Per quanto riguarda i concorsi nella carriera diplomatico-consolare, va rilevato che nel 1986 ne sono stati banditi ed espletati 3: il primo, per 40 posti di consigliere di legazione, è andato deserto; gli altri due, per complessivi 50 (25 e 25) posti di volontario diplomatico, hanno consentito l'assunzione di 56 (28 e 28) unità.

Da porre in evidenza è infine la precaria situazione del ruolo speciale degli esperti nella ricerca storico-diplomatica, la cui possibilità di utilizzo è vanificata dall'esito negativo dei concorsi, il che induce l'amministrazione a ricorrere a forme di convenzionamento. Nel 1986 il ministero, nonostante le suddette carenze, non ha bandito concorsi.

In merito ai comandi, ai fuori ruolo e ai distacchi, si rileva che il numero del personale di altre amministrazioni in servizio presso il ministero degli affari esteri era al 31 dicembre 1986 di 2.204 unità, di cui 1.850 impegnati presso le istituzioni scolastiche e culturali all'estero, mentre di 91 unità è il numero del personale del ministero degli affari esteri in servizio, per comandi o fuori ruolo, presso altre amministrazioni.

#### 4. Profili di attività istituzionale

La materia della cooperazione allo sviluppo è stata trattata nei paragrafi che precedono.

L'attività contrattuale presenta le stesse caratteristiche illustrate nelle relazioni precedenti: nel corso del 1986 la Corte ha esaminato 2.362 contratti, di cui 1.659 inviati per la registrazione e 703 (comprensivi di 508 in economia) controllati contestualmente al titolo di spesa, per l'importo complessivo di 99,7 miliardi. Rimane frequente il ricorso alla trattativa privata, le cui ragioni giustificative sono generalmente individuate dall'amministrazione in "motivi di sicurezza e riservatezza" (15). Si sono inoltre avuti 12 casi di riconoscimento di debito, giustificate dall'amministrazione con l'urgenza di ottenere prestazioni in vista di obblighi internazionali senza gli indugi connessi al procedimento contrattuale (16). Sempre nell'ambito della materia contrattuale il ministero ha stipulato due atti di transazione, previo parere dell'Avvocatura generale dello Stato, per un importo complessivo di 38,6 milioni.

In materia di rapporti economici e commerciali (rubrica 3) la spesa impegnata per attività promozionali, 950 milioni, è stata quasi pari a quella del 1985 (930).

La spesa per le relazioni culturali con l'estero (rubrica 4) è stata di 181,1 miliardi (167,5 nel 1985). A tal proposito mantengono piena validità le osservazioni che la Corte ha fatto nella relazione 1985 in merito alla necessità di un sistema di coordinamento che eviti, in tema di rapporti culturali con l'estero, duplicazioni di intervento in settori in cui concorrono competenze di altri ministeri o di più direzioni generali dello stesso ministero degli esteri (17).

Gli organismi nazionali e internazionali (rubrica 5) hanno assorbito impegni di spesa per complessivi 157,6 miliardi, con un quasi dimezzamento della spesa impegnata nel 1985 per 308,5 miliardi. In questa rubrica rientra il capitolo 3177 su cui grava la spesa per contributi ad enti "a carattere internazionalistico" sottoposti alla vigilanza del ministero, di cui alla tabella prevista dalla legge n. 948 del 1982 e sottoposta a revisione per il triennio 1986-1988. Dei contributi a tal fine erogati nel 1986 si dà indicazione analitica nel prospetto n. 5 allegato.

Per quanto riguarda le erogazioni effettuate, nel quadro dell'aiuto pubblico allo sviluppo, ad organismi nazionali e internazionali sul capitolo 4260, si allega il prospetto n. 6, precisando che la spesa totale di 899,5 miliardi è stata pari allo stanziamento e che in queste cifre sono compresi 710,1 miliardi per il Fondo cooperazione allo sviluppo, di cui si è già parlato nel paragrafo 2.

(15) Si prescinde naturalmente dai contratti da eseguire all'estero, per i quali, ai sensi dell'art. 86 del D.p.R. n. 18 del 1967, la procedura di stipulazione "è regolata dalle norme dell'ordinamento italiano compatibilmente con le norme e le situazioni locali".

(16) La Corte non ha mancato di formulare a tal proposito osservazioni nel senso che il riconoscimento del debito non può costituire rimedio per sanare situazioni irregolari nella gestione del bilancio, consistenti nel superamento degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione della spesa (secondo quanto ritenuto dalla Corte, Sezione controllo, delibera 15 aprile 1983, n. 1340).

(17) Relazione al Parlamento 1985, vol. II, p. 155.

Nell'ambito del settore, di notevole interesse, della ricerca scientifica, il ministero ha operato con incidenza considerevole, pur se il dato di spesa complessiva ad esso riferibile si ricava da elementi eterogenei corrispondenti a capitoli vari, sparsi nel bilancio dell'amministrazione.

Attinenza con la ricerca scientifica presentano infatti le spese di cui al capitolo 2566 (spese per l'esecuzione dei programmi bilaterali e degli impegni multilaterali relativi all'attuazione ed allo sviluppo della cooperazione internazionale in campo scientifico e tecnologico, e agli stessi fini per missioni, compensi acquisti e spedizione di apparecchiature e materiali in relazione a ricerche in comune, nonché di pubblicazioni scientifiche e tecnologiche straniere e italiane) e, almeno in parte, quelle di cui ai capitoli 2654 e 2655 (premi, borse di studio e sussidi a cittadini e apolidi nonché a cittadini italiani residenti all'estero che vengono in Italia a scopo di studio, di perfezionamento e per effettuare ricerche di carattere scientifico, etc., o, rispettivamente, analoghe provvidenze per cittadini italiani che si recano all'estero per gli stessi scopi).

Lo stesso è da dirsi per le spese di cui al capitolo 2656 (spese per missioni scientifiche e di ricerche preistoriche, archeologiche, etnologiche e simili all'estero).

Su questi capitoli sono stati impegnati, nel 1986, 7,3 miliardi.

Nello stesso ambito possono farsi rientrare i contributi erogati a vari enti italiani o internazionali che effettuano — quale scopo principale o parziale delle loro attività — anche ricerca scientifica.

Si tratta di quegli organismi indicati nei capitoli da 2661 a 2666 (associazione internazionale di archeologia classica, UNESCO, Centro internazionale per la conservazione ed il restauro dei beni culturali, Istituto universitario europeo), e ancor più nei capitoli 3101 (Istituto internazionale del freddo), da 3106 a 3109 (FAO, OCSE, Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, UNIDROIT); 3140 (Organizzazione europea di studi fotogrammetrici sperimentali), 3190 (Ufficio intergovernativo per l'informatica), 4572 (centro internazionale di alti studi agronomici mediterranei).

L'ammontare complessivo degli impegni per l'erogazione di detti contributi è stato, nel 1986, di 56,9 miliardi.

A favore dell'Agenzia spaziale europea, sul già citato capitolo 8251, sono stati impegnati 215 miliardi.

Presentano, infine, attinenza con la ricerca scientifica le spese in attuazione dell'accordo internazionale di adesione all'Organizzazione europea per le ricerche astronomiche nell'emisfero australe (cap. 3175), per le quali sono stati impegnati 6,1 miliardi.

Facendo quindi le dovute riserve circa il valore che si possa attribuire a un dato risultante dall'aggregazione di elementi così eterogenei, gli impegni assunti nel corso dell'anno con imputazione ai capitoli sopra descritti sono risultati 285,3 miliardi.

Si è tenuto fuori di questa analisi il capitolo 4260 già illustrato, in quanto non si è in grado di stabilire quali organismi fruitori delle erogazioni svolgano, e in che misura, attività di ricerca scientifica.

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

PROSPETTO N. 1

MOVIMENTI FINANZIARI DEL FONDO PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO  
NEL PERIODO 1979-1986

Cap. 4620 e 8301	Stanziamen- ti disposti da leggi	Entrate affluite al fondo	Riporo dell'esercizio precedente	Totale disponibile sul Fondo nell'esercizio	Spese effettuate nell'esercizio	Disponibilità a fine esercizio
	A	B	C	D (B + C)	E	F (D - E)
1979	32 (1)	32	6,968 (2)	38,968	1,098	37,870
1980	123,205 (3)	47,482	37,870	85,352	60,284	25,069
1981	81 (4)	126,688	25,069	151,756	92,631	59,125
1982	318,133 (5)	348,208	59,125	407,333	199,482	207,851
1983	571 (6)	572,770	207,851	780,621	339,105	441,516
1984	701 (7)	701,736	441,516	1.143,252	491,455	651,797
1985	601 (8)	666,954	651,797	1.318,751	788,861	529,89
1986	711,107 (9)	712,123 (10)	528,994	1.241,117 (11)	879,832 (12)	361,285 (13)
TOTALI	3.138,445	3.207,961	1.959,189	5.167,15	2.852,748	2.314,402

NOTE:

- 1) Legge 9 febbraio 1979, n. 38;
- 2) Residui accertati alla data del 21 ottobre 1979 provenienti dai fondi gestiti in base alla legge 15 dicembre 1979, n. 1222;
- 3) Di cui L. 48 miliardi, legge 38/1979 e L.75,205 miliardi legge 7/1981;
- 4) Legge 23 aprile 1981, n. 164;
- 5) Legge 30 aprile 1982, n. 188;
- 6) Legge 28 aprile 1983, n. 133;
- 7) Legge 28 dicembre 1983, n. 730;
- 8) Legge 22 dicembre 1984, n. 887;
- 9) Legge 28 febbraio 1986, n. 42;
- 10) - 11) - 12) - 13) Dati forniti dall'Ufficio di Ragioneria presso il Dipartimento.

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

PROSPETTO N. 2

1) Dati forniti dalla Banca d'Italia sui movimenti contabili F.A.I. dal giugno 1985 al 31 dicembre 1986:

a) *Dati complessivi per quadrimestre:*

Periodo di gestione	Entrate riscosse	Spese pagate	Giacenza di cassa (al 31 agosto 1985 L. 967.438.419.282)
III Quadrimestre 1985 .....	3.041.000	146.145.360.988	821.294.099.294
I Quadrimestre 1986 .....	926.510.116.875	210.677.621.880	1.537.126.594.289
II Quadrimestre 1986 .....	38.182.679.690	319.977.487.120	1.255.331.786.859
III Quadrimestre 1986 .....	6.843.661.250	316.476.522.207	945.698.925.902

b) *Dati sui movimenti contabili mensili nel 1985:*

MESE	ENTRATA	USCITA
Gennaio .....	—	—
Febbraio .....	—	—
Marzo .....	—	—
Aprile .....	—	—
Maggio .....	—	—
Giugno .....	975.000.000.000	—
Luglio .....	140.500	3.241.600.000
Agosto .....	748.878.782	5.071.000.000
Settembre .....	1.410.500	6.014.132.900
Ottobre .....	1.630.500	31.081.779.635
Novembre .....	—	20.179.832.616
Dicembre .....	—	88.869.615.837

c) *Dati sui movimenti contabili mensili nel 1986:*

MESE	ENTRATA	USCITA
Gennaio .....	80.679.495	9.108.976.667
Febbraio .....	1.570.000	60.633.144.090
Marzo .....	1.427.867.380	40.298.465.061
Aprile .....	925.000.000.000	100.637.036.062
Maggio .....	23.646.935.027	80.956.664.549
Giugno .....	9.639.862.213	36.749.094.284
Luglio .....	4.893.855.240	73.648.749.770
Agosto .....	2.027.210	1.287.622.978.517
Settembre .....	1.707.023.520	105.211.983.955
Ottobre .....	2.284.170	86.539.799.528
Novembre .....	5.129.926.130	41.417.007.690
Dicembre .....	4.427.430	83.307.731.034

Resto effettivo di cassa al 31 dicembre 1986 L. 945.698.925.902.

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

2) Dati forniti dall'ufficio di Ragioneria competente sulle erogazioni F.A.I. distinte per settori interessati e aree geografiche d'intervento (1° maggio 1985 - 28 novembre 1986):

## A) Erogazioni totali per settore:

	Milioni
Multisetoriali .....	256.095,53
Alimentare .....	205.292,26
Logistica .....	115.717,57
Infrastrutture .....	83.076,55
Sanità .....	78.792,48
Vari .....	67242,65
Agricoltura .....	43.588,97
Alta vigilanza .....	11.802,60
Idraulica .....	10.195,00
Pesca .....	9.158,51
Formazione professionale .....	1.567,71
<b>Totale . . .</b>	<b>882.469,83</b>

## b) Erogazioni totali per area geografica:

	Milioni
Africa - Paesi I.G.A.D.D. (1) .....	568.623,12
Africa - Paesi C.I.L.S.S. (2) .....	173.740,50
Africa centrale australe .....	33.826,58
Africa occidentale .....	18.932,12
Centro America .....	7.831,15
Sud America .....	2.317,92
Asia .....	308,00
Varie .....	75.890,43
<b>Totale . . .</b>	<b>882.469,83</b>

1) I.G.A.D.D. — Inter Governmental Authority for Drought and Desertification, raggruppa i Paesi dell'Africa Orientale Sub Sahelliana: Sudan, Etiopia, Somalia, Gibuti, Kenia, Uganda.

(2) C.I.L.S.S. — Comitato Interstatale Lotto Siccità Sahel, raggruppa i Paesi Saheliani Francofoni: Senegal, Mauritania, Niger, Mali, Burkina, Ciad, Capoverde.



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

PROSPETTO N. 3

ANALISI DELLA SPESA EFFETTUATA NEGLI ANNI 1982/83/84/85 DAL DIPARTIMENTO PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO SECONDO LA TIPOLOGIA DEGLI INTERVENTI DI CUI L'ARTICOLO 14 DELLA LEGGE N. 38 DEL 1979				
	1982	1983	1984	1985
1) progettazione, fornitura e costruzione impianti, attrezzature e servizi con il concorso finanziario, parziale o totale, dei Paesi interessati e in casi particolari gratuitamente (art. 14, lett. a) . . . . .	12,7	28	64,8	73,6
2) partecipazione ad enti, organismi e fondi internazionali operanti nel settore della cooperazione allo sviluppo (art. 14, lett. b) . . . . .	61,7	93,8	84,1	220,8
3) concorso, su richiesta dei Paesi interessati, alla realizzazione di studi di programmazione generale e specifica (art. 14, lett. c) . . . . .	—	—	—	—
4) promozione e sovvenzione, su richiesta dei Paesi interessati, di studi e progettazione di istituti, imprese italiane o esperti che interessino lo sviluppo di detti Paesi (art. 14, lett. d) . . . . .	14,2	30	34,9	50,4
5) invio di esperti nei Paesi in via di sviluppo, d'intesa con i Paesi interessati (art. 14, lett. e) . . . . .	4,4	6,7	9,4	10,7
6) selezione e formazione dei cooperanti volontari in servizio civile e promozione del loro impiego (art. 14, lett. f) . . . . .	0,4	0,4	7,5	2,7
7) formazione tecnico-scientifica, professionale e culturale dei cittadini dei Paesi in via di sviluppo (art. 14, lett. h) . . . . .	16,6	12,1	42,3	48,5
8) organizzazione di programmi di formazione (art. 14 lett. g) . . . . .	—	21,5	—	(compresa nella somma precedente)

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

Segue: PROSPETTO N. 3

ANALISI DELLA SPESA EFFETTUATA NEGLI ANNI 1982/83/84/85 DAL DIPARTIMENTO PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO SECONDO LA TIPOLOGIA DEGLI INTERVENTI DI CUI L'ARTICOLO 14 DELLA LEGGE N. 38 DEL 1979				
	1982	1983	1984	1985
9) concessione di contributi in denaro ad enti e organismi nazionali riconosciuti idonei (art. 14, lett. i) . . . . .	30,8	48	86,4	101,8
10) aiuti di emergenza o per gravi necessità a favore dei Paesi in via di sviluppo (art. 14, lett. l) . . . . .	22,0	38	75,7	168,8
11) pubblicazioni, documentazione ed altre iniziative di informazione sulla cooperazione allo sviluppo (art. 14, lett. m) . . . . .	0,5	2,4	5,3	8,2
12) organizzazione e partecipazione italiana ai congressi e convegni in Italia e all'estero (art. 14, lett. n) . .	0,9	0,7	0,9	1,8
13) varie (competenze per il personale missioni, acquisti beni strumentali, oneri di funzionamento, ecc.) . . .	3,0	4	4,9	7,1
14) accreditamenti disposti a favore delle rappresentanze italiane all'estero per attività di cooperazione . . . .	32,4	53,2	75,2	94,4
<b>TOTALE . . .</b>	<b>199,4</b>	<b>339,1</b>	<b>491,4</b>	<b>788,8</b>

PROSPETTO N. 4

**RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DEGLI INTERVENTI DI COOPERAZIONE  
ALLO SVILUPPO NEL 1985 IN RELAZIONE ALLE TIPOLOGIE  
DI CUI ALL'ART. 14 DELLA LEGGE N. 38 DEL 1979**

- Art. 14, lett. a):  
Università Nazionale Somala, Angola, Zaire, Egitto, Messico, Algeria, Sudan, Malta, Venezuela, Perù, Tanzania, Etiopia, Mozambico, Cuba, Ecuador, Giordania, Senegal, Thailandia, Kenia, Indonesia, Zimbabwe, Turchia, Yemen Nord, Guatemala, Colombia, Brasile, Marocco, Guinea, Somalia, Nigeria, Uganda, Lesotho, Cina, Pakistan, Costa Rica;
- Art. 14, lett. b):  
Brasile, Sierra Leone, Etiopia, Rep. Popolare Cinese, Capo Verde, Somalia, Tanzania, Sudan, Giordania, Nicaragua, Colombia, Perù, Bolivia, Sahel, Mali, Gabon, Birmania, Nigeria, Zambia;
- Art. 14, lett. d):  
Nigeria, Egitto, Thailandia, Kenia, Zambia, Indonesia, Yemen Nord, Mozambico, Cina, Colombia, Somalia, Sudan, Filippine, Ecuador, Kinshasa, Senegal, Zimbabwe, Etiopia, Panama, Mauritania, Costa d'Avorio, Tanzania, Perù, Marocco, Rep. Dominicana, Tunisia, Angola, Giamaica, Uganda, Nicaragua, Alto Volta, Mali;
- Art. 14, lett. e):  
Sudan, Capo Verde, Turchia, Isole Seichelles, Togo, Uganda, Brasile, Congo, Angola, Senegal, India, Srama, Gabon, Yemen Nord, Ecuador, Colombia, Libia, Dakar, Gibuti, Guinea, Costa d'Avorio, Iraq, Isole Camore, Costa Rica, Marocco, Venezuela, Ghana, Messico, Alto Volta, Lesotho, Nicaragua, Zaire, Cina, Mali;
- Art. 14, lett. f):  
Camerun, Sierra Leone, Burundi, Ecuador, Tanzania, Uganda, Brasile, Senegal, Perù, Nicaragua, India, Kenja, Madagascar, Isole Camore, Togo;
- Art. 14, lett. g) (gli interventi risultano effettuati per aree geografiche);  
Medio ed Estremo Oriente, America Latina, Bacino Mediterraneo e Vicino Oriente, Africa a Sud del Sahara, altri interventi non ripartibili per aree geografiche;
- Art. 14, lett. i):  
Yemen Nord, Tunisia, Capo Verde, Indonesia, Perù, Colombia, Giamaica, Congo, Somalia, Egitto, Messico, Gabon, Guatemala, Pakistan, Sudan, Guinea, Brasile, Etiopia, Giordania, Algeria, Malta, Nigeria, Ecuador, Mozambico, Cina, Sahel, Thailandia, Venezuela, Zimbabwe, Zaire;
- Art. 14, lett. l):  
Rwanda, Thailandia, Ecuador, Vietnam, Yemen Nord, Managua, Egitto, Mauritania, Algeria, Zaire, Etiopia, Costa Rica, Turchia, Mozambico, Angola, Madagascar, Guinea, Nigeria, Ghana, Tunisia, Cambogia, S. Salvador, Perù, Isole Camore, Bolivia, Libano, Yemen Sud, Nicaragua, Ciad, Honduras, Isole Capo Verde, Sudan, Somalia.

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

## PROSPETTO N. 5

Contributi 1986 agli Enti a Carattere internazionalistico sottoposti alla vigilanza del M.A.E., di cui alla tabella prevista dalla legge 28 dicembre 1982, n. 948 e sottoposta a revisione per il triennio 1986/88 (ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1985, n. 971) (cap. 3177).

	Lire
1) Associazione italiana per il Consiglio dei comuni d'Europa (AICCE) . . . . .	305.000.000
2) Casa d'Europa di Roma . . . . .	10.000.000
3) Centro Studi americani . . . . .	35.000.000
4) Centro di studi di politica internazionale . . . . .	50.000.000
5) Centro internazionale di studi e documentazione sulle Comunità europee (CISDCE) . . . . .	45.000.000
6) Centro italiano di formazione europea (CIFE) . . . . .	10.000.000
7) Centro per le relazioni italo-arabe . . . . .	65.000.000
8) Comitato atlantico italiano . . . . .	50.000.000
9) Consiglio italiano del movimento europea (CIME) . . . . .	245.000.000
10) Fondazione internazionale Lelio Basso per il diritto e la liberazione dei popoli . . . . .	50.000.000
11) Fondazione per la pace e la cooperazione internazionale . . . . .	50.000.000
12) Istituto affari internazionali (IAI) . . . . .	400.000.000
13) Istituto italiano per il medio ed estremo Oriente (ISMEO) . . . . .	810.000.000
14) Istituto italiano per l'Asia (ISIA) . . . . .	40.000.000
15) Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI) . . . . .	1.040.000.000
16) Istituto per la cooperazione politica, economica e culturale internazionale (ICIPEC) . . . . .	10.000.000
17) Istituto per le relazioni tra l'Italia e i Paesi dell'Africa, America latina e Medio Oriente (IPALMO) . . . . .	10.000.000
18) Istituto per l'Oriente C.A. Nallino (IPO) . . . . .	10.000.000
19) Istituto universitario di studi europei Torino . . . . .	40.000.000
20) Società italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI) . . . . .	600.000.000

Si precisa che la spesa erogata ai sensi dell'art. 1 della legge 948/82 è stata per il 1986 di L. 3.925.000.000, pari allo stanziamento.

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

PROSPETTO N. 6

EROGAZIONI EFFETTUATE NEL QUADRO DELL'AIUTO PUBBLICO  
ALLO SVILUPPO NEL 1986A) *Organismi Internazionali:*

	Lire
— Fondo N.U. per la lotta all'abuso della droga (UNFDAC) .....	500.000.000
— Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (FISA) .....	10.000.000.000
— Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) .....	65.000.000.000
— Agenzia delle N.U. di soccorso per i rifugiati palestinesi (UNRWA) .....	5.000.000.000
— Istituto Internazionale di diritto per lo sviluppo (IDLI) .....	600.000.000
— Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) .....	3.500.000.000
— Istituto di Ricerca delle N.U. per la Difesa Sociale (UNSDRI) .....	675.000.000
— Fondo N.U. per il Sud Africa .....	40.000.000
— Fondo N.U. per l'istruzione e l'addestramento per l'Africa Australe .....	40.000.000
— Istituto delle N.U. per la formazione e la ricerca (UNITAR) .....	130.000.000
— Comitato Internazionale per la lotta alla siccità nel Sahel .....	300.000.000
— Fondo N.U. per le attività in materia di popolazione (UNFPA) .....	3.000.000.000
— Gruppo consultivo per la ricerca agricola internazionale (CGIAR) .....	14.000.000.000
— Fondazione Internazionale per le Alternative di Sviluppo (IFDA) .....	200.000.000
— Fondo N.U. per la Namibia .....	80.000.000
— Ufficio delle N.U. per l'area Sudano-Saheliana (UNSO) .....	1.100.000.000
— Organizzazioni delle N.U. per il soccorso in calamità naturali (UNDRO) .....	700.000.000
— Fondo volontario delle N.U. ....	250.000.000
— Centro internazionale di perfezionamento professionale e tecnico di Torino .....	6.300.000.000
— Organizzazione mondiale della Sanità .....	1.500.000.000
— A.I.M.A. ....	10.000.000.000
— Club del Sahel .....	140.000.000
— Programma N.U. per l'ambiente (UNEP) .....	480.000.000
— Fondo N.U. per la donna .....	350.000.000
— Società Internazionale per lo sviluppo (SID) .....	200.000.000
— Fondo N.U. per lo sviluppo degli investimenti (UNCDF) .....	4.200.000.000
— Organizzazione N.U. sviluppo industriale (UNIDO) .....	8.100.000.000
— Alto Commissariato N.U. per i Rifugiati (UNHCR) .....	5.000.000.000
— U.N.I.C.E.F. ....	33.000.000.000
— Programma alimentare mondiale N.U. (PAM) .....	10.000.000.000
— Centro del Commercio Internazionale presso la Conferenza N.U. per il commercio e Sviluppo (UCT/UNCTAD) .....	250.000.000
Totale A) . . .	184.635.000.000
<b>B) Altre erogazioni:</b>	
— Fondo Cooperazione allo Sviluppo .....	710.107.000.000
— Istituto Agronomico per l'Oltremare .....	3.500.000.000
— I.P.A.L.M.O. ....	500.000.000
— Istituto Italo Africano .....	750.000.000
Totale B) . . .	714.857.000.000
Totale A) + B) . . .	899.492.000.000

PAGINA BIANCA

## Capitolo IX

## MINISTERO DELLE FINANZE

## 1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

## 1.1 Considerazioni generali

Nell'ultimo triennio di gestione della politica tributaria non sono mancati progressi sulla strada — che rimane peraltro non completamente percorsa — dell'adeguamento del nostro sistema fiscale alle linee ispiratrici della riforma dei primi anni settanta.

Nel 1986, rilevanti innovazioni normative si sono aggiunte a quelle degli anni precedenti, che avevano riguardato in particolare diversi profili dell'ordinamento tributario (1).

Oltre all'acquisizione di nuova materia imponibile, come quella dei titoli di Stato, sono stati perseguiti anche obiettivi di equità fiscale mediante l'aggiornamento delle misure dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni (2) e la riduzione delle aliquote concernenti l'IRPEF e l'imposizione sull'indennità di fine rapporto.

Anche la razionalizzazione dell'assetto normativo mediante l'emanazione dei primi testi unici si configura come risultato ugualmente rilevante.

Quanto al testo unico dell'imposta di registro (3), si richiamano le considerazioni espresse nella precedente relazione in ordine ai prevedibili risultati migliorativi del funzionamento delle strutture finanziarie, derivanti dalla norma-cardine di tale testo unico relativa alla utilizzazione di parametri automatici per la determinazione del valore degli immobili ai fini dell'imposta di registro (4).

Anche con l'altro testo unico, emanato con decreto del presidente della repubblica (IRPEF, IRPEG e ILOR) sono stati apportati, sotto vari profili, miglioramenti alle disposizioni vigenti (5).

La circostanza peraltro che nell'indicato testo unico non figurano le norme in materia di accertamenti e di agevolazioni riduce la rilevanza sistematica e anche operativa di detta disciplina, la cui entrata in vigore è stabilita al 1 gennaio 1988.

Entro tale data perciò è auspicabile che sia già stata emanata la normativa delegata relativa ai menzionati connessi settori della legislazione tributaria.

Del resto la riproposizione del provvedimento legislativo diretto alla proroga del termine relativo ai testi unici è necessitata anche dalla non ancora intervenuta predisposizione di quello, ugualmente fondamentale, concernente l'IVA.

---

(1) Trattasi in particolare della tassazione dei titoli atipici, della istituzione dell'imposta di conguaglio per gli utili distribuiti dalle società esenti o sottoposti a imposizione agevolata, della tassazione dei proventi derivanti da polizze di assicurazione sulla vita, dell'aumento al 36 per cento del IRPEG e al 25 per cento della ritenuta sostitutiva sugli interessi dei depositi, dell'indeducibilità degli interessi passivi nella misura degli interessi attivi esenti derivanti dai titoli acquisiti dopo il novembre 1984 e specialmente dell'accorpamento delle aliquote IVA.

(2) Legge 17 novembre 1986, n. 880.

(3) Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131.

(4) Peraltro non sono state ancora emanate le norme di attuazione, sebbene a tal fine fosse stato indicato nel testo unico il termine di 60 giorni.

(5) Vanno ricordati in particolare quelli relativi al coordinamento con le norme del codice civile introdotte dal nuovo diritto di famiglia e con le norme del nuovo concordato con la Chiesa cattolica.

Come già del testo unico dell'imposta di registro, neppure di quello relativo alle imposte dirette sono state emanate le norme d'attuazione e transitorie e il ritardo relativo a tale adempimento, che doveva concludersi entro il 1 marzo 1987, assume rilevanza anche perchè in tale sede il Governo doveva procedere "con particolare riguardo alle fattispecie per le quali in precedenza siano state emesse istruzioni non più in vigore".

Accanto alle misure innanzi indicate, volte ad estendere la base imponibile, ad adeguare il sistema tributario ai principi della riforma, a perseguire talune istanze in tema di equità fiscale e ad iniziare la razionalizzazione degli strumenti normativi, mediante l'emanazione dei testi unici, non è emerso neppure nel 1986 un programma diretto alla soluzione dei problemi dell'amministrazione.

È mancato anzi un esplicito disegno riorganizzativo dell'intera struttura finanziaria al passo con i compiti alla stessa demandati per effetto della riforma e dei vari provvedimenti attuativi della medesima.

Sebbene nella VIII legislatura fosse stato già approvato dal Senato (atto n. 1114/5) apposito disegno di legge governativo diretto a porre mediante specifica disciplina delegata le condizioni per la ristrutturazione complessiva dell'amministrazione finanziaria (atto Camera n. 2978), in quella conclusasi negli scorsi mesi sono mancate sia la riproposizione da parte del governo dell'indicato testo sia la prospettazione di altro ritenuto più idoneo.

Certamente la definizione legislativa di un siffatto programma presuppone un'accentuata volontà politica in ordine alla considerazione preminente di interessi generali e alla trattazione di problematiche e tecniche organizzative.

È dato tuttavia rinvenire come motivazioni ufficiali giustificative del rinvio dell'organica ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria due specifiche circostanze (6).

La prima attiene, come già sottolineato nelle precedenti relazioni, al meccanismo introdotto con il decreto legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito con modificazioni nella legge 17 febbraio 1985, n. 17, relativo alla fase sperimentale del sistema forfettario applicato nella determinazione del reddito imponibile di talune categorie di contribuenti. È stato al riguardo precisato che soltanto sulla base delle effettive risultanze in ordine al numero dei contribuenti che abbiano optato per la contabilità ordinaria o semplificata è possibile prefigurare un'organizzazione delle strutture adeguata alle due diverse ampiezze e metodologie dei rispettivi accertamenti.

Va peraltro tenuto presente che quello in corso è l'ultimo dei tre anni previsti per l'applicazione in via sperimentale dell'indicato regime forfettario di determinazione della base imponibile e scarse finora sono le informazioni in ordine ai suoi effetti nel primo periodo di applicazione, non essendo ancora intervenuti gli accertamenti induttivi nei confronti dei contribuenti che abbiano optato per l'indicato regime forfettario.

Quali che siano gli orientamenti sul piano organizzativo che dalle risultanze sperimentali di detto regime si intenderà ricavare non possono essere sottovalutate le perplessità che si ricollegano alla eventuale proroga dello stesso regime e tanto più la sua eventuale istituzionalizzazione, in tema di equità fiscale e di minore aderenza (degli accertamenti induttivi) ai principi costituzionali in materia tributaria (7).

Nella relazione previsionale e programmatica per il 1985 la riforma organica dell'amministrazione finanziaria era stata subordinata anche alla approvazione del disegno di legge, recante delega per la istituzione e la disciplina del servizio di riscossione dei tributi e ciò per le ripercussioni sotto il profilo organizzativo derivanti sulle strutture ministeriali.

(6) Cfr. Relazione previsionale e programmatica per il 1985.

(7) È noto che un principio fondamentale della riforma è costituito dalla determinazione dell'imposizione sulla base documentale, ossia sulla base del sistema contabile. Consentire al contribuente invece la scelta di un diverso metodo, corrispondente a certi parametri forfettari predeterminati dall'amministrazione, comporta in pratica l'opzione in favore del regime della contabilità semplificata solo da parte dei contribuenti che si trovano al di sopra della percentuale media forfettaria, con conseguente obiettiva riduzione dell'area imponibile e del gettito tributario. Va poi sottolineato che la predeterminazione del reddito mediante un parametro astratto costituisce sistema che per sua natura è scarsamente correlato all'effettiva capacità contributiva, sulla quale invece, secondo la Costituzione, deve fondarsi.



Tale disegno di legge è stato approvato nel 1986 (legge 4 ottobre 1986, n. 657).

La materia della riscossione che nella disciplina attuativa della riforma fiscale non aveva potuto trovare adeguata considerazione per la difficoltà di prefigurare sul versante dell'esazione e delle relative strutture gli effetti derivanti dai nuovi sistemi in tema di ritenute alla fonte, dovrebbe perciò essere regolata in base alla emananda disciplina delegata da un assetto normativo più rispondente ad esigenze di efficienza, di economicità e di risparmio del pubblico danaro (8), come nei successivi paragrafi sarà posto in risalto.

Intanto in questa sede vanno sottolineati i riflessi che tale nuovo assetto legislativo è destinato ad avere sulla stessa organizzazione ministeriale.

L'ampliamento ivi previsto della materia affidata in concessione sinora limitata al comparto dell'imposizione diretta ed estesa con la indicata legge n. 657 a quello della riscossione coattiva di quasi tutti i tributi indiretti, IVA compresa (9), comporterà il passaggio dalle strutture statali ai concessionari del servizio della riscossione coattiva di varie attribuzioni e adempimenti.

La nuova normativa sembra configurarsi perciò come orientata verso un sistema connotato dalla attribuzione agli uffici dell'amministrazione finanziaria di esclusivi compiti di accertamento e di controllo, anche se lungo rimane ancora il cammino verso questa direzione.

Un effettivo sviluppo in tal senso è infatti legato al potenziamento dei programmi di automazione delle procedure e dei sistemi informativi (10), nonché alla introduzione di idonee normative che valgono a restituire alla funzione accertatrice rilevanti aliquote di dipendenti in atto utilizzati esclusivamente nell'attività delle restituzioni e dei rimborsi.

Merita a tale riguardo di essere sottolineata la particolare prescrizione contenuta nell'ultimo decreto emanato dal ministro delle finanze (11) in materia di programmi, di criteri selettivi e di controlli globali, laddove è stato espressamente stabilito che "il personale addetto ai controlli sostanziali e alle verifiche esterne non potrà, comunque, risultare numericamente inferiore a quello addetto ai rimborsi e ai controlli formali".

Non vanno certo disconosciute le ragioni sottese alle varie richieste di restituzioni e rimborsi; che anzi verso la riduzione di tale fenomeno dovrebbero essere indirizzati ulteriori significativi sforzi congiunti da parte delle strutture finanziarie e specialmente degli organi legislativi.

Ed al riguardo vari potrebbero essere i rimedi. Sotto un primo aspetto, potrebbe prefigurarsi una razionalizzazione delle ritenute di acconto, risultanti elevate specialmente in ordine ad alcuni tributi, come l'IRPEG, e tali quindi da determinare di norma situazioni creditorie in capo a taluni contribuenti (si pensi alle banche) (12). Sotto altro profilo concernente altri tributi, utile risulterebbe un ulteriore accorpamento delle aliquote (si pensi all'IVA).

Potrebbe inoltre essere attentamente valutata la praticabilità di un corretto congegno compensativo tra il credito realizzato nell'esercizio precedente e il debito d'imposta dell'esercizio di riferimento ovvero tra debito e credito relativi a imposte di diversa natura.

---

(8) Tali esigenze erano state ripetutamente avvertite nelle precedenti relazioni, nelle quali la Corte aveva segnalata l'urgenza di solleciti interventi riformatori diretti a delineare un nuovo sistema della riscossione ispirato specialmente a criteri di economicità.

(9) Oltre a quello dell'IVA è previsto il passaggio alla concessione della riscossione coattiva delle imposte di registro e catastale, ipotecaria, sulle successioni e donazioni, dell'INVIM, dell'imposta di fabbricazione e dell'imposta doganale (art. 2, comma primo, lett. A).

(10) Sull'attuazione degli interventi in materia si fa rinvio al paragrafo 6, in relazione sia all'anagrafe tributaria che agli investimenti per il funzionamento dei centri di servizio.

(11) Cfr. d.m. 6 novembre 1986 (G.U. n. 266 del 15 novembre 1986).

(12) Sul punto si veda il paragrafo 4° del referto specifico reso dalla Corte al Parlamento nel 1985 sulla regolazione delle posizioni debitorie (cfr. pag. 75-85).

Trattasi indubbiamente di problemi le cui soluzioni, per quanto complesse, non si profilano purtuttavia rinviabili ulteriormente, attese le dimensioni assunte dalle richieste di rimborso in taluni comparti tributari, come nel successivo paragrafo 5 sarà posto in risalto, e la connessa graduale formazione di una nuova tipologia di debito pubblico (latente) che del resto genera ulteriori oneri a carico dello Stato a titolo di interessi.

Tutte queste ragioni singolarmente e complessivamente fondate non sembrano ad ogni modo possano giustificare la trasformazione di taluni uffici in "uffici-rimborsi", con abbandono quasi completo delle primarie esigenze dell'accertamento, come del resto reca autorevole conferma la surriportata prescrizione ministeriale, contenuta per la prima volta nel decreto relativo alla programmazione dei controlli.

La stessa ridotta dimensione degli accertamenti e dei controlli, che nel successivo paragrafo quinto sarà esaminata in relazione ai due principali tributi, mentre non trova giustificazione in rapporto alla attuale mole dei contribuenti, stimati dalla stessa amministrazione in oltre 23 milioni, non può certo essere ritenuta idonea a prevenire l'ulteriore incremento dell'area di evasione.

I comportamenti evasivi sono fronteggiati con una molteplicità di strumenti normativi e organizzativi e, quanto ai primi, vanno ricordate anche le misure repressive introdotte nel 1982 (13).

Tuttavia l'intensificazione dei controlli, non disgiunta dalla qualificazione dei medesimi, ne costituisce misura imprescindibile.

Se conclusivamente neppure nel 1986 è emerso un esplicito disegno complessivo in tema di riorganizzazione delle strutture dell'amministrazione finanziaria, dalla Corte sempre sollecitato nella sede del referto al Parlamento, vanno tuttavia sottolineati i segnali di recente affiorati con la indicata legge 4 ottobre 1986, n. 657 e con il decreto ministeriale relativo alla programmazione dei controlli con l'obiettivo di una graduale estromissione dall'area operativa delle strutture del ministero delle attribuzioni che non siano riconducibili a compiti di accertamento e di controllo.

È auspicabile che tali segnali si sostanzino in conformi programmi di riorganizzazione del ministero previsti da normativa organica ed esplicita, ciò che consentirà anche di cogliere i possibili collegamenti di carattere generale nei ricorrenti provvedimenti legislativi emanati in relazione a specifici settori (14).

## 1.2 Aspetti finanziari della gestione

Gli scostamenti tra le previsioni originarie degli stanziamenti di competenza e di cassa (rispettivamente, 11.594 miliardi e 11.905 miliardi) e le previsioni definitive, risultate di 13.152 miliardi e 16.177 miliardi, sono riconducibili, per la competenza, in esigua misura alla legge di assestamento (+ 108,6 miliardi circa), che, per contro, ha incrementato di 2.838,5 miliardi l'autorizzazione di cassa.

Per effetto di specifici decreti di variazione di bilancio sono state incrementate le dotazioni di vari capitoli, tra i quali va segnalato in particolare il 1980, relativo alle somme da attribuire alle regioni in sostituzione delle quote fisse e variabili dei tributi soppressi (+ 1.098 miliardi per la competenza e per la cassa).

La struttura della spesa del ministero anche nel 1986 ha presentato le stesse caratteristiche degli anni precedenti.

(13) Art. 13 d.l. 10 luglio 1982, n. 429, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 1982, n. 516 e art. 2 d.l. 15 dicembre 1982, n. 916, convertito con modificazione nella legge 12 febbraio 1983 n. 27.

(14) Sullo stato di applicazione dell'articolo 4 del d.l. n. 853, concernente misure in materia di organizzazione e di trattamento economico del personale e della legge 13 luglio 1984, n. 302 relativa agli interventi per il potenziamento delle strutture doganali, si fa rinvio alla relazione della Corte sull'esercizio 1985 e, per quanto attiene all'esercizio 1986, al successivo paragrafo 3°.

Quanto all'attuazione degli interventi pluriennali previsti nell'art. 7 del d.l. n. 688 del 1982 per il potenziamento dell'amministrazione finanziaria, nel successivo paragrafo 6° è contenuta una dettagliata analisi dei tempi di esecuzione degli interventi, dell'entità dei medesimi e delle principali problematiche connesse.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLE FINANZE

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Ann	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP-IES)				RESIDUI			
	MEDIANI		SERIATIVE		MEDIANI		SERIATIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP-IES)		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	4.536	100	-	0	0	-	0	0	4.771	100	-	4.000	100	-	777	100	-	286	100	
1977	4.802	110	12,8+	0	0	-	0	0	6.020	125	26,5+	5.774	110	11,1+	622	110	16,9+	122	43	
1978	5.026	110	3,8+	0	0	-	0	7.202	151	18,4+	10,2+	6.710	127	10,2+	1.340	173	45,9+	100	35	
1979	3.282	78	26,4-	0	0	-	0	4.204	88	41,2-	40,8-	3.028	76	40,8-	2.101	282	62,9+	400	140,9+	
1980	3.066	68	7,9+	0	0	-	0	4.067	85	16,3+	15,3+	4.242	106	28,3+	2.176	289	57,2+	77	26	
1981	3.203	71	30,1+	0	0	-	0	6.204	130	18,4+	11,2+	4.971	124	21,8+	2.894	374	46,3-	42	14	
1982	3.203	71	20,8+	0	0	-	0	7.278	152	15,4+	11,2+	6.527	163	24,4+	3.406	408	20,3+	81	27	
1983	7.742	170	24,8+	0	0	-	0	8.978	188	21,1+	20,1+	8.115	200	24,4+	4.200	500	24,1+	205	100	
1984	8.023	180	11,5+	0	0	-	0	9.260	193	3,1+	27,6+	8.229	200	20,8+	2.000	251	38,1+	201	115	
1985	8.782	228	13,4+	0	0	-	0	10.002	228	16,1+	17,2-	9.400	172	17,2-	4.061	574	50,3+	200	88	
1986	11.204	281	15,3+	0	0	-	0	12.200	259	12,4+	20,3+	12.000	250	40,3+	3.778	400	15,3-	228	76	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	11	100	-	0	0	-	0	0	14	100	-	3	100	-	22	100	-	17	100
1977	12	110	13,1+	0	0	-	0	0	13	91	8,1-	6	167	67,8+	22	200	60,9+	15	88
1978	12	115	1,4+	0	0	-	0	0	28	195	182,4+	5	142	23,2-	53	100	64,3+	15	88
1979	12	115	0,9+	0	0	-	0	0	19	137	28,1-	4	128	10,5-	53	100	10,5+	43	239
1980	58	472	311,3+	0	0	-	0	0	140	1000	638,5+	8	174	38,4+	194	688	263,9+	100	695
1981	13	122	74,1-	12	100	117,8+	72	72	104	760	36,8-	22	520	62,4+	282	701	30,9+	200	1220
1982	42	400	231,1+	0	0	-	0	0	40	295	52,7-	37	1000	15,1+	400	677	3,3+	200	1140
1983	110	1077	164,9+	0	0	-	0	0	321	2206	67,9+	64	2410	125,5+	400	1640	60,9+	204	1771
1984	200	1804	61,7+	0	0	-	0	0	200	2220	91,8+	400	627	77,7+	776	2435	52,2+	245	1037
1985	278	2542	26,9+	0	0	-	0	0	244	1760	21,1-	100	5100	507,4+	600	2527	3,8+	500	2000
1986	300	2820	11,1+	0	0	-	0	0	200	2000	47,8+	140	4170	10,9-	694	2695	22,3+	407	2000

(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





Le spese in conto capitale infatti costituiscono un'irrilevante percentuale del totale delle spese (360 miliardi per la competenza e 434,7 miliardi per l'autorizzazione di cassa) e ciò anche a motivo della frequente iscrizione nel bilancio del ministero dei lavori pubblici, in base a specifiche disposizioni di legge, di autorizzazioni di spesa, dirette alla realizzazione di opere immobiliari a carico diretto dello Stato.

Il caso più recente riguarda lo stanziamento di 700 miliardi previsto dalla legge 1 dicembre 1986, n. 831, relativa al programma d'intervento per le esigenze operative della Guardia di finanza e al riguardo si fa rinvio alle considerazioni espresse nel successivo paragrafo quattro.

La prevalente appartenenza delle spese del titolo I alla categoria II rende poi ragione dell'elevata percentuale degli impegni, attestatisi nel 1986 sul 95,5 per cento (93,3 per cento nel 1985 e 92,9 per cento nel 1984).

Quanto ai pagamenti, risultanti pari a 12.784 miliardi, la loro percentuale rispetto all'autorizzazione di cassa (79 per cento) ha superato quella dei due anni precedenti (64,3 per cento e 75,6 per cento), ma tale risultato in rilevante misura è da correlare all'avvenuto versamento in conto entrata nel 1986 — a differenza dell'anno precedente — dell'importo del capitolo 4667, relativo agli aggi trattenuti dagli esattori all'atto del versamento delle somme riscosse.

La gestione dei residui complessivamente registra una diminuzione da 5.266,9 miliardi a 4.762,7 miliardi; tale riduzione del 9,6 per cento si contrappone all'aumento del 28,1 per cento del 1985 derivante dal già indicato omesso versamento in conto entrate dell'importo di 964 miliardi (capitolo 4667), rappresentativo degli aggi trattenuti dagli esattori. Ciò rende ragione della minore consistenza dei residui di nuova formazione (2.944 miliardi circa) rispetto alla indicata massa complessiva dei residui (61,8 per cento; 73,5 per cento nel 1985).

L'articolazione in termini percentuali tra le varie rubriche degli impegni e dei pagamenti, esposta nella allegata tabella 1, non presenta molte novità rispetto al 1985 e al 1984, fatta eccezione per la diminuzione degli impegni nell'ambito della rubrica "Monopoli" e un calo percentuale dei pagamenti effettuati nel settore del demanio.

## 2. Gestioni fuori bilancio

### 2.1 Gestione lotterie nazionali e fondo di riserva

Dal rendiconto relativo al 1986 emerge il cospicuo aumento delle entrate, quasi raddoppiatesi, passate dall'importo relativo al 1985 di 61,5 miliardi a 120,6 miliardi circa. Conseguentemente anche le spese hanno registrato un aumento, sebbene non corrispondente, essendo risultati 83,6 miliardi (54,8 miliardi nel 1985).

La differenza tra le indicate poste attive e passive, pari a 36,9 miliardi ha fatto perciò lievitare l'iniziale fondo di cassa di 6,67 miliardi giunto a fine esercizio a 43,6 miliardi.

Il consistente aumento dei livelli della gestione in esame trae origine da un incremento generalizzato delle entrate (vendita dei biglietti) di tutte le quattro tradizionali lotterie nazionali (Italia, Agnano, Merano e Monza), autorizzate con la legge n. 722 del 1955, ma specialmente della lotteria Italia, nonché delle due di più recente istituzione (Viareggio e Venezia), autorizzate con la legge 28 aprile 1983 n. 174 per il 1983 e prorogate per il triennio 1986-1988 con la legge 25 ottobre 1985, n. 591.

In ordine al rilevanti ammontare di 43,6 miliardi relativo alle giacenze, risultanti a fine esercizio, sono in corso accertamenti nella fase istruttoria del controllo relativi all'esatto versamento in conto entrata dello Stato degli utili (15) da parte dell'organo gestore ai sensi della legge n. 105 del 1977, fatta eccezione per gli utili relativi alle lotterie di Viareggio e di Venezia, che in base alla citata legge n. 174 del 1983, affluiscono ai comuni interessati.

---

(15) Le spese delle gestioni traggono origine dal pagamento dei premi ai vincitori, dal costo di gestione sopportato dalla società concessionaria ed dal compenso § fissato dal ministro § spettante ai membri del comitato, istituito con l'art. 2 della citata legge n. 591 del 1985, cui è attribuita la direzione della gestione.

## 2.2 Gestione concorsi pronostici "Enalotto"

Il rendiconto della gestione relativa al 1983 evidenzia entrate per 164,5 miliardi (+ 6,2 per cento) e spese per 157,8 miliardi (+ 4,1 per cento).

Il saldo attivo è stato perciò di 6,7 miliardi che aggiunto alle giacenze iniziali di 3,4 miliardi, fa ascendere la consistenza complessiva delle giacenze a 10,1 miliardi.

Le spese di gestione sono costituite dall'aggio del 18 per cento dei proventi della vendita dei biglietti, spettante al CONI, concessionario del servizio, e dal 38 per cento di detti proventi, destinato al montepremi.

È stabilito inoltre dalla legge 20 luglio 1982, n. 464 il rimborso allo Stato dei compensi spettanti per prestazioni di lavoro, oltre al normale orario di servizio, reso fuori ufficio dal personale (compreso quello dirigente), incaricato di esercitare la vigilanza o adempiere altre funzioni di controllo sullo svolgimento dei concorsi pronostici (16).

A carico del concessionario dell'Enalotto grava anche il versamento allo Stato di specifici importi, determinati dalla citata legge n. 464, corrispondenti alle prestazioni effettuate dal personale dello Stato per la partecipazione alle commissioni centrali, per le ispezioni, per i controlli di documenti contabili, per il deposito e la custodia di matrici, per la verifica dei biglietti vincenti e per l'esame dei reclami.

## 2.3 Fondo a disposizione del comandante della Guardia di finanza

È stato trasmesso il rendiconto relativo al 1986, che consta di 86,14 milioni per le entrate e di 28,6 milioni per le uscite, con un incremento, rispettivamente, del 268 per cento, e del 24,3 per cento rispetto al 1985.

Il saldo attivo di 58 milioni costituisce l'ammontare delle giacenze a fine esercizio, quasi interamente di nuova formazione.

Il consistente aumento delle entrate di detto fondo, più che triplicate rispetto al 1985, trae origine dal forte aumento delle somme affluite in tesoreria in dipendenza dei servizi svolti in favore dei privati da militari della Guardia di finanza.

Le entrate della gestione in esame, infatti, a suo tempo istituita mediante un decreto del ministero delle finanze (13 aprile 1962) e quindi regolarizzata con l'articolo 5 della legge 15 novembre 1973, n. 734, derivano dal 50 per cento (17) della differenza tra le indicate somme e l'ammontare della spesa relativa al pagamento dell'indennità di missione ai militari della Guardia di finanza.

La nuova dimensione finanziaria della gestione è tale da consentire ora maggiori interventi nell'esplicazione di attività assistenziale in favore del personale militare in servizio e in congedo e nell'attribuzione di premi ai militari distintisi in operazioni di servizio.

Peraltro va ribadito che le finalità del fondo a disposizione del comandante della Guardia di finanza coincidono con quelle del fondo assistenza finanziari (18), nel quale la Corte auspica che confluiscono gli indicati flussi di entrate della gestione in esame.

## 2.4 Altre gestioni fuori bilancio

Anche per il 1986 è stata autorizzata con la legge di bilancio (articolo 5, comma sesto) la estensione della disciplina relativa alle gestioni fuori bilancio ai movimenti finanziari ed economici delle attività connesse a circoli, sale cinematografiche, mense, stabilimenti balneari, spacci e foresterie, organizzati nell'ambito della Guardia di finanza.

(16) A tale rimborso sono tenuti anche i concessionari della gestione delle lotterie.

(17) Fino al 31 luglio 1984 tale aliquota è stata dell'1 per cento. Gli effetti (connessi alla legge n. 302 del 1984) della concreta applicazione di tale aumento si sono manifestati in ritardo e cioè solo nel 1986, ciò che rende ragione dell'incremento delle entrate della gestione.

(18) A tale fondo è stata riconosciuta la personalità di diritto pubblico con la legge 20 ottobre 1960 n. 1265. L'ente è sottoposto al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958.

Le entrate complessive di tali gestioni (n. 437) sono risultate di 46,9 miliardi circa e le spese di 46,7 miliardi.

Il fondo di cassa iniziale di 1,04 miliardi è perciò risultato a fine esercizio di 1,2 miliardi.

Dal bilancio del ministero (capitolo 3225) sono affluiti 6,5 miliardi a titolo di contributi e sovvenzioni in favore di circoli e mense militari, mentre più cospicue entrate derivano dal pagamento di quote associative del personale e da corrispettivi agevolati imposti ai beneficiari dei vari servizi.

### 3. Organizzazione dei servizi e personale

La struttura del ministero, come già anticipato nel paragrafo 1, è destinata a registrare modifiche per effetto della normativa delegata che sarà emanata in applicazione della ricordata legge 4 ottobre 1986, n. 657, relativa alla disciplina del servizio della riscossione.

È stata infatti, prevista la istituzione di un ufficio centrale, posto alle dipendenze del ministro, al quale è attribuita la riscossione dei tributi, ancorchè da effettuare mediante affidamento in concessione.

A parte la novità rispetto al vigente ordinamento, secondo il quale alla riscossione delle entrate tributarie provvedono gli esattori comunali e consorziali (articolo 1 del testo unico n. 858 del 1963), va sottolineato l'aspetto istituzionale del nuovo sistema di riscossione, che farà capo ad una struttura centrale ad hoc dell'amministrazione finanziaria, in seguito individuata nel suo definitivo rango (direzione generale o ispettorato) dalla emananda disciplina delegata.

Ciò comporta non solo una "nuova immagine" del sistema della riscossione, ma una ristrutturazione parziale della direzione generale delle imposte dirette e di quella delle tasse ed imposte indirette.

Quanto alla prima, saranno attratte nel previsto ufficio centrale le unità organiche con competenza in materia di riscossione delle imposte dirette e, quanto alla seconda, il ridimensionamento della medesima si connette all'attribuzione (all'indicato ufficio centrale) del settore della riscossione coattiva di quasi tutta l'imposizione indiretta, anche se — ripetesi — tali compiti saranno svolti dai concessionari e non più dalle strutture statali.

In base alla nuova normativa sono poi attribuiti all'amministrazione finanziaria compiti nuovi come l'espletamento delle procedure di concessione del servizio della riscossione, il che assicurerà al nuovo sistema maggiore uniformità nei conferimenti del servizio (19), ai quali in base al testo unico vigente provvedono le singole amministrazioni comunali o consorziali.

La drastica riduzione rispetto alle attuali 3308 esattorie del numero dei concessionari del servizio, la cui competenza sarà rapportata di norma all'estensione provinciale, dovrebbe non aggravare la operatività delle strutture ministeriali. A tal fine va pure considerato che nella stessa legge è stata prevista la istituzione di una apposita commissione, tenuta ad esprimere pareri sulle materie più significative (come la individuazione dei limiti territoriali delle singole concessioni, le procedure di conferimento delle stesse e la revisione biennale della misura dei corrispettivi spettanti ai concessionari) (20).

Sembra opportuna al riguardo la rettifica, apportata nel corso dei lavori parlamentari, alla qualificazione di poteri, originariamente di amministrazione attiva, di tale Commissione (21).

---

(19) In tale contesto va pure sottolineato il previsto "obbligo del concessionario di gestire il servizio secondo le direttive dell'amministrazione finanziaria" (art. 1 comma 1 lett. f n. 6).

(20) In presenza della disposizione contenuta nel terzo comma dell'art. 1, per la quale nei provvedimenti adottati dal ministro delle finanze deve essere riportato il contenuto del parere espresso dalla commissione, sembra opportuno che nelle norme delegate sia chiarito in quali casi detto parere è vincolante e in quali solo obbligatorio.

(21) La proposta attribuzione legislativa alla commissione di poteri di amministrazione attiva avrebbe comportato possibili rischi di conflitto tra il servizio centrale e detto organo collegiale.



Mentre si rinvia alle puntualizzazioni contenute nel paragrafo 5) in ordine agli ulteriori aspetti della riforma della riscossione, che attengono più direttamente agli attuali costi pubblici del sistema esattoriale e alle relative distorsioni gestionali, si sottolinea la soluzione legislativa prescelta in relazione ai profili organizzativi. Ciò per la non difficile previsione che si sarebbe potuta formulare circa l'aggravio, ai danni della già precaria funzionalità delle strutture ministeriali, derivante da un'eventuale opzione legislativa favorevole al trasferimento allo Stato della riscossione coattiva delle imposte dirette, e alla conseguente statalizzazione di una parte del personale esattoriale e cioè di quello non dipendente da istituti di credito, ma da esattori privati (22).

Un settore nel quale si manifesta urgente l'intervento legislativo diretto al potenziamento del servizio è quello doganale: le rispettive organizzazione e procedura di accertamento e controllo rispondono solo in parte alle attuali esigenze della produzione e dei traffici, oltre che alla sicurezza fiscale. La relativa disciplina, recata dal testo unico n. 43 del 1973, riproduce infatti, sotto vari profili, norme contenute nella legge del 1940 ispirata a principi autarchici.

Gli aspetti più urgenti, peraltro, riguardano l'inadeguatezza dell'attuale ordinamento del personale e delle relative strutture organiche.

Sotto il primo profilo assume rilevanza il carattere multisetoriale dei controlli doganali, volti non solo all'effettuazione di accertamenti tributari, ma altresì a tutela di ulteriori interessi generali del Paese, concernenti materie di specifica competenza di altre amministrazioni statali (23). Tutto ciò presuppone una peculiare preparazione di base degli apparati operativi di dogana, che del resto si manifesta indispensabile anche in quelli centrali. Siffatta comunanza di requisiti di cultura professionali comporterebbe l'unicità delle dotazioni organiche doganali e la concreta possibilità di acquisizione di esperienza da parte delle varie unità del servizio doganale nell'espletamento di mansioni direttamente operative.

Quanto all'inadeguatezza numerica dei ruoli di detto servizio sono sempre attuali le considerazioni svolte dalla Corte nella relazione sull'esercizio 1983 (24), nella quale le condizioni operative del settore doganale furono oggetto di particolare esame, cui si fa rinvio.

Tale constatazione assume particolare significato, perchè non sono stati ancora raggiunti gli obiettivi perseguiti dalla legge 13 luglio 1984, n. 302, volti al potenziamento dell'amministrazione doganale e al funzionamento dei relativi uffici.

Con tale legge, infatti, fu disposto l'aumento degli organici doganali di 1.150 unità, 700 delle quali nella sesta qualifica funzionale, e furono previste procedure speciali (dirette al sollecito espletamento dei concorsi) in materia di prova d'esame, (costituita solo da un colloquio), di articolazione regionale dei concorsi, di composizione ristretta delle commissioni esaminatrici (composte solo di tre membri).

Soltanto nel decorso esercizio sono state ultimate le prime procedure concorsuali. L'esigenza così della rapida assunzione del personale, tenuta presente dalla legge, è risultata vanificata dall'eccessivo numero dei concorrenti, determinato proprio dalla semplificazione della prova (40.000 le domande).

A fronte pertanto d'un mancato effettivo potenziamento delle strutture più direttamente operative, quali sono le unità della sesta qualifica funzionale (segretari e contabili di dogana), gli effetti concreti della

---

(22) A tale soluzione del problema esattoriale si erano ispirati: i precedenti progetti governativi di riforma, proposti uno dal ministro Pandolfi (atto Camera n. 1945 della VII legislatura) e l'altro dal ministro Reviglio (atto Camera n. 1447 della VIII legislatura). Sulla non positiva esperienza relativa al passaggio nell'amministrazione finanziaria di personale già appartenente a strutture private inserite nella gestione e riscossione di taluni tributi, si rammentano le note vicende connesse al trasferimento del personale delle imposte di consumo.

(23) Sono da ricordare i profili valutari, sanitari, di polizia, industriali, commerciali, agricoli in genere e fitopatologici in particolare, marittimi etc. Va poi tenuto presente che la classificazione doganale comprende oltre 7.000 voci di tariffa delle merci.

(24) Cfr. vol. 2° pag. 179-181.

disciplina recata dalla legge n. 302 si sono sostanziati solo nella erogazione del particolare compenso incentivante previsto nell'articolo 3 in favore del personale civile periferico, emolumento che non è valso ad assicurare la costante attuazione di turni di lavoro resi defatiganti dalle obiettive condizioni sottodimensionate dei ruoli doganali.

Siffatta situazione unitamente all'esigenza di adeguamento normativo dell'assetto doganale sotto vari profili (25) hanno costituito nel 1986 specifico tema di approfondimento da parte di apposita commissione ministeriale di studio, le cui conclusioni è auspicabile siano recepite in apposito progetto legislativo.

Quanto poi all'attuazione ricevuta dalla normativa contenuta nel decreto legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito, con modificazioni nella legge 17 febbraio 1985, n. 17, è da ricordare che accanto alle misure sperimentali per la determinazione induttiva della base imponibile di talune categorie di contribuenti, sono state ivi previste (cfr. articolo 4) varie disposizioni, reciprocamente autonome quanto al contenuto, ma tutte riguardanti vari aspetti delle strutture dell'amministrazione finanziaria.

Mentre si fa rinvio alla relazione sull'esercizio finanziario 1985 in ordine alle iniziali applicazioni avvenute in tale anno di talune delle indicate disposizioni, va tenuto presente che nel 1986 ha trovato attuazione la disciplina contenuta nell'articolo 4, commi quarto, quinto e sesto relativa al compenso incentivante la produttività.

Detto compenso è finalizzato al recupero dell'evasione fiscale ed alle responsabilità connesse con l'esercizio delle attività tributarie, con particolare riferimento alle funzioni di accertamento e di controllo.

Con protocollo d'intesa del 23 aprile 1986, successivamente recepito con decreto ministeriale del 28 maggio 1986, sono stati individuati, ai fini della ripartizione del fondo, i criteri per la valutazione del rendimento degli uffici finanziari nell'anno 1985, effettuata dagli organi centrali, d'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative su base nazionale, con caratteri globale e qualitativo.

Quanto agli aspetti quantitativi di detta valutazione sono stati individuati specifici indicatori (a cominciare ovviamente da quelli relativi al numero delle giornate di presenza e all'osservanza dell'orario di ufficio).

L'aspetto più rilevante dell'intesa è costituito dal riferimento non già alle sole specifiche attività svolte dai singoli dipendenti, avuto riguardo alla connessione delle medesime con le finalità della legge (lotta all'evasione e incentivazione degli accertamenti e dei controlli), ma al prevalente compito istituzionale di ciascuna categoria di uffici, raggruppati in quattro fasce.

Le attribuzioni degli uffici sono stati poi tutte considerate riconducibili alle finalità della norma, a cominciare da quelle degli uffici provinciali IVA (prima fascia), fino a quelle del ufficio della custodia demaniale (quarta fascia) (26) e ciò con dubbia aderenza, se non alla lettera, allo spirito della norma.

A giustificazione di siffatta generalizzazione del beneficio nel protocollo d'intesa è sottolineata la difficoltà estrema che sia tracciata una precisa demarcazione, specialmente presso gli uffici periferici con pochi addetti, fra unità impegnate in attività direttamente rivolte al recupero dell'evasione o all'incremento dei controlli e degli accertamenti e unità impegnate in compiti di supporto e sono addotte ragioni pratiche e organizzative, come quella relativa alla esigenza della "mobilità del personale fra compiti di tipo diverso".

---

(25) I più rilevanti si riferiscono alla necessità della revisione del sistema sanzionatorio, all'ampliamento dei poteri degli uffici doganali in tema di revisione dell'accertamento, all'ulteriore estensione della semplificazione delle procedure concernenti l'esonero dalla presentazione delle merci e l'abolizione del riscontro sulle operazioni fuori circuito.

(26) Sono stati inclusi nella prima fascia oltre agli uffici provinciali IVA, quelli distrettuali delle imposte dirette, quelli doganali e gli UTIF; nella seconda fascia gli uffici del registro, i centri di servizio, gli uffici tecnici erariali, gli ispettorati compartimentali delle tasse, quelli delle imposte dirette e i compartimenti doganali; nella terza fascia le direzioni generali e gli uffici centrali, le intendenze di finanza, i laboratori chimici, le segreterie delle commissioni tributarie e le conservatorie; nella quarta fascia sono stati inclusi le ricevitorie del lotto, il deposito generale dei valori bollati, il personale operaio della Guardia di finanza e i custodi demaniali.

L'attribuzione a tutto il personale (27), sua pure in misura differente, del particolare compenso in esame ha finito quindi, per ridurre la carica incentivante della produttività, prevista dalla legge con riferimento alla riduzione dell'area di evasione e al potenziamento dei controlli e degli accertamenti.

La stessa disciplina recata dall'indicato articolo 4 prevede poi che deve essere attribuito uno specifico peso alla professionalità e alla titolarità degli uffici e delle funzioni ispettive.

In un'apposita scala di riferimento sono stati perciò articolati i coefficienti di professionalità (28) e sono state altresì previste apposite maggiorazioni per i titolari degli uffici e delle funzioni ispettive.

Quanto al rendimento degli uffici, ancorato espressamente nel citato articolo 4, comma quinto, ai risultati ottenuti nell'anno precedente, sono stati indicati taluni fondamentali indicatori di produttività (29).

In relazione al settore tasse e imposte indirette sugli affari, e in particolare agli indicatori di produttività concernenti l'IVA, dai dati relativi alle verifiche esterne, che costituiscono la manifestazione più impegnativa dei controlli (30), emerge che, a fronte d'un incremento nel 1985 rispetto al 1984 delle unità in servizio del 5 per cento dette verifiche sono aumentate del 55,8 per cento (e i pignoramenti del 25, 6 per cento).

Anche in ordine all'attività degli ispettorati compartimentali, all'aumento del 3,4 per cento delle unità in servizio è corrisposto quello del 23,8 per cento delle verifiche esterne (31).

Quanto al settore delle imposte dirette è stato posto il raffronto tra i due anni in termini di maggiore imponibile IRPEF-IRPEG-ILOR accertato dagli uffici (rispetto a quello dichiarato) e quindi di maggiore imposta (451,8 miliardi), ma dalla documentazione allegata non emerge alcun dato relativo alle unità in servizio, sicchè gli asseriti "notevoli incrementi dei recuperi a reddito" da soli non sembrano idonei a suffragare compiutamente l'incremento della produttività (32).

Per gli altri uffici l'incremento della produttività è stato desunto da diversi elementi, non tutti probanti in egual misura.

Per gli uffici tecnici erariali è stato considerato il maggior carico di lavoro derivante dal condono edilizio, per le intendenze di finanza le nuove attribuzioni previste nello stesso articolo 4 del decreto legge n. 853, per il personale delle segreterie delle commissioni tributarie l'incremento medio del 10 per cento delle decisioni (33), per il personale del lotto l'incremento del 13 per cento delle riscossioni e per gli uffici dell'amministrazione centrale un generico maggior impegno nell'attività di indirizzo e di controllo dei settori periferici.

In applicazione di apposito protocollo d'intesa del 14 ottobre 1986 sono stati fissati con decreto del 15 ottobre 1986 le quote monetarie da assumere a base per ogni giornata di presenza e di funzione effettuate nel corso del 1985; dette quote sono state articolate nelle quattro indicate fasce con il rispetto dei prestabiliti coefficienti di professionalità.

(27) I relativi stanziamenti sono recati dai capitoli 1019, 1901, 3004, 3413, 3803, 4253, 4602, 5303, 6002 e 6801.

(28) Sono espressi in numeri, da 5 per il dirigente generale a 1 per i dipendenti del 1° e il 2° livello.

(29) Trattasi del numero degli accertamenti, delle verifiche, dei controlli, delle riscossioni, delle liquidazioni, delle registrazioni di atti, delle verifiche contabili, dei controlli formali sulle dichiarazioni dei redditi, delle visure e delle certificazioni contabili.

(30) Si richiamano al riguardo le considerazioni formulate dal SECTT nelle relazioni annuali in ordine alla minore significatività dei controlli "a tavolino".

(31) Va tuttavia segnalata la bassa percentuale (nonostante l'incremento) delle verifiche esterne rispetto ai contribuenti IVA (0,08 per cento) o alle pratiche evase dagli ispettorati compartimentali (0,5 per cento).

(32) È però da sottolineare che le punte massime di incremento (97,98 per cento e 77,74 per cento riguardano i controlli delle dichiarazioni delle società di persone e di capitali e cioè la materia imponibile che per la sua elevata complessità richiede maggior impegno e professionalità.

(33) Peraltro tale incremento risulta inferiore all'incremento dei ricorsi, donde la graduale espansione dell'arretrato in materia di contenzioso.

La quota massima (dirigenti generali) è risultata di 13.015 lire giornaliere e quella minima di 1.627 lire (I livello della IV fascia).

La erogazione dei 30 miliardi relativi al 1985, aumentati a 70 per il 1986, è avvenuta in unica soluzione e si è attestata mediamente intorno all'ammontare di una mensilità spettante a ciascun dipendente.

Sembra di poter concludere che la descritta disciplina convenzionale della erogazione del compenso in esame contenga le premesse per la trasformazione del compenso stesso in una mera erogazione finanziaria al personale. Per prevenire siffatto risultato perverso sarà necessaria un'azione di vigilanza a livello politico, e al contempo una condotta consapevole e avveduta delle organizzazioni sindacali. D'altra parte, la piena, anche se graduale, realizzazione delle finalità della legge sul versante della riduzione dell'area di evasione, dell'aumento dei controlli e degli accertamenti è prevedibile possa spianare più larghe vie nella direzione del miglioramento delle complessive condizioni del personale dell'amministrazione finanziaria.

In relazione allo stanziamento di 65 miliardi per il triennio 1985-1987, previsto nell'articolo 4 del citato decreto legge n. 853 ai fini della realizzazione del programma di automazione del catasto edilizio urbano, si fa rinvio alle considerazioni espresse nel successivo paragrafo 6 in ordine alla iniziale applicazione dell'atto aggiuntivo stipulato a tal fine dal ministero con la SOGEI in data 25 luglio 1985.

Nel contesto della rassegna contenuta in detto paragrafo 6 sull'attuazione degli interventi pluriennali di spesa per il potenziamento delle strutture dell'amministrazione finanziaria, previsto nell'articolo 7 del decreto legge 30 settembre 1982, n. 688 sono poi formulate considerazioni sulle generali condizioni attuali delle strutture catastali, che in questa sede si intendono richiamate.

Nel decorso esercizio ha ricevuto poi iniziale applicazione la norma contenuta nello stesso articolo 4 del decreto legge n. 853, concernente la facoltà del ministro di istituire un secondo ufficio IVA nell'ambito di sette province più rilevanti sotto il profilo tributario (34).

Detto secondo ufficio IVA è stato infatti istituito nella provincia di Milano (Monza) e in quella di Firenze (Prato) (35); restano tuttavia sempre ferme le riserve manifestate dalla Corte in ordine a tale disposizione (36), ricollegandosi le difficoltà operative dell'amministrazione nel settore IVA essenzialmente alla forte sperequazione propria di alcune zone specie del nord a più spiccato dinamismo produttivo tra volume delle dichiarazioni IVA da controllare e personale addetto nei singoli uffici a tale controllo (37) e non all'ampiezza della competenza territoriale degli uffici stessi.

Quanto alla mobilità del personale, non ha trovato operatività l'apposita disposizione (comma ottavo) dell'articolo 4 dello stesso decreto legge n. 853 e nessun provvedimento sicché è stato emanato dal ministro "d'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale" ai fini dell'assegnazione di unità di personale per periodi non superiori ad un anno, ferma restando la sede di servizio ad uffici diversi da quelli per i quali è istituito il ruolo di appartenenza di ciascuna unità stessa.

D'altra parte ai fini della riduzione delle vacanze nei vari ruoli organici l'amministrazione non si è avvalsa neppure della speciale facoltà prevista nell'articolo 6, comma ventesimo della legge finanziaria per il 1986, che consente al ministero delle finanze di utilizzare gli idonei inclusi in graduatorie approvate non oltre tre anni prima.

(34) Trattasi delle province di Bologna, Brescia, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino.

(35) Cfr. G.U. n. 18 del 23 gennaio 1987.

(36) Vedasi pag. 473 del volume II della relazione per l'esercizio 1984 e pag. 473 dello stesso volume II per il 1985.

(37) Secondo dati forniti dall'amministrazione, nel 1985 le unità in servizio presso gli uffici IVA sono state 5501, a fronte di un numero di contribuenti pari a 4.713.820. Peraltro non è stato precisato quante delle 5501 unità hanno svolto compiti di controllo e quante invece soltanto restituzioni.

Quanto infatti alla situazione delle vacanze nelle qualifiche funzionali, la situazione esistente al 31 dicembre 1986 nei due più significativi settori, quello delle imposte dirette e quello delle tasse, evidenzia per il primo carenze negli organici in ragione del 31 per cento e per il secondo del 28,5 per cento.

Ma tali dati assumono maggiore valore, ove siano disaggregati e considerati limitatamente alle qualifiche più impegnate nell'assolvimento degli accertamenti, dei controlli e delle verifiche.

La consistenza complessiva infatti della VIII e VII qualifica funzionale delle imposte dirette registra carenze del 41,8 per cento e quella del personale direttivo delle tasse del 51,8 per cento nella VII e del 59,1 per cento nella VIII qualifica.

La situazione non è dissimile per quanto attiene alle qualifiche dirigenziali, che per le imposte dirette presentano carenze di organico del 43,1 per cento e per le tasse del 57,2 per cento (38).

Le indicate condizioni di grave sottodimensionamento delle unità operanti nei due comparti fondamentali dell'amministrazione finanziaria risalgono a varie cause, dalla Corte del resto poste sempre in rilievo nelle precedenti relazioni, cui si fa rinvio, ma è doveroso ribadire che contribuisce a determinare siffatta situazione anche l'esodo anticipato di funzionari altamente specializzati.

Accanto alle carenze di organico innanzi ricordate sussistono squilibri nell'allocazione settoriale delle risorse umane e a tale riguardo emblematici sono quelli (39) relativi alla direzione generale delle tasse e in particolare alla consistenza del personale in servizio presso gli uffici IVA (30 per cento, a fronte del 75 per cento delle entrate complessive di competenza della stessa direzione generale costituite dal gettito IVA) e presso gli uffici che amministrano i tributi indiretti minori e in particolare l'imposta di registro (70 per cento cui corrisponde solo il 25 per cento delle entrate di detta direzione).

Squilibri del resto sono presenti anche nell'allocazione territoriale delle stesse risorse umane che, prevalgono in aree territoriali ove minori sono gli impegni operativi dell'amministrazione finanziaria, con la conseguenza che alla minore capacità contributiva della popolazione corrisponde una più accentuata severità fiscale (40).

Si aggiungono da ultimo gli squilibri qualitativi determinati dalla bassa percentuale di personale munito di qualificazione professionale, con ovvi riflessi sui risultati del controllo. La situazione organica infatti della direzione generale delle tasse registra nella VII e nella VIII qualifica funzionale solo il 33,5 per cento, della complessiva dotazione; cui peraltro corrispondono presenze effettive per appena il 21 per cento.

Tale ultimo dato ascende al 29,4 per cento per il settore delle imposte dirette, e tuttavia la presenza di unità non in possesso di specializzazione professionale è complessivamente prevalente ancora e costituisce un connotato delle strutture della nostra Amministrazione finanziaria.

Vengono a tale riguardo in considerazione il rilievo proprio della Scuola centrale tributaria e quello dell'Anagrafe tributaria.

Quanto alla prima, ne costituisce obiettivo istituzionale l'espletamento di corsi di formazione, di aggiornamento e di perfezionamento, che presuppongono perciò una cultura di base specialistica (41) e che da soli tuttavia non possono compiutamente fronteggiare l'indicata esigenza.

Più idonea ad equilibrare la struttura dei ruoli del ministero si profila, peraltro, l'intensificazione dei programmi di meccanizzazione e di informatizzazione specialmente in relazione all'Anagrafe tributaria e ai centri di servizio (42), e cioè al ruolo determinante di dati e notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce (presentate agli uffici) e dai relativi accertamenti.

(38) In Toscana nessuno ufficio delle imposte dirette ha per titolare un dirigente.

(39) Cfr. Vol. II, pag. 226 della relazione sull'esercizio 1985 della Corte.

(40) La situazione per il settore di competenza della Direzione generale delle imposte dirette emerge chiaramente dalla indagine svolta dalla stessa sulla situazione degli uffici nel 1984, i cui risultati sono contenuti in una pubblicazione apposta del novembre 1984.

(41) Lo stanziamento di 2 miliardi del capitolo 1641 è stato impegnato nella misura del 77,5 per cento (72,3 per cento nel 1985).

(42) Nel 1986 sono stati indetti 9 concorsi per i centri di servizio di Bari, Pescara e Venezia in corso di realizzazione per complessivi posti 1.839, il concorso che presenta il più elevato numero di posti (658 è quello per commesso, agente tecnico e operaio).

In ordine alle realizzazioni effettuate da parte della SOGEI nell'indicato settore e alle problematiche connesse si fa rinvio alle considerazioni espresse nel successivo paragrafo 6. Nell'attesa intanto di una coerente ristrutturazione, l'amministrazione nel corso del 1986 ha attivato le procedure concorsuali per il conferimento dei posti previsti nelle tabelle B e C della legge 22 agosto 1985, n. 444.

Trattasi di 12 concorsi per complessivi 960 posti, dei quali 431 relativi alla carriera direttiva delle imposte dirette, delle tasse e dei servizi tecnici erariali.

Nell'esercizio sono state intanto definite le procedure relative a 5 concorsi per complessivi 180 posti (93 dei quali della carriera direttiva), il che costituisce un risultato esiguo, ove rapportato al numero di concorsi in atto nel 1985 (n. 51), sebbene correlato con la mole della domande e la complessità delle procedure e dei connessi adempimenti (43).

#### Corpo della Guardia di finanza.

Con l'approvazione nel 1986 dell'apposito provvedimento di legge diretto all'incremento degli organici del Corpo (legge 28 giugno 1986, n. 338) si è provveduto al potenziamento dei reparti più impegnati nella lotta alla criminalità economica organizzata mediante l'aumento organico di 40 ufficiali, 400 sottufficiali e 600 allievi.

Sono stati indetti i concorsi straordinari relativamente alle aliquote stabilite dalla legge per il 1986 (20 sottotenenti e 200 vicebrigadieri), ancora in fase di espletamento ed è altresì in atto il reclutamento degli allievi.

Le specifiche esigenze del Corpo hanno peraltro reso necessario il richiamo in servizio temporaneo dei sottufficiali e ausiliari di truppa, fino al raggiungimento del limite di età per il collocamento in congedo assoluto, ai sensi della legge 23 dicembre 1986, n. 915. Ciò induce a richiamare l'attenzione su una maggiore osservanza delle norme relative allo svolgimento da parte delle unità del Corpo di compiti diversi da quelli istituzionali. Nel 1986 peraltro è proseguita l'assegnazione di militari, sollevati di fatto dai compiti di istituto, presso uffici di altre amministrazioni per lo svolgimento di mansioni proprie del personale civile dello Stato.

I rilevanti impegni della Guardia di finanza, sul fronte della lotta all'evasione fiscale si sostanziano prevalentemente nella partecipazione ai controlli sui soggetti inseriti nelle liste selettive o scelti per sorteggio in base al programma definito dal ministro e nell'esecuzione dei controlli parziali (sulle bolle di accompagnamento, sulle ricevute fiscali, sulla prescritta emissione degli scontrini).

Secondo dati forniti dall'amministrazione, la Guardia di finanza ha iniziato nel decorso esercizio ad effettuare anche verifiche di propria iniziativa (circa 5.000), in aggiunta a quelle incluse nei controlli programmati annualmente con decreto ministeriale (oltre 3.000) e a gli indicati controlli parziali (25.000 circa).

Gli accresciuti compiti istituzionali e i conseguenti incrementi di organici hanno reso più urgente la sollecita attuazione di infrastrutture immobiliari; a tali iniziative sono finalizzati gli stanziamenti recati dalla legge 1 dicembre 1986, n. 831, relativa al programma di intervento per le esigenze operative del Corpo nell'indicato settore.

Nell'apposito programma straordinario formulato dal ministro dei lavori pubblici, su indicazione del comando generale del Corpo, ai sensi dell'articolo 2 della legge, è prevista la ripartizione dello stanziamento di 700 miliardi in 165 interventi. L'attuazione dei medesimi riguarderà prioritariamente l'acquisizione di edifici mediante l'utilizzo — fino alla metà — dei fondi stanziati per il periodo 1986-1991 ed altresì la realizzazione di infrastrutture nelle aree metropolitane e nelle zone di confine; a tal fine sono previsti l'affidamento unitario in concessione, nonché l'utilizzazione di aree ed immobili di proprietà dello Stato o dei comuni, in analogia al programma per l'Arma dei carabinieri ai sensi della legge n. 16 del 1985.

---

(43) Lo stanziamento di 14 miliardi del capitolo 1099 relativo alle spese previste per l'espletamento dei concorsi è stato impegnato per 10,4 miliardi (8,7 miliardi nel 1985).

Le esigenze del Corpo della Guardia di finanza in tema di edilizia demaniale erano state tenute presenti pure nel precedente programma straordinario per l'adeguamento operativo previsto dalla legge 2 dicembre 1980, n. 794. Il relativo stanziamento quinquennale (1908-1984) era stato peraltro di soli 120 miliardi ed aveva inoltre ricevuto una destinazione plurima, comprensiva cioè di settori diversi da quello delle infrastrutture immobiliari (44).

In particolare, si erano potuti realizzare l'acquisto di un immobile a Bergamo destinato a sede dell'Accademia (25 miliardi) nonché l'esecuzione a cura del ministro dei lavori pubblici (45) di opere di ristrutturazione, ampliamento e sistemazione di immobili in varie scuole del Corpo (26 miliardi); 27 miliardi erano stati utilizzati anche per fitti di numerosi locali adibiti a caserme o autorimesse (46).

È stato già emanato, ai sensi degli articoli 7 e 8 della legge n. 831 il provvedimento relativo ai criteri per la classificazione degli alloggi di servizio in alloggi connessi all'incarico e quindi gratuiti e alloggi in temporanea concessione, da ripartire tra ufficiali, sottufficiali e finanziari, secondo prestabilite modalità di assegnazione ed apposite graduatorie.

La prevista istituzione (47) nello stato di previsione della spesa del ministero di un apposito capitolo con un fondo a disposizione destinato a sopperire alle eventuali ed imprevedute deficienze dei capitoli, all'uopo individuati, costituisce opportuna semplificazione procedurale in materia di integrazione degli stanziamenti in corso di esercizio; dovrebbe perciò essere possibile in avvenire fronteggiare con immediatezza evenienze improvvise, senza che sia compromessa la realizzazione di programmi prestabiliti (48), così come del resto si verifica per l'Arma dei carabinieri e per la polizia di Stato.

Quanto alle infrastrutture mobili e in particolare al servizio trasmissioni nel 1986 è proseguito il potenziamento dei ponti radio e di apparecchiature per il sistema di supervisione della rete in ponte radio (49).

Anche gli investimenti nel settore dell'informatica hanno trovato realizzazione, nei limiti dello stanziamento (50) ed è stato possibile nello scorso anno ultimare il collegamento via terminale di tutti i comandi di nucleo, di gruppo, di compagnia con il comando generale e con la banca dati del Corpo, collegata a sua volta con quella dell'Anagrafe tributaria, della polizia di Stato, delle camere di commercio e degli ispettorati della motorizzazione civile (51).

Gli interventi finanziari più cospicui nel settore delle infrastrutture mobili attengono alla formazione del parco navale ed aereo (capitolo 3105) e alla manutenzione dello stesso (capitolo 3106) e sono finalizzati alla disponibilità di un apparato strumentale e di strutture complesse che assumono rilevanza notevole per le esigenze operative della guardia di finanza.

---

(44) Si era trattato dei settori relativi all'addestramento (10 miliardi), al servizio trasmissioni (30 miliardi), all'informatica (10 miliardi), al casermaggio (6,5 miliardi) e all'equipaggiamento (8 miliardi).

(45) L'attribuzione a tale ministero degli indicati compiti era contenuta nell'art. 4 della legge n. 794 del 1984.

(46) Il Corpo dispone di 1.500 caserme e di 1.500 alloggi di servizio. Sul capitolo 3098, relativo al fitto di locali è stato impegnato nel 1986 il 96,2 per cento dello stanziamento di 10,5 miliardi.

(47) Vedasi i commi 4, 6 e 6 dell'art.9.

(48) Appare dubbio il fondamento della inclusione nella tabella A (relativa ai capitoli i cui stanziamenti possano essere integrati) dal capitolo 3225 concernente "contributi e sovvenzioni in favore di circoli e mense militari (6,5 miliardi lo stanziamento del 1986).

(49) Lo stanziamento di 9,3 miliardi del capitolo 3107 è stato quasi interamente impegnato.

(50) Lo stanziamento di 6 miliardi del capitolo 3128 è stato interamente impegnato.

(51) Alla fine del 1986 i personal computers a disposizione del Corpo erano 348.

Quanto alle spese relative al capitolo 3105 va peraltro rilevato un inadeguato dinamismo gestorio, connesso alla endemica formazione di cospicui residui, in qualche esercizio (1984) anche di stanziamento (52).

Più correnti risultano invece gli interventi a carico del capitolo 3106 e ciò anche in relazione alla natura della spesa (53).

#### 4. Beni e servizi strumentali

Come già posto in rilievo nelle precedenti relazioni, i procedimenti in materia contrattuale posti in essere dall'amministrazione risultano complessivamente più corretti che nel passato e ciò anche alla luce dell'attività di controllo. Ciò tuttavia non esime dal rilevare che anche nel 1986 sono emerse patologie, rilevanti sotto vari profili della struttura e del funzionamento dei contratti posti in essere.

Sono stati infatti riscontrati casi di omessa previsione contrattuale di penali o di errata applicazione delle medesime, mentre si è dovuta in altre fattispecie richiamare l'amministrazione sulla necessità che la proroga del contratto, ove ritenuta possibile e opportuna, trovi la sua fonte in una esternazione espressa e non in una forma tacita.

È stato anche rilevato il ritardo nel quale incorre l'amministrazione nell'emanazione dei provvedimenti approvativi di contratti attivi; questi sono stati 42 ed hanno originato entrate extratributarie per 2,4 miliardi circa (54).

Per quanto attiene ai contratti di locazione frequenti sono stati i casi di riconoscimento di debito e in particolare 98, per un importo di pagamenti di 3,2 miliardi (55), ciò che in non pochi casi è da rapportare in pratica alla nota crisi del mercato delle locazioni e alle gravi difficoltà che l'amministrazione incontra nella conclusione tempestiva del contratto (56).

Sotto altro profilo è stato osservato che non è ammissibile riconoscere effetti retroattivi alla domanda del locatore, relativa agli aumenti del canone correlati alle variazioni accertate dall'ISTAT, e che la volontà negoziale deve essere espressa in forma scritta, onde, in assenza della indicata domanda, non è consentito evincere la volontà del locatore da altri elementi.

È emerso in alcuni provvedimenti relativi alla locazione l'omesso parere del Consiglio di Stato e in altri è stata contestata la rinuncia del ministero a far valere la prescrizione biennale, ai sensi dell'articolo 6, ultimo comma della legge n. 841 del 1983, in materia di rimborso al locatore delle spese sostenute per la fornitura di servizi posti per contratto a carico del costruttore.

In tema di attività contrattuale va rilevata ancora la vetustà dei capitoli vigenti, non più rispondenti alle esigenze attuali dell'amministrazione, che sotto il profilo economico sono più rilevanti sul versante delle forniture che non delle opere pubbliche.

A tale riguardo si fa rinvio ai dati e alle relative problematiche esposte nel successivo paragrafo 6 in ordine all'applicazione della convenzione stipulata nel 1983 con la SOGEI per l'attuazione di programmi di

---

(52) I pagamenti effettuati nel 1986 per 16,5 miliardi hanno riguardato la competenza soltanto per 17 milioni. Lo stanziamento di 14 miliardi è stato interamente impegnato. I residui, pari a 27 miliardi circa all'inizio del 1986, alla fine dello stesso sono passati a 22,4 miliardi. Per espressa disposizione di legge (cfr. art. 5 comma 4 della legge di bilancio) le spese del capitolo 3105 non impegnate alla chiusura dell'esercizio possono esserlo in quello successivo.

(53) Sono stati effettuati pagamenti per 28,3 miliardi, dei quali 17,7 miliardi in conto competenza risultata di 32 miliardi.

(54) Gli indicati contratti di competenza dell'Amministrazione centrale hanno riguardato in particolare per 1,77 miliardi 22 alienazioni, per 489,5 milioni 11 concessioni, per 70 milioni 6 transazioni.

(55) La direzione generale del contenzioso vi ha fatto il maggior ricorso (n. 30 per oltre un miliardo) e le varie fattispecie sono all'esame della Procura generale della Corte.

(56) Allo scopo di contenere i ritardi la Direzione generale delle dogane con circolare del 19 dicembre 1986 ha segnalato la necessità alle intendenze di finanza che le trattative per i rinnovi delle locazioni siano iniziate con congruo anticipo rispetto alle scadenze.



automazione e per il funzionamento dei centri di servizio; in particolare si richiamano la peculiarità, ivi sottolineata, in tema di anticipazioni (57) e di meccanismi previsti per la quantificazione del corrispettivo della società, secondo apposite tariffe giornaliere e sistemi di aggiornamento delle medesime.

In taluni casi poi è stato rilevato l'ingiustificato frazionamento dei lavori finalizzati all'elusione del limite di importo di 150 milioni, previsto per i servizi in economia dal recente apposito regolamento, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 1984, n. 721.

Anche il ricorso all'atto aggiuntivo non è risultato sempre corretto essendo stata utilizzata tale procedura anche per l'affidamento di nuovi lavori.

Quanto alla revisione prezzi, che trova qualche applicazione limitatamente ai contratti di forniture e di prestazioni di servizi stipulati dalla Guardia di finanza, l'applicazione di tale istituto è stata rapportata in genere al periodo compreso tra la data dell'offerta definitiva della ditta e quella dell'approntamento delle operazioni di collaudo ed è stata limitata al 90 per cento del costo dei beni o dei servizi, restando così escluso l'utile industriale (10 per cento).

Nel decorso esercizio i provvedimenti relativi alla revisione prezzi emanati dalla Guardia di finanza sono stati 32 (1,2 miliardi circa l'importo).

In relazione alla materia delle concessioni di beni pubblici, anche nel 1986 sono emerse anomalie concernenti sia i provvedimenti concessivi che i connessi disciplinari o contratti. Non sempre infatti sono risultate motivate le stesse concessioni (58), talora i rinnovi sono stati disposti con effetto retrattivo e frequenti sono risultati i casi di esecuzione di fatto dei rapporti concessori (59).

Sotto il profilo della dimensione finanziaria del contratto, va segnalato il rinnovo della convenzione tra il ministero e l'A.C.I. per la riscossione e il riscontro contabile delle tasse automobilistiche relative al periodo 1987-1995; l'importo complessivo è stato di 466,8 miliardi circa (60).

Al riguardo la Corte ritiene di segnalare le considerazioni di merito espresse dal Consiglio di Stato nella prescritta sede consultiva in ordine alla dubbia economicità della convenzione e alla necessità che siano ultimati gli studi per un diverso e meno costoso sistema di riscossione dei tributi automobilistici.

Sotto tale riflesso va considerato l'obbligo, previsto nell'articolo 8 della convenzione, concernente la prevalente utilizzazione da parte dell'A.C.I. del servizio dei conti correnti postali, attualmente automatizzato per intero. Un eventuale scambio di supporti magnetici dei dati effettuati direttamente tra amministrazione postale e ministero delle finanze renderebbe perciò di dubbia utilità l'intermediazione dell'A.C.I. (61).

Nel 1986 ha assunto poi particolare rilievo l'attività negoziale posta in essere dal ministero ai fini della prosecuzione del programma di costruzione dei centri di servizio. dopo quelli di Roma e Milano da tempi attivati e quelli di Bari, Venezia e Pescara in corso di realizzazione.

In tale quadro sono state stipulate e approvate due convenzioni con il Consorzio di edilizia finanziaria, società a prevalente partecipazione statale del gruppo ITALSTAT, con onere a carico del capitolo 7904.

Per il centro di Servizio di Torino sono stati impegnati 80,2 miliardi e per quello di Palermo 71,4 miliardi circa (62).

---

(57) A carico dello stanziamento recato dal capitolo 4671 gli importi anticipati per i centri di servizio sono stati 14,9 miliardi e a carico del capitolo 6041, relativamente al programma di automazione, 110,5 miliardi.

(58) La necessità della motivazione si ricollega al contenuto stesso del provvedimento che sottrae un bene alla collettività.

(59) Le indicate anomalie hanno costituito oggetto di procedimenti istruttori di controllo relativi a vari atti emanati dagli organi dell'amministrazione finanziaria, anche periferici (in particolare della Lombardia).

(60) L'onere previsto è stato di 56 miliardi per ciascuno degli anni dal 1989 al 1995, di 74,5 miliardi per il 1988 e di 53 miliardi per il 1987.

(61) In materia dei rapporti tra amministrazione finanziaria e ACI sono pendenti presso la I Sezione giurisdizionale della Corte giudiziari relativi al controverso obbligo della corresponsione di interessi da parte dell'ente in relazione alla sfasatura temporale tra la percezione del tributo e il versamento del medesimo.

(62) In data 22 dicembre 1986 sono stati emanati i decreti per l'approvazione delle convenzioni.

Al riguardo si fa rinvio ai dati e alle considerazioni esposte nel successivo paragrafo 6, trovando gli interventi in esame la propria disciplina di finanziamento nell'articolo 7, primo comma lettera a) del decreto legge n. 688 del 1982, relativo al potenziamento dell'amministrazione finanziaria (63).

Anche nel decorso esercizio intensa è stata l'attività contrattuale con il consorzio nazionale degli esattori e ciò in relazione alla cadenza annuale delle convenzioni dirette alle rilevazioni statistiche effettuate dall'ente sulle dichiarazioni dei contribuenti, concernenti l'IRPEF, l'IRPEG, l'ILOR e l'IVA, nonché sui pagamenti dell'imposta di registro sui canoni di locazione.

L'importo complessivo delle 10 convenzioni è stato di 73,8 miliardi (64).

In relazione al carattere annuale delle convenzioni stipulate con l'indicato consorzio è auspicabile che in sede di normativa delegata, ai sensi della legge, più volte citata, n. 657 del 4 ottobre 1986 in materia di riscossione, siano disciplinati secondo obiettivi di maggior snellezza operativa siffatti adempimenti.

Del resto nell'articolo 2, primo comma lettera c) di detta legge di delega è previsto l'adeguamento di detto consorzio per il raggiungimento delle finalità in atto perseguite.

##### 5. Profili di attività istituzionale

Il 16,5 per cento dei pagamenti complessivi del ministero risulta destinato nel 1986 al sistema esattoriale.

In particolare le spese per gli aggi di riscossione (capitolo 4667) sono state pari a 2.036 miliardi, cui vanno aggiunti 72,7 miliardi circa per integrazioni e indennità d'aggio (capitolo 4666), per un importo totale di 2.113,2 miliardi.

Tale consistente onere sopportato dallo Stato per assicurare la riscossione delle imposte dirette, che del resto non ha caratterizzato solo il 1986 (65), è prevedibile potrà in avvenire assumere una minore consistenza e ciò per effetto della legge 4 ottobre 1986, n. 657, esaminata nei precedenti paragrafi 1 e 3 sotto il profilo organizzativo del ministero.

Quale sarà in concreto in base alla normativa delegata prevista da tale legge l'articolato meccanismo di determinazione del corrispettivo spettante ai concessionari del servizio della riscossione è stabilito da specifici criteri direttivi che vanno sottolineati.

In particolare è prevista la sostituzione dell'aggio con una commissione (entro limiti minimo e massimo) in ordine alla riscossione dei tributi mediante versamenti diretti; questi, per effetto della riforma tributaria del 1973, costituiscono infatti la parte rilevante dell'ammontare complessivo delle esazioni esattoriali e si sostanziano in attività "di sportello", (66).

---

(63) Si ricollegano invece al sesto comma dello stesso articolo 7 gli interventi per l'automazione dei centri di servizio con imputazione degli oneri a carico del capitolo 4671.

(64) Sul capitolo 4654 sono stati impegnati 47,8 miliardi, sul capitolo 6041 l'impegno è stato di 12,9 miliardi circa, di 9,3 miliardi sul 4671 e di 3,8 miliardi sul capitolo 3855.

(65) Il capitolo 4667, figura per la prima volta nel bilancio nel 1980, ma rappresenta oneri che anche negli anni precedenti sussistevano a carico dello Stato, sebbene non contabilizzati. L'importo di tale capitolo indica infatti le somme che il ministero versa in conto entrata corrispondentemente alle somme ritenute dagli esattori a titolo di aggio in sede di versamento delle riscossioni (dal 1974 non sono più a carico dei singoli contribuenti gli oneri relativi alle specifiche riscossioni, in base all'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 603 del 1973). Gli importi dei pagamenti sul capitolo 4667 sono così risultati: 490 miliardi (1980), 386 miliardi (1981), 605 miliardi (1982), 1.032 miliardi (1983), 1.988 miliardi (1984). Nel 1985, come precisato nella precedente relazione, non furono effettuati pagamenti a carico dello stanziamento di 964 miliardi che risultano invece pagati, in conto residui, nel consuntivo del 1986.

(66) Sotto tale aspetto opportunamente è stato stabilito, con la norma contenuta nell'articolo 5, comma 2 della legge, che la misura di detta commissione sarà uguale per i versamenti diretti effettuati sia presso un'azienda di credito che presso un concessionario del servizio di riscossione. È auspicabile che il livellamento avvenga sulla base del compenso fissato per le prime, attualmente stabilito nel limite minimo di lire 3.200 e in questo massimo di lire 100.000 per ogni operazione.

L'innovazione si qualifica positivamente poi anche per la sua idoneità a ridurre le consistenti entrate connesse alle situazioni di rendita esattoriale usufruita dalle esattorie localizzate in zone ad alta concentrazione di riscossioni mediante versamenti diretti; questi infatti, pur non comportando notevoli costi e certo alcun rischio imprenditoriale, sono tuttavia remunerati ancora mediante aggio, sia pure ridotto rispetto alle altre più costose prestazioni esattoriali.

Anche in relazione alle riscossioni connesse a pagamenti effettuati volontariamente dai contribuenti in ordine ai tributi iscritti a ruolo il corrispettivo del concessionario sarà adeguato al costo, desunto dalle spese affrontate e non dagli oneri (inesistenti) per versamenti connessi all'obbligo del "non riscosso per riscosso".

Soltanto per il corrispettivo delle riscossioni coattive ne è prevista la commisurazione in misura percentuale.

La nuova disciplina in base a tali meccanismi è destinata non solo perciò a porre termine all'attuale ingiustificato e superato sistema di remunerazione ad aggio, che si è rivelato del resto fonte di gravi distorsioni, ma a razionalizzare e a ridurre conseguentemente l'onere a carico del bilancio dello Stato.

A tale obiettivo risulta altresì ispirato l'ulteriore criterio, per il quale nella determinazione del compenso relativo alle riscossioni coattive, stabilito in misura percentuale delle somme riscosse coattivamente, si terrà conto anche "dell'ammontare medio delle esecuzioni fruttuose".

In tal modo il concessionario sarà tenuto ad attivarsi nella realizzazione del credito d'imposta sperando tutti i tentativi possibili, senza limitarsi, come è successo finora, in vari casi, alle procedure coattive dei beni immediatamente acquisibili.

Si richiamano al riguardo le considerazioni espresse dalla Corte nella precedente relazione (67) originate dal controllo dei provvedimenti relativi alla restituzione alle esattorie delle imposte riconosciute inesigibili.

Anche dai rendiconti esaminati nel 1986 scarsa è risultata la cura posta dagli uffici finanziari competenti nell'esame delle richieste degli esattori in ordine agli indicati rimborsi, non sempre corredate da idonea documentazione e carenti in taluni casi di quella più elementare (68).

La complessiva situazione di scarsa diligenza, oltre che degli uffici finanziari, specialmente degli esattori in ordine alla concreta iniziativa diretta al soddisfacimento coattivo del credito d'imposta è del resto sottolineata anche dal SECIT nella relazione sull'attività svolta nel 1985 (69).

La razionalizzazione del costo pubblico della riscossione è stata ricollegata altresì al previsto obiettivo dell'equilibrio economico delle imprese concessionarie del servizio, in atto fortemente compromesso nelle aree economicamente depresse e sottosviluppate.

A tal fine sono stati previsti appositi criteri, diretti, a realizzare oltre che l'ampliamento del contenuto del servizio da affidare in concessione, secondo quanto già anticipato nei precedenti paragrafi 1 e 3 (70),

(67) Cfr. vol. II° pagina 228.

(68) Trattasi cioè dei certificati camerali delle società dichiarate irreperibili, delle copie delle sentenze dichiarative di fallimento, dei verbali di polizia tributaria relativi alla nullatenenza di persone fisiche o di società etc.

(69) "Si è constatato che il recupero coattivo del debito tributario è avvenuto nei soli limiti dei beni immediatamente acquisibili e nei soli confronti di contribuenti facilmente reperibili. Per contro, di fronte alla necessità di reiterare le ricerche del debitore, di pignorare beni situati in ambiti territoriali ricadenti nella competenza di altre esattorie o di aggredire giudizialmente fraudolenti atti di vendita, l'azione esattoriale si è arretrata e si è tradotta nella richiesta di sgravio presentata agli uffici. Peraltro, una volta ottenuto il rimborso, l'interesse dell'esattore a perseguire il debitore di imposta si riduce o si annulla traducendosi in un'amnistia di fatto nei confronti di cittadini che devono collocarsi, in ogni caso, fra i meno meritevoli" (pag. 89).

(70) Trattasi in particolare di tutta la riscossione coattiva dell'intera imposizione indiretta.

anche l'estensione della competenza territoriale di ogni concessione, coincidente di norma con il territorio di una o più province, e la esclusione delle persone fisiche dal novero dei possibili soggetti destinatari della concessione (71).

Le indicate novità in ordine alla competenza per materia e per territorio e le misure previste per eliminare la attuale polverizzazione delle strutture esattoriali dovrebbero perciò nella prospettiva dell'equilibrio economico della gestione da parte dei concessionari della riscossione porre fine a quell'ulteriore costo pubblico del sistema esattoriale costituito dalla corresponsione della integrazione d'aggio agli esattori che non abbiano realizzato determinati livelli minimi di introiti (72) o, in via alternativa, la corresponsione della indennità annuale sostitutiva dell'integrazione d'aggio (73).

L'ammontare dei pagamenti a tale titolo sullo stanziamento del capitolo 4666, risultati, come già indicato, 77,2 miliardi circa nel 1986, ha raggiunto il livello massimo (+ 270 per cento rispetto al 1985) in tutto il periodo della sua operatività che ha inizio nel 1975 (74).

Dovrebbe altresì essere liquidata la società esattorie vacanti (S.E.V.) prevista con la legge 4 agosto 1977, n. 524, e costituita obbligatoriamente, dal consorzio nazionale degli esattori (titolare di tre quarti delle azioni) e da altre esattorie (75).

L'operatività nel 1987 di detta società e dell'intero sistema esattoriale comprensivo delle misure di sostegno innanzi indicate, si ricollega ad apposito provvedimento legislativo d'urgenza (decreto legge 16 aprile 1987, n. 142) reiterativo di altri due non convertiti (76) e la Corte auspica che quello in corso sia l'ultimo anno nel quale operi la normativa ponte emanata annualmente dal 1984, in attesa dell'attuazione della delega legislativa per la disciplina del servizio della riscossione dei tributi.

Il settore dei rimborsi impegna in rilevante misura la forza operativa dell'Amministrazione, come già accennato nel paragrafo 1, ove sono stati prospettati opportuni interventi legislativi diretti a ridurre l'entità del fenomeno e i conseguenti ritardi, mediante l'eliminazione delle più rilevanti cause.

Nel corso del 1986 dall'esercizio del controllo dei rendiconti sono emersi ulteriori conferme dell'arretrato formatosi in materia (77) che assume rilevanza maggiore per le imposte dirette e per l'IVA.

Quanto alle prime, la razionalizzazione del sistema potrebbe comportare l'abolizione dell'inoltro al comune da parte degli uffici finanziari della copia del modello 740 (78) l'estensione delle procedure di

---

(71) Trattasi delle agenzie di credito, delle apposite società per azioni con capitale interamente versato non inferiore a 1 miliardo e delle società cooperative, (con capitale stabilito nella identica misura minima di un miliardo) che siano già titolari di gestioni esattoriali. Possono far parte delle società per azioni oltre agli istituti di credito anche persone fisiche.

(72) La materia, originariamente disciplinata con l'articolo 32 del d.P.R. n. 603 del 1973 è stata poi regolata dall'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 954 del 1977 anche con riguardo a siffatti livelli minimi, (individuati nell'ammontare dell'aggio medio annuo percepito dalle singole esattorie nel triennio 1974-1976) e a taluni limiti quantitativi introdotti in ordine all'entità dell'integrazione.

(73) Tale beneficio è rapportato alla minore somma degli aggi riscossi della singola esattoria rispetto al costo del personale in un certo anno di riferimento, maggiorato dell'aliquota del 20 per cento a titolo di spese generali.

(74) I pagamenti complessivi sul capitolo 4666 sono stati uguali a 5,4 milioni (1975), 359,2 milioni (1976), 958,9 milioni (1977), 3 miliardi circa (1978), 11,3 miliardi circa (1979), 10,11 miliardi (1980), 15,4 miliardi (1981), 23,2 miliardi (1982), 17,7 miliardi (1983), 38,2 miliardi (1984) e 28,6 miliardi circa nel 1985.

(75) Nel 1985 la S.E.V. ha gestito 259 esattorie abbandonate in passato dagli esattori e non collocate. Sul riconoscimento alla S.E.V. del beneficio dell'indennità annuale sostitutiva dell'integrazione d'aggio, cfr. sezioni riunite n. 469 del 20 novembre 1985.

(76) Decreto legge 22 dicembre 1986, n. 881 e 13 febbraio 1987, n. 23

(77) Il centro di servizio di Roma nel 1986 ha completato la liquidazione dei crediti per imposte dirette relative al 1982 mediante l'emissione di 3 miliardi di vaglia (1,17 miliardi).

(78) A tal fine l'anagrafe tributaria potrebbe trasmettere ai comuni i supporti magnetici contenenti tutti i dati dei modelli 740, in atto trasmessi dagli uffici e dai due centri di servizio con una complessa e onerosa operazione manuale di ordinamento, dopo che sia stata ultimata la fase del controllo delle dichiarazioni.

automazione dei rimborsi ILOR, ora limitate agli altri due tipi di imposte dirette, la possibilità per i sostituti d'imposta (che si avvalgono di strumenti automatici per la gestione di paghe e stipendi) di presentare direttamente su supporto magnetico gli allegati ai modelli 770, e la riduzione da 10 a 5 anni dell'obbligo della conservazione delle dichiarazioni, con vantaggi in tema di utilizzazione degli spazi e di riduzione dei costi per archiviazione.

Sul capitolo 4769 sono stati accreditati alle intendenze di finanza fondi per 2.169,6 miliardi, dei quali 922 miliardi in conto residui, per l'erogazione delle restituzioni e dei rimborsi relativi a imposte dirette.

Quanto al comparto IVA, l'Amministrazione solo in parte ha aderito alla richiesta della Corte, formulata ai sensi dell'articolo 16 del testo unico n. 1214 del 1934, al fine di acquisire informazioni e dati in tema di rimborsi.

È risultato, ad ogni modo che nel 1984 sono state presentate 202.363.000 domande di rimborso per un ammontare di 8.965 miliardi, mentre nel 1985 tale importo è aumentato a 9.035 miliardi ed è diminuito per contro il numero delle domande (186.690.000).

L'entità dei rimborsi complessivi effettuati per 4.389 miliardi nel 1984 e per 4.891 miliardi nel 1985, mentre si colloca, rispettivamente, perciò sul 48,9 per cento e sul 54,13 per cento degli importi richiesti pone in rilievo che nei due indicati anni il debito dello Stato per rimborsi IVA si è accresciuto di 8.720 miliardi (4.576 miliardi per il 1984 e 4.144 miliardi per il 1985).

L'indicata situazione debitoria non va perciò sottovalutata e nelle competenti sedi politiche era stata stimata nel 1985 fra i 15.000 e i 17.000 miliardi complessivi (79).

Tuttavia non assumono rilevanza soltanto l'entità di detto "debito sommerso" dello Stato destinato annualmente ad aumentare,(80) ma altresì l'esistenza del reale fondamento giuridico delle singole richieste di rimborso, e quindi la correttezza delle procedure di definizione poste in essere.

A tal riguardo va però ricordato come con l'articolo 38 bis del decreto del presidente della Repubblica n. 633 del 1973 è stabilito che, trascorsi due anni dalla data di presentazione della dichiarazione annuale, ove non sia stato notificato avviso di rettifica o di accertamento i rimborsi devono essere eseguiti entro tre mesi dalla scadenza di detto termine. Se poi è attivata la procedura accelerata mediante presentazione di una cauzione della durata di due anni, l'indicato biennio è destinato a essere ridotto. In ogni caso, pertanto, l'effettuazione dei rimborsi è condizionata dall'attività di rettifica e di accertamento dell'ufficio solo in via eventuale.

Le generali carenze organizzative e strutturali dell'Amministrazione finanziaria non consentono in sostanza né la puntuale verifica delle dichiarazioni effettuate dai contribuenti, né il controllo delle richieste dirette ad ottenere concrete prestazioni finanziarie da parte dello Stato, sia pure a titolo di rimborso.

Anche le verifiche di tali richieste infatti vanno inquadrare nell'ambito della programmazione dei controlli, prevista dalla legge n. 146 del 1980 e articolata secondo appositi annuali decreti ministeriali in relazione alla concreta capacità operativa dei singoli uffici, come stabilito dalla legge stessa.

In sede di precisazioni formulate in riscontro ad ordinanze istruttorie della Iª sezione giurisdizionale della Corte dirette all'acquisizione della più ampia documentazione possibile dei conti giudiziali, resi dai contabili degli uffici IVA, che effettuano i rimborsi con i fondi della riscossione, l'Amministrazione ha sostenuto che i rimborsi IVA sono dovuti "ex lege" e rimessi solo per gli aspetti procedurali al potere discrezionale del direttore dell'ufficio in presenza di una documentata richiesta presentata dagli interessati, senza che sia necessario il preventivo accertamento della sussistenza del credito vantato nei confronti dello Stato nonché della legittimazione attiva del creditore.

---

(79) Si veda il resoconto dell'intervento del ministro delle finanze presso la commissione del Senato, svolto in sede di audizione preliminare all'esame del bilancio dello Stato per l'anno 1986 in data 3 ottobre 1985.

(80) Con circolare del 13 dicembre 1986 la Direzione generale delle tasse ha informato gli uffici IVA, dando risposta a vari quesiti formulati, che in mancanza di una specifica previsione il regime prescrizione dei crediti d'imposta si fonda sulla regola generale della prescrizione ordinaria decennale prevista nell'articolo 2.946 del codice civile.

È emerso altresì che l'Amministrazione non ritiene di far ricorso né agli strumenti istruttori previsti dall'articolo 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 né all'attivazione del potere autonomo di iniziativa degli uffici IVA per l'accertamento della regolarità delle dichiarazioni di rimborso.

Quanto all'attuazione dei controlli programmati fissati con decreto ministeriale del 16 dicembre 1985 (81) dai dati contenuti nella unita tabella 2 emerge in materia di imposte dirette, che a fronte di n. 273.939 di controlli programmati quelli realizzati sono stati 228.592 con una diminuzione rispetto al dato del 1985 (n. 230.626, cui si aggiunsero 19.429 controlli non programmati concernenti ritenute alla fonte, per un totale di 250.055).

I conseguenti accertamenti notificati sono stati 177.827 (176.333 nel 1985) per una maggiore imposta accertata di 2.356,5 miliardi (1.597,4 miliardi nel 1985).

Al di là del numero dei controlli eseguiti, che risultano in regresso rispetto sia a quelli programmati per il 1986 sia a quelli eseguiti nel 1985, va sottolineato l'incremento non tanto degli accertamenti notificati quanto specialmente della maggiore imposta accertata (+ 32,2 per cento rispetto a quella del 1985), il che denota una più rispondente scelta delle situazioni controllate.

Peraltro merita di essere sottolineato l'importo medio (per maggior imposta) di 13,2 milioni, relativo ad ogni accertamento notificato. Tale dato induce a prefigurare quale sarebbe il maggior afflusso delle entrate, se le condizioni delle strutture dell'amministrazione finanziaria fossero nella condizione di assicurare un volume accettabile di accertamenti notificati (13.200 miliardi, in base ad un milione di accertamenti notificati).

Ove fossero considerati in particolare l'IRPEG e l'entità del relativo importo medio per maggiore imposta (57,6 milioni), risulterebbe quantificato in 4.320 miliardi l'ammontare complessivo di detta maggiore imposta in base ad una ragionevole quintuplicazione della attuale massa degli accertamenti notificati.

Quanto poi alle verifiche contabili esterne, il dato contenuto nella tabella 3 evidenzia che ne sono state eseguite solo 824 delle 1.144 programmate (82) (72 per cento) e specialmente che esse rappresentano solo lo 0,3 per cento di tutti i controlli eseguiti.

I dati complessivi delle tabelle n. 2 e n. 3, posti a raffronto con la "platea" dei contribuenti, accresciutasi enormemente per effetto della riforma tributaria da 4-5 milioni a 23 milioni di unità, sono da soli emblematici, pertanto, della sproporzione tra mezzi e obiettivi della nostra politica tributaria. L'evidente inadeguatezza di tali mezzi è stata esaminata ampiamente sotto il profilo organizzativo nel paragrafo terzo, al quale si rinvia.

## 6. Interventi per il potenziamento delle strutture dell'Amministrazione finanziaria

### 6.1 Premessa

Scopo del presente paragrafo è quello di esporre i dati relativi all'attuazione della normativa diretta — nel quadro nella lotta all'evasione fiscale — al potenziamento delle strutture dell'Amministrazione finanziaria, in applicazione dell'articolo 7 del decreto legge 30 settembre del 1982, n. 688, convertito con modificazioni nella legge 27 novembre del 1982, n. 873, (integrato dall'articolo 4, comma ventesimo del decreto legge 19 dicembre del 1984 n. 853, convertito, con modificazioni, nella legge 17 febbraio del 1985, n. 17).

Lo stanziamento originario era stato di 1.486 miliardi complessivi per il periodo 1983-1987, dei quali 626 miliardi per il 1983 e 215 miliardi per ciascuno degli anni dal 1984 al 1987.

L'indicato importo è stato successivamente incrementato di 65 miliardi — ed è divenuto perciò di 1.551 miliardi — per effetto della corrispondente autorizzazione di spesa recata dall'articolo 4, comma ventesimo del citato decreto legge n. 853 del 1984 (10 miliardi per il 1985, 20 miliardi per il 1986 e 35 miliardi per il 1987).

(81) Cfr. G.U. n. 300 del 21 dicembre 1985

(82) È da sottolineare che nell'ambito dell'ispettorato di Napoli le verifiche eseguite hanno superato quelle programmate.

Nel menzionato articolo 7 figurano, al primo comma, stanziamenti per 496 miliardi e, in particolare, per 300 miliardi concernenti acquisto o costruzione (diretta o mediante concessione) di fabbricati per nuove sedi di uffici centrali e periferici e per alloggi di servizio del personale ministeriale e doganale di confine (capitolo 7904), nonchè spese correnti, previste nello stesso primo comma, alle lettere b) e c) per 196 miliardi.

Trattasi di stanziamenti diretti alla esecuzione di lavori di manutenzione, ristrutturazione, adattamento e ammodernamento degli immobili e degli impianti degli uffici centrali e periferici; acquisto di apparati tecnici e attrezzature; lavori di installazione occorrenti per la realizzazione delle misure di sicurezza; acquisto e noleggio di mezzi tecnici, arredi attrezzature e apparecchiature anche meccanografiche ed elettroniche; fornitura di materiali di consumo e di servizi (capitoli: 1103, 1104, 3093, 3095, 3101, 3131, 3467, 3862, 3863, 4300, 4673, 4674, 5394, 5395, 6048 e 6418).

Con il sesto comma dello stesso articolo 7 sono stati stanziati 990 miliardi, da utilizzare, ai sensi del secondo comma dello stesso articolo, per la stipulazione di convenzioni ai fini della prosecuzione della conduzione tecnica del sistema informativo e per il completamento e l'esecuzione di nuove realizzazioni del sistema stesso; lo stanziamento di 65 miliardi recato dal citato decreto legge n. 853 del 1984 — integrativo dei cennati 990 miliardi — è stato finalizzato esclusivamente alla realizzazione del programma di automazione del catasto edilizio urbano (capitolo 6041).

Va sottolineato che nel decreto legge n. 688 del 1982 manca la consueta specifica disposizione indicativa dei mezzi di copertura della spesa, quanto meno di quella relativa al 1983 (626 miliardi).

Sebbene con lo stesso decreto legge n. 688 (articoli 1-6) siano stati disposti vari aumenti di imposta (83), la Corte ritiene tuttavia di porre ugualmente in rilievo la esigenza che siano sempre indicati i mezzi di copertura delle nuove o maggiori spese, ribadendo in tal modo considerazioni già svolte nelle precedenti relazioni.

Una formale clausola di copertura della spesa invece è presente nel successivo decreto legge n. 853 del 1984, e in particolare nel comma ventottesimo dell'articolo 4, ove è fatto riferimento alle maggiori entrate derivanti da altre disposizioni autorizzative di aumenti di taluni tributi, previsti nello stesso decreto legge.

Quanto agli organi ministeriali responsabili delle indicate spese, va sottolineato che quelle d'investimento (categoria 10<sup>o</sup>), previste nella lettera a) del primo comma, sono di competenza della direzione generale del demanio (capitolo 7904), quelle indicate nel secondo comma competono alla direzione generale dell'organizzazione dei servizi tributari (capitolo 6041), mentre all'utilizzo degli stanziamenti, ai sensi del primo comma lettere b) e c) dell'articolo 7, hanno provveduto diverse direzioni generali (84).

## 6.2 Risultanze contabili della gestione della spesa

Va premesso che l'ambito temporale ai fini della iscrizione della spesa relativa agli interventi indicati nel primo comma dell'articolo 7 (500 miliardi) era stato inizialmente fissato in un anno (1983).

Detto importo peraltro — in ragione delle effettive capacità di spesa dell'Amministrazione — è risultato iscritto nel bilancio 1983 solo per 440 miliardi e successivamente è stato ridotto a 310 miliardi per effetto dell'articolo 21, primo comma del decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni nella legge 638 del 1983, nel quale è stata prevista l'utilizzabilità della quota differenziale di 190 miliardi nell'esercizio 1984.

(83) Trattasi dell'IRPEG, dell'imposta di fabbricazione di diversi prodotti (e in particolare delle benzine speciali e di altri prodotti petroliferi, del gas metano, della birra) e della sovrainposta di confine degli stessi prodotti. A fronte di una maggiore spesa di 636 miliardi prevista con il decreto legge n. 688 per il 1983, va constatato che solo l'incremento del gettito IRPEG è stato nel 1983 di 1.445,9 miliardi in termini di versamenti di competenza (1.802,3 miliardi è risultato l'incremento del gettito IRPEG in termini di accertamenti).

(84) Trattasi della Direzione generale affari generali e del personale (capitoli 1103, 1104), della guardia di finanza (capitoli 3093, 3095, 3101 e 3131), della Direzione generale del catasto (capitolo 3467), della Direzione generale delle tasse (capitolo 3862, 3863), della Direzione generale del demanio (capitolo 4300), della Direzione generale delle imposte dirette (capitolo 4673, 4674), della Direzione generale delle dogane (capitolo 5394, 5395), della Direzione generale dell'organizzazione dei servizi tributari (capitolo 6048), e della Direzione generale del contenzioso (capitolo 6418).

Al fine poi di ovviare al passaggio ad economia della parte dello stanziamento dell'articolo 7, primo comma destinato a spese correnti, è stata stabilita la possibilità dell'impegno anche nel 1984 (legge n. 617 del 26 settembre 1984) e successivamente anche nel 1985 (articolo 19, comma sedicesimo, legge n. 887 del 1984) e, quanto all'autorizzazione di spesa quinquennale prevista nel sesto comma per gli interventi indicati nel secondo comma, con tale ultima legge è stata consentita l'utilizzazione (impegno) anche oltre l'esercizio di riferimento, purchè entro l'ultimo anno del quinquennio (1987).

In sostanza, con riferimento al primo comma, è risultato trasformato in biennale uno stanziamento originariamente previsto per uno solo anno e, per altro verso, da annuale è divenuta triennale l'utilizzazione dello stanziamento medesimo, e sono state rapportate in tal modo le previsioni normative alle effettive capacità di spesa dell'Amministrazione.

Limitatamente perciò agli interventi ai sensi dell'articolo 7, primo comma (lettere b e c) del decreto legge n. 688 la presente rassegna ha riguardo, quanto agli impegni, ad un periodo già concluso, mentre, per quanto attiene alle spese relative al primo comma, lettera a) e a quelle relative agli interventi considerati nel secondo comma dello stesso articolo 7, gli elementi di conoscenza sono necessariamente parziali; per queste ultime infatti è stato previsto un quinquennio (1983-1987) ai fini dell'utilizzazione dei relativi stanziamenti, e per le altre — che sono spese in conto capitale (categoria 10°) — com'è noto, l'impegno è possibile entro il terzo esercizio successivo a quello di iscrizione in bilancio (196 miliardi nel 1983 e 104 miliardi nel 1984, secondo quanto già indicato).

#### 6.2.1 Gestione dello stanziamento per spese d'investimento (articolo 7, primo comma, lettera a).

La somma di 300 miliardi iscritta nel capitolo 7904 per 196 miliardi nel 1983 e 104 miliardi nel 1984 risulta alla fine del 1986 ancora da utilizzare, in ragione di 74,3 miliardi (15 miliardi di residui di stanziamento non utilizzati entro il 31 dicembre 1986 sono passati ad economia, perchè iscritti in bilancio nel 1983).

Sul restante importo impegnato, di 152,6 miliardi d'altra parte, i pagamenti sono stati poco meno di 33,2 miliardi circa nel 1986 e 24,9 miliardi nel 1985.

Le somme impegnate entro il 1986 per l'acquisto o la costruzione di fabbricati da destinare a nuova sede di uffici finanziari centrali o periferici sono state circa 155,84 miliardi; quelle relative agli alloggi di servizio per il personale militare o per quello doganale di confine sono state pari a 12,89 miliardi. Gli impegni complessivi sono risultati perciò 168,73 miliardi.

In particolare, sono stati, utilizzati 77,4 miliardi per la progettazione e la costruzione in concessione del centro di servizio di Venezia da parte del Consorzio di edilizia finanziaria (CO.E.FIN. del gruppo ITAL-STAT) mediante convenzione del 22 giugno 1983 (16,79 miliardi i pagamenti).

Con altra convenzione stipulata nel 1984 con il predetto consorzio sono stati destinati 15,5 miliardi (pagati solo 5,78 miliardi) alla progettazione e alla costruzione degli uffici finanziari di Alessandria.

Nel 1985 sono stati complessivamente impegnati 9,2 miliardi circa mediante tre distinti contratti, stipulati con imprese diverse dall'indicato Consorzio.

In particolare, sono state acquistate un'area in Aosta — e ne è stata prevista la edificazione — da destinare ad alloggi per il personale doganale (2,7 miliardi gli impegni e 1,65 miliardi i pagamenti) ed altra area a Venezia Mestre per la costruzione di alloggi per il personale della Guardia di finanza (3,57 miliardi, dei quali pagati solo 714 miliardi). La sede dell'UTIF di Cagliari, da ultimo, è stata realizzata in una parte di fabbricato il cui costo è risultato di 2,9 miliardi, interamente pagati.

Al predetto Consorzio COEFIN è stata affidata nel 1986 in concessione la progettazione e la costruzione della sede del centro di servizio di Torino, con imputazione di 57,39 miliardi circa sullo stanziamento del capitolo 7904 (gli ulteriori 22,85 miliardi invece sono stati imputati sul capitolo generale relativo agli acquisti degli stabili e dei terreni e cioè il 7901).



Per l'acquisto di un immobile da destinare al centro operativo della Guardia di finanza di Milano sono stati utilizzati 2,65 miliardi, mentre ad alloggi del personale sono stati destinati due immobili, uno acquistato a Genova per il personale militare (4,69 miliardi) ed uno a Lucinico (Gorizia) per quello doganale (1,93 miliardi).

#### 6.2.2 Gestione degli stanziamenti di parte corrente previsti nell'articolo 7, primo comma (lettere b e c).

L'importo globale di 196 miliardi — ripartito in 16 capitoli amministrati da nove direzioni generali — è stato impegnato entro il 1985, quasi per un intero (solo 3,6 miliardi le economie, pari all'1,84 per cento circa) e ciò anche per effetto delle accennate norme dilazionatrici degli impegni.

Alla fine del triennio peraltro sono risultati pagamenti solo per il 36,88 per cento (72,3 miliardi) dell'indicato stanziamento di 196 miliardi.

Per quanto in particolare attiene agli interventi previsti nella lettera b), si dà atto che la destinazione, in base al bilancio, dei relativi 80 miliardi è risultata in effetti integralmente finalizzata all'attuazione di lavori concernenti la ristrutturazione, l'adattamento e l'ammodernamento di immobili e impianti nonché l'acquisto di apparati tecnici e di attrezzature.

Rilevante è stata l'aliquota attribuita alla direzione generale degli affari generali (34,4 miliardi) e a quella del demanio (16,28 miliardi), pari al 59,6 per cento.

L'utilizzazione effettiva dei cennati 80 miliardi non è stata completa, essendo emerse economie per 3,45 miliardi (4,3 per cento); tali risultanze hanno riguardato quasi per intero lo stanziamento del capitolo 1103 (2,9 miliardi), di competenza della direzione generale degli affari generali.

Ancor più sintomatico delle difficoltà operative delle attuali strutture dell'Amministrazione finanziaria è poi il dato relativo ai pagamenti, che sono stati nel triennio pari a 25,3 miliardi, corrispondenti perciò solo al 31,6 per cento dello stanziamento di 80 miliardi.

Anche in relazione agli interventi previsti nella lettera c) va posta in rilievo la conformità al dettato normativo della destinazione dei 116 miliardi ivi previsti, (trattasi dell'acquisto e del noleggio di mezzi tecnici da parte di sette direzioni generali per le esigenze degli uffici centrali e periferici, nonché dell'acquisto da parte delle stesse di arredi, attrezzature ed apparecchiature anche meccanografiche ed elettroniche, delle forniture di materiali di consumo e di servizi, compresi quelli inerenti all'automazione delle procedure: capitoli 1104, 3467, 3863, 4674, 5395, 6048 e 6418).

L'utilizzazione di detti fondi è stata quasi totale (solo 148 milioni le economie), mentre i pagamenti effettuati nel triennio sono risultati pari a 45 miliardi circa (38,8 per cento).

Va sottolineato che in sede di ripartizione delle risorse 50 miliardi, quasi interamente impegnati, sono stati destinati alle esigenze del catasto terreni (capitolo 3467), in considerazione delle particolari condizioni di arretratezza del medesimo.

I pagamenti a carico di detti 50 miliardi sono stati 17,75 miliardi fino al 1985 e 26,73 miliardi fino al 1986, (53,46 per cento).

I lavori sono stati eseguiti nei tempi prefissati nei contratti (le proroghe sono state rarissime e di esigua ampiezza) e in relazione all'entità dei pagamenti va anche tenuto presente che solo a collaudo espletato può essere erogato il 20 per cento trattenuto per garanzia.

L'indicato importo di 50 miliardi è stato utilizzato, limitatamente a 32,9 miliardi per operazioni di impianto meccanografico degli atti del nuovo catasto terreni e di aggiornamento dello stesso.

In particolare, sono stati stipulati 5 contratti, due con la società CERED per lavori di formazione di nuovi archivi magnetici da destinare al catasto terreni di uffici del Mezzogiorno, per un importo di 9,94 miliardi e gli altri 3 (21,9 miliardi circa) per le analoghe esigenze del centro-nord con la Nord Elettronica Dati e con il Consorzio nazionale per l'informatica. I pagamenti sono stati poco meno di 20 miliardi (60 per cento).

La residua aliquota di 16,9 miliardi dei 50 miliardi indicati è stata destinata all'aggiornamento cartografico e al rinnovo di apparecchiature obsolete (16,9 miliardi) e in particolare è stata utilizzata per rilievi di aggiornamento della cartografia catastale della provincia di Como (9,5 miliardi), per il potenziamento di centri catastali numerici (3,5 miliardi), per il potenziamento del parco strumenti topografici (1,65 miliardi) e per l'appalto diretto alla numerizzazione della cartografia catastale (2,2 miliardi).

Sull'intero importo di 16,9 miliardi — impegnato nel 1983 per 7,15 miliardi e nel 1984 per 9,7 miliardi — sono stati effettuati, rispettivamente, pagamenti per 3,93 miliardi e 2,82 miliardi, per un totale di 6,75 miliardi (40 per cento circa degli impegni).

#### 6.2.3 Gestione dello stanziamento relativo al sistema informativo e all'organizzazione dei centri di servizio (articolo 7 commi 2 e 6).

In data 29 aprile 1983 è stata stipulata con la SOGEI una convenzione, ai fini della prosecuzione (85) da parte di detta società della convenzione tecnica del sistema informativo per il funzionamento dell'anagrafe tributaria, nonché della esecuzione di completamenti e di nuove realizzazioni concernenti l'organizzazione dei centri di servizio mediante l'automazione dei servizi e delle procedure amministrative.

In particolare, in detta convenzione sono state previste, come prestazioni (a carico della Società) concernenti il sistema informativo, una vasta gamma di acquisizioni (apparecchiature elettroniche centrali e periferiche, reti di telecomunicazioni ai fini del collegamento di queste con quelle, macchine a schede, attrezzature speciali, materiali diversi, servizi ausiliari vari e di supporto necessari per il funzionamento del sistema informativo), nonché la realizzazione di specifici nuovi sviluppi dei sottosistemi già realizzati per il funzionamento della anagrafe tributaria (relativi all'archivio anagrafico, alle imposte dirette, all'IVA e all'imposta di registro).

Quanto ai centri di servizio, sono state dettagliatamente individuate le prestazioni a carico della SOGEI e le forniture specifiche, comprese quelle relative all'adattamento edilizio, le varie attrezzature e le diverse attività di assistenza tecnica all'Amministrazione (in tema di pianificazione delle singole fasi lavorative e di controllo delle medesime, di progettazione della lavorazione di documenti). Sono state altresì indicate le aree nelle quali realizzare la gestione automatizzata delle procedure (dichiarazioni di condono delle persone fisiche, dichiarazioni delle società, movimentazione dell'archivio storico delle dichiarazioni dei redditi, liquidazione delle dichiarazioni dei sostituti d'imposta, formazione di riepiloghi statistici, flussi informativi concernenti le ritenute d'acconto sui dividendi e il settore delle comunicazioni all'anagrafe tributaria).

Gli oneri finanziari previsti nella convenzione a carico dello stanziamento quinquennale di 990 miliardi sono stati pari a 722,8 miliardi, dei quali 539,37 miliardi per il sistema informativo e 183,42 miliardi per i centri di servizio.

Con successivo atto aggiuntivo (alla indicata convenzione) del 3 agosto 1984 è stata prevista la realizzazione di un progetto pilota — ultimato nel gennaio del 1987 — per l'automazione del catasto terreni, limitatamente alla regione Toscana, dell'importo di 14,6 miliardi.

---

(85) Tale convenzione è aggiuntiva rispetto a quella del 13 agosto 1976, stipulata per effetto del decreto legge 30 gennaio 1976, n. 8, convertito con modificazioni nella legge 27 marzo 1976, n. 60. Con tale decreto legge fu previsto per il funzionamento dell'anagrafe tributaria un sistema informativo, la cui attività e conduzione tecnica furono affidate a centri informativi da istituire nell'ambito delle direzioni generali delle imposte dirette, delle tasse e dell'organizzazione dei servizi tributari. Fu stabilito che la relativa gestione sarebbe stata attribuita ad apposita società specializzata (a prevalente partecipazione statale) mediante apposita convenzione. Fu all'uopo costituita nell'ambito del gruppo IRI la SOGEI, con la quale il ministero stipulò la convenzione del 13 agosto 1976. Accanto però ai cennati tre centri informativi gestiti dalla SOGEI nel ministero ne operano altri tre, gestiti direttamente dalle competenti branche dell'amministrazione (catasto, dogane e guardia di finanza).

La realizzazione e l'avviamento di ulteriori tre centri di servizio (a Bari, a Pescara e a Venezia) hanno costituito l'oggetto di un secondo atto aggiuntivo, dell'importo di 62,06 miliardi, stipulato il 26 febbraio 1985 (86).

Con imputazione quasi integrale sulla specifica autorizzazione triennale di spesa di 65 miliardi recata dal cennato articolo 4 del decreto legge n. 853 del 1984 (legge n. 17 del 1985) è stato quindi previsto, mediante l'atto aggiuntivo del 25 luglio 1985 dell'importo di 68 milioni, l'avvio della realizzazione del nuovo catasto edilizio urbano, e in particolare dell'archivio di base su supporto magnetico, nella prospettiva di far acquisire ad un apposito elaboratore elettronico tutto ciò che attualmente è documentato a macchina.

Con un ulteriore atto aggiuntivo del 4 ottobre 1985 sono stati utilizzati 45,9 miliardi per l'automazione delle conservatorie immobiliari, in base all'urgenza dell'attivazione delle procedure automatizzate del servizio ipotecario derivante dalle modifiche al libro VI del codice civile introdotte con la legge 27 febbraio 1985, n. 52.

Da ultimo, con l'atto aggiuntivo del 19 febbraio 1986 è stato previsto l'ampliamento della sede dell'Anagrafe tributaria e a tal fine sono stati impegnati 69,57 miliardi.

A fronte perciò dello stanziamento complessivo di 1055 miliardi (990 miliardi stanziati con il citato articolo 7, sesto comma del decreto legge n. 688 del 1982 e 65 miliardi con l'articolo 4 del decreto legge n. 853 del 1984) sono stati assunti impegni entro il 1986 per 983 miliardi circa (93,17 per cento) mediante la convenzione del 29 aprile 1983 e i successivi cinque ricordati atti aggiuntivi.

Nell'unita tabella n. 4 è rappresentata l'articolazione annuale dei vari impegni derivanti dalla convenzione e da detti atti aggiuntivi.

Va al riguardo precisato che in seguito ad apposite variazioni di 15,26 miliardi e 42,65 miliardi apportate ai piani tecnici di automazione, approvati dal Ministero, rispettivamente per il 1985 e per il 1986, sono stati effettuati correlativi impegni aggiuntivi per ulteriori 67,9 miliardi, onde entro il 1986 l'ammontare complessivo degli impegni per il sistema informativo è stato di 805,36 miliardi. Tale importo, accanto a quello relativo ai centri di servizio (245,45 miliardi) fa perciò ascendere il totale degli impegni, ai sensi dell'articolo 7, secondo comma del decreto legge n. 688, a 1050,82 miliardi (a fronte di 1055 miliardi di stanziamenti).

I pagamenti complessivi risultano di 782,3 miliardi, dei quali 656,35 miliardi relativi al sistema informativo e 125,96 miliardi ai centri di servizio.

Gli obiettivi più significativi conseguiti a tutto il 1986 riguardano:

- l'attribuzione del codice fiscale a circa 55 milioni di soggetti;
- l'automazione di tutte le principali procedure gestionali degli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del registro;
- la realizzazione dei centri di servizio di Roma e di Milano;
- la realizzazione del catasto terreni con le procedure di recupero dell'arretrato nell'aggiornamento degli atti catastali e con l'automazione degli uffici della Toscana;
- la realizzazione del catasto edilizio urbano con l'impianto degli archivi magnetici contenenti i dati degli atti catastali;
- l'automazione delle conservatorie dei registri immobiliari con l'attivazione di 7 uffici;
- l'automazione dei servizi della Scuola centrale tributaria;
- l'avvio dell'automazione del demanio con la costituzione degli archivi dei beni demaniali dello Stato.

Il sistema collega 3.000 terminali dislocati in oltre 1.000 uffici centrali e periferici del ministero delle finanze; il collegamento è esteso anche a 11 uffici e nuclei operativi della Guardia di Finanza.

---

(86) In particolare, tale atto aggiuntivo ha riguardato le procedure per l'assunzione del personale e l'attrezzatura delle sedi degli indicati tre centri di servizio. Per la realizzazione delle sedi medesime il ministro aveva affidato in concessione al consorzio COEFIN del gruppo IRI-ITALSTAT la costruzione delle relative strutture immobiliari, ai sensi dell'articolo 8, commi 7 e 8 della legge 24 aprile 1980, n. 146.

### 6.3 Considerazioni sulla gestione

Gli stanziamenti pluriennali in esame sono stati previsti in un contesto legislativo diretto alla adozione di misure urgenti in materia di entrate tributarie: queste costituivano nel quadro di una migliorabile efficienza fiscale una delle linee direttrici della manovra di bilancio per il 1983.

Con il decreto legge n. 688 del 30 settembre 1982 infatti sono stati disposti vari inasprimenti fiscali, come, precedentemente indicato.

Accanto a tali misure volte in via diretta ad aumentare le entrate dello Stato, con il decreto legge n. 688 è stata altresì tenuta presente — com'è dato leggere nella relazione governativa sul provvedimento, contenuta nell'atto Senato n.2040 — “l'esigenza di acquisire entrate in dipendenza dell'eliminazione delle sacche di evasione tributaria e del potenziamento funzionale degli uffici dell'Amministrazione finanziaria sia sul piano del rafforzamento infrastrutturale sia in quello dell'allineamento dei metodi e delle procedure alle tecnologie più avanzate e sofisticate”.

La finalità specifica delle già analizzate autorizzazioni di spesa contenute nell'articolo 7 del decreto legge ha perciò natura strumentale non solo rispetto alla “lotta alla evasione”, come espressamente enunciato all'inizio di detto articolo 7, ma altresì rispetto al perseguimento della manovra di bilancio mediante l'incremento delle entrate, ritenuto appunto dipendente dal potenziamento delle strutture dell'Amministrazione finanziaria.

A tale riguardo l'analisi delle varie spese autorizzate con l'articolo 7 induce a differenti considerazioni.

6.3.1 Sotto un primo profilo si sottolinea l'eterogeneità e l'episodicità di taluni interventi, previsti in un quadro di assenza completa di programmazione, (ancorché ad attuazione graduale), della ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria.

Vengono perciò in rilievo spese per interventi la cui previsione non dovrebbe essere ricollegata a leggi straordinarie — sebbene ricorrenti — ma alle normali congrue disponibilità annuali di bilancio, in ragione del loro carattere di normalità, come sono quelle relative all'acquisto o noleggio di arredi e attrezzature, alla fornitura di materiali di consumo o all'adattamento degli immobili e degli impianti degli uffici finanziari.

Sotto un opposto profilo vanno considerate poi le spese per interventi che hanno carattere straordinario e che non sono attuabili in un solo anno finanziario, onde esse andrebbero inquadrate in un programma organico e non affidate ad improvvise episodiche previsioni legislative; è il caso della realizzazione di nuove sedi di uffici finanziari e specialmente di quelli di più recente istituzione.

Ridotta è risultata inoltre l'efficacia delle risorse destinate con il decreto legge n. 688 al potenziamento delle strutture dell'Amministrazione finanziaria, nonostante la previsione del ricorso a procedure amministrative semplificate e derogatorie di discipline generali.

Ne sono al riguardo significativa conferma da un lato la deroga autorizzata nell'ottavo comma di detto articolo 7 rispetto alla normativa contenuta negli articoli da 3 a 9 della legge di contabilità di Stato in materia di contratti e per contro la già indicata cospicua entità di residui di stanziamento (74,3 miliardi), risultanti alla fine del 1986 sui 300 miliardi stanziati negli anni 1983 e 1984 per la realizzazione delle costruzioni e per l'acquisto degli immobili da destinare a sede degli uffici o ad alloggi di servizio.

E del resto è stato in precedenza sottolineato il duplice intervento del legislatore volto a consentire la possibilità dell'impegno delle spese correnti anche oltre l'esercizio di competenza, ciò che tuttavia non è valso a prevenire per qualche capitolo il passaggio ad economia di considerevole parte dello stanziamento (cfr. capitolo 1103).

In ordine poi alla ripartizione dell'importo previsto nelle lettere b) e c) del primo comma, la Corte già in sede di relazione sul rendiconto per l'esercizio 1983 ebbe a sottolineare che soltanto sette mesi dopo l'emanazione della legge di conversione il ministro del tesoro aveva potuto emanare, sulla base degli elementi predisposti dall'Amministrazione finanziaria, il decreto di ripartizione dello stanziamento tra le varie articolazioni operative del ministero interessato.

E l'indicato ritardo appare tanto più significativo, ove poi si tenga presente che la disciplina recata da detto decreto legge n. 688 riproduceva quella analoga del precedente decreto legge 31 luglio 1982, n. 486, non convertito in legge per la intervenuta scadenza dei termini costituzionali.

6.3.2 Quanto alla prevista autorizzazione di spesa della lettera c) del primo comma per esigenze di varia natura, ivi comprese anche quelle dell'automazione delle procedure e dei metodi operativi, vanno formulate considerazioni specifiche in ordine alla ristrutturazione del catasto.

È stata in precedenza sottolineata la consistente aliquota (50 miliardi) dello stanziamento complessivo di 116 miliardi, previsto nella lettera c) del primo comma dell'articolo 7, che in sede di ripartizione dei fondi è risultata destinata all'ammodernamento del catasto terreni.

Ma non va sottaciuta la esigua rilevanza di detta somma rispetto alle esigenze complessive di tale catasto e per altro verso va posta in rilievo l'assenza di un'articolata ed armonica programmazione finanziaria degli interventi diretti all'adeguamento dell'intero catasto.

È infatti al riguardo da considerare che le attuali strutture catastali sono ancora basate in gran parte su di un archivio affidato a supporto cartaceo, con il conseguente aggiornamento del catasto stesso mediante metodi manuali, nonostante la mole delle informazioni da immettervi, derivanti dalle variazioni che continuamente determina la rapida evoluzione della moderna società.

Mentre è di tutta urgenza la sistematica sostituzione dei supporti cartacei dell'archiviazione e della gestione delle informazioni catastali con supporti magnetici accessibili agli elaboratori elettronici, sono enormi i ritardi accumulati su tale versante, anche a motivo di una sostanziale carenza di finanziamenti e di interventi strutturali di riforma del settore.

Per quanto attiene al catasto terreni, si è già accennato che di recente è stato ultimato il progetto pilota, attuato in Toscana. In ciasun ufficio tecnico erariale di detta regione è stato infatti installato un centro di automazione del catasto terreni censuario, relativo cioè alle informazioni amministrativo-fiscali (registro delle partite, tavola censuaria e matricola dei possessori).

Dette realizzazioni sono da effettuare negli altri uffici tecnici erariali, e sono poi da affrontare ancora quasi ex novo la formazione e la conservazione automatizzata del catasto terreni geometrico mediante una moderna cartografia catastale.

A tal riguardo è da tenere presente che — secondo dati forniti dall'Amministrazione — l'attuale patrimonio cartografico è costituito da una esiguità di mappe recenti, che risalgono al decennio 1947-1956, mentre la residua maggior parte dei fogli ha avuto origine in un periodo compreso tra il 1886 e il 1940.

Ove si tenga presente d'altra parte che la durata media di un generico foglio catastale è di circa 50 anni, deriva che l'automazione cartografica può essere realizzata mediante acquisizione dei dati direttamente dalla cartografia esistente, limitatamente a una parte soltanto dei fogli catastali (si stima, rispetto a 225.000, che rappresentano 22,5 milioni di ettari e con un costo di 150 miliardi).

Per i restanti fogli (75.000, corrispondenti a 7,5 milioni di ettari) la realtà documentale è largamente superata da quella effettiva per le numerose mutazioni intervenute e non introdotte, specialmente nei territori che hanno subito grossi insediamenti urbani.

In tali casi sono necessari rilievi diretti sul territorio mediante metodi aerofotogrammetrici e il costo relativo è stato di recente stimato dall'Amministrazione in 975 miliardi.

Una programmazione articolata di stanziamenti pluriennali verso le indicate direzioni d'altra parte avrebbe rilevanza anche in settori diversi da quello fiscale, come quello della gestione del territorio da parte degli enti locali, costituendo infatti la cartografia catastale un elemento di congiunzione tra le informazioni censuarie e quelle del catasto edilizio urbano.

Le esigenze di questo ultimo comparto catastale poi non sono meno pressanti rispetto all'altro, sicchè lo stanziamento di 65 miliardi disposto ai sensi dell'articolo 4, comma ventesimo del decreto legge n. 853 del 1984 appare del tutto insufficiente ed inoltre si configura slegato da uno specifico piano organico di interventi.

Ad ogni modo, l'Amministrazione finanziaria, come già indicato nel precedente paragrafo, ha avviato la fase della meccanizzazione che prevede la costituzione presso ciascun ufficio tecnico erariale di archivi magnetici operanti anche per la documentazione arretrata.

Al riguardo va tenuto presente che all'inizio del 1987 risultavano giacenti 8 milioni di dichiarazioni di nuove unità immobiliari e 5,5 milioni di denunce di variazione e che l'impiego delle procedure automatizzate per tale documentazione è subordinato all'espletamento del sopralluogo ai fini dell'accertamento.

Tale situazione rende perciò urgenti idonee decisioni legislative, dirette per un verso alla semplificazione delle operazioni di accertamento e classamento delle unità immobiliari urbane e per altro verso all'adeguamento delle strutture operative.

È appena al riguardo da rilevare che una struttura catastale aggiornata ed efficiente risulta funzionale agli obiettivi di lotta all'evasione fiscale in genere e in particolare all'abusivismo edilizio (sottratto a qualunque tipo di imposizione).

Va infine considerata la incidenza d'un sistema catastale affidabile sia sul grado di attuabilità di talune significative ipotesi di riforma (come, ad esempio quella diretta al riconoscimento d'una certa autonomia impositiva agli enti locali), sia sul grado di praticabilità di specifiche novità impositive ed al riguardo si richiamano le ben note vicende della sovrimposta comunale sui fabbricati (SOCOF), che ha operato solo nel 1984.

6.3.3 Quanto agli interventi relativi al sistema informativo e all'organizzazione dei centri di servizio (articolo 7, comma secondo), va richiamato prioritariamente il duplice modulo gestorio del sistema informativo, che si articola in tre centri gestiti dalle corrispondenti branche operative del Ministero e in altri tre, gestiti dalla SOGEI.

Al fine di assicurare la completa interazione dei dati dei vari centri, non favorita da siffatta duplicità delle strutture gestorie, nel 1981 il Governo, anche ai fini del necessario sviluppo dei "controlli incrociati", aveva previsto un apposito comitato consultivo tecnico per il sistema informativo nello specifico disegno di legge recante "norme per l'ampliamento e l'integrazione del sistema informativo del Ministero delle finanze" (atto Senato n. 1441).

Tale progetto è poi confluito nell'articolo 7, commi secondo e sesto del decreto legge n. 688, tranne però la parte relativa alla istituzione e ai compiti dell'indicato Comitato.

Si è ritenuto allora di supplirvi mediante la convenzione del 29 aprile 1983 e nell'articolo 8 è stato previsto che il Ministro delle finanze avrebbe costituito — come in effetti è avvenuto — un comitato ministeriale con compiti di pianificazione, coordinamento e controllo delle attività concernenti il sistema informativo dell'anagrafe tributaria e dei centri di servizio.

Nella realtà tuttavia tale comitato non è riuscito a operare significativamente per la piena interazione dei dati acquisiti dalle due diverse organizzazioni gestorie dei centri informativi, nella prospettiva dell'ulteriore sviluppo della esecuzione dei controlli incrociati, come del resto non cessa di sottolineare il SECIT nei suoi rapporti annuali. È singolare poi che di un comitato preposto a compiti, oltre che di pianificazione e coordinamento, anche di controllo faccia parte, benchè senza diritto di voto, un rappresentante della SOGEI e cioè dell'organismo da controllare.

Atteso tuttavia il ruolo svolto da tale società nella realizzazione e nella gestione del sistema informativo del ministero, vanno considerati realisticamente i delicati aspetti del particolare collegamento funzionale della SOGEI con l'Amministrazione finanziaria.

Costituita nell'ambito del gruppo IRI, come in precedenza accennato, per le sole finalità previste nel decreto legge n. 8 del 1976 in tema di sistema informativo del ministero delle finanze, la predetta società opera nella struttura del ministero quasi come una branca pubblica e al contempo sono rilevanti le manifestazioni giuridiche della sua natura di soggetto di diritto privato.

Sottoposta alla vigilanza di tre direzioni generali, al controllo del già indicato Comitato e alle direttive del ministro (87), l'attività della SOGEI ha trovato i suoi essenziali punti di riferimento, quanto alla previsione degli interventi, nei piani tecnici di automazione (per il sistema informativo) e di esecuzione (per i centri di servizio), predisposti dalla società stessa ed approvati dal ministero (88).

A tali documenti hanno fatto seguito distinti rendiconti trimestrali, presentati al ministero per rendere contezza dei servizi prestati, delle attività svolte e delle risorse impiegate e allegati ai titoli di spesa trasmessi alla Corte.

In tema di finanziamento dell'attività della Sogei, vanno sottolineati i riflessi della speciale singolare clausola convenzionale (articolo 20), per la quale il ministero eroga nel mese di gennaio di ogni anno un'anticipazione, pari al 50 per cento degli importi indicati nei piani tecnici dei due distinti settori, gradualmente recuperata con trattenuta (sugli importi delle fatture presentate nel corso dell'anno) pari al 70 per cento delle fatture stesse.

Ricordata al riguardo la disposizione dell'articolo 12, comma quinto della legge di contabilità di Stato, che esclude dal divieto dei pagamenti in conto i contratti stipulati con imprese di notoria solidità le quali non usino assumere incarico di lavori o forniture senza anticipazione di parte del prezzo, si prende atto della finalità di detta previsione contrattuale, diretta ad evitare le ripercussioni derivanti dai tempi tecnici propri delle varie fasi erogative della spesa statale sull'operatività della società, che invece deve procedere senza traumi.

Peraltro l'indicata misura percentuale dell'anticipazione potrebbe essere ritenuta eccessivamente cautelativa per la società, ove si consideri la stessa natura del corrispettivo convenuto, che, come è stabilito nel primo comma dell'articolo 19 della convenzione, è commisurato alle risorse umane effettivamente impiegate (89) e per il resto ad "oneri e spese a rimborso" (90).

---

(87) Cfr. al riguardo l'articolo 3, comma terzo del decreto legge n. 8 del 1976 e l'articolo 8 della convenzione. È poi da porre in rilievo che fanno parte del collegio sindacale della società un direttore generale (del ministero) che esercita la vigilanza, e un funzionario della Ragioneria Generale dello Stato. Ai sensi dell'articolo 10 della convenzione ed al fine di "assicurare il più appropriato esercizio delle funzioni di controllo sull'esecuzione dell'incarico" il ministero infatti designa due componenti effettivi uno dei quali con funzioni di presidente e due supplenti di detto collegio.

(88) Non si è mai verificata l'ipotesi del silenzio-approvazione di detti piani (articolo 8, comma 11 della convenzione) e ciò perché entro 60 giorni è sempre intervenuta la formale pronuncia ministeriale. Nei bilanci della società poi sono distinte le gestioni finanziarie per il sistema informativo da quelle per i centri di servizio; esse del resto derivano da differenti capitoli di bilancio del ministero (rispettivamente, nn. 6041 e 4671). Le spese aventi natura mista gravano per l'83 per cento sulla prima gestione e per il 17 per cento su quella dei centri di servizio. La previsione, contenuta nei piani tecnici, delle attività da svolgere nel corso dell'anno e del relativo fabbisogno finanziario si articola in due grandi ripartizioni, una concernente il personale della società e l'altra gli oneri e le spese a rimborso.

(89) Il fabbisogno di personale è espresso nei vari piani tecnici in giorni-uomo (126.840 e 137.150, per il settore automazione, rispettivamente, negli anni 1986 e 1987), articolati sotto il profilo retributivo in quattro livelli di tariffe giornaliere, fissate (nell'articolo 19, comma 1 della convenzione) nelle seguenti misure, aggiornate secondo appositi meccanismi (in parentesi, le corrispondenti misure del 1986): 458.400 (743.800), 286.100 (464.300), 237.300 (385.100) e 149.100 (242.000). Gli indicati 126.840 giorni-uomo sono risultati ripartiti tra quattro distinte tariffe, con riferimento allo stesso anno 1986, secondo, rispettivamente la percentuale dell'11,19 per cento circa per la tariffa più elevata, e del 29,08 per cento del 48,63 per cento e dell'11,1 per cento per le altre tre. A tali percentuali hanno fatto riscontro le corrispondenti aliquote dell'importo complessivo di 49,83 miliardi, concernenti le spese per il personale: 19,24 per cento; 31,23 per cento; 43,3 per cento e 6,2 per cento. La circostanza che il fabbisogno di personale sia espresso in giorni-uomo comporta che i cennati ammontari delle varie quattro tariffe giornaliere costituiscano la remunerazione non già del solo personale interessato alle specifiche tariffe, ma della società. Il rapporto di lavoro del personale della SOGEI è disciplinato dalle norme del contratto collettivo nazionale del settore metalmeccanico e da contratti integrativi aziendali.

(90) In genere l'ammontare di tali ultime spese supera sia pure di poco il doppio delle spese per il personale. Nel piano tecnico di automazione per il 1986 sono stati previsti oneri e spese a rimborso per 118,9 miliardi, dei quali 36,55 miliardi (per servizi e collaborazioni esterne) costituiscono la voce di spesa più elevata (tale importo si riferisce per 24,35 miliardi ai costi affrontati dalla società per l'acquisizione, su supporto magnetico, da ditte specializzate di atti e documenti), 30,8 miliardi hanno riguardato spese per interventi su immobili e per acquisto di apparecchiature elettroniche e di attrezzature e 29 miliardi si riferiscono ai costi dei sistemi di elaborazione (18 miliardi è il costo delle reti di telecomunicazione).

E del resto dalle stesse risultanze gestionali è emerso che con l'anticipazione relativa al personale la società ha fatto fronte (alle connesse spese) in genere fino ad ottobre; anche oltre, se si ha riguardo a quella relativa agli oneri e spese a rimborso. Si è anche talora verificata un'eccedenza dell'anticipazione sulle spese effettivamente sostenute nel corso dell'anno, ipotesi questa regolata nell'ultimo comma dell'articolo 20 della convenzione (91).

Per il corrente anno 1987 infatti l'anticipazione di 10,29 miliardi relativi agli oneri e spese a rimborso per i centri di servizio è risultata decurtata di 1,77 miliardi circa, a titolo di recupero a carico dell'anticipazione relativa al 1986. Su tale anticipazione, a sua volta, era stato effettuato un recupero di 7,53 miliardi a carico di quella concernente il 1985 (92).

Ancor più consistenti sono poi i recuperi sulle anticipazioni relative al settore automazione, che a loro volta risultavano rapportati alle più ampie dimensioni dei relativi piani tecnici.

In tale contesto mentre si sottolinea la rilevanza della sistematica larga previsione di spesa annuale effettuata in sede di piani tecnici, predisposti dalla SOGEI ma non adeguati dal ministero in sede di approvazione, assume significato anche l'entità delle stesse anticipazioni, che, limitatamente all'ultimo periodo, è stata per il sistema informativo di 110,46 miliardi e di 133,8 miliardi, rispettivamente, per il 1986 e per il 1987 e, quanto ai centri di servizio, di 14,7 miliardi e di 14,8 miliardi, relativamente agli stessi anni.

Sono però realisticamente da valutare due aspetti.

Sotto un primo profilo va tenuto presente che nel costo a carico del ministero non risultano oneri finanziari connessi al ricorso da parte della SOGEI al sistema creditizio; tale era invece la situazione propria della gestione dell'anagrafe tributaria anteriormente alla convenzione del 29 aprile 1983, quando cioè non vigeva l'attuale meccanismo dell'anticipazione (93) e, nelle more della provvista dei fondi da parte del ministero secondo le sequenze procedurali fissate dalla legge, la SOGEI ricorreva ad anticipazioni bancarie.

Il saldo infatti tra gli interessi passivi e gli oneri finanziari, disciplinato dal penultimo comma dell'articolo 21 della convenzione del 1983, si è ora sempre attestato su valori positivi.

In relazione poi ai cennati recuperi effettuati in sede di anticipazione corrisposta nell'anno successivo ed ai connessi periodi di giacenza nei conti correnti bancari della SOGEI dei fondi anticipati dal ministero, è da considerare che i saldi attivi degli interessi sono versati dalla società in conto entrate dello Stato (capitolo 3305), come risulta dalla documentazione allegata al rendiconto dell'ultimo trimestre di ciascun anno (94).

Tali poste attive hanno trovato collocazione nel passivo dello stato patrimoniale della SOGEI, sotto il titolo "debiti verso il ministero delle finanze", e, al netto della ritenuta fiscale, sono risultati per il 1983 pari a 582,3 milioni circa, per il 1984 a 4,66 miliardi, per il 1985 a 4,5 miliardi circa e per il 1986 a 2,13 miliardi circa (quest'ultimo importo è ancora provvisorio).

Nella documentazione allegata al rendiconto non si rinviene peraltro documentazione idonea ad individuare i livelli di rendimento di dette giacenze, che secondo quanto dichiarato dalla SOGEI non sono inferiori a quelli dei BOT a tre mesi.

Va da ultimo considerato un tratto peculiare della convenzione del 1983; trattasi della clausola relativa al corrispettivo contrattuale.

---

(91) È infatti ivi stabilito che la quota di anticipazione che non potesse essere recuperata nel corso dell'anno di riferimento sarà portata in detrazione alla anticipazione relativa all'anno successivo.

(92) Pari a 12,47 miliardi e a 4,72 miliardi circa era stato il recupero a carico della anticipazione erogata, rispettivamente, nel 1984 e nel 1983.

(93) In base all'art. 14 della convenzione del 12 agosto 1976 le erogazioni ministeriali avvenivano con cadenza trimestrale sulla base di appositi rendiconti e l'anticipazione era praticata solo nella misura del 20 per cento.

(94) Le relative quietanze della tesoreria provinciale dello Stato di Roma risultano rilasciate nei primi mesi dell'anno successivo (talora anche in aprile).



Tale elemento, come già in precedenza accennato, è commisurato alle risorse umane effettivamente impiegate sulla base di tariffe giornaliere, quantificate nell'articolo 19 e aggiornate secondo meccanismi previsti nell'articolo 24.

I valori espressi da dette tariffe sono rappresentativi, oltre che dei costi strettamente connessi al personale della SOGEI, anche dell'utile della stessa, ma non è ricostruibile il relativo criterio di riparto.

Un diviso sistema era stato per contro previsto nella precedente convenzione del 1976, nella quale, accanto al rimborso in base a specifica documentazione di spesa di tutti gli oneri sopportati dalla società, era stato pattuito, a titolo di corrispettivo per le obbligazioni assunte dalla società, il versamento alla stessa della somma di 500 milioni annui.

Se si ha riguardo alla trasparenza della gestione, tale ultimo meccanismo appare certo più rispondente. È peraltro meno agevole stabilire una comparazione in termini di minore costo per l'amministrazione finanziaria.

Ad ogni modo, l'utile d'esercizio risultante dai bilanci della società risulta di 1,96 miliardi per il 1985, di 1,18 miliardi per il 1984 e di 1,05 miliardi circa per il 1983, e, a fronte di un capitale sociale pari a 4 miliardi, corrisponde, rispettivamente, al 49 per cento, al 29,5 per cento e al 25 per cento.

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

TABELLA N. 1

## PROSPETTO GESTIONE 1984 - 1985

RUBRICHE	IMPEGNI				PAGAMENTI				
	% sulla competenza				% sulla competenza				
	1984	1985	1986		1984	1985	1986		
Servizi generali . . . . .	95,4	93,5	98,7	79,6	84,5	80,5	77,0	82,0	81,5
Scuola Centrale tributaria . . . . .	36,8	72,3	77,5	30,5	43,9	46,4	19,1	33,0	33,3
Finanza locale . . . . .	99,0	98,6	98,9	88,5	94,8	94,7	91,0	94,1	92,5
Monopoli . . . . .	89,0	82,0	86,6	83,0	73,0	66,1	13,0	12,5	32,1
Entrate speciali . . . . .	99,8	98,0	75,9	79,9	79,2	87,8	68,7	78,0	71,1
Corpo delle guardie pubbl. . . . .	97,6	92,0	86,4	88,6	89,7	82,5	87,0	87,0	81,2
Catasto . . . . .	86,8	79,8	97,2	68,9	71,4	82,8	64,0	70,0	81,7
Tasse e Imp. . . . .	97,8	90,9	95,9	93,0	81,0	82,1	87,8	79,1	77,1
Demanio . . . . .	97,8	84,9	99,9	5,4	41,7	19,9	1,4	2,2	3,5
Imposte dirette . . . . .	84,3	95,9	97,4	70,0	37,0	77,9	61,0	30,9	65,0
Dogane . . . . .	91,4	84,0	85,6	74,8	74,4	78,3	78,0	71,5	75,7
Org. Serv. Trib. . . . .	99,2	79,8	99,9	53,4	56,0	81,6	40,6	48,0	61,9
Contenzioso . . . . .	70,0	78,8	90,9	43,7	52,3	67,2	43,5	47,5	52,6
Legislazione . . . . .	99,2	98,4	100,0	98,3	100,0	100,0	99,2	98,3	100,0
SECIT . . . . .	60,8	61,2	93,1	58,9	51,4	92,1	57,2	48,3	90,9

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

TABELLA 2

**Dati statistici - Attività di controllo ai fini dei nuovi tributi - (Irpeg - Ilor - Ritenute alla fonte)**  
**Controlli programmati per il 1986 e controlli eseguiti nell'anno 1986**  
**Accertamenti notificati nello stesso periodo - Risultati conseguiti in termini di reddito, e imposta accertata**  
**(Reddito, imposta e sanzioni pecunarie in milioni)**

1 Tipo di modello di dichiarazione	2 Tributo	3 Controlli programmati per l'anno 1986	Controlli eseguiti				Accertamenti notificati				
			4 Numero	5 % rispetto ai dati di col. 3	6 con proposta di accertamento ed in rettificata		7 % rispetto ai dati di col. 4	8 senza proposta di accertamento in rettificata	9 Numero	10 Reddito e maggior reddito accertato	11 Imposta e maggiore imposta accertata
Mod. 740	IRPEG e ILOR . . . . .	184.081	169.572	92,11	142.977	84,31	26.595	135.094	3.725.043	1.215.280	1.766.997
Mod. 750	ILOR . . . . .	25.648	23.227	90,56	19.497	83,94	3.730	19.284	707.865	105.226	183.654
Mod. 760	IRPEG e ILOR . . . . .	28.200	20.366	72,20	15.926	78,19	4.440	15.238	4.098.819	877.597	1.246.437
	<b>Totale . . . . .</b>	<b>237.939</b>	<b>213.165</b>	<b>89,58</b>	<b>178.400</b>	<b>83,89</b>	<b>34.765</b>	<b>169.616</b>	<b>8.532.727</b>	<b>2.188.103</b>	<b>3.197.078</b>
Mod. 770	Ritenute alla fonte . . . . .	—	15.427	—	8.600	55,74	6.827	8.211	1.058.033	158.466	472.639
	<b>Totale . . . . .</b>	<b>—</b>	<b>228.592</b>	<b>—</b>	<b>187.000</b>	<b>81,80</b>	<b>41.592</b>	<b>177.827</b>	<b>9.590.760</b>	<b>2.356.569</b>	<b>3.669.717</b>

Fonte. Ministero finanze

TABELLA 3

## VERIFICHE CONTABILI ANNO 1986

ISPETTORATI	1986	
	Programmate	Eseguite
ANCONA . . . . .	20	19
AOSTA . . . . .	4	3
BARI . . . . .	173	94
BOLOGNA . . . . .	56	31
BOLZANO . . . . .	2	2
CAGLIARI . . . . .	31	27
CAMPOBASSO . . . . .	9	5
CATANZARO . . . . .	13	15
FIRENZE . . . . .	36	23
GENOVA . . . . .	94	71
L'AQUILA . . . . .	41	31
MILANO . . . . .	161	86
NAPOLI . . . . .	80	87
PALERMO . . . . .	120	104
PERUGIA . . . . .	14	8
POTENZA . . . . .	5	3
ROMA . . . . .	60	26
TORINO . . . . .	90	78
TRENTO . . . . .	14	10
TRIESTE . . . . .	36	29
VENEZIA . . . . .	85	72
TOTALI . . . . .	1.144	824

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

TABELLA 4

## Articolo 7, comma 2° (impegni)

(Importi in miliardi)

	I Sistema Informativo (Cap. 6041)						II Centri di Servizio (Cap. 4871)			1 + II Totali (I + II)
	Convenzione a)	Progetto Pila Toecana b)	Catasto Edil. Urbano c)	Conservato- rie d)	Ampliamento Sede AT e)	Totale a) b) c) d) e)	Convenzione 1983 a)	Centri servizio Ba-Pa-Ve b)	Totale (a + b) c)	
1983 . . . . .	75,05 (74,04)	—	—	—	—	75,05	35,26	—	35,26	110,31
1984 . . . . .	124,91	1,29	—	—	—	126,20	48,34	—	48,34	174,54
1985 . . . . .	134,50	6,65	7,12	0,5	—	148,37	38,87	1,22	40,09	188,96
1986 . . . . .	107,77	6,66	31,23	19,6	31,35	196,61	28,45	26,83	55,28	251,89
1987 . . . . .	97,03	—	29,68	25,8	38,22	190,73	32,49	34,00	66,49	257,22
<b>Totale . . . . .</b>	<b>539,36</b>	<b>14,60</b>	<b>68,03</b>	<b>45,9</b>	<b>69,57</b>	<b>737,46</b>	<b>183,41</b>	<b>62,05</b>	<b>245,46</b>	<b>982,92</b>

PAGINA BIANCA