

## CAPITOLO VI

MINISTERO DEL BILANCIO  
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA1. — *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione*

a) *Considerazioni generali.* — Il processo di ricostruzione di un sistema di direzione programmata dell'economia, avviato dal legislatore con l'estensione di meccanismi di programmazione di settore (1) e con la costituzione, nel 1977, in seno al CIPE, di comitati interministeriali a competenza settoriale — quali il CIPES, per la politica economica estera, il CIPAA, per la politica agricola ed alimentare ed il CIPI, per la politica industriale (2) — ha trovato, nel 1978, un'ulteriore espressione nelle modifiche apportate dalla legge n. 468 del 5 agosto alla disciplina della contabilità generale dello Stato in materia di bilancio delle quali sono già stati sottolineati gli aspetti fondamentali (3).

Nel nuovo contesto, le programmazioni di settore dovrebbero acquistare il rilievo di strumenti di un sistema globale fondato su più incisivi collegamenti tra la manovra della finanza pubblica e la politica economica generale attraverso un continuo raccordo delle decisioni programmatiche e delle loro eventuali correzioni con i nuovi strumenti della legge finanziaria e del bilancio pluriennale (4), con le leggi pluriennali di spesa e con il bilancio annuale ora previsto anche in termini di cassa.

Risulta in effetti evidente, dalla nuova normativa, l'intento di esprimere con effettiva continuità una politica di programmazione gene-

---

(1) Si richiamano, in particolare, la legge 2-5-1976 n. 183 per il Mezzogiorno, la legge 24-5-1977, n. 227 per il commercio con l'estero, la legge 12-8-1977, n. 675 per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore, la legge 27-12-1977, n. 984 per il piano agricolo alimentare, la legge 5-8-1978, n. 457 per l'edilizia residenziale, che hanno mirato a collocare l'intervento pubblico in importanti settori economici nell'ambito di specifici programmi di ristrutturazione e di sviluppo ed hanno introdotto, a tale scopo, nuove strumentazioni procedurali nonché, talora, come nei casi della legge n. 183 e di quella n. 675, specifici meccanismi di controllo parlamentare sia della fase preparatoria che di quella attuativa dei programmi.

(2) Ai nuovi comitati interministeriali, che sono presieduti dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, dal Ministro per il bilancio e la programmazione economica, le norme istitutive attribuiscono, fatta salva la competenza generale del Consiglio dei Ministri, proprie competenze, le quali, nonostante il riferimento alla costituzione dei comitati stessi « in seno al CIPE » non sono avocabili da tale organo che ha, nei loro confronti, solo funzione di indirizzo e coordinamento nella forma di direttive generali.

(3) Per notazioni sulla portata e gli effetti della legge n. 468 del 1978 si vedano, nella presente relazione, il capitolo I, Sez. I della parte I e il capitolo I, Sez. I della parte II.

(4) È da sottolineare, con riferimento alla presentazione del primo bilancio triennale 1979-1981, la scelta del Governo di inquadrarlo in un documento programmatico generale, quale il « programma triennale », presentato al Parlamento il 15 gennaio 1979.

rale (5), e di collegare, quindi, in un adeguato quadro di sintesi, le programmazioni di settore che divengono, ora, oggetto di specifico referto governativo al Parlamento in un unico contesto con la Relazione previsionale e programmatica, la quale viene più chiaramente preordinata a fornire una impostazione unitaria della politica economica e degli indirizzi di intervento (6).

Ne emerge anche un nuovo e più complesso sistema di elaborazione della politica statale di bilancio e programmazione economica che certamente postula anche la ricostruzione degli apparati amministrativi di supporto, specie al fine di riqualificarne i compiti di rilevazione, analisi e prospettazione dei fenomeni economici, finanziari e organizzativi nonché quelli di coordinamento e di verifica degli interventi programmati e dell'azione, in genere, del settore pubblico.

In questo quadro assumono nuovo rilievo le strutture di ricerca ed operative facenti capo al Ministero del bilancio e della programmazione; un ministero che, nel 1967, era stato concepito come essenziale centro di propulsione ed elaborazione della politica economica e come principale organo di verifica e coordinamento delle azioni programmatiche, ma non aveva potuto, poi, esercitare appieno tali funzioni per il fallimento delle prime esperienze di programmazione globale e per la mancata adozione dei fondamentali strumenti programmatori previsti dalla legge istitutiva (7).

Il conseguente ridimensionamento delle attività del Ministero è persistito anche nel recente periodo in cui si sono sviluppate le programmazioni di settore, per lo più ricondotte, in pratica, sotto la prevalente influenza dei poteri spettanti ai singoli Ministri.

Invero, proprio in tale ultima fase è stata più volte ribadita, in sede governativa e parlamentare, l'esigenza di ridefinire l'assetto del Ministero e degli organismi di ricerca ad esso facenti capo per adeguarlo alla ripresa della politica di programmazione (8), ma tale assetto è rimasto invariato e anche nel 1978 non ha subito modifiche.

Ciononostante — e mentre si attende ancora, oltre al riordino dei Ministeri, l'auspicato ordinamento della Presidenza del Consiglio dei

---

(5) Nella Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1979 si sottolinea come sia stato scelto, con la legge n. 468, un nuovo meccanismo istituzionale di programmazione fondato sul binomio « programma-bilancio » e ricollegato a un sistema di decisioni che non si esaurisce nelle scelte concernenti la finanza pubblica, ma parte da queste per investire l'apparato di intervento nell'economia nella sua interezza, assorbendo la politica di intervento nel Mezzogiorno, la politica industriale, la politica agricola, la politica edilizia ed in genere gli indirizzi « di settore ».

(6) La Relazione previsionale e programmatica, approvata dal CIPE in una con le relazioni programmatiche di settore e le linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale, deve, ora, esporre « il quadro economico generale » ed indicare « gli indirizzi della politica economica nazionale e i conseguenti obiettivi programmatici rendendo esplicite e dimostrando le coerenze e le compatibilità tra il quadro economico esposto, le entità e le ripartizioni delle risorse, i predetti obiettivi e gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dello Stato e dell'intero settore allargato ».

(7) Va, in particolare, ricordato che non sono mai state definite, con l'apposita legge prevista dall'art. 3 lett. a della legge 27-2-1967, n. 48, « le procedure della programmazione economica ».

(8) Si richiamano, al riguardo, le notazioni riportate nella relazione per l'esercizio 1976, pag. 224 (nota n. 161 in particolare) e in quella per l'esercizio 1977, Vol. II, pag. 73 (nota n. 2 in particolare).

ministri, che consenta, tra l'altro, di istituire adeguati raccordi tra la funzione di direzione di questa e quelle di studio e ricerca in atto affidate al Ministero del bilancio e della programmazione economica — i servizi di tale dicastero costituiscono tuttora, nell'ambito dell'ordinamento vigente, uno dei cardini essenziali del sistema organizzativo di elaborazione e coordinamento della politica economica. Il loro ruolo risulta, anzi, rafforzato dalla legge n. 468 che, tra l'altro, affida al Ministro del bilancio e della programmazione economica nuove funzioni come: la raccolta delle relazioni programmatiche di settore che devono essere elaborate dai Ministri interessati con criteri omogenei da quello indicati, la partecipazione alla elaborazione del progetto di bilancio pluriennale e del disegno di « legge finanziaria », l'elaborazione del quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale.

Si tratta di importanti compiti che si aggiungono a quelli già attribuiti al Ministero, i quali dovrebbero ricevere, nel contesto delineato dalla legge n. 468, un nuovo impulso.

Ovviamente, solo nelle prossime relazioni potrà essere effettuata una valutazione dell'operatività dell'apparato ministeriale in tale contesto anche per quanto riguarda i già prospettati problemi di raccordo tra le sue funzioni e quelle, di spiccato rilievo, che, in materia di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica, risultano attribuite al Ministero del tesoro dalla stessa legge n. 468 (9).

In questa sede può porsi, intanto, in evidenza — sulla base delle considerazioni già svolte in passato che, come si vedrà appresso (10), risultano pienamente confermate anche per il 1978 — come permanga e si faccia, invero, pressante l'esigenza di riconsiderare i moduli funzionali dell'attività del dicastero soprattutto al fine di assicurare lo svolgimento di un adeguato complesso di indagini ed elaborazioni da parte di personale fornito di alta qualificazione professionale nei campi della finanza pubblica e dell'economia (11).

b) *Considerazioni sulla gestione.* — Come è noto, gli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero del bilancio e della programmazione economica sono, da tempo, assorbiti, in parte preponderante, dal comparto della spesa in conto capitale che attiene esclusivamente a trasferimenti alle regioni.

---

(9) Si vedano le notazioni riportate nella parte II della presente relazione, Sez. I, cap. I, par. 3.

(10) Vedasi, *infra*, successivo paragrafo n. 3.

(11) La richiamata esigenza è stata sottolineata dalla V Commissione permanente della Camera dei deputati nel parere sullo stato di previsione della spesa del Ministero per il 1979 e sulla pertinente parte del rendiconto generale per il 1977 che ha recepito le osservazioni formulate al riguardo dalla Corte nella relazione per l'esercizio 1977, Vol. II, pagg. 73 e 75.

Si rinvia, inoltre, a quanto di recente rilevato in sede governativa (« Programma triennale », Doc. XXVI, n. 1, Camera, pag. 141) circa la necessità di pervenire a una piena valorizzazione degli organi preposti all'attività di analisi economica e di programmazione, riconsiderando, tra l'altro, l'articolazione dei servizi della programmazione e riorganizzando la commissione interministeriale prevista dall'articolo 8 della legge n. 48 del 1967.

Nel 1978, lo stanziamento relativo a tale comparto, ripartito, nella previsione iniziale, tra il capitolo 7081 concernente il « Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo » (735 miliardi) e il capitolo 7082 destinato alla « concessione alle regioni di contributi nella spesa per veicoli destinati al trasporto pubblico » — cosiddetto « piano autobus » — (30 miliardi), è stato concentrato, in sede di previsione definitiva, sul primo di tali capitoli che, per effetto del complesso delle variazioni intervenute nell'esercizio, è risultato dotato di 1.845,7 miliardi (12).

Il notevole aumento di tale stanziamento rispetto al precedente esercizio (+1.019,5 miliardi) si ricollega al consistente apporto di nuovi fondi recati dalla legge 27 dicembre 1977, n. 984 (cosiddetta « quadri-foglio ») e al trasporto (ex articolo 129 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) di stanziamenti originariamente iscritti negli stati di previsione di altri Ministeri.

La spesa relativa, in termini di impegni, è passata dagli 811,07 miliardi del 1977 a 1.203,9 miliardi (13), di cui risultano erogati alle regioni, nel corso dell'esercizio, 264,9 miliardi.

La formazione di cospicui residui di stanziamento (pari a 641,8 miliardi), può ricollegarsi al mancato completamento di adempimenti ricognitivi e operativi concernenti parte dei fondi trasportati dagli stati di previsione di altri Ministeri per effetto del primo provvedimento di variazione di bilancio (citata legge n. 482 del 1978) riferito all'ambito di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Quanto alle spese correnti, complessivamente ascese a 6,6 miliardi, va posta in rilievo, sulla base della disaggregazione dei relativi dati, l'ulteriore riduzione degli stanziamenti che più direttamente si ricollegano alla programmazione economica nonchè la loro persistente, limitata utilizzazione.

Se si escludono, infatti, gli stanziamenti per il personale, ammontati a 2,1 miliardi (1,7 nel 1977), e quelli per trasferimenti, concernenti

---

(12) Allo stanziamento originario del cap. 7081 (735 miliardi) sono stati aggiunti, nel corso dell'esercizio, oltre ai 30 miliardi destinati al finanziamento del cosiddetto « piano autobus » trasportati dal cap. 7082 in applicazione della legge di variazione del bilancio 4-8-1978, n. 482, altri 1080,6 miliardi che derivano, per 700,6 miliardi, pure da tale legge, per 58 miliardi dalla legge di variazione 23-12-1978, n. 844, e per 322 miliardi da vari provvedimenti di variazione emanati dal Ministro del Tesoro in applicazione di leggi in materia di agricoltura.

(13) Con decreti ministeriali del 28 dicembre 1978 sono stati ripartiti: 315 miliardi, riferiti alla quota fissa di cui all'art. 2, lett. a, della legge 10-5-1976, n. 356, sulla finanza regionale; i già citati 30 miliardi riferiti al « piano autobus »; 15 miliardi previsti per il finanziamento dei Centri interaziendali di addestramento professionale per l'industria (CIAPI), dei centri di servizi culturali e sociali e dei centri di assistenza tecnica in agricoltura; 13,2 miliardi per interventi relativi ai programmi di edilizia scolastica.

Con D.M. del 1°-12-1978 sono stati assegnati 464,9 miliardi (dei 670 recati per il 1978, dalla legge « quadri-foglio ») ripartiti per settori (zootecnia, ortofrutticoltura, forestazione, irrigazione, vitivinicoltura, territori collinari e montani, colture arboree).

Le altre assegnazioni disposte sulla competenza dell'esercizio sono quelle finalizzate, per 270 miliardi, alle provvidenze per l'attività agricola disciplinate dalla legge 1-7-1977, n. 403, per 30 miliardi ai programmi di completamento di ospedali, per 65,9 miliardi (affluiti sul cap. 7081 da vari capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'Agricoltura) all'attuazione di direttive comunitarie sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate (ex legge 10-5-1976, n. 352).

i contributi fissi all'ISPE (2 miliardi), all'ISCO (1,2 miliardi) e al CIRIEC (35 milioni), che non hanno subito variazioni e sono stati, come nel passato, tempestivamente erogati, è dato constatare come le residue somme stanziata nel comparto, riferite all'acquisto di beni e servizi (categoria IV), pur avendo segnato complessivamente un lieve aumento passando da 1,7 a 1,8 miliardi (14), hanno registrato una diminuzione per quanto attiene alla parte relativa alle spese per analisi progettuali, studi, indagini e rilevazioni.

La previsione complessiva concernente tali spese è scesa da 1.228 a 816,4 milioni, dei quali sono stati impegnati, nell'esercizio soltanto 96,6 milioni (15).

Tale ultimo dato è di particolare rilievo sia perchè manifesta la mancanza di una adeguata definizione, in sede previsionale, delle effettive esigenze, sia perchè pone in ulteriore evidenza la forte contrazione dell'attività di studi e ricerche.

Per il quinto anno consecutivo non è stato affatto utilizzato il pur cospicuo stanziamento del capitolo 1134 (16), destinato alle « spese per la elaborazione dei progetti pilota concernenti obiettivi del programma economico nazionale e per studi, indagini e rilevazioni connesse », sicchè l'ammontare dei residui di stanziamento del capitolo ha raggiunto, al 31 dicembre 1978, i 5,1 miliardi.

Neppure sono state utilizzate le disponibilità del capitolo 1142 — relativo alle spese per studi, indagini e rilevazioni da affidare a enti e società (17) — ascendenti, dopo il ridimensionamento operato dal terzo provvedimento di variazione del bilancio, a 217,4 milioni (erano 300 nella previsione iniziale). I residui di stanziamento, cui pure dà luogo il capitolo, sono così saliti a 550 milioni.

Tuttora limitata è risultata, poi, rispetto alle pur ridotte previsioni (185,3 milioni) la spesa per corrispettivi per speciali incarichi di studio e di ricerca (capitoli 1135, 1146 e 1148: 96,6 milioni) (18).

## 2. — *Gestioni fuori bilancio*

Presso il Ministero esiste un'unica gestione fuori bilancio riferita al « Fondo per l'attuazione dei programmi di assistenza e di produt-

---

(14) Gli stanziamenti per le spese della categoria IV, che ascendevano a oltre 2,9 miliardi sia nel 1974 che nel 1975, erano scesi a 1,8 miliardi nel 1976.

(15) Nel testo le notazioni relative all'impiego degli stanziamenti per dette spese si fondano su dati depurati da quelli afferenti alle riassegnazioni sulla competenza (ai sensi degli articoli 4 e 5 della legge 20-7-1977, n. 407) dei residui passivi eliminati per perenzione amministrativa.

(16) Lo stanziamento del cap. 1134 (484 milioni) ha rappresentato oltre la metà di quello complessivamente previsto, nell'ambito della categoria IV, per le spese relative a studi e ricerche. Sul capitolo (che dà luogo alla formazione di residui di stanziamento) erano stati iscritti 630 milioni nel 1977, 700 nel 1976 e 1720 sia nel 1975 che nel 1974.

(17) Nel precedente esercizio erano stati impegnati 64,8 milioni sui 387 stanziati; nel 1976, 189,4 su 300; nel 1975, 188,2 su 430 e, nel 1974, 136,7 su 424,9.

(18) Nell'esercizio 1977 sui corrispondenti capitoli, complessivamente dotati di stanziamenti per 211,4 milioni (306 nel 1976 e 416 sia nel 1975 che nel 1974), furono impegnati 119,1 milioni (120,9 nel 1976, 161 nel 1975 e 24,6 nel 1974).

tività » previsto dalla legge 31 luglio 1954, n. 626 (19), di cui, su richiesta della Corte, sono stati, nel 1978, resi i rendiconti relativi agli anni dal 1972 al 1977.

In ordine a tale gestione si fa riserva di riferire nella prossima relazione a conclusione dell'avviato esame dei rendiconti che ha reso necessario, tra l'altro, l'acquisizione di documenti integrativi e di chiarimenti che sono stati forniti, di recente, dall'Amministrazione.

Va segnalato, intanto, che dalle prospettazioni dell'ultimo rendiconto presentato (per il 1977) risultano entrate per 93,1 milioni ed uscite per 14 milioni con una giacenza di cassa di 79,9 milioni e che l'Amministrazione, in sede di chiarimenti, ha manifestato l'intento di promuovere l'annullamento della gestione nell'ambito di applicazione dell'articolo 33, ultimo comma, della legge n. 468 del 1978 (20).

### 3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Il fenomeno, evidenziato nel paragrafo 1 *sub b*), della flessione delle spese per acquisto di beni e servizi, che in parte è da attribuire agli effetti del pregresso ridimensionamento dell'attività istituzionale del Ministero in materia di programmazione, viene pure ricollegato all'adozione di criteri di economicità di gestione (21). Esso, però, rappresenta anche un sintomo dell'attuale inadeguatezza, sia dell'apparato ministeriale che dei moduli di provvista di personale specializzato, ad assicurare lo svolgimento proficuo di qualificati compiti, come quelli di studio, di ricerca e di elaborazione di documenti programmatici, cui le strutture del dicastero risultano essenzialmente preordinate dalla normativa vigente (22).

Ciò assume particolare rilievo proprio nell'attuale difficile periodo di transizione verso un nuovo modello di organizzazione del sistema di elaborazione della politica di bilancio e di programmazione, che certamente postula, come è stato già accennato, il supporto di una coordinata e aggiornata attività di studi, indagini e rilevazioni, cui riconduce costantemente la necessità di interpretare, con tempestività e obiettività, i fenomeni sociali, economici e finanziari che sono in continua evoluzione.

---

(19) La gestione del fondo risulta attribuita, dalla legge citata, a un Comitato di Sottosegretari presieduto dal Ministro del bilancio.

(20) Ad avviso dell'Amministrazione, il regime di incentivazione della produttività delle imprese cui è preordinato il fondo previsto dalla legge n. 626 del 1954 appare avulso dagli indirizzi di politica industriale introdotti dalla legge 12-8-1977, n. 675, che, proprio per conseguire un incremento di tale produttività, ha previsto la formulazione, da parte del CIPI, di nuovi criteri di gestione e l'utilizzazione, in particolare, del fondo speciale IMI, per la ricerca applicata.

(21) All'adozione di tali criteri, più che a carenza di effettive esigenze di indagini e studi, fa riferimento il già citato parere della V Commissione permanente della Camera dei deputati sullo stato di previsione della spesa del dicastero per l'anno 1979 e sul rendiconto generale per il 1977.

(22) Neanche una diversa impostazione dei programmi di studio e ricerca concentrata maggiormente sull'apporto degli organismi pubblici istituzionalmente a ciò deputati come l'ISPE, l'ISCO — che assorbono, per il loro funzionamento, una parte consistente dei fondi di parte corrente del bilancio del Ministero — potrebbe prescindere dall'esistenza di un qualificato apparato ministeriale per la proposizione, il coordinamento, la valutazione e l'utilizzazione delle ricerche.

In questo quadro va, innanzitutto, sottolineato, ancora una volta, in sede di analisi della struttura organizzativa, come continuino ad avere limitata applicazione le disposizioni, specificamente introdotte nel 1973 (23), che miravano al potenziamento dei servizi del dicastero attraverso l'assunzione, mediante contratto di diritto privato, di persone altamente specializzate nei problemi attinenti alla programmazione e alla politica dei prezzi, nonché attraverso l'utilizzazione di un determinato numero di funzionari di altre amministrazioni statali (non più di 20) e di enti pubblici (pure per non più di 20) per le esigenze dei servizi della programmazione.

Nel 1978 è stato infatti mantenuto a un modesto livello numerico il ricorso all'opera degli esperti da assumere, con contratto di diritto privato, per incarichi speciali — solo 9 su un contingente fissato in 50 unità (24) — mentre al 31 dicembre 1978 sono risultati assegnati al Ministero, in virtù di dette disposizioni, n. 7 funzionari di amministrazioni statali, collocati fuori ruolo, e n. 10 funzionari comandati da enti pubblici.

Gli incarichi di studio, poi, conferiti ad esperti, estranei all'Amministrazione dello Stato, e a docenti universitari, ai sensi dell'articolo 14 della legge istitutiva n. 48 del 1967 e dell'articolo 4 del decreto-legge n. 428 del 1973, sono scesi dai 12 del 1977 a 9 (25): erano stati 16 nel 1976, 31 nel 1975 e 39 nel 1974.

Quanto alla situazione dell'organico del personale va richiamata la persistenza di notevoli carenze in alcune qualifiche della carriera direttiva. Esse riguardano, nell'ambito delle qualifiche dirigenziali, solo i primi dirigenti — due soli in servizio al 31 dicembre 1978 sui 27 posti previsti dalla dotazione organica (26) — giacchè i 9 posti di dirigente superiore sono stati interamente coperti nel corso dell'anno ed i dirigenti generali, per i quali sono previsti 7 posti, sono risultati in numero di 9 (tra i quali 3 collocati fuori ruolo), di cui uno con funzioni di direttore generale e 5 con funzioni di consigliere ministeriale. Nelle altre qualifiche della carriera direttiva si sono registrate, poi, 37 vacanze sui 91 posti previsti.

Le rilevate carenze non possono non ripercuotersi negativamente sull'attività degli uffici ministeriali che fanno capo alla Direzione generale per l'attuazione della programmazione economica e alla Segreteria generale della programmazione economica.

La prima, che si articola in 11 divisioni, deve provvedere, tra l'altro, ai servizi di segreteria del CIPE e del CIPI e a quelli riguardanti la già citata Commissione consultiva interministeriale per la programmazione economica (articolo 8 legge n. 48 del 1967), la Commissione

---

(23) Con gli artt. 3 e 5 del decreto-legge 24-7-1973, n. 428, convertito in legge 4-8-1973, n. 497.

(24) La spesa relativa è stata dell'ordine di 74 milioni. Nel 1977 risultavano assunte 12 unità (11 nel 1976 e nel 1975).

(25) Remunerati con compensi variabili tra 1,5 e 4 milioni, hanno comportato una spesa complessiva di circa 23 milioni (27 nel 1977, 35,7 nel 1976, 70 nel 1975 e 87,5 nel 1974).

(26) Sono, peraltro, in corso di espletamento le procedure per la nomina di altri primi dirigenti in attuazione della legge 30-9-1978, n. 583, che ha introdotto norme transitorie per il conferimento di tale qualifica.

consultiva interregionale (articolo 9 della stessa legge) e la Commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281. L'attività, assai intensa, svolta nel 1978 da queste due ultime commissioni (27), in particolare rapporto all'ambito di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, ha portato alla costituzione di una apposita segreteria tecnica ai cui lavori hanno partecipato anche funzionari regionali.

La Segreteria generale della programmazione economica (articolata in 14 divisioni), oltre a svolgere le sue normali funzioni, è stata particolarmente impegnata nella predisposizione del già citato « programma triennale ».

Va, infine, notato che nel settembre 1978 è stato ricostituito, per un nuovo triennio, il Consiglio tecnico scientifico per la programmazione economica, che, dopo la scadenza del triennio 1974-1976, aveva operato in regime di *prorogatio* (28).

#### 4. — Attività istituzionale

In argomento è da tener presente il complesso quadro, in termini di varietà di settori economici e strutturali e di rapporti istituzionali, cui deve far riferimento il Ministero nell'esercizio delle sue attribuzioni, sia di quelle in materia di programmazione sia di quelle in materia di bilancio, che, in effetti, si intrecciano costantemente tra loro.

Si tratta di funzioni di particolare rilievo sotto il profilo politico, che, per la massima parte, non si estrinsecano in atti sottoposti al controllo della Corte.

Si pensi, tra l'altro, alla collaborazione con il Tesoro in materia di formazione dei bilanci, ai rapporti con le Regioni, alla raccolta di elementi per la Relazione previsionale e programmatica e alla sua predisposizione, alla partecipazione ai lavori dei comitati di politica economica dell'OCSE e della CEE, all'attività consultiva e di concerto relativa ai disegni di legge di particolare rilievo finanziario, alla preparazione degli incontri promossi dal Governo con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, alla preparazione dei lavori del CIPE, del CIPI e delle Commissioni interregionali.

Quanto all'attività di studi e ricerche svolta nell'ambito del Ministero, che, in disparte i già menzionati trasferimenti ad organismi esterni (Regioni, ISPE, ISCO, CIRIEC), è quella che essenzialmente lo caratterizza sotto il profilo della gestione della spesa, è da sottolineare quanto già osservato circa il suo ulteriore ridimensionamento, reso manifesto dal mancato ricorso, nel 1978, alle convenzioni con enti e società (previste dall'articolo 15 della legge istitutiva per l'esecuzione di particolari indagini e studi) e dalla minore utilizzazione sia delle « persone altamente specializzate assunte con contratto di diritto pri-

(27) Vedasi, *infra*, successivo paragrafo n. 4.

(28) Alla segreteria del Consiglio provvede la Segreteria generale della programmazione economica.



vato per speciali incarichi (articolo 3 decreto-legge n. 428 del 1973) sia degli esperti, estranei all'Amministrazione, e docenti universitari con incarichi di studio ai sensi dell'articolo 14 della legge istitutiva e dell'articolo 4 del decreto-legge n. 428 del 1973.

L'opera dei 9 « contrattisti » risulta riferita a diversificati compiti di assistenza tecnica del Ministero e di analisi concernenti vari settori della politica economica, visti soprattutto nei rapporti con la finanza pubblica e la programmazione (29).

I 9 incarichi di studio conferiti nel 1978 hanno investito sia argomenti già oggetto di indagini nel precedente esercizio come il piano agricolo alimentare, i problemi monetari internazionali e le retribuzioni nel settore pubblico, sia nuovi temi come la tutela ambientale (con riguardo al inquinamento idrico); la compatibilità dello sviluppo agricolo con gli strumenti predisposti a livelli decisionali (CEE, CIPAA, Ministero dell'agricoltura e foreste, Regioni); i rapporti tra la legge « quadrifoglio » (legge 27 dicembre 1977, n. 984) e la legislazione regionale; la valutazione delle decisioni di programmazione economica; le possibilità di spesa in conto capitale delle Regioni nel 1979; le normative regionali di applicazione delle direttive CEE.

---

(29) I singoli apporti hanno riguardato: l'assistenza degli uffici della programmazione nello svolgimento della contrattazione programmata con le imprese; la tutela dell'ambiente in relazione alle previste formulazioni di progetti-direttiva nel settore; l'andamento a breve dell'economia con particolare riferimento all'analisi dei prezzi; indagini, analisi dei costi e prospettive di sviluppo programmato dell'industria chimica e di quella elettronica; modelli di programmazione degli investimenti sociali e loro verifiche; prospettive di impiego della politica di bilancio in funzione degli obiettivi della politica industriale; preparazione di documenti programmatici per i settori monetari e finanziari; formulazione di ipotesi di politica fiscale e tributaria; indagine sulla finanza pubblica e analisi di efficienza delle sue componenti nel quadro di una programmazione pluriennale.

## CAPITOLO VII

## MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

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

L'assoluto prevalere della spesa per trasferimenti correnti rappresenta, come altre volte rilevato, la caratteristica essenziale della gestione finanziaria del Ministero del commercio con l'estero, in diretta correlazione, del resto, con il profilo organizzativo e funzionale di tale Amministrazione.

Come si rileva dai dati del consuntivo per il 1978, infatti, su un totale di impegni assunti sulla competenza, pari a 55,4 miliardi (52,3 nel 1977), la spesa relativa ai trasferimenti è stata pari a 50,5 miliardi (46,5 nel 1977) e, cioè, al 91,1 per cento del totale.

Limitando l'attenzione all'ambito dei trasferimenti che interessano lo sviluppo degli scambi (rubrica 2), una quota corrispondente a circa il 90 per cento dell'onere relativo, pari, in termini assoluti, a 45,8 miliardi, risulta assorbita dall'ICE (1), con un incremento del 5 per cento rispetto all'anno precedente, mentre, a favore degli organismi minori operanti nel settore, la spesa impegnata assomma a 2,6 miliardi, con una diminuzione del 15 per cento circa.

La posizione di particolare preminenza che l'ICE, come maggior beneficiario di fondi, occupa nella gestione ministeriale, induce a qualche considerazione circa la composizione della spesa destinata a tale istituto. Nel 1978 per l'organizzazione e il funzionamento dell'ente e dei suoi uffici in Italia ed all'estero (2) sono stati trasferiti 35,3 miliardi con un incremento, rispetto al 1977, del 10,6%; a tale aumento fa riscontro, invece, una diminuzione (10%) dell'onere per l'attività propriamente diretta allo sviluppo ed alla promozione degli scambi (9 miliardi rispetto ai 9,9 dell'anno precedente). Riferito, poi, al 1976, anno in cui hanno avuto prima attuazione le leggi n. 185 del 1975 e n. 71 del 1976, miranti a definire organicamente i rapporti tra il Ministero e l'ICE, il fenomeno della lievitazione degli oneri di funzionamento (2) e della correlativa riduzione delle spese destinate allo stesso

(1) Per tale ente che, com'è noto, è il maggior beneficiario dei fondi ministeriali, con decreto del Presidente della Repubblica 25 settembre 1978, n. 818, è stato disposto il riordinamento normativo da tempo auspicato nelle sedi parlamentari e dagli operatori economici. Per più ampi ragguagli su tale provvedimento vedasi quanto riferito nel paragrafo 4 del presente capitolo.

(2) E da ricordare che gli oneri di funzionamento dell'ICE sono costituiti per la maggior parte da spese per le retribuzioni al personale. Dalla relazione della Corte al Parlamento sulla gestione dell'ICE per gli esercizi 1973, 1974 e 1975 si rileva che, su un totale di 15,7 miliardi trasferiti dallo Stato all'ente nel 1975 per le finalità suddette, 12 concernevano spese per le retribuzioni e gli oneri connessi a favore del personale, di cui 7,5 per il solo personale in servizio presso gli uffici nazionali e 4,5 per quello all'estero, in tali dati non sono compresi, per il personale all'estero, quelli relativi all'assegno di sede che nei bilanci dell'ente fa capo alle spese di funzionamento degli uffici.

ente per la promozione degli scambi, appare ancora più marcato perchè i primi risultano aumentati, nel 1978, del 66% mentre le seconde sono diminuite del 5%. All'origine della descritta tendenza (3), che si è risolta in una contrazione, assai sensibile in termini reali, delle risorse finanziarie intese allo sviluppo ed alla promozione degli scambi, si pongono, da una parte, l'aumentato fabbisogno per le retribuzioni del personale ICE, connesso al riassetto economico e normativo in corso per effetto della legge n. 70 del 1975, dall'altra, in misura non minore, la necessità di un recupero di efficienza da parte dell'istituto con la riorganizzazione dei suoi uffici e, in particolare, di quelli all'estero di cui è in atto una revisione finalizzata all'acquisizione di nuovi sbocchi commerciali (4). Dovrebbe trattarsi, quindi, di una situazione transitoria destinata ad essere superata dopo la ridefinizione dei moduli operativi suggerita dalla recente riforma strutturale dell'ICE.

Per quanto concerne i pagamenti complessivi, il dato relativo, rappresentato da 54,3 miliardi, pari al 78,5 per cento della massa spendibile, non presenta spunti granchè significativi in quanto la quota di maggior consistenza è costituita da erogazioni — tutte sul conto della competenza — in favore dell'ICE le quali, com'è noto, vengono effettuate con precisi vincoli normativi (legge n. 185 del 1975) (5). V'è da notare, invece, nel particolare settore degli interventi a favore di organismi minori operanti nel campo della promozione degli scambi, che la maggior quota dei pagamenti ha inciso sul conto dei residui (1,7 miliardi su complessive erogazioni pari a 2,3 miliardi); il che va posto in relazione ai ritardi con i quali pervengono a definizione — oltre lo scadere dell'esercizio di competenza — i procedimenti concessivi di

---

(3) La tendenza all'aumento delle spese di funzionamento e di organizzazione dell'ICE, a sfavore di quelle per le attività di promozione, è stata rilevata anche in sede di esame parlamentare dello stato di previsione del Ministero per il 1978 (v. relazione della XII Commissione permanente della Camera e relazione della 5ª Commissione permanente del Senato). In particolare presso la XII Commissione permanente (seduta del 6 aprile 1978) è stata fatta presente la necessità per l'ICE di un « adeguamento dell'organico alle effettive esigenze, anche attraverso una sua drastica riduzione », nonchè di una « limitazione degli uffici all'estero solo a quei paesi ritenuti concretamente interessanti sia in termini attuali che in termini di prospettive reali ».

Nello stato di previsione per l'esercizio 1979 la linea tendenziale anzidetta non ha però subito modifiche di rilievo; infatti il contributo nelle spese stanziato per il funzionamento dell'ICE (capitolo 1606) è aumentato del 18 per cento, quello per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici all'estero (capitolo 1610) del 24 per cento, mentre gli oneri per la promozione degli scambi (capitolo 1611) sono stati incrementati del solo 10 per cento.

(4) Nel triennio 1976-1978, alla soppressione di quattro uffici all'estero (Tananarive, Lusaka, Manchester e New Orleans) ha fatto riscontro l'istituzione di otto di essi in altrettanti Paesi (Cairo, Abu-Dhabi, Baghdad, Kuwait, Hong Kong, Atene, Seul, Atlanta).

(5) Va comunque rilevato che l'erogazione del contributo — nella misura dell'85 per cento dello stanziamento di previsione — per il funzionamento degli Uffici ICE all'estero, che nel precedente esercizio era stata disposta in 4 distinte fasi, due delle quali sul finire dell'esercizio, ha avuto luogo più sollecitamente e in unica soluzione subito dopo l'emanazione della legge di bilancio.

Ad ovviare agli inconvenienti — rilevati dalla Corte anche in precedenti relazioni — derivanti dal meccanismo delle erogazioni limitate all'85 per cento del contributo per gli uffici ICE all'estero, un disegno di legge (Atti Camera 2655), di iniziativa governativa, prevede che tale contributo al pari degli altri devoluti all'ente, sia corrisposto per l'intero in due quote uguali all'inizio di ciascun semestre.

sovvenzioni, ritardi talvolta imputabili alla stessa Amministrazione (6), ma favoriti altresì dal particolare meccanismo di finanziamento scarsamente conferente con il dinamismo tipico del flusso esportativo previsto dalla legge 29 ottobre 1954, n. 1083 (7).

È così che nel settore in esame, sul conto della competenza, a fronte di 2,6 miliardi di impegni, le erogazioni hanno appena raggiunto i 600 milioni con conseguente formazione di residui per 2 miliardi (8). Superiore (39,8%) a quello registrato nel 1977 (16,9%) è stato il tasso di smaltimento dei residui. Questi ultimi nel complesso, a fine esercizio, hanno registrato una diminuzione rispetto all'esercizio precedente passando da 12,4 a 9,5 miliardi.

## 2. — *Gestioni fuori bilancio*

Con legge 14 dicembre 1978, n. 828, è stata disposta la soppressione dell'unica gestione fuori bilancio esistente presso il Ministero — il Fondo per l'assegnazione di borse di pratica commerciale all'estero — del quale la Corte nelle precedenti relazioni aveva segnalato la quasi totale inoperatività.

Nel corso dell'esercizio sono stati ammessi al visto, dopo l'acquisizione di documenti integrativi, i rendiconti della gestione per gli anni 1974, 1975, 1976 e 1977. I dati dell'ultimo rendiconto presentano entrate di gestione per milioni 17,5 e uscite per lire 305.000 con una giacenza di cassa pari a milioni 187,7. La consistenza patrimoniale della gestione risulta alla fine del 1977 di milioni 280,3. Le eventuali attività del Fondo soppresso, dopo il loro definitivo accertamento, dovranno essere devolute all'erario secondo quanto prevede la legge n. 828 citata.

## 3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Il ricorso sovente fatto dall'Amministrazione all'istituto del collocamento fuori ruolo, soprattutto nell'ambito delle qualifiche di livello più elevato della carriera direttiva, è stato altre volte oggetto di osservazioni da parte della Corte nell'intento di segnalare, con l'eccedenza che ne è derivata in rapporto alle dotazioni organiche stabilite dal de-

---

(6) Vedasi quanto osservato al riguardo nella relazione per l'esercizio 1975, pag. 203.

(7) La legge citata prevede la concessione ad Istituti, enti ed associazioni di contributi per iniziative promozionali di varia natura mediante decreto del Ministro, stabilendo la facoltà dell'Amministrazione di procedere alla erogazione immediata di una somma pari all'85 per cento del contributo concesso e al pagamento della quota residua a seguito di presentazione del rendiconto delle spese sostenute. In concreto, mentre la concessione per decreto ha luogo, in genere, con relativa prontezza, l'erogazione delle somme nei limiti consentiti non viene effettuata, sovente, nel corso dell'esercizio, si da rendere inevitabile, annualmente, la formazione di residui.

(8) Da notare che lo stanziamento di competenza relativo ai tre capitoli 1602, 1604 e 1608 che interessano gli enti in questione è stato integrato, in corso d'esercizio, mediante la reinscrizione, per un totale di oltre 300 milioni, di somme perentorie provenienti dai precedenti esercizi.

creto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, il palese discostamento dal principio della perfetta corrispondenza tra il numero dei dirigenti e il numero degli uffici dirigenziali che costituiva uno degli aspetti qualificanti della riforma dell'ordinamento della carriera direttiva dello Stato.

La persistente validità delle osservazioni ora richiamate è riflessa dalla situazione emersa nell'ambito delle qualifiche della dirigenza alla fine dell'esercizio 1978 che continua a registrare, rispetto alle dotazioni organiche complessive di 41 posti, un'eccedenza di nove unità (9) derivante dal collocamento fuori ruolo di altrettanti dirigenti. Il che appare poco conferente con l'assetto organizzativo interno, e, in particolare, con l'esigenza di assicurare la copertura di tutti gli uffici dirigenziali, due dei quali, di fatto privi dei rispettivi titolari, l'uno comandato presso la Presidenza del Senato e l'altro in aspettativa per motivi sindacali.

E pur vero che la descritta situazione concorre a limitare la possibilità di adeguare pienamente gli strumenti organizzativi alle esigenze istituzionali e, in particolare a quella collegata alla vigilanza e all'incentivazione nel campo della promozione degli scambi (10); come avvertito nella precedente relazione, peraltro, tale circostanza non può tradursi in una sostanziale compressione del potere-dovere di verificare il corretto uso del pubblico denaro, nel rispetto delle linee prestabilite di programmazione ed indirizzo, da parte degli organismi operanti nel settore; potere-dovere nel cui esercizio vengono tuttora segnalate persistenti e gravi carenze, pur se qualche indicazione positiva, come si dirà più oltre, sembra essere emersa nel corso dell'anno.

In tema di trattamento economico a favore del personale una notazione va fatta, con riferimento ai compensi per lavoro straordinario, circa la mancata emanazione degli appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che dovevano costituire il presupposto per l'erogazione di tali compensi al personale delle qualifiche dirigenziali ai sensi della legge 22 luglio 1978, n. 385. La questione, peraltro, investe tutte le Amministrazioni per cui si fa rinvio a quanto osservato in altra parte della presente relazione (11). È comunque da rilevare che, fino all'entrata in vigore della nuova disciplina dettata dalla legge n. 385 dianzi citata, la corresponsione dei compensi ha interessato pressochè tutto il personale delle qualifiche dirigenziali (esclusi i dirigenti generali), al pari di quanto si verificò nell'esercizio precedente, con un onere corrispondente a 16,7 milioni.

Analogamente, a tutto il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro — il cui contingente pari a 80 unità, pur con i consueti numerosi avvicendamenti, è stato coperto interamente nel corso dell'anno, — è stato erogato il compenso nella misura consentita con un onere complessivo di 125 milioni. Il rilevante incremento (oltre il

---

(9) Si tratta di due dirigenti generali, due dirigenti superiori e cinque primi dirigenti.

(10) Nella sua replica alle osservazioni della Corte per l'esercizio 1978, il Ministro del commercio con l'estero attribuisce proprio alle carenze di organico il mancato apprestamento di strutture di vigilanza nel campo della promozione.

(11) Parte seconda, sezione prima, capitolo II.

100 per cento), rispetto all'anno precedente, è comunque, da riferire, massimamente, ai più favorevoli criteri di determinazione dei compensi introdotti dalle nuove disposizioni di legge.

Sempre in tema di lavoro straordinario va detto poi che nella relazione annuale del Consiglio di amministrazione per l'anno 1977 non risulta essersi fatto alcun riferimento — contrariamente a ciò che prescrive l'articolo 1 ultimo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977 — al contenuto delle relazioni svolte dai titolari delle singole unità organiche circa l'entità delle prestazioni straordinarie autorizzate e rese e circa gli effettivi risultati conseguiti.

Quanto alle missioni del personale l'onere relativo rispetto al 1977 ha subito modeste variazioni in aumento (circa il 10 per cento) facendo registrare economie di una certa entità (30 per cento sul capitolo 1021 relativo alle missioni all'estero). Come negli scorsi anni, soltanto in rari casi le missioni hanno riguardato lo svolgimento di compiti connessi alla funzione ispettiva sulla gestione delle spese promozionali, prevista dalla legge n. 71 del 1976, mentre per lo più esse risultano disposte presso organismi internazionali per brevi permanenze. Salvo che in un solo caso il personale non ha fatto uso della facoltà di chiedere il rimborso delle spese di alloggio ai sensi della legge 26 luglio 1978, n. 417.

#### 4. — *Attività istituzionale*

La posizione di particolare rilievo che l'ICE, in quanto beneficiario della maggior quota di fondi ministeriali, occupa nell'ambito dell'attività istituzionale del dicastero sottoposta al controllo della Corte, induce a qualche considerazione circa il riordinamento di tale istituto attuato, come accennato in precedenza, con decreto del Presidente della Repubblica 25 settembre 1978, n. 818. Le nuove norme vengono a sostituirsi a quelle contenute nel decreto del Capo provvisorio dello Stato 2 gennaio 1947, n. 8 e nel decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1967, n. 1438, non soltanto in vista del completo adeguamento della struttura organizzativa dell'ente ai principi della legge 20 marzo 1975, n. 70 sul riordinamento degli enti pubblici (12), ma altresì per rendere la struttura stessa ed i suoi moduli operativi più rispondenti alla mutata realtà economica ed istituzionale del Paese, secondo un'esigenza da tempo avvertita.

In particolare, sono stati meglio definiti, con una più ampia articolazione, i compiti tradizionalmente affidati all'Ente, mentre è stata ridotta la composizione degli organi di gestione, dotandoli di una più incisiva presenza di rappresentanti delle categorie produttive e dei sindacati ed è stato istituito un nuovo comitato con funzioni consultive; inoltre, con l'inserimento negli organi dell'ICE di rappresentanti regionali, l'ente si

---

(12) Si ricorda che la disciplina del rapporto di lavoro del personale dell'ICE è stata già fissata, come per gli altri enti, con Decreto del Presidente della Repubblica 26 maggio 1976, n. 411 in attuazione della legge n. 70. Non risulta peraltro che siano stati definiti in concreto gli adempimenti relativi al riassetto del personale.

configura anche come strumento di valutazione delle situazioni locali per una esplicazione più coordinata dell'attività promozionale. Se il nuovo ordinamento ha così conferito allo ICE una diversa fisionomia decisamente caratterizzata da un più ampio margine di libertà nella scelta dei moduli operativi è, però, da avvertire che proprio tale nuova connotazione, lungi dall'alterare i rapporti esistenti tra il Ministero e l'ente sulla base della più recente normativa (e, in particolare, della legge n. 71 del 1976), rafforza l'esigenza di una costante e tempestiva azione di vigilanza, sia pure nel rispetto più rigoroso delle competenze, da parte dell'Amministrazione. Non vi è dubbio, infatti, che il puntuale rilevamento dei contenuti e delle misure degli interventi, anche sotto il profilo della congruità e dell'efficienza, si riaffermi come preciso obbligo del Ministero vigilante e si ponga, ancor di più, come indispensabile presupposto non solo per la formazione dei programmi promozionali — alla cui predisposizione l'ICE è chiamata a collaborare (art. 2, lett. b) del regolamento) senza togliere ai poteri decisionali dell'Amministrazione — ma anche per l'approvazione dei bilanci preventivo e consuntivo (art. 8, terzo comma del regolamento), per i controlli, da esercitare a norma dell'articolo 29 della legge n. 70 del 1975, circa l'ordinamento dei servizi e il regolamento del personale nonché per quelli, di rilievo non trascurabile, relativi agli acquisti, alienazioni, permuta e locazioni di beni immobili e all'accensione di mutui, di ipoteche e privilegi sui beni di proprietà (art. 8, quinto comma del regolamento).

Particolare rilievo in questa prospettiva assume la verifica dei modi e dei tempi di svolgimento dell'attività di vigilanza dell'Amministrazione soprattutto per quanto concerne l'approvazione dei rendiconti che l'ICE è tenuto a presentare per le operazioni svolte nel corso della sua gestione annuale. Sono da ricordare in proposito le ripetute notazioni mosse nei precedenti referti in relazione alle carenze — rappresentate da inadempimenti spesso pluriennali nell'attività di rendicontazione e da insufficiente o incongrua rappresentazione documentale dei fatti contabili — fino a tempi recenti riscontrati in misura rilevante nell'azione del dicastero. Sul finire dell'anno decorso è invero apparso indicativo di una certa sensibilizzazione alle esigenze di buona amministrazione l'avvenuto invio alla Corte — per l'esame e l'ammissione al visto, dei provvedimenti di approvazione di numerosi rendiconti tra cui quelli relativi agli uffici ICE all'estero per gli anni 1973 e 1975; il che ha consentito, in alcuni casi, attraverso l'esame delle motivazioni poste a base degli atti controllati, di individuare la corretta connessione — che non poche volte in passato era apparsa assai incerta — tra il compimento di talune spese e le finalità del finanziamento da cui traevano origine. È peraltro prematuro trarre da tali indicazioni il significato di una positiva inversione di tendenza nell'azione ministeriale esplicata nel settore, tale valutazione essendo certamente da subordinare ad ulteriori e più estese verifiche, tenuto conto della vistosa serie di adempimenti ancora da soddisfare. Vanno, tra questi, ricordati in primo luogo gli atti approvativi dei rendiconti che l'ICE avrebbe già dovuto presentare al Ministero sui finanziamenti erogati per la realizzazione dei programmi promozionali del 1976 (7,3 miliardi) e del 1977 (9,8 miliardi); quelli concernenti la rendicontazione di numerose operazioni

di finanziamento per manifestazioni fieristiche svolte negli anni 1973, 1974 e 1976, e, infine, le risposte ai rilievi istruttori formulati in gran numero nel corso degli anni dal 1973 al 1976 (13).

Con riferimento a questi ultimi il dato numerico particolarmente cospicuo di rilievi inevasi (140) — riferito nella precedente relazione — non ha subito sensibili modifiche nel 1978 in quanto la prolungata inerzia dell'Amministrazione ha determinato la perenzione della maggior parte delle somme di cui, con i provvedimenti oggetto di osservazioni, si disponeva l'erogazione, con conseguente ulteriore ritardo nella definizione delle pendenze.

Per quanto concerne l'attività promozionale svolta da enti diversi dall'ICE i dati riferiti nel paragrafo 1 sono indicativi, nel 1978, di una lieve flessione rispetto all'anno precedente, nonostante l'elaborazione da parte del Ministero di un piano, per il triennio 1978-1980, inteso a coinvolgere tutte le strutture pubbliche e private potenzialmente interessate al fenomeno esportativo.

Va comunque precisato che l'azione ministeriale nel settore, — come emerge dal riscontro effettuato nei provvedimenti concessivi di contributi e su quelli di approvazione dei rendiconti, — è apparsa ispirata, nel decorso esercizio, a criteri più rigorosi di quelli seguiti in passato per analoghe specie di finanziamenti, tanto che ha dato luogo, in taluni casi, al disconoscimento della congruità ed opportunità di spese che gli enti avevano chiesto di ammettere a contributo e, talvolta, anche a revoca degli atti di concessione dei fondi.

Nel prospetto che segue, compilato anche sulla base di elementi forniti dall'Amministrazione, sono esposti i dati quantitativi e qualitativi dell'attività promozionale finanziata dal Ministero nel 1978, distinta secondo i tipi di iniziative e le zone geoeconomiche interessate.

Quanto all'attività di intervento nel settore dei consorzi all'esportazione disciplinata dalla legge 30 aprile 1976, n. 374, essa, dopo un avvio assai lento, di cui è prova il ritardo di circa due anni con il quale sono stati emessi i primi provvedimenti, ha avuto, nel corso del 1978, un soddisfacente impulso da parte del Ministero. A fronte di 262 milioni spesi nel 1977 è, così, dato registrare per il settore in esame, sulla competenza del capitolo 1612, impegni per 1,1 miliardi (su uno stanziamento di 1,5). Le erogazioni relative sono state effettuate nei primi mesi del 1979 sul conto dei residui.

---

(13) Tra questi si ricordano: la natura stessa dei documenti giustificativi di spesa allegati ai rendiconti, spesso privi di un rapporto logico con le esigenze promozionali; la difettosa o incongrua motivazione degli atti ministeriali di approvazione dei preventivi di spesa formati dall'ente; le assunzioni di collaboratori esterni effettuate senza garanzia alcuna circa i criteri di scelta e la qualificazione professionale. Per maggiori ragguagli vedasi quanto riferito nella relazione per l'esercizio 1977, pag. 83.



LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITA' PROMOZIONALE ALL'ESTERO 1978  
(valori in milioni di lire)

INIZIATIVE	AREE GEOGRAFICHE											
	Paesi CEE		Altri paesi industrializzati		Paesi ed econ. comm. di Stato		Paesi OPEC		Paesi in via di sviluppo		Totale	
	Ice	Altri enti	Ice	Altri enti	Ice	Altri enti	Ice	Altri enti	Ice	Altri enti	Ice	Altri enti
Fiere internazionali . . . . .	841	792,7	748,5	141	321	52	—	—	529,5	70	2363	1055,7
Azioni pubblicitarie . . . . .	373	—	1669	—	—	—	—	7	—	—	2049	—
Centri commerciali e/o di assistenza promozionale . . . . .	712	—	145	—	—	—	—	461,5	136,5	—	1455	—
Mostre autonome . . . . .	157	—	677,5	—	200	—	—	187,5	170	—	1392	—
Missioni di operatori economici e/o giornalisti, all'estero e in Italia . . . . .	6,5	—	122,5	—	91	—	—	92	93,5	—	399,5	—
Manifestazioni presso G.G.M.M. e/o settimanali italiane . . . . .	49,5	—	214	—	—	—	—	—	0,5	—	264	—
Altre iniziative . . . . .	33	—	120	—	61	—	—	—	19	25	233	25
Indagini e prospezioni di mercato . . . . .	—	—	18	—	15,5	—	—	59	75,5	—	168	—
<b>Totali . . . . .</b>	<b>2172</b>	<b>792,7</b>	<b>3750,5</b>	<b>141</b>	<b>688,5</b>	<b>52</b>	<b>—</b>	<b>1169</b>	<b>1024,5</b>	<b>95</b>	<b>8804,5</b>	<b>1080,7</b>

ATTIVITA' PROMOZIONALE ALL'INTERNO 1978  
(valori in milioni di lire)

I. C. E.	ALTRI ENTI
Publicità . . . . .	855
Corsi di specializzazione in commercio estero . . . . .	177
Partecipazione a ferie . . . . .	102
Altre iniziative . . . . .	118,5
<b>Totale . . . . .</b>	<b>1252,5</b>

N. B. — Data la peculiarità della loro destinazione, non sono compresi nel progetto i 1.126,857 milioni di contributi erogati ai consorzi per l'esportazione, di cui alla legge 374 del 1976.

## CAPITOLO VIII

## MINISTERO DELLA DIFESA

1. — *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione*

a) *Considerazioni generali* — Il dato saliente della gestione finanziaria del 1978 è rappresentato da una apprezzabile riduzione dell'incidenza delle spese di mantenimento del personale (41,6%) sulla spesa complessiva del Ministero, risultando così confermata una tendenza già emersa nel precedente esercizio (1).

Il più favorevole rapporto, come segnalato nella precedente relazione, appare riconducibile al processo di ristrutturazione delle forze armate ed alla conseguente riduzione e riqualificazione dell'apparato, in connessione col potenziamento qualitativo e tecnologico del dispositivo difensivo. Nell'ambito di tale processo di ammodernamento, ed in particolare per quanto riguarda l'attuazione delle leggi concernenti l'Aeronautica e l'Esercito vanno segnalate talune difficoltà che si sono verificate, in fase di prima applicazione nel raccordo degli atti di gestione realizzati anteriormente all'emanazione delle leggi 16 febbraio 1977, n. 38 e 16 giugno 1977, numero 372, con quelli da compiersi successivamente all'entrata in vigore delle leggi stesse (2). Trattasi di inconvenienti ricollegabili alla mancata tempestiva predisposizione dei provvedimenti normativi occorrenti per dare attuazione alle necessità operative legate a programmi di difesa integrata e che potrebbero ripetersi nelle ulteriori fasi di esecuzione dei programmi, qualora, gli stanziamenti aggiuntivi, da disporre in occasione dei bilanci annuali in conseguenza della lievitazione dei costi, non dovessero intervenire tempestivamente o fossero disposti in misura inferiore alle effettive esigenze.

Per il Ministero della difesa — nel quale l'attività contrattuale è di particolare rilievo — si evidenzia l'inadeguatezza della vigente disciplina delle procedure relative ai contratti dello Stato, inadeguatezza che incide sull'efficienza dell'azione amministrativa, non sempre al passo con le esigenze che si intendono soddisfare (3). Ne consegue che sono andati sempre

---

(1) Nel 1977 l'incidenza delle spese di personale era già diminuita dal 60 al 57%.

(2) Tale è il caso del programma relativo all'obice FH-70 per il quale sono stati assunti impegni di bilancio in base a contratti stipulati con varie ditte in attuazione di una fase del programma stesso realizzata prima dell'entrata in vigore della relativa legge promozionale. Al fine di riportare tali impegni nell'ambito dei fondi successivamente stanziati con la citata legge promozionale, è stato necessario un intervento legislativo, attuatosi in occasione della seconda variazione al bilancio 1978. In virtù di quest'ultimo, gli impegni già assunti a carico del capitolo relativo alle esigenze ordinarie (cap. 1801) sono stati considerati come assunti sul capitolo di nuova istituzione (cap. 4012) concernente il programma di ammodernamento dei mezzi dell'esercito. Analoghi inconvenienti si sono verificati nell'esecuzione del programma MRCA.

(3) Cfr. il successivo paragrafo 4 sull'attività contrattuale.

più allungandosi i tempi intercorrenti tra la definizione e la quantificazione delle esigenze operative e l'effettiva disponibilità di quanto forma oggetto delle prestazioni contrattuali. Deve aggiungersi che i ritardi e le remore si verificano non solo nella fase precontrattuale, ma anche in fase di esecuzione del contratto quando l'adempimento dell'obbligazione da parte del privato contraente presuppone l'esplicazione di una qualche attività da parte dell'Amministrazione (consegne di materiali da sottoporre a lavorazione, messa a disposizione di locali eccetera). Le stesse operazioni di collaudo non si svolgono in tutti i settori con la necessaria celerità e tempestività. Ciò si verifica non solo in conseguenza dell'effettiva difficoltà tecnica e della complessità delle operazioni da compiere, tenuto conto dell'oggetto specifico di alcuni contratti, ma anche per la nota carenza nell'Amministrazione di personale specializzato.

b) *Considerazioni sulla gestione* — L'onere complessivo sostenuto dalla Difesa nel 1978, pari a 4.628,8 miliardi, si è ripartito per 4.591 miliardi tra le spese di parte corrente e per 38,8 miliardi tra quelle in conto capitale. La netta prevalenza delle prime rispetto alle seconde presenta carattere costante nella gestione del Ministero ed è in gran parte da attribuire, come altre volte precisato, ai criteri elaborati in sede internazionale che considerano improduttive le spese militari (4).

L'importo degli impegni effettivi è asceso a 4.232,1 miliardi, mentre quello relativo a meri accantonamenti è stato di 396,7 miliardi, corrispondente al 9,4% degli impegni complessivi.

I pagamenti sono ammontati a 3.877,5 miliardi di cui 3.066,5 miliardi in conto competenza e 811 in conto residui, la consistenza di questi ultimi, al termine dell'esercizio, è risultata pari a 2.354,7 miliardi (1.642,2 nel 1977).

Il sistema di pagamento mediante aperture di credito ha assunto notevole dimensione attraverso l'accreditamento, a 249 funzionari delegati, di somme complessivamente superiori a 2.327 miliardi, pari al 64,1% dell'intero stanziamento dello stato di previsione della spesa.

Nel corso dell'esercizio sono pervenuti n. 11.796 rendiconti.

La rilevante entità di tali atti non ha impedito l'esame, approfondito in relazione a specifici settori di spesa, delle gestioni di più significativa importanza, quali, ad esempio, spese di rappresentanza, sanitarie, d'ufficio, di assicurazione, per costruzioni armi ed armamenti navali, del trattamento economico, degli studi ed esperienze, del genio, delle scuole militari, eccetera.

Sono stati esaminati n. 1277 rendiconti, rappresentativi, in percentuale, del 10,8% di quelli pervenuti.

L'azione amministrativa è risultata, complessivamente, improntata a criteri di legittimità.

L'accentuarsi del fenomeno di gestione della spesa mediante aperture di credito, con le implicazioni di ordine procedurale anche nei riflessi dell'obbligo di rendicontazione, ha determinato tra l'altro, alcuni ritardi in

---

(4) Va peraltro avvertito che, sulla base di disposizioni contenute nelle leggi di approvazione del bilancio, la disciplina contabile delle spese in conto capitale viene estesa ad una consistente quota delle spese classificate nel titolo I.

ordine ai quali sono state assunte iniziative circa il rispetto dei termini da parte dei funzionari delegati. Peraltro può rilevarsi come i ritardi abbiano in genere causa nella insufficiente disponibilità di personale a livello periferico.

Per quanto concerne la particolare area delle spese all'estero (art. 56, n. 9 legge di contabilità generale dello Stato; art. 1 legge 3 marzo 1951, n. 193) non ha subito flessioni, anche per l'incidenza dell'espansione del volume di detta spesa, la già segnalata difficoltà di acquisizione dei rendiconti amministrativi, collegata anche all'incidenza sui contratti, della prassi del commercio internazionale.

Di tanto si rende interprete lo stesso art. 60 della legge di contabilità che, al sesto comma, rinvia ad apposito regolamento la determinazione dei modi e termini di presentazione dei rendiconti relativi a spesa da pagare all'estero.

La mancata attuazione di detta norma costituisce, allo stato, la principale causa dei ritardi rispetto ai quali la Corte, proprio perchè gli stessi riflettono un generalizzato comportamento attribuibile alla lacunosità della normativa vigente, rimane sprovvista di incisivi strumenti di intervento.

Della delineata difficoltà, riverberantesi anche nell'attività di controllo, fornisce dimostrazione proprio la surrichiamata norma di contabilità generale dello Stato rendendo intuibili i motivi per i quali si rende necessario provvedere, a livello normativo, per disciplinare un tipo di spesa che evidenzia connotati tali da configurarsi come derogatorio rispetto ad ogni altro.

Peraltro, sono state formulate numerose osservazioni in sede istruttorio, alle quali l'Amministrazione si è generalmente adeguata.

## 2. — *Gestioni fuori bilancio*

Per quanto attiene alle gestioni relative ad attività ricreative ed assistenziali nell'ambito del Ministero della Difesa, è stata introdotta anche per l'anno 1978, nella legge di approvazione del bilancio — 27 aprile 1978, n. 143 — la disposizione — art. 147 — che estende a tali attività la disciplina prevista dall'art. 9, secondo e quarto comma, della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

La suindicata norma propone peraltro il problema, da risolvere in sede di riscontro sugli atti dimostrativi di dette gestioni una volta acquisiti, circa la idoneità dello strumento legislativo utilizzato al fine di ritenere come « autorizzate » le gestioni in parola, e ciò sia in considerazione della natura della disposizione stessa, di carattere formale pari al testo entro il quale trovasi inserita, sia nei riguardi dei configurabili profili in ordine alla compatibilità con l'articolo 81 della Costituzione in presenza di spese nuove almeno dal punto di vista strettamente giuridico.

Per ciò che attiene alle altre gestioni fuori bilancio, si sono chiuse nel 1978, come già anticipato nella precedente relazione, quelle relative ai « proventi dei Carabinieri per speciali incarichi ». Può considerarsi ormai prossimo alla definizione l'esame dell'intera situazione redditoria relativa ai depositi di somme per spese contrattuali.

### 3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Non è stata ancora data attuazione a quella revisione organica degli uffici centrali e periferici del Ministero, giudicata necessaria anche in sede governativa e più volte auspicata dalla Corte, anche ai fini di una maggiore efficienza operativa.

In effetti, dopo la ricognizione degli uffici a livello dirigenziale, attuata allo scopo precipuo di rendere possibile l'immediata applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, si sarebbe dovuto attuare il riordinamento delle attribuzioni delle divisioni, al fine di conferire alle stesse « competenze per distinti rami di attività concernenti materie e compiti omogenei (articolo 1, n. 3, della legge 28 ottobre 1970, n. 775). Tale adeguamento, peraltro, non è stato realizzato neppure nel 1978, in cui le sole innovazioni di carattere organizzativo hanno riguardato modifiche di non grande rilievo nell'individuazione degli uffici ai quali sono preposti funzionari con qualifica di dirigente superiore e di primo dirigente. Le strutture del Ministero continuano quindi ad essere articolate sulla base della stratificazione di numerose disposizioni, prevalentemente a carattere interno.

Per quanto riguarda l'attuazione della disciplina sulla dirigenza, va rilevato che dei 112 posti di primo dirigente, previsti nella tabella VIII, quadro A (dirigenti amministrativi), allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, risultavano vacanti, all'inizio del 1978, 63 posti dei quali 5 destinati agli inquadramenti a norma degli articoli 59 e 62 dell'anzidetto decreto legislativo, mentre 58 posti erano disponibili per le nomine da conseguirsi ai sensi del combinato disposto di cui all'articolo 22 del decreto stesso e dell'articolo 1 della legge 30 settembre 1978, n. 583.

Pertanto, per sopperire alla mancanza del titolare di ben 41 divisioni, l'Amministrazione ha dovuto attribuire ai primi dirigenti la titolarità di più di una divisione.

Nel settore dell'organizzazione del personale militare non ancora prossima è la definizione della questione relativa al conferimento delle funzioni di dirigenza amministrativa ad ufficiali di grado non inferiore a colonnello. Ad oltre un anno di distanza dell'emanazione del provvedimento ricognitivo delle divisioni riservate ai predetti ufficiali (complessivamente 121), in sei Direzioni generali non si è ancora avuta la preposizione degli ufficiali incaricati di svolgere le funzioni di 1° Dirigente, mentre in altre otto si è provveduto solo parzialmente al conferimento delle funzioni stesse (5). In sostanza 82 divisioni su 121 risultavano ancora da asse-

---

(5) Gli atti di preposizione alle divisioni hanno riguardato nel corso dell'anno 1978 principalmente la Direzione generale per gli Ufficiali dell'Esercito e la Direzione generale per i sottufficiali e militari di truppa dell'Esercito, nelle quali risultano conferiti tutti gli uffici a livello dirigenziale spettante al personale militare.

Nessun atto di preposizione, è invece intervenuto, nell'esercizio, per le divisioni delle Direzioni generali per il personale militare della Marina, delle costruzioni, delle armi e degli armamenti navali; delle costruzioni, delle armi e degli armamenti aeronautici e spaziali; per il personale militare dell'Aeronautica; delle pensioni; del contenzioso.

gnare, al 31 dicembre 1978, ad ufficiali facenti parte della dirigenza militare.

b) *Personale militare.* — Le agevolazioni disposte in favore dei Tenenti colonnelli dall'articolo 22 della legge 22 maggio 1976, n. 187 hanno comportato, nel corso dell'anno 1978, un numero di promozioni nella posizione di « a disposizione » inferiore a quello determinatasi nei primi due anni (1976 e 1977) di applicazione della normativa sopracitata.

È da rilevare, però, che per la prima volta, nell'anno 1978, sono state effettuate le promozioni, anch'esse nell'« a disposizione », previste dagli articoli 4, 5 e 6 della legge 10 dicembre 1973, n. 804 (6).

Il numero delle altre promozioni degli ufficiali nella posizione « a disposizione », che durante il quadriennio di applicazione dell'articolo 16 della legge n. 804 è risultato assai cospicuo, si è notevolmente ridotto nell'anno 1978, che costituisce, d'altro canto, l'ultimo anno di applicazione della succitata norma transitoria. Ciò consegue al fatto che la suddetta normativa ha subordinato la promozione a condizioni (collocamento nella posizione « a disposizione » o inclusione nelle aliquote di ruolo ai fini della valutazione) che dovevano essere possedute alla data di entrata in vigore della disciplina posta dalla legge n. 804 (7).

Tutte le promozioni nella posizione « a disposizione », dato il carattere transitorio dell'articolo 16 della legge n. 804 integrato dall'articolo 22 della legge n. 187, avrebbero dovuto esaurirsi entro il 31 dicembre 1978 (8).

Lo stesso termine finale era previsto anche per l'applicazione dell'articolo 15 della già citata legge n. 804, che statuiva l'assorbimento di eventuali eccedenze entro il termine stesso, in modo tale che, con l'inizio dell'anno 1979, i quadri della dirigenza militare rimanessero definitivamente fissati nei limiti numerici posti dall'articolo 3 della legge medesima.

Con decreto legge 23 dicembre 1978, n. 814, peraltro, è stata stabilita una proroga fino al 31 marzo 1979, in attesa di disposizioni atte a

---

(6) In virtù di tale normativa, che non riveste carattere transitorio, qualora nel grado di Colonnello non si raggiunga il numero massimo stabilito dall'articolo 3 della sopracitata legge n. 804, i rimanenti posti vengono colmati promuovendo, attraverso una nuova forma di avanzamento « a scelta », i tenenti colonnelli che siano stati collocati nella posizione « a disposizione » in base all'articolo 48 della legge di avanzamento o perchè siano stati valutati almeno tre volte nel triennio precedente la loro cessazione dal servizio per il raggiungimento del limite di età.

(7) Pertanto gli ufficiali che hanno conseguito, nel 1978, la promozione nella posizione di « a disposizione », ai sensi del summenzionato articolo 16, sono stati: per l'Esercito n. 19 (da Tenente colonnello a Colonnello); per la Marina n. 15 (da capitano di vascello a Contrammiraglio); per l'Aeronautica n. 15 (12 da Colonnello a Generale di Brigata e 3 da Tenente colonnello a Colonnello). Per effetto, poi, dell'articolo 22 della citata legge n. 187 del 1976 le promozioni dal grado di Tenente colonnello a quello di Colonnello « a disposizione » sono state complessivamente n. 36, di cui 21 per l'Esercito, 5 per la Marina e 10 per l'Aeronautica.

(8) Infatti, dopo tale data, gli Ufficiali promossi in detta posizione, qualora non fossero stati raggiunti dal limite di età, dovevano cessare dal servizio permanente ed essere collocati in aspettativa per riduzione di quadri, in base al disposto dell'art. 17 della legge n. 804.

riordinare la materia (9). Inoltre, la legge di conversione (n. 52 del 19 febbraio 1979) del decreto in parola ha autorizzato il Ministro della Difesa a richiamare in servizio, tra coloro che ne facciano domanda, gli ufficiali collocati in aspettativa per riduzione dei quadri, sempre che non siano raggiunti dai limiti di età entro l'anno 1979.

Il principio della riduzione dei quadri dirigenziali militari, pertanto, oltre ad un rinvio dell'attuazione, ha subito un non previsto temperamento, costituito dal richiamo (a domanda) degli ufficiali entro il limite della disponibilità dei posti che sarà determinata in base alle esigenze di servizio degli enti, comandi e reparti delle tre Forze Armate ed alla situazione dei ruoli.

Sempre cospicuo rimane il numero degli ufficiali delle tre Forze Armate collocati in soprannumero nell'organico dei rispettivi gradi (articolo 192 della legge di avanzamento) per esigenze di impiego presso enti comandi o unità internazionali, come risulta dall'unito prospetto:

#### ESERCITO

Ufficiali facenti parte della dirigenza				
militare . . . . .	n.	36	(n. 39 al 1° gennaio 77)	
Ufficiali superiori . . . . .	»	101	(» 111	)
Ufficiali inferiori . . . . .	»	54	(» 54	)

#### MARINA

Ufficiali facenti parte della dirigenza				
militare . . . . .	n.	15	(n. 16 al 1° gennaio 77)	
Ufficiali superiori . . . . .	»	39	(» 42	)
Ufficiali inferiori . . . . .	»	4	(» 6	)

#### AERONAUTICA

Ufficiali facenti parte della dirigenza				
militare . . . . .	n.	37	(n. 40 al 1° gennaio 77)	
Ufficiali superiori . . . . .	»	87	(» 86	)
Ufficiali inferiori . . . . .	»	46	(» 42	)

Tali collocamenti in soprannumero non hanno avuto, di riflesso, alcuna incidenza sulle promozioni in aggiunta alle tabellari, non essendosi

(9) In seguito alla emanazione del decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 814, non sono stati collocati in aspettativa per riduzione di quadri e, quindi, hanno continuato a prestare servizio, alla data del 31 dicembre 1978, i seguenti ufficiali, così distinti per ciascuna Forza Armata: Esercito n. 168 Ufficiali Generali e n. 514 Colonnelli; Marina n. 34 Ufficiali Ammiragli e n. 22 Capitani di Vascello; Aeronautica n. 28 Ufficiali Generali e n. 41 Colonnelli.

verificato, come rilevasi dai dati sopra riportati, una eccedenza delle posizioni soprannumerarie rispetto a quelle disposte nell'anno precedente (10).

Permane deficitaria la situazione organica dei ruoli tecnici degli ufficiali delle tre Armi. Per quanto attiene ai concorsi di ammissione alle Accademie militari ed al reclutamento degli ufficiali in servizio permanente effettivo, si è riscontrata, in genere, una maggiore partecipazione di candidati ai concorsi indetti dall'Amministrazione che, in taluni casi, ha anche provveduto al conferimento dei posti disponibili agli idonei. Perdurano, tuttavia le deficienze più volte segnalate nelle assunzioni di ufficiali per il servizio sanitario, mentre rilevante è il numero degli aspiranti allievi all'Accademia di Sanità militare interforze.

Per quel che concerne la particolare questione, di cui è cenno nella precedente relazione, in ordine alla rinnovazione degli scrutini di avanzamento degli ufficiali a seguito di giudicati di annullamento, è da segnalare l'esigenza di un intervento legislativo inteso a rivedere, sotto tale profilo, il meccanismo previsto dagli articoli 49 e 54 della legge 12 novembre 1955, n. 1137; questo, infatti può generare, in casi limite, insuperabili difficoltà in sede di esecuzione di giudicati ove, ad esempio, l'Amministrazione sia chiamata a rinnovare contemporaneamente scrutini effettuati in tempi diversi ovvero quando il numero degli aventi titolo all'avanzamento in via retroattiva superi quello dei posti conferibili nell'anno (11).

Per quanto concerne, infine, la situazione dei sottufficiali, debbono ribadirsi, in via preliminare, le considerazioni esposte nella relazione per l'anno 1977 circa il carattere frammentario della disciplina che ne regola lo stato giuridico. L'esigenza di un riordinamento si manifesta specialmente in tema di licenze, congedi e aspettative — ora disciplinate in modo eterogeneo per le tre Forze Armate da norme di carattere interno — nonchè di avanzamento dei sottufficiali dell'esercito e di costituzione delle commissioni esaminatrici di concorsi per i diversi ruoli.

La situazione organica dei sottufficiali presenta aspettative particolari e differenziati per ciascuna Forza Armata.

Per i sottufficiali dell'esercito la situazione organica si presenta, nel complesso, ancora deficitaria, anche se con carenze meno rilevanti rispetto all'anno precedente, tranne che nel ruolo speciale mansioni di ufficio, dove il divario fra organico e forza presente si è ancora accentuato. Anche i ruoli dei sottufficiali della Marina militare presentano alcune deficienze, che si riscontrano soprattutto nei gradi iniziali e che sono dovute da una parte alla scarsa alimentazione dei ruoli, mentre dall'altra conseguono al trasferimento all'impiego civile. Si sono, infine,

---

(10) In effetti, nel corso del 1978 non vi sono state promozioni aggiuntive nei gradi delle tre Forze Armate facenti parte della dirigenza militare, mentre esse, sia pure in numero ridotto, e per cause fisiologiche del sistema dell'avanzamento normalizzato, si sono riscontrate: per l'Esercito nelle promozioni da Capitano a Maggiore (+6) e, nella Marina, nelle promozioni da Tenente di Vascello a Capitano di Corvetta (+4).

(11) Sull'argomento si è pronunciata di recente la Corte ponendo in evidenza tali aspetti (sezione del controllo n. 921 del 30 novembre 1978 e, inoltre, n. 920 in pari data). Si veda anche quanto riferito più in generale nel capitolo II, sezione I, parte seconda della presente relazione.



accentuate, rispetto a quelle già rilevanti segnalate lo scorso anno, le deficienze nel ruolo dei sottufficiali dell'Aeronautica.

c) *Personale civile.* — Nel corso dell'esercizio non sono intervenute variazioni significative nella consistenza del personale. Restano pertanto valide le osservazioni che al riguardo sono state formulate nella relazione per il 1977.

Soltanto in tema di comandi di impiegati del Ministero presso altre Amministrazioni dello Stato è da segnalare che il Consiglio di Amministrazione ha limitato quantitativamente i suddetti « comandi » allo stretto indispensabile. Questi, infatti, sono stati disposti solo presso quelle Amministrazioni che sono prive di un loro organico (Presidenza del Consiglio dei Ministri) e presso quegli Organi la cui attività istituzionale è interagente con quella dell'Amministrazione della Difesa (Corte dei conti e Ragioneria Centrale presso il Ministero della Difesa).

Quanto alle procedure concorsuali, ed in particolare ai provvedimenti approvati delle graduatorie formulate dalle commissioni esaminatrici dei concorsi per titoli di servizio a dirigente superiore ex articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748, si è rilevato, dai fascicoli personali dei candidati, che il Consiglio di Amministrazione, nei confronti del personale con funzioni di primo dirigente non si è avvalso della facoltà di variare — in sede di valutazione di rapporti informativi — in più o in meno il punteggio complessivo, pari alla somma dei coefficienti numerici parziali attribuiti al dipendente (12).

Ciò ha comportato che i candidati ai concorsi speciali, nella quasi totalità, sono risultati in possesso di un elemento di valutazione (rapporto informativo) rilevante ai fini del combinato disposto degli articoli 22 e 24 del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 che presentava un identico punteggio massimo complessivo (100), con il conseguente appiattimento delle singole posizioni e l'oggettiva difficoltà di effettuare diversificazioni di apprezzamento. In tal modo viene a vanificarsi la *ratio* del citato articolo 24 del decreto sulla dirigenza diretta invece a privilegiare proprio i rapporti informativi, quali importanti elementi di valutazione della Commissione giudicatrice, distintamente nelle voci nelle quali si articolano, tant'è vero che a quel titolo viene attribuito un preponderante numero di punti (60 su 100).

d) *Personale operaio.* — Nel corso del 1978 risulta accentuato il divario tra la consistenza organica, prevista dalla legge (n. 52373 posti), e quella effettiva, scesa alla fine dell'anno, a 31271 unità (di contro alle 33891 unità del 1977, alle 34488 del 1976 e alle 37318 del 1975).

Per il reclutamento di nuovi operai, che negli ultimi anni aveva registrato una stasi pressochè completa, con decreto del Presidente della Re-

---

(12) Com'è noto, l'articolo 37 del D.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1077, consente una variazione del punteggio complessivo nel limite del 5%; tale circostanza è stata rilevata anche per le promozioni a merito comparativo a primo dirigente.

pubblica 8 agosto 1978 il Ministero è stato autorizzato a bandire un concorso per 1861 unità, sulle disponibilità del 1977 (13).

Nuove immissioni di personale sono poi previste dal decreto-legge 6 luglio 1978, n. 351 (14) — convertito con modificazioni, nella legge 4 agosto 1978, n. 479 — che all'articolo 25, ha disciplinato l'istituzione di speciali corsi per allievi operai presso l'Amministrazione della difesa, al fine di agevolare l'incremento dell'occupazione giovanile. In attuazione di tale disposizione — che ha posto il Ministero in condizione di poter recuperare la totalità dei posti di operaio a suo tempo vincolati, dalla legge 22 luglio 1975, n. 382, e dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 618, al ruolo unico istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la sistemazione del personale di cui all'articolo 6, lettera c) e d) della stessa legge n. 382 — è stato emanato nel mese di gennaio del 1979, il provvedimento con cui si istituiscono i corsi speciali, se ne approva il regolamento, si individuano gli Enti didattici e quelli di futura destinazione dei candidati che avranno conseguito l'attestato di idoneità e si dettano le norme per la concreta immissione di questi nei ruoli del personale operaio.

Neppure con l'attuazione delle menzionate disposizioni potranno ritenersi, peraltro, esaurientemente soddisfatte le necessità dell'Amministrazione nel settore operaio, ove la continuità dell'attività di provvista di personale resta sempre frenata, o, almeno ritardata, dal permanente obbligo di destinare una percentuale dei posti annualmente disponibili all'inquadramento dei militari volontari specializzati congedati senza demerito, percentuale che l'esperienza finora acquisita ha dimostrato troppo ampia rispetto alle effettive richieste degli interessati. In proposito va segnalato che nel corso del 1978 è stato definito il quadro di corrispondenza tra qualifiche e categorie degli operai e categorie e livelli di specializzazione militare, necessario per agevolare l'inquadramento civile dei militari volontari congedati senza demerito.

e) *Trattamento economico.* — Seguendo la tendenza già segnalata nelle precedenti relazioni, anche nel 1978 non si è arrestato il fenomeno dell'espansione nella concessione dell'equo indennizzo al personale militare, in applicazione della legge 23 dicembre 1970, n. 1094. A tal proposito è sufficiente osservare che, a fonte di 492 provvedimenti esaminati nel 1975 (e dei 2.500 del 1976), nel 1978 ne sono pervenuti alla Corte circa 5.000, eguagliando il già notevole traguardo raggiunto nel 1977.

In molti di tali provvedimenti è stata rilevata la mancata indicazione, nella documentazione sanitaria, del momento della « stabilizzazione » delle infermità riconosciute, dipendenti da causa di servizio anteriormente al 1° gennaio 1970 (15).

Tale circostanza temporale assume rilevanza — non potendosi ritenere indennizzabile alcuna situazione definitivamente inabilitante ante-

---

(13) Ad esso ha fatto seguito il relativo decreto di bando, in data 2 novembre 1978.

(14) Conteneva modifiche alla legge 1° giugno 1977, n. 285, sull'occupazione giovanile.

(15) Data di efficacia iniziale della citata legge n. 1094.

riore alla entrata in vigore della legge — non soltanto in ordine alla valutazione del grado di menomazione, ma anche in relazione alla spettanza stessa del diritto. In conseguenza l'Amministrazione ha dovuto modificare, e talvolta annullare, molti dei provvedimenti trasmessi all'esame della Corte.

Per ciò che attiene alla estensione del fenomeno che, a quanto sembra, non è destinato per ora ad alcuna inversione di tendenza, valgono, in linea di massima, le considerazioni già svolte nella relazione per l'anno 1977. In questa sede possono richiamarsi le osservazioni sull'esigenza dell'adozione di criteri più rigorosi in sede di accertamento della dipendenza delle lesioni, infermità o malattie da causa di servizio, da parte degli organi sanitari competenti (16).

Per quanto in particolare concerne il personale militare deve aggiungersi che il giudizio sulla dipendenza è, in pratica, affidato « in esclusiva » alle Commissioni mediche ospedaliere non dovendosi acquisire, come per i dipendenti civili della Pubblica Amministrazione, l'ulteriore parere del Consiglio di amministrazione.

D'altro lato il parere che il Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie è tenuto ad esprimere in merito all'equo indennizzo si limita alla classificabilità delle infermità in una delle categorie previste dalle tabelle allegata alla legge 10 agosto 1950, n. 648 e successive modificazioni e non si estende, invece, al preliminare aspetto della dipendenza da causa di servizio delle menomazioni dell'integrità fisica (17). E da sottolineare in proposito che il Comitato suddetto potrebbe svolgere — in una prospettiva di auspicabile uniformità delle procedure di erogazione del beneficio in tutti i settori dell'Amministrazione — un'utile funzione anche in ordine a tale presupposto.

L'onere complessivo a carico del bilancio dello Stato per il 1978 ha di poco superato gli 8,6 miliardi. Infatti, sul capitolo 1175 sono stati assunti impegni per 6,6 miliardi circa e sul capitolo 4756 impegni per 2 miliardi (18).

Per quanto concerne l'attività assistenziale si rinvia alle considerazioni svolte nelle precedenti relazioni. L'azione dell'Amministrazione, al riguardo, si è estrinsecata principalmente nell'erogazione di contributi in favore di circoli, mense, enti culturali ed assistenziali di interesse per le tre Forze Armate; nella concessione di rette a favore di istituti che provvedono al mantenimento di orfani di militari; nell'erogazione di elargizioni per le famiglie delle « vittime del dovere »; nella concessione di sussidi alle famiglie bisognose di militari deceduti in servizio.

Analogamente a quanto avvenuto nei precedenti esercizi, anche nel 1978 il personale civile è stato autorizzato ad effettuare prestazioni di la-

---

(16) Tale giudizio, com'è noto, è demandato ai suddetti Organi sanitari, costituiti nell'ambito dello stesso apparato burocratico del Ministero della Difesa, in virtù di quanto disposto dall'articolo 35 del D.P.R. 3 maggio 1957, n. 686, che rinvia, per il personale (militare e civile) di detto Ministero, alla speciale normativa prevista dal regolamento approvato con r.d. 15 aprile 1928, n. 1024.

(17) Anche a seguito di un consolidato orientamento giurisprudenziale, in conformità di talune disposizioni contenute nel T.U. n. 1092 del 29 dicembre 1973.

(18) A carico degli stessi capitoli sono stati effettuati pagamenti in conto residui per 1,9 miliardi e 667 milioni.

voro straordinario in eccedenza ai limiti normali di orario e di spesa. Le autorizzazioni hanno riguardato 22133 impiegati e 28957 operai. Le somme complessivamente erogate a tale titolo sono ammontate, rispettivamente, a 7,9 e 6,5 miliardi, con un incremento medio, rispetto al precedente esercizio, di oltre il 74,5% (19).

#### 4. — *Attività contrattuale*

Le carenze che si verificano nello svolgimento dell'attività contrattuale del Ministero, anche per i riflessi derivanti da insufficienze delle strutture organizzative, hanno in passato formato oggetto di ripetute osservazioni da parte della Corte. Ed è stato rilevato, in proposito, come — in attesa dell'entrata in vigore del regolamento unificato di amministrazione e di contabilità — i soli elementi di razionalizzazione intervenuti nel campo delle procedure contrattuali sono quelli derivanti dalle leggi promozionali concernenti le tre Armi, che hanno consentito una motivazione più elastica per il ricorso alla trattativa privata ed hanno previsto la costituzione di un organo composito (Comitato) cui sono state affidate le funzioni consultive svolte in precedenza dal Consiglio Superiore delle Forze Armate e dal Consiglio di Stato (20).

Con riferimento alle singole fasi dell'*iter* procedimentale, le principali remore rilevate nel 1978 si riferiscono alle operazioni di collaudo, disciplinate in buona parte da capitolati d'oneri e capitolati tecnici le cui norme appaiono largamente superate e che richiederebbero una profonda revisione. Così, ad esempio, talune disposizioni prevedono un « collaudo d'appello » al quale le ditte possono ricorrere in caso di rifiuto della merce al « collaudo di prima istanza ». Nel settore dei generi di Commissariato si è constatato che la Commissione centrale per i collaudi di appello, la quale ai sensi dell'articolo 52 delle condizioni generali d'oneri, approvate con decreto ministeriale 20 giugno 1930, pronuncia in veste arbitrale accettata dalle parti contraenti, delibera costantemente l'accettazione dei beni rifiutati in sede di primo collaudo, applicando un modico sconto sul prezzo convenuto.

A parte ogni considerazione di carattere giuridico in ordine alla natura delle deliberazioni assunte dalla predetta Commissione — dallo stesso articolo 52 definite « decisioni » aventi « valore di giudizio definitivo ed inappellabile, tanto in via amministrativa, quanto in via giudiziaria » — non può non evidenziarsi, in questa sede, come tale comportamento potrebbe ingenerare nei contraenti con l'Amministrazione il convincimento che sia quanto meno economicamente non svantaggioso consegna-

---

(19) Nell'importo relativo al personale civile sono compresi anche i compensi per lavoro straordinario corrisposti ai dirigenti, i quali, con D.P.C.M. n. 176488 del 27 novembre 1978 sono stati autorizzati (con esclusione dei dirigenti generali) ad effettuare le prestazioni in parola oltre i limiti di cui alla legge 22 luglio 1978, n. 385.

(20) Limitate innovazioni di carattere generale dirette ad accelerare le procedure contrattuali sono state introdotte dalla legge 3 gennaio 1978, n. 1. Notazioni sulla composizione dei Comitati sono contenute nella relazione per il 1977. I dati sullo stato di attuazione delle leggi per l'ammodernamento delle forze armate sono esposti in allegato ai progetti di legge di bilancio per gli esercizi 1978 e 1979.

re dei beni non del tutto conformi ai campioni prescelti o privi di alcuni requisiti stabiliti nel contratto. Ed infatti dalla modica riduzione imposta in sede di collaudo d'appello sul prezzo concordato viene assai spesso a derivare un onere meno pesante rispetto a quelli connessi con l'esatto adempimento delle obbligazioni assunte.

Sarebbe opportuno quindi, che l'Amministrazione assumesse quelle possibili iniziative intese a meglio disciplinare, anche in via preventiva, l'attività di collaudo, onde assicurare che l'accertamento della conformità delle prestazioni della controparte alle prescrizioni contrattuali sia svolto in modo da garantire l'erario e corrispondere alla fondamentale funzione cui è demandato.

In tema di costruzioni militari, permangono, in mancanza di innovazioni legislative, le difficoltà derivanti dalla ripartizione di competenze tra il Ministero della difesa e quello dei lavori pubblici, ripartizione ancora disciplinata dal regio decreto 14 giugno 1929, n. 960. Il secondo Ministero fra l'altro, dopo il trasferimento alle Regioni di gran parte delle sue competenze, non dispone più di uffici adeguati a far fronte alle esigenze dell'Amministrazione militare, particolarmente avvertite nella prospettiva di ammodernamento degli strumenti istituzionali della difesa. Un primo intervento normativo diretto a razionalizzare la materia si è avuto con la legge 18 agosto 1978, n. 497, che ha autorizzato il Ministero a predisporre ed attuare nel decennio 1978-1988 un programma di costruzioni di alloggi di servizio, avvalendosi direttamente degli organi propri. Ciò dovrebbe consentire all'Amministrazione di agire in maniera autonoma e quindi con una maggiore snellezza delle procedure.

Come già rilevato nelle precedenti relazioni, l'Amministrazione si attiene di massima alle norme che prevedono la riserva a favore del Centro-Sud, di una quota pari al 30% delle lavorazioni e forniture da appaltare da parte delle Amministrazioni dello Stato (leggi 6 ottobre 1950, n. 835, 29 marzo 1956, n. 277 e 6 ottobre 1971, n. 853).

Per ciò che concerne la quota di riserva a favore dello Ente nazionale di lavoro per ciechi la percentuale da riservare è stata fissata per il biennio 1978-1979, nella misura del 15% (D.P.C.M. 13 dicembre 1977 pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* 30 gennaio 1978, n. 20). Nell'ambito di quest'ultima percentuale sono state riservate, nel settore del commissariato, forniture per quasi sei miliardi. E da evidenziare, in proposito che in ottemperanza alla norma di cui all'articolo 3 del citato D.P.C.M. del 1977 in tutti i contratti di appalto stipulati con il suddetto Ente è inserita apposita clausola intesa a vietare il subappalto delle citate forniture.

Quanto alla materia delle servitù militari — nel rinviare per le innovazioni più importanti introdotte dalla legge 24 dicembre 1976, n. 898, a quanto già illustrato nella relazione dello scorso anno — può osservarsi che il nuovo strumento legislativo, sia pure faticosamente e con notevoli ritardi sui tempi di attuazione previsti, ha iniziato a trovare applicazione.

La tardiva costituzione dei Comitati misti paritetici, riconducibile soprattutto ad inadempimenti regionali (non sono stati ancora nominati i propri rappresentanti da parte della Regione Lazio), ha rappresentato una delle principali cause delle difficoltà operative della legge. È auspicabile, ora che detti organi consultivi sono entrati in funzione, che la legge

stessa possa raggiungere il fine di un più armonico assetto territoriale. Ciò si può realizzare mediante una revisione generale delle limitazioni tuttora esistenti e attraverso l'estinzione di diritto di tutte quelle che nel termine di tre anni dall'approvazione della legge non siano state confermate secondo le procedure fissate dalla legge medesima.

Si è poi ancora in attesa dell'emanazione del regolamento di esecuzione che, a termini dell'articolo 21 della legge stessa avrebbe dovuto essere già intervenuta.

Comunque nel corso del 1978 risultano abolite 17 servitù; 34 sono state ridotte (tutte nelle regioni del Veneto e del Friuli-Venezia Giulia), mentre ne sono state confermate 110. Per il pagamento degli indennizzi da corrispondere ai proprietari degli immobili asserviti e per l'erogazione ai Comuni dei contributi, lo stanziamento iniziale di lire 1,5 miliardi previsto per l'esercizio 1978, si è rivelato insufficiente per cui, con la legge di variazione di bilancio, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 29 dicembre 1978, ne è stata disposta l'integrazione di lire 2,5 miliardi.

A chiusura dell'esercizio sono stati effettuati pagamenti per un ammontare complessivo di lire 1,4 miliardi.

Nel corso dell'esercizio 1978 sono stati ammessi al visto n. 114 decreti di approvazione di altrettanti contratti attivi aventi ad oggetto, in massima parte, la vendita di materiali fuori uso. Il complesso di tali contratti ha comportato un'entrata di circa 755,3 milioni. In proposito non possono che ribadirsi le osservazioni circa la inadeguatezza e la frammentarietà delle norme regolamentari esistenti, che continuano ad essere applicate in attesa dell'entrata in vigore, per tutte le tre Forze armate, del regolamento unificato di contabilità.

## CAPITOLO IX

## MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

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

La gestione finanziaria del Ministero si caratterizza nel 1978 per un ridotto incremento della disponibilità di bilancio (circa il 10% in più rispetto al 1977) (1) e, nell'ambito di questa, per la crescente incidenza dei « trasferimenti » ormai vicini in percentuale al 40 %. Significativa è la lievitazione, per l'esercizio di riferimento, delle previsioni iniziali di spesa (66 miliardi in più pari ad oltre il 22% della stima originaria), alla quale peraltro ha concorso in larga misura il rifinanziamento per 27 miliardi della legge sulla cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo (2). Variazioni consistenti, in aumento od in diminuzione, hanno interessato, nell'anno, poco meno della metà del complesso dei capitoli dello stato di previsione del Ministero con una definitiva maggiore incidenza di circa 18 miliardi sull'anzidetto totale di 66 miliardi di scostamento. In sede consuntiva, a fronte della definitiva previsione di 366,8 miliardi risultano assunti impegni per 362 miliardi pari a oltre il 96% delle previsioni stesse; un anno prima 325,4 miliardi impegnati con un incremento pertanto abbastanza limitato (circa l'11%).

Del totale impegnato il 61% si riferisce ad oneri di partecipazione ad organismi nazionali, internazionali e di mantenimento delle rappresentanze all'estero (3), il 17% alle relazioni culturali, il 14% alle spese per i servizi generali, l'8% infine ai servizi per l'emigrazione ed assistenza delle nostre collettività all'estero (4).

Sul complesso degli impegni assunti sulla competenza dell'anno (362 miliardi) circa l'85% attiene alla parte corrente con un'incidenza sulla spesa globale, pressochè invariata rispetto al 1977.

Nell'ambito della stessa parte corrente (306,2 miliardi di impegni nel 1978, a fronte di miliardi 273,3 nel 1977) la quota di gran lunga prevalente

---

(1) Tra il 1976 ed il 1977 l'incremento fu pari ad oltre il 16%. Ove si consideri il deprezzamento subito nell'ultimo anno dalla moneta nazionale può ritenersi sostanzialmente immutata, in termini reali, la disponibilità di spesa del Ministero.

(2) Si è già rilevato in passato come il meccanismo delle integrazioni di bilancio si traduca inevitabilmente in ritardi e disfunzioni nell'attività finanziata.

(3) Il dato finanziario degli oneri di partecipazione ad organismi internazionali ha un significato relativo in considerazione che la gran parte di tali oneri (partecipazione alle Comunità, alla NATO, ad altre organizzazioni europee, agli accordi di associazione Lomé e Yaoundè) grava come è noto direttamente sul bilancio del Ministero del Tesoro. Sulla spesa del Ministero Affari esteri sono imputati peraltro gli oneri per l'invio dei delegati delle varie Amministrazioni dello Stato presso le varie sedi internazionali.

(4) Anche al Ministero del lavoro e previdenza sociale sono affidati compiti di assistenza in favore degli emigrati; nel relativo stato di previsione sono iscritti, fra l'altro, capitoli di spesa il cui oggetto parzialmente coincide con quello di capitoli iscritti nel bilancio del Ministero degli affari esteri.

va ascritta agli oneri di personale che, sul totale, hanno gravato per poco meno del 47% (50% nell'anno precedente); la spesa per l'acquisto di beni e servizi ha inciso a sua volta per poco più del 14% (20% nel 1977) mentre i trasferimenti (di sola parte corrente) hanno dato luogo ad impegni per circa 116 miliardi (pari al 38% della spesa corrente con un incremento rispetto al corrispondente dato di un anno prima (circa 78 miliardi).

Quanto alla spesa di investimento, la parte più rilevante di essa (oltre il 92%) si riferisce a trasferimenti, categoria per la quale le somme complessivamente impegnate nell'anno sono passate da 41 a 55 miliardi.

Con riguardo ai tempi di erogazione della spesa, sui quali ha indubbiamente pesato l'introduzione, durante l'esercizio, delle già indicate consistenti variazioni, va rilevato — pur se al disotto della media generale per l'Amministrazione dello Stato — il più forte incremento nell'espansione dei residui. L'importo globale di questi — che al 1° gennaio 1978 era quantificato in 84 miliardi — è passato in corso di anno a circa 112 miliardi (5) dei quali 84,5 miliardi afferenti alla parte corrente (75% circa). Quanto ai principali settori di attività, le « relazioni internazionali » (Sezione V) hanno costituito, come di consueto, con 314 miliardi di impegni (poco meno del 60%) la posta di spesa di gran lunga prevalente (nel 1977 il 62%, nel 1976 il 61%).

Per « istruzione e cultura » (Sezione VI) la somma impegnata (circa 53 miliardi) denota un certo incremento sui corrispondenti dati del 1977 (44,8 miliardi) e del 1976 (33,8 miliardi).

Alle « azioni » e agli interventi in campo sociale (Sezione VIII) ha corrisposto una spesa di 22,3 miliardi assai vicina al dato di un anno prima (22 miliardi). Infine per le « azioni e gli interventi in campo economico » (Sezione X) è da rilevare il marcato incremento delle somme impegnate passate da 57,4 miliardi del 1977 agli oltre 72 miliardi dell'anno di riferimento.

Sempre in tema di gestione, va ancora menzionato, per l'obiettivo rilievo, il fenomeno del ritardo nella presentazione dei rendiconti da parte dei funzionari delegati; per quelli operanti all'estero tale comportamento è risultato particolarmente esteso e frequente (6).

Le disfunzioni rilevate appaiono particolarmente significative per questa Amministrazione tenuto conto che per l'anno di riferimento, circa 178 miliardi (oltre il 62% dei pagamenti complessivi) sono stati erogati con il sistema degli « ordini di accreditamento » (7).

In merito, infine, a taluni aspetti strutturali dello stato di previsione sono da reiterare le osservazioni svolte nella precedente relazione sulla

---

(5) Il rapporto percentuale tra pagamenti e impegni, in termini di competenza, è passato dall'81,5% del 1977 al 78% del 1978. Il tasso di smaltimento dei resti è risultato, per l'anno decorso, pari al 53% (60% nel 1977) conseguente a pagamenti per circa 44 miliardi disposti sulla consistenza iniziale di circa 84 miliardi. Al 31 dicembre 1978 risultavano residui di nuova formazione per 81 miliardi di cui 63 circa riferibili alla parte corrente.

(6) Al 1° gennaio 1979 risultava rendicontato circa il 23,4% delle somme accreditate mediante aperture di credito sull'esercizio 1977 e poco più dell'1,9% per l'esercizio 1978.

(7) Sono in corso al riguardo numerosi rilievi.



eterogeneità di alcuni capitoli e la non conforme aderenza di altri allo schema di classificazione economica (8). Il permanere di improprie codificazioni altera, oltretutto in misura significativa, per la rilevanza finanziaria dei capitoli oggetto del rilievo, le elaborazioni compiute in sede di analisi della spesa del Ministero.

## 2. — Organizzazione dei servizi e personale

Una parziale riorganizzazione dei servizi è conseguita all'emanazione, nel febbraio 1978, del decreto ministeriale con il quale si è provveduto, in attuazione dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 sull'ordinamento del Ministero degli Affari Esteri, ad una più razionale e sistematica definizione delle competenze per materia di ciascuna unità amministrativa.

In seguito all'emanazione della legge n. 38 del 9 febbraio 1979 è stato istituito nell'ambito degli organi centrali del Ministero (ed equiparato ad una direzione generale) il « dipartimento per la cooperazione allo sviluppo » la cui organizzazione interna è, allo stato, ancora da definire (9). Entro la prima decade dell'agosto 1979 dovrà inoltre esser costituito il previsto organo collegiale cui la stessa legge n. 38 demanda importanti funzioni consultive e promozionali nel settore della cooperazione allo sviluppo.

Nessuna modifica di rilievo, per contro, nell'organizzazione degli uffici all'estero e nella consistenza organica dei singoli ruoli; si è riproposta così anche per il 1978 la ormai cronica situazione di carenza nella copertura di alcune sedi diplomatiche e, in genere, di insufficiente presenza *in loco* di personale direttivo (diplomatico e non). Limitato il beneficio conseguente all'esaurimento dell'*iter* concorsuale per la nomina di funzionari della carriera diplomatica: la consistenza del personale diplomatico (su una dotazione organica di 1041) è infatti passata da 743 a 796 unità. Anche per il 1978 sono rimaste prive di titolare non poche sedi diplomatiche: per l'intero anno sette ambasciate, tre consolati generali, un con-

---

(8) Così è per il capitolo 1113 della categoria IV nel cui oggetto sono comprese, oltre a spese della più diversa natura, i compensi per traduzioni previsti anche nel capitolo 1123 della medesima Rubrica; per i capitoli 1573 e 1576 (Rubrica I) sui quali vengono indifferentemente imputate le spese per acquisto di attrezzature e mobili d'ufficio.

Erronea deve ritenersi poi la classificazione economica dei capitoli 1573 e 2557 per le ragioni specificamente indicate nella relazione dell'anno precedente.

(9) Al Dipartimento è riconosciuta autonomia finanziaria con una serie di deroghe alla disciplina della legge di contabilità generale dello Stato. In particolare, (art. 13) il controllo della Corte dei conti viene ad essere esercitato « in via successiva sugli atti »; i provvedimenti di approvazione dei contratti, i pagamenti e le aperture di credito sono assoggettati al « visto semplice » dell'ufficio di ragioneria incardinato presso il dipartimento; le somme impegnate o non erogate nell'ambito di ciascun esercizio finanziario (ivi comprese quelle accreditate « per fini di cooperazione » alle rappresentanze italiane all'estero) confluiscono di diritto nella dotazione degli esercizi successivi.

Merita essere rilevato — anche ai fini del concreto esercizio della funzione di controllo — che la legge n. 38 prevede all'art. 12 l'assoggettamento del « fondo per la cooperazione » (amministrato dal dipartimento) alla disciplina della legge 25 novembre 1971, n. 1041 (art. 9) e cioè ad un controllo consuntivo sulla gestione, laddove l'art. 13 prevede, come si è visto, un controllo « in via successiva sugli atti ».

solato; per periodi più brevi, sei ambasciate e sette consolati generali (10). La carenza di personale diplomatico, tenuto conto delle preclusioni poste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 all'esercizio delle funzioni — a livello di dirigente generale — da parte del personale della carriera dirigenziale amministrativa del Ministero, si è riflessa negativamente anche a livello di Amministrazione centrale (11).

Quanto al personale delle altre carriere va segnalato che nel corso del 1978 è stata finalmente definita, con la registrazione della graduatoria, la questione — di cui si è riferito ampiamente in passato — concernente la promozione di 529 funzionari (su 1035 in organico) della carriera di cancelleria, questione connessa all'annullamento intervenuto nel 1975 da parte del Consiglio di Stato dell'originario provvedimento di promozione. Così pure è stato definito nel febbraio 1979, l'iter amministrativo del provvedimento con il quale in attuazione della decisione n. 217 del 1976 del Tribunale amministrativo del Lazio (confermata in appello del Consiglio di Stato) l'Amministrazione ha riformulato la graduatoria di merito (con decorrenza 30 maggio 1968) del concorso a 100 posti di ispettore amministrativo (12).

Per connessione, va anche ricordato che, nei primi mesi dell'anno in corso l'Amministrazione ha disposto la rinnovazione degli atti del concorso per titoli di servizio a 43 posti di consigliere di legazione, concorso indetto nel 1973 ed annullato nel 1978 dal Consiglio di Stato (dec. 306/1978-Sez. II).

In tema di concorsi di accesso va poi segnalato che l'Amministrazione ha ritenuto di non completare, con la necessaria pubblicazione del bando sulla *Gazzetta Ufficiale*, l'iter amministrativo del concorso a dieci posti di vice ispettore amministrativo (carriera direttiva) e del concorso a cinquantaquattro posti di cancelliere (carriera di concetto) (13).

Anche durante il 1978 il personale delle altre Amministrazioni dello Stato ha svolto la propria opera presso uffici e reparti del Ministero;

---

(10) Devono reiterarsi al riguardo le negative considerazioni espresse nella precedente relazione sul comportamento dell'Amministrazione in merito alla assegnazione di personale all'estero. Va richiamata in particolare l'attenzione sulla necessità che il provvedimento di trasferimento di un funzionario sia seguito a breve scadenza dalla effettiva assunzione delle funzioni, in difetto della quale viene a concretarsi una situazione di irregolarità sia nella sede (di destinazione) che resta priva di funzionario, sia nella sede (di provenienza) in cui il funzionario viene a svolgere ormai funzioni di fatto.

(11) Il conferimento delle funzioni di capo ufficio presso l'Amministrazione centrale, è invece riservato sia al personale di grado non inferiore a consigliere d'ambasciata sia ai dirigenti superiori della carriera amministrativa.

In prospettiva, la situazione è resa più difficoltosa per la presenza di personale « in soprannumero » ai sensi del D.P.R. n. 18 del 1967 (artt. 241 e 251). Dal 18 febbraio 1977 è infatti iniziato, in corrispondenza delle vacanze create, il riassorbimento di tali posti soprannumerari.

(12) A seguito dell'esecuzione del giudicato numerosi funzionari da tempo inquadri nella « dirigenza » verranno a perdere tale qualifica a vantaggio di quei funzionari che trarranno beneficio dalla decisione giurisdizionale citata.

(13) Non può non osservarsi al riguardo come la rilevata inazione (nella prospettiva oltretutto di un esame del disegno di legge in sede parlamentare, necessariamente differito nel tempo) costituisca un'ulteriore remora allo svolgimento di una funzione — quella ispettiva — di rilievo particolare soprattutto dopo l'entrata in vigore del D.P.R. 18/1967 che ha di fatto concentrato l'esercizio di tale funzione, unicamente nell'organo ispettivo del Ministero (in precedenza essa era esplicata dall'Ispettorato di finanza del Ministero del Tesoro).

delle 90 unità in servizio al 31 dicembre 1978, prevalente parte risultava costituita da personale postelegrafonico e dei servizi telefonici.

Nel corso dello stesso anno, sono stati inquadrati nei ruoli del Ministero (nel limite di venti unità) dipendenti del soppresso « Ente per la gioventù italiana ». Nessuna assegnazione di personale si è verificata, nell'esercizio di riferimento, in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 618/77 (ruoli unici del personale statale) e della legge 285/77 (occupazione giovanile).

Continua, pur se la spesa relativa si è ridotta, l'utilizzo di personale estraneo all'Amministrazione per lavori di traduzione ed interpretariato. Il ricorso all'opera saltuaria di tale personale precario ha comportato un onere di circa 41 milioni (49 milioni nel 1977).

Sotto il profilo organizzativo vanno reiterate le notazioni in passato espresse sul permanere delle sei Commissioni di conciliazione, istituite da oltre un trentennio, ai sensi dell'articolo 86 del Trattato di pace; al progressivo e pressochè totale esaurirsi della materia contenziosa non ha fatto seguito, neppure nel 1978, alcun provvedimento volto a ricondurre, nell'ambito della struttura ordinaria del Ministero, la ormai ridotta attività di tali Collegi (14).

Conservano poi intera validità i rilievi formulati nella relazione precedente sulla mancata emanazione di provvedimenti ministeriali di natura regolamentare pur previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 18 del 1967, omissione suscettibile di produrre effetti negativi sulla concreta applicazione della richiamata normativa: tale è il caso dei regolamenti previsti dall'articolo 19 (3° comma), dall'articolo 32 (ultimo comma), dall'articolo 100 (primo e penultimo comma) e dall'articolo 113 (ultimo comma), dall'articolo 100 (primo e penultimo comma) e dall'articolo 113 (ultimo comma) per i quali, oltretutto, non sono rinvenibili norme sostitutive in grado di supplire alla mancata emanazione dei regolamenti stessi.

In tema di trattamento economico e con riguardo alle erogazioni effettuate in favore del personale all'estero, è ancora da richiamare l'attenzione (pur se va dato atto del miglioramento intervenuto nel 1978) sulla opportunità di un più sollecito adeguamento, al valore normalmente in ascesa delle divise estere cosiddette forti, dei rapporti fissi di ragguglio in cui viene espresso il valore in lire delle indennità di servizio all'estero. Potrebbe anche rivelarsi opportuna una revisione dell'attuale meccanismo di determinazione dell'indennità stessa per quelle sedi diplomatiche che, per la loro collocazione nella penisola, risentono solo in parte degli aspetti negativi correlati allo svolgimento dell'attività all'estero.

Quanto, infine, agli incarichi per studi e rilevazione affidati ad estranei privati o ad Enti specializzati, va rilevato, per l'anno di riferimento, un più consono utilizzo delle relative disponibilità finanziarie; in questa sede può essere tuttavia rilevato come, in qualche occasione, il Ministero abbia delegato ad istituti estranei alla struttura dell'Amministrazione, compiti che ben avrebbero potuto essere svolti dalle strutture del Ministero; tale

---

(14) L'onere globale per il funzionamento di tali Commissioni è stato di circa 12,3 milioni. Va ricordato il particolare regime retributivo dei membri di tali Collegi non correlato nè al numero di riunioni nè all'avvenuto deposito di decisioni.

il caso dello studio affidato alla Società italiana per l'organizzazione internazionale — S.I.O.I. — (con un onere di 22 milioni) per l'aggiornamento dei testi, già pubblicati, sugli accordi bilaterali del nostro Paese; di altro studio, sempre affidato alla S.I.O.I. (con onere di 5 milioni) per l'analisi delle convenzioni adottate od in corso di adozione presso organizzazioni internazionali di cui l'Italia è membro; infine, dello studio affidato al Centro italiano formazione europea — C.I.F.E. — (con un onere di 1,7 milioni) per l'esame delle schede di rilevazione statistica sulla composizione e consistenza delle nostre collettività all'estero.

### 3. — *Interventi finanziari ed altre attività*

E noto come alle prevalenti funzioni del Ministero per l'attuazione della politica estera ed il coordinamento delle relazioni internazionali, si affianchino attività ed interventi di netto rilievo sia per l'importanza dei mezzi finanziari destinati in bilancio, sia per gli interessi nazionali che mediamente vengono a perseguirsi.

In particolare per le relazioni culturali con l'estero, (Rubrica 4) l'Amministrazione ha potuto contare nel 1978 su una disponibilità complessiva (competenza e residui propri ed impropri degli anni precedenti) pari ad oltre 68 miliardi. Il flusso dei pagamenti disposto nell'esercizio (miliardi 48,7 dei quali 42 in conto della competenza) ha rappresentato nell'anno circa il 70% della totale cennata disponibilità. In particolare il tasso di smaltimento dei residui è risultato estremamente contenuto (poco più del 34% dei residui preesistenti) così che al 31 dicembre 1978 l'ammontare complessivo dei resti risultava in circa 16 miliardi. Va sottolineata al riguardo la notevole accumulazione dei residui che a fine esercizio rappresentavano — a seguito di impegni per circa 53 miliardi il 30% circa della competenza dell'anno.

Nell'ambito di tale settore un posto di rilievo occupa l'attività condotta in favore della cooperazione culturale, scientifica e tecnica con i Paesi in via di sviluppo già disciplinata dalla legge 1222/1971 ed ora dalla recente legge 9 febbraio 1979, n. 38.

Per l'anno di riferimento la legge 23 febbraio 1978, n. 40 (di conversione del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 945) ha assicurato, con 27 miliardi, il rifinanziamento della citata legge 1222, a fronte dei quali risultavano a fine esercizio erogati circa 13 miliardi (15). Nel possibile quadro di interventi previsto dalla vigente disciplina legislativa ancora una volta è stata data prevalenza soltanto ad alcune tra le pur numerose e varie iniziative previste dall'articolo 5 dell'anzidetta legge n. 1222.

È continuato pertanto il ricorso, ad iniziative episodiche disancorate da una efficace programmazione ed in particolare non assunte nel contesto di piani di intervento integrati (16).

(15) Al momento di attuazione della nuova legge i residui, come si è detto, ammontavano a circa 16 miliardi.

(16) Nettamente privilegiata così anche per l'esercizio 1978 l'attività meramente erogativa (contributi ad enti ed associazioni) e l'invio di esperti isolati.

Nell'ambito della assistenza e tutela delle collettività italiane (ed in particolare dei lavoratori all'estero) va osservato preliminarmente che a distanza ormai di quattro anni dal termine della « conferenza nazionale della emigrazione » rimangono irrisolti buona parte dei problemi che emersero in quella sede a seguito dell'ampia ed approfondita analisi ivi compiuta del fenomeno migratorio. Tra questi, la necessità di impostazione di un'organica « politica dell'emigrazione », lo studio e miglioramento della formazione culturale e professionale degli emigrati, il potenziamento, infine, degli organismi di partecipazione e rappresentanza dei lavoratori all'estero.

Neppure nel 1978 peraltro, l'Amministrazione ha ritenuto discostarsi da una gestione della assistenza secondo moduli non idonei — la stessa Conferenza lo pose in evidenza — a fronteggiare le situazioni di maggior gravità nel campo dell'emigrazione. Ben poco in effetti è stato fatto dal Ministero per addivenire ad un coordinamento — ormai non più differibile — delle misure di intervento.

Continua in particolare ad esser privilegiata, attraverso una pluralità di canali, la forma di assistenza indiretta, legata cioè esclusivamente all'attività svolta da enti ed associazioni nei limiti consentiti dalla « quantità » di mezzi finanziari che il Ministero eroga a loro favore secondo criteri ispirati alla massima discrezionalità. Privi di qualsiasi coordinamento e, soprattutto di qualsivoglia concreto programma, gli enti ed associazioni sovvenzionati non possono che rispondere con ritardo, e secondo moduli inadeguati, alla domanda di servizi che le collettività di emigrati richiedono (17).

La situazione descritta dovrebbe consigliare, in tempi brevi, la modifica dell'attuale sistema prevalentemente incentrato sull'assistenza indiretta, modifica cui dovrebbe necessariamente accompagnarsi per il potenziamento di quella « diretta », il miglioramento della struttura consolare e degli stessi servizi del Ministero operanti nel settore (18).

La dotazione di bilancio della relativa rubrica (servizi per l'emigrazione e le collettività all'estero) per effetto delle variazioni intervenute nell'esercizio è risultata in 21,9 miliardi dato questo pressochè uguale a quello dell'esercizio decorso; su tale disponibilità sono stati erogati nell'anno circa 11 miliardi a fronte dei 16 dell'anno precedente.

Quanto ai residui, quantificati al 1° gennaio 1978 in 5,2 miliardi, la consistenza a fine esercizio risultava in 12,4 miliardi, a seguito di smaltimento dei resti per 3,8 miliardi e di formazione di nuovi per oltre 11 miliardi.

---

(17) Si aggiunga che il contributo ministeriale viene di regola attribuito in due « tranches », vale a dire con un versamento iniziale, generalmente predeterminato dell'importo, e con un versamento finale, variabile, in relazione alle disponibilità finanziarie residue sui relativi capitoli di bilancio, nei mesi vicini alla chiusura dell'esercizio finanziario. Tale sistema si reverbera, ovviamente, nei modi e tempi dell'azione assistenziale necessariamente distonica e comunque intempestiva.

(18) La prevalenza del sistema di intervento « indiretto » si riflette negativamente anche ai fini di un compiuto referto sulla gestione dei fondi ministeriali. E da ricordare infatti che mentre i fondi erogati tramite l'autorità consolare sono assoggettati all'obbligo di rendiconto alla Corte, le somme concesse ad enti, associazioni e comitati sfuggono al riscontro della Corte il cui controllo viene ad essere limitato alla legittimità dell'atto di concessione del contributo.

Con riguardo ai capitoli attraverso i quali si svolge prevalentemente l'attività di assistenza (capitoli 3532 e 3533 per la « diretta », capitoli 3571 e 3577 per la « indiretta ») risultano assunti impegni, sui primi due, per circa 4 miliardi (con formazione nell'anno di nuovi resti per 1,3 miliardi) e sui restanti due per circa 12,5 miliardi (residui di nuova formazione per oltre 9 miliardi). Rispetto all'anno precedente può pertanto notarsi una flessione, seppure di limitate proporzioni, nella spesa erogata attraverso il « sistema indiretto »; in quell'esercizio infatti gli impegni assunti a carico di capitoli finalizzati all'assistenza indiretta sommarono a circa 9,5 miliardi e a 3,1 miliardi quelli relativi all'assistenza indiretta.

In merito all'attività ministeriale nel settore della promozione e sviluppo dei scambi sono da reiterare in toto le considerazioni espresse nella precedente relazione sulla reale possibilità di condurre una valida opera promozionale con i limitati mezzi di bilancio a disposizione (540 milioni nel 1978) e sulla stessa utilità di conservare al Ministero competenze in un settore nel quale altre Amministrazioni, con più cospicui mezzi finanziari, svolgono la loro attività di istituto.

Tale situazione, in merito alla quale la Corte non ha mancato di sensibilizzare in passato la sede parlamentare, dovrebbe consigliare il concentramento in una sola pubblica Amministrazione delle competenze oggi dispersivamente attribuite a più organi statali; ciò oltretutto, per evitare, causa il pressochè inesistente coordinamento, duplicazioni o sovrapposizioni di interventi nel settore. D'altro canto, l'analisi in sede consuntiva dell'utilizzazione dei fondi della rubrica (servizi per i rapporti economici e commerciali) mostra come delle somme impegnate sulla competenza (600 milioni nel 1977, 540 milioni nel 1978) prevalente parte venga sistematicamente destinata a fini largamente strumentali quali la corresponsione di indennità a membri di gruppi di studio o l'assunzione di oneri di manutenzione delle attrezzature degli uffici della direzione generale degli affari economici.

Quanto infine, alla attività di vigilanza esercitata dal Ministero sugli istituti sottoposti per legge al suo controllo, va detto, in linea generale che essa è risultata assai carente. Il limitato esercizio di tale funzione da parte degli organi ministeriali ha avuto come ulteriore conseguenza un difettoso od inesistente coordinamento della iniziative assunte dagli stessi istituti in settori omogenei di attività. Nelle relazioni al Parlamento ai sensi della legge n. 259 del 1958 sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli istituti sottoposti alla vigilanza del Ministero, la Corte ha avuto modo di porre in rilievo l'esigenza e la indifferibilità di tale coordinamento non solo fra gli stessi istituti ma anche con gli organi statali aventi analoghi fini istituzionali (19).

---

(19) Così nella *Relazione sull'attività dell'Istituto di studi per la politica internazionale (I.S.P.I.)*. (Determinazione n. 1482 della Sezione controllo Enti del 27-3-1979) viene rilevata anche con riferimento all'esercizio 1977 la totale mancanza di programmazione degli interventi e di coordinamento dell'attività istituzionale dell'Ente cno quella di altri enti, istituti ed associazioni che perseguono scopi analoghi. Si osserva anche come a fronte di precise statuizioni di legge e di una situazione

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

In proposito è poi da considerare che anche nel 1978, parte non indifferente dei « trasferimenti » operati è da connettere ad erogazioni di contributi disposte dal Ministero in via del tutto discrezionale. Nel riportare, nell'allegato A, l'elenco degli istituti ed enti sovvenzionati, deve rilevarsi la necessità che alle elargizioni — da disporre secondo predefiniti criteri ed in un contesto programmatico — consegua un idoneo svolgimento della funzione vigilante volto ad accertare il buon esito delle attività sovvenzionate.

		ALLEGATO A
E N T E		Trasferimenti (in lire)
Università di Roma . . . . .		2.000.000
Università di Roma . . . . .		5.000.000
Università di Roma . . . . .		7.500.000
Università di Roma (Magistero) . . . . .		500.000
Università di Trieste . . . . .		288.800.000
Università di Trieste . . . . .		210.000.000
Università di Trieste . . . . .		45.460.000
Università Stranieri Perugia . . . . .		4.000.000
Università di Bologna . . . . .		2.500.000
Università di Bologna . . . . .		500.000
Scuola Superiore di Pisa . . . . .		17.000.000
Università di Parma . . . . .		500.000
Università di Parma . . . . .		700.000
Politecnico di Torino . . . . .		700.000
Politecnico di Torino . . . . .		9.500.000
Università di Napoli . . . . .		700.000
Università di Pavia . . . . .		1.000.000
Università di Milano . . . . .		2.800.000
Università Cattolica Sacro Cuore di Milano . . . . .		6.000.000
Politecnico di Milano . . . . .		6.000.000
Politecnico di Milano . . . . .		700.000
Università di Macerata . . . . .		3.000.000
Università di Catania . . . . .		4.000.000

(Segue nota 19)

caratterizzata da un crescente disavanzo complessivo di gestione, il Ministero non abbia ancora esaminato i preventivi di spesa ed i rendiconti consuntivi relativi agli esercizi finanziari successivi al 1974.

Nella relazione sull'attività dell'Istituto Italo Africano (I.I.A.) (Determinazione della Sezione controllo Enti del marzo 1979) relativa all'esercizio 1977, vengono segnalati gravi inadempimenti della Amministrazione vigilante per ritardi (anche di anni) nella attività di deliberazione ed approvazione dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi dell'Istituto.

Viene rilevato in particolare come l'autorizzazione del Ministero sui bilanci preventivi sia di norma intervenuta ad esercizio ormai ultimato, così da far risultare una situazione permanente di incertezza anche riguardo al reale stato della finanza dell'Ente.

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

E N T E	Trasferimenti (in lire)
Università di Pisa . . . . .	700.000
Università di Pisa . . . . .	5.000.000
Università di Genova . . . . .	700.000
Università di Genova . . . . .	1.000.000
Istituto Universitario Studi europei - Torino . . . . .	4.500.000
Casa Gioventù studiosi « A. Marvelli » . . . . .	700.000
Organizzazione Manifestazione Studi . . . . .	3.000.000
Fondazione « G. Cini » . . . . .	6.000.000
Fondazione « G. Cini » . . . . .	4.000.000
Centro ricerche archeologiche e scavi - Torino . . . . .	23.000.000
Delegazione Terra Santa . . . . .	7.000.000
Centro Azione Latina . . . . .	30.000.000
Fondazione L. Einaudi . . . . .	6.000.000
Centro Studi Americani . . . . .	4.000.000
Centro Studi Americani . . . . .	100.000.000
Scuola Archeologica di Atene . . . . .	1.000.000
Scuola Archeologica di Atene . . . . .	4.000.000
I.S.V.I. . . . .	5.000.000
Istituto professionale di assistenza emigrati « F. Santi » . . . . .	7.000.000
Istituto Affari Internazionali Roma . . . . .	5.000.000
Istituto Affari Internazionali Roma . . . . .	2.000.000
Associazione trentini nel mondo . . . . .	7.650.000
Associazione Emigranti Bellunesi . . . . .	3.800.000
Centro internazionale Magistrati « L. Severini - Perugia » . . . . .	3.000.000
Missioni Archeologiche . . . . .	45.000.000
Missioni Archeologiche di Jasos. . . . .	8.000.000
Missioni Archeologiche e Scientifiche . . . . .	5.000.000
Istituti italiani di cultura all'estero (n. 69 istituti) . . . . .	1.900.000.000
Centro internazionale di Archeologia « A. Palladio » . . . . .	3.000.000
Fondazione R.U.I. . . . .	16.000.000
Fondazione R.U.I. . . . .	40.000.000
Società Italiana Organizzazione Internazionale . . . . .	3.000.000
Società Italiana Organizzazione Internazionale . . . . .	6.000.000
Società Italiana Organizzazione Internazionale . . . . .	32.000.000
C.E.N.A.S.C.A. . . . .	29.000.000
Centro studi di Problemi sociali . . . . .	1.000.000
Centro internazionale studi divulgazione musica italiana . . . . .	3.000.000
Centro internazionale studi divulgazione musica italiana . . . . .	3.000.000
Compagnia « Teatro 7 » . . . . .	2.000.000
Istituto del Dramma italiano . . . . .	2.000.000
Compagnia Teatro Mobile . . . . .	2.000.000
Associazione « Flauto dolce » . . . . .	300.000
Compagnia teatrale « Carro di Tespi » . . . . .	4.500.000
Coro Polifonia Durantino Urbania . . . . .	3.000.000
Coro Minimo Bellunese . . . . .	1.500.000
Istituto italiano storico età moderna e contemporanea . . . . .	1.000.000



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

E N T E	Trasferimenti (in lire)
Centro nazionale prevenzione e difesa sociale . . . . .	300.000
Istituto culturale italo-tedesco . . . . .	3.450.000
F.I.L.E.F. . . . .	30.000.000
Fondazione « A. Rotellini » . . . . .	2.000.000
Associazione Studi sociali latino-americani . . . . .	2.000.000
Lucchesi nel mondo . . . . .	2.000.000
Istituto Professionale Assistenza emigrati « F. Santi » . . . . .	7.000.000
Ufficio Consolare di II Categoria . . . . .	76.203.000
Scuole non governative . . . . .	90.950.000
Scuole non governative . . . . .	118.000.000
Consiglio Oleicolo Internazionale . . . . .	2.123.000
Centro italiano Studi Alto Medio-Evo - Spoleto . . . . .	4.500.000
Istituto Studi Europei « A. de Gasperi » . . . . .	2.000.000
Enti, associazioni, comitati, per l'assistenza della collettività italiana all'estero di transito in Italia . . . . .	87.800.000
Enti, associazioni, eccetera, per l'assistenza educativa, scolastica, culturale e professionale dei lavoratori italiani all'estero e delle loro famiglie . . . . .	110.000.000
Soco Promotion s.r.l. . . . .	30.000.000
A.I.S.S. . . . .	1.850.000
C.E.S.P.A.M. . . . .	7.000.000
Organizzazione Mostra Arte Russa . . . . .	1.100.000
Associazione per lo sviluppo internazionale . . . . .	50.000.000
College d'Europe . . . . .	16.000.000
Commissione per gli scambi culturali tra l'Italia e gli Stati Uniti . . . . .	200.000.000
Centro Studi emigrazione . . . . .	650.000
Fondazione Romana Marchesa J.S. Umietowska . . . . .	3.000.000
Istituto Trentino di cultura . . . . .	12.288.000
Almo Collegio Borromeo Flavio . . . . .	1.500.000
Comitato italiano Servizio sociale . . . . .	3.000.000
Federazione mondiale dello stampo italiano . . . . .	19.850.000
Associazione Italiana Cultura Sport . . . . .	4.500.000
Associazione per lo studio del problema mondiale dei rifugiati . . . . .	6.600.000
Istituto Padre Beccaro . . . . .	10.000.000
Giunta centrale Studi Storici . . . . .	2.000.000
S.I.D. (Society for International Development - Roma) . . . . .	50.000.000
U.N.A.I.E. . . . .	30.000.000
Comitato Rassegna Dialettale Bergamasco . . . . .	2.000.000
Istituto Studi romani . . . . .	300.000
Borse studio . . . . .	1.427.400
Borse studio . . . . .	32.200.000
Borse studio . . . . .	17.600.000
Contributi in denaro libri e materie didattiche . . . . .	195.260.000
Contributi ad enti ed associazioni per l'organizzazione di convegni, congressi, mostre, eccetera . . . . .	110.000.000

---

**LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI**

---

E N T E	Trasferimenti (in lire)
Comitato Consolare di Assistenza in Lussemburgo . . . . .	110.000.000
Sussidi connazionali all'estero . . . . .	150.000.000
Sussidi connazionali all'estero . . . . .	168.100.000
Sussidi connazionali all'estero . . . . .	1.150.000.000
Sussidi connazionali all'estero . . . . .	786.000.000
Premi, sussidi a italiani che si recano all'estero per ragioni di studio . . . . .	5.000.000
Spese per il potenziamento servizi commerciali . . . . .	1.000.000

## CAPITOLO X

## MINISTERO DELLE FINANZE

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

a) *Considerazioni generali.* — La particolare attenzione prestata, in sede governativa e parlamentare, al tema della riforma dell'Amministrazione finanziaria, si è tradotta in un ampio documento programmatico (1) concernente il riassetto tecnico ed operativo delle strutture amministrative anche al fine di assicurare un incremento del gettito tributario come risultato di una maggiore efficienza degli apparati (2).

L'auspicata riforma strutturale dovrebbe comunque essere affiancata da un contenimento della produzione di nuove norme che, provocando l'instabilità dell'assetto legislativo, rallenta, inevitabilmente, l'attività degli uffici, crea difficoltà al contribuente e incide, quindi, negativamente sulla gestione dei tributi. D'altra parte un assestamento del quadro normativo si pone già attualmente, com'è stato rilevato nelle precedenti relazioni, quale condizione per l'esercizio da parte del Governo della delega, rimasta finora inattuata, conferitagli con la legge 9 ottobre 1971, n. 825 per l'adozione di uno o più testi unici intesi a coordinare le norme emanate a seguito della riforma tributaria nonché quelle rimaste in vigore nelle medesime materie. Un'ulteriore proroga ha subito il termine — previsto dall'articolo 12 della predetta legge n. 825 del 1971 — per essere ancora allo studio una disciplina organica delle entrate tributarie delle province e dei comuni in relazione alla riforma tributaria ed ai compiti ad essi assegnati dal nuovo ordinamento; da ciò è conseguita la necessità della proroga per l'anno 1979, (decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702) (3) del regime di finanziamento provvisorio, previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638, costituito dall'attribuzione agli enti di somme sostitutive di tributi soppressi (4).

---

(1) Si tratta, specificamente, del programma di ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria 1979-1981, presentato al Parlamento dal Ministro delle Finanze; concepito come una globale riforma da recepire in un apposito disegno di legge di delega che il Governo si era proposto di presentare alle Camere nel primo trimestre del 1979, esso si basa sulle analisi contenute nella « nota sulla situazione del personale e sullo stato dell'Amministrazione finanziaria » redatta dal ministro dell'epoca, nonché sugli « atti della Commissione di studio (presieduta dal Sottosegretario alle Finanze sen. Santalco) per la revisione delle procedure e per la riforma delle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione finanziaria.

(2) A tal fine il predetto « programma » si è posto come obiettivo, nel campo degli accertamenti, quello di arrivare ad avere una capacità di 600 mila accertamenti annui, 300 mila per le imposte dirette e 300 mila per l'IVA: in particolare nel settore delle imposte dirette gli accertamenti saranno principalmente svolti nell'ambito dei redditi di lavoro autonomo, degli imprenditori e delle società.

(3) Convertito nella legge 8 gennaio 1979, n. 3.

(4) Com'è noto, per effetto della legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria) le predette somme saranno attribuite ai comuni dal Ministero dell'Interno e non più dall'Amministrazione finanziaria tramite le Intendenze di Finanza.

Con riguardo all'emanazione di norme regolamentari più direttamente affidate all'iniziativa dell'Amministrazione, va nuovamente rilevato come — nonostante il testo unico delle leggi doganali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, sia in vigore da oltre quattro anni — neppure nel 1978 sia stato emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 347, per cui continuano ad avere applicazione le vecchie norme (regio decreto 31 febbraio 1896, n. 65) con la conseguenza di neutralizzare, almeno in parte, gli effetti della più moderna disciplina della materia doganale.

In relazione all'attuale struttura dei servizi ed ai nuovi compiti attribuiti all'Amministrazione, va segnalata la necessità di procedere ad un aggiornamento di taluni strumenti normativi.

Si tratta in particolare del « Regolamento per il personale degli uffici dipendenti del Ministero e per l'ordinamento degli uffici direttivi finanziari » (regio decreto 23 marzo 1933, n. 185); del « Regolamento di servizio del personale delle dogane » (regio decreto 22 maggio 1941, n. 1132), delle istruzioni di contabilità per l'Amministrazione delle dogane e delle imposte di fabbricazione — approvate con decreto ministeriale 19 maggio 1943 — nonchè delle antiquate istruzioni per la contabilità demaniale approvate con decreto ministeriale 7 aprile 1888.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione e sulla gestione.* — Nel 1978 rispetto a quelle iniziali (4868 miliardi) si sono registrate previsioni definitive per 7316,2 miliardi.

La gestione, anche per l'anno di riferimento, risulta caratterizzata dalla fortissima incidenza della spesa in favore della finanza locale (4.130 miliardi) che costituisce circa il 58% della spesa complessiva.

Il totale degli impegni effettivi assunti nell'esercizio ammonta a 7.051,7 miliardi (18% in più rispetto al 1977) al netto dei residui di stanziamento pari a 176,2 miliardi, mentre i residui complessivi sono ammontati, al 31 dicembre 1978, a 1.398,9 miliardi (954,5 miliardi al 1977); questi ultimi in gran parte concernono trasferimenti a comuni e province (300 miliardi), rimborsi di imposte (352 miliardi), personale in attività di servizio (177 miliardi) e acquisto di beni e servizi (148 miliardi).

Come già evidenziato in passato, permane la tendenza a provvedere alla gestione di vasti e rilevanti settori della spesa mediante aperture di credito a funzionari delegati, consolidatasi anche in virtù di particolari disposizioni che hanno previsto il ricorso a tale sistema (5) che consente indubbiamente una più tempestiva erogazione della spesa spostando opportunamente in sede locale quelle competenze, che, altrimenti, sarebbero accentrato nella sede ministeriale. Ma pur apprezzandosi lo sforzo di adeguare il sistema contabile alle esigenze di una

---

(5) Come ad esempio, l'art. 24 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649, che autorizza la emissione di ordini di accreditamento in favore degli Intendenti di finanza per il pagamento della retribuzione agli impiegati degli aboliti uffici delle imposte di consumo passati alle dipendenze della Amministrazione finanziaria e l'art. 38 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, che stabilisce le modalità di esecuzione dei rimborsi della imposta sul valore aggiunto.

deconcentrazione delle operazioni, sarebbero da tener presenti quei casi nei quali l'applicazione della legge 17 agosto 1960, n. 908, possa comportare ulteriori vantaggi alla funzionalità degli uffici periferici dell'Amministrazione.

## 2. — Gestioni fuori bilancio (6)

### 1) Gestione « Lotterie nazionali e Fondo di riserva »

Sono pervenuti alla Corte i rendiconti del 1977 relativi alla gestione delle quattro lotterie nazionali (lotteria di Agnano, di Monza, di Merano e Italia).

I rendiconti, che sono stati dichiarati regolari, evidenziano entrate per circa 10 miliardi e spese per uguale importo interamente pagate.

### 2) Gestione concorso pronostici « ENALOTTO »

I dati del rendiconto 1977, dichiarato regolare dalla Corte, evidenziano entrate per 21,3 miliardi circa, uscite per 21,2 miliardi ed una disponibilità di cassa di 86,6 milioni.

È da segnalare che l'ente concessionario, ENAL, nel cui bilancio i proventi dell'Enalotto costituivano la principale fonte di finanziamento fino all'esercizio 1977, è stato soppresso con legge 21 ottobre 1978, n. 641 (7), la quale (articolo 1-*sexies*, comma nono) ha previsto che per il 1978 le entrate provenienti da questa gestione siano devolute allo speciale fondo istituito ai sensi dell'articolo 132 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, per l'assegnazione alle province ed ai comuni delle somme necessarie allo svolgimento delle funzioni trasferite (8).

Secondo notizie confermate dall'Amministrazione, lo svolgimento dei giochi di sorte è stato sospeso fin dall'aprile scorso, in attesa della scelta del nuovo organismo cui affidare la relativa gestione.

### 3) Fondo di previdenza per il personale provinciale del Catasto e dei servizi tecnici erariali.

Il rendiconto, presentato nel 1978 e riferito all'attività gestoria del precedente esercizio, ammesso a discarico, espone entrate per 1.528 milioni e spese per 1.520 milioni.

La flessione delle entrate rispetto all'esercizio precedente (1.545 milioni) è dovuta essenzialmente al decremento delle rendite dei titoli in portafoglio del fondo di riserva che, come rilevato nella precedente relazione, furono alienati per far fronte al saldo negativo dell'esercizio 1976.

---

(6) In ordine alle norme che hanno istituito le gestioni trattate nel testo si rinvia alla relazione per l'anno 1977.

(7) Che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 18 agosto 1978, n. 841.

(8) A partire dal 1979 i proventi Enalotto saranno acquisiti dal Tesoro dello Stato.

L'equilibrio di cassa della gestione per il 1977 è stato mantenuto, corrispondendo agli iscritti, cessati dal servizio nel 1977, solo un acconto del 50% sulla prevista indennità di fine rapporto.

Poichè dai dati del rendiconto si rilevano movimenti della massa patrimoniale che hanno inciso negativamente sulla situazione finanziaria dell'ente, l'Amministrazione dovrà aver cura di sottoporre alla considerazione degli organi gestori le possibilità attualmente offerte dal mercato finanziario per un più proficuo impiego, anche a breve, di eventuali disponibilità liquide.

#### 4) Fondo a disposizione del Comando della Guardia di Finanza.

I dati del rendiconto relativi al 1976, ammesso a discarico, evidenziano entrate per 30 milioni e spese per 42,6 milioni con un disavanzo di cassa di 12,6 milioni coperto mediante parziale utilizzazione del fondo iniziale di gestione proveniente dal precedente esercizio (31 milioni).

Attese le sue finalità assistenziali, tale gestione, sia pure in misura ridotta, persegue sostanzialmente gli stessi scopi istituzionali del Fondo di assistenza per i finanziari di cui si farà cenno in prosieguo.

#### 5) Altre gestioni.

L'ufficio di controllo ha ritenuto che devono essere annoverati tra le gestioni fuori bilancio anche i fondi di previdenza (sforniti di personalità giuridica) istituiti con decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 648, e disciplinati con i decreti del Presidente della Repubblica 12 dicembre 1975 nn. 855, 856, 857, a favore rispettivamente del personale dell'Amministrazione periferica delle imposte dirette, del personale del Ministero delle Finanze e delle Intendenze di Finanza e del personale periferico delle tasse e imposte indirette sugli affari (9).

Pertanto l'ufficio ha avviato un procedimento istruttorio per acquisire i rendiconti annuali relativi a tali gestioni.

### 3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

La difficoltà degli uffici finanziari a fronteggiare i compiti posti con il passaggio dal vecchio al nuovo sistema tributario rappresenta la ragione predominante di tutta la problematica emersa in questi ultimi anni sui moduli organizzativi necessari ad assicurare strutture idonee alle accresciute e nuove esigenze. I provvedimenti finora adottati, nella materia, dall'Amministrazione come il riordinamento di diversi uffici periferici tramite l'assorbimento di minori uffici periferici da parte di quelli ubicati nei maggiori centri urbani, nonchè la creazione di uffici specializzati nell'amministrazione di singoli tributi come

(9) Secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri (determinazione n. 10282/7.15.2 del 30 marzo 1978) i fondi di che trattasi sarebbero riconducibili sotto il titolo II della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

l'I.V.A. — hanno rappresentato, insieme ad altri di analoga natura, soluzioni necessarie ma pur sempre parziali, mentre una ristrutturazione generale, così come ormai va emergendo dagli studi e dalle proposte formulate finora, non può che essere affrontata da un organico disegno legislativo che realizzi un apparato in grado di far fronte ai compiti di accertamento si da restringere l'area dell'evasione fiscale specie nel campo delle imposte dirette e dell'I.V.A., settori ove il fenomeno si è particolarmente evidenziato (10).

In tale contesto va tenuto presente la situazione del personale finora caratterizzata da un'eccessiva frantumazione e settorialità dei ruoli (11) — influente non marginalmente sulle disfunzioni riscontrate, nelle strutture dell'Amministrazione — per un riordinamento che consenta una effettiva mobilità del personale e una maggiore produttività anche mediante la determinazione di un rapporto equilibrato tra addetti agli uffici e quantità di lavoro da svolgere (12). Del resto finora è rimasto disatteso l'articolo 11 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, che pur aveva previsto il riordinamento delle carriere e la loro eventuale fusione o soppressione.

Con riguardo all'anno di riferimento, va nuovamente segnalato come ancora non abbiano trovato applicazione sia l'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, sull'esercizio di funzioni ispettive dirette a verificare la legittimità e l'efficienza dell'attività amministrativa, sia l'articolo 18 dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, non essendo stata predisposta la relazione generale del Consiglio di amministrazione sull'andamento generale dei servizi.

Anche per il 1978 la persistente indisponibilità di personale dirigenziale ha reso necessario il ricorso alle reggenze temporanee ed al continuo trasferimento di dirigenti da una sede all'altra, onde coprire la titolarità, se non altro, degli Uffici periferici; la situazione dovrebbe, sia pure parzialmente, normalizzarsi con l'applicazione della legge 30 settembre 1978, n. 583, che ha consentito di coprire i posti di primo

---

(10) Al riguardo, *in materia di imposte dirette*, il predetto programma di ristrutturazione prevede, fra l'altro, la istituzione dei Centri di Servizio, sui quali riversare tutte le attività routinarie e la completa automazione delle procedure di liquidazione dei tributi, nonché il potenziamento del personale dedicato all'accertamento e la disponibilità di ausili per l'accertamento stesso; mentre *in materia di IVA* prevede l'aumento del personale dedicato all'accertamento; il decentramento negli uffici di maggior dimensioni delle attività di accertamento e lo snellimento delle procedure.

(11) Saranno, ovviamente, ancora da valutare gli effetti del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163, tuttora in attesa di conversione.

(12) Sulla base di analisi condotte dall'Amministrazione, e riflettenti la situazione al 31-12-1977, aggregando gli uffici delle imposte dirette secondo la ripartizione territoriale (Nord, Centro, Sud Italia) si ricava una notevole disparità nel rapporto tra numero di dichiarazioni e personale addetto; infatti al Nord si ha un'eccedenza del 25 per cento rispetto alla media nazionale, mentre al Centro ed al Sud si ha rispettivamente l'11% ed il 28% in meno. Tale disparità diventa ancora più marcata con riferimento al gettito, poichè al Nord ed al Centro, ogni addetto gestisce rispettivamente il 40 ed il 15% in più di gettito rispetto alla media nazionale, mentre al Sud il 63% in meno.

Per gli uffici IVA il rapporto dichiarazioni-personale presenta scarti rispetto alla media nazionale che vanno dal +88% dell'ufficio di Milano al -75% di Isernia creando una notevole sperequazione del carico di lavoro nei diversi uffici.

dirigente, accantonati a tutto il 31 dicembre 1977, in vista dei corsi di formazione dirigenziale.

In materia di concorsi per l'accesso in carriera — ormai curati da un unico ufficio che ha assorbito le competenze prima distribuite fra varie direzioni generali — va rilevato come il sistema del reclutamento a base regionale se da un lato ha consentito più celerità nelle procedure e migliore selezione dei candidati, ha posto, dall'altro, varie questioni connesse alla regolarizzazione delle varie posizioni soggettive dei vincitori e degli idonei (13).

Le assunzioni straordinarie temporanee previste dal decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276, legate, com'è noto, ad eccezionali e non ricorrenti necessità della pubblica Amministrazione, hanno interessato i settori tecnici dell'Amministrazione e le commissioni tributarie di varie province (14); in materia, a seguito di osservazioni dell'Ufficio di controllo, l'Amministrazione ha ritenuto di non adottare tali strumenti in ipotesi di esigenze di carattere permanente e in quelle di deficienze organiche e non transuenti.

Nel corso dell'anno si è completato l'espletamento della quasi totalità dei concorsi interni previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, riferiti agli anni fino al 1975 (15).

L'immissione nei ruoli dell'Amministrazione dei dipendenti delle abolite imposte di consumo a seguito della riforma tributaria, continua a costituire un problema di particolare complessità. Nel 1978 nessun inquadramento definitivo è stato disposto (16).

Le difficoltà che emergono in sede applicativa delle disposizioni concernenti il settore, sono determinate dalla esigenza di ricondurre un contratto di diritto privato nel paradigma tipico del rapporto di pubblico impiego, nonchè dalla necessità di assicurare al predetto personale la conservazione delle posizioni giuridiche ed economiche in precedenza acquisite. L'Amministrazione non ha ancora perfezionato la fase di integrazione completa di tale personale nei ruoli del Ministero delle finanze ai sensi dell'articolo 15 della legge 4 agosto 1975, n. 397.

Va al riguardo segnalato come i criteri contenuti nel decreto ministeriale 4 agosto 1977 di attuazione di tale disposizione (restituito dall'Ufficio di controllo all'Amministrazione perchè non soggetto al visto

---

(13) Fra le questioni che si sono presentate, possono essere menzionate: la determinazione della decorrenza giuridica ai fini delle successive promozioni, in ipotesi in cui i vincitori abbiano assunto servizio in date differenti; i termini e le modalità per la nomina degli idonei (in sostituzione di vincitori decaduti o rinunciari) sia in ipotesi di subingresso sulla base delle graduatorie regionali, sia in ipotesi di chiamata dopo la formazione della graduatoria unica nazionale.

(14) Si è trattato nel complesso di 3.462 impiegati della carriera esecutiva, di 1.284 di quella ausiliaria e di 89 operai.

(15) Va al riguardo rilevato come l'espletamento dei detti concorsi a notevole distanza di tempo dalla data di riferimento degli effetti giuridici ed economici, abbia, tra l'altro, comportato un notevole aggravio nelle attività degli uffici per la determinazione *ab initio* delle varie posizioni giuridiche ed economiche degli interessati e la contestuale revoca di tutti gli atti formali *medio tempore* intervenuti.

(16) Il numero di tali dipendenti in servizio presso gli uffici dell'Amministrazione finanziaria, per i quali alla data del 31 dicembre 1978 è stata perfezionata l'iscrizione nel «quadro speciale ad esaurimento», è stato di 8.110 e cioè quasi la totalità degli aspiranti (8.270).



preventivo) potrebbero non risultare pienamente aderenti ai principi stabiliti dalla legge su citata che richiede anche l'individuazione delle funzioni da esplicarsi dal personale delle abolite imposte di consumo presso l'Amministrazione finanziaria, quale ulteriore ed essenziale presupposto logico giuridico delle singole assegnazioni del personale chiamato a svolgere, a seconda dei requisiti posseduti, le funzioni delle carriere direttive e di concetto (17). In tale senso si è tempestivamente richiamata l'attenzione dell'Amministrazione (18).

Nel corso dell'esercizio il Ministero ha completato l'attuazione dei programmi sull'occupazione giovanile, previsti dalla legge 1° giugno 1977, n. 285, ed approvati dal CIPE nella riunione del 30 novembre 1977; per l'aggiornamento del catasto si è data esecuzione al progetto per l'assunzione di 2.983 unità con un impegno di 3,2 miliardi su di una spesa complessiva di 26,9 miliardi, destinata agli interventi programmati per gli anni dal 1977 al 1980 (19).

In materia di lavoro straordinario il personale dirigenziale è stato autorizzato ad effettuare 45 ore mensili fino al 31 luglio 1978 (articolo 35 della legge 5 dicembre 1975, n. 576) e 15 ore mensili dal 1° agosto al 31 dicembre 1978 (legge 27 luglio 1978, n. 385); il personale non dirigenziale è stato autorizzato in via ordinaria per il periodo 1° gennaio-31 dicembre 1978 (articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422) nel limite individuale di 240 ore annue e complessivo di 140 ore annue, e limitatamente ad una percentuale del 60%, per un periodo di sei e quattro mesi, fino ad un massimo di 30-50 ore mensili per far fronte ad eccezionali esigenze di servizio.

Il personale degli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministero (articolo 19 della legge 15 novembre 1973, n. 734), escluso quello dirigenziale che ha continuato ad effettuare fino a 80 ore mensili, è stato autorizzato a prestazioni di lavoro straordinario nel limite individuale annuo di 720 ore e in quello complessivo di spesa pari a 500 ore annue.

Infine, il personale cui si applica l'articolo 16 della legge 15 novembre 1973, n. 734 (20), ha continuato a svolgere lo stesso numero di ore del 1977 (70 e 90 ore mensili secondo i casi).

Sullo speciale sistema previdenziale ed assistenziale, di cui gode il personale dell'Amministrazione finanziaria, basato sulle gestioni dei

---

(17) Il predetto decreto, invece, disponeva l'assegnazione alle predette carriere di quei dipendenti in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso alle carriere medesime, con riserva di individuare, in un successivo momento, le funzioni da attribuire a tali dipendenti.

(18) Particolari disposizioni per l'inquadramento del predetto personale sono state previste nel decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163, tuttora in attesa di conversione, i cui effetti saranno valutati nelle prossime relazioni.

(19) Ai sensi dell'articolo 29 della predetta legge 1° giugno 1977, n. 285 e del decreto-legge 6 luglio 1978, n. 351, convertito nella legge 4 agosto 1978, n. 479; in particolare 694 unità sono state assunte per attività tecniche di concetto, 2.055 unità per mansioni d'ordine e 234 per mansioni ausiliarie.

(20) Cioè il personale addetto al controllo Enalotto, Totip, Totocalcio, Lotterie, Lotto, concorsi a premi, che svolge lavoro straordinario, in parte, presso gli enti controllati.

diversi organismi operanti nell'ambito del Ministero (21), vanno richiamate le notazioni formulate nella precedente relazione circa il trattamento preferenziale assicurato al personale finanziario rispetto a quello normalmente praticato in favore dalle altre categorie di dipendenti dello Stato e quindi sulla esigenza di opportuni interventi legislativi per una disciplina unitaria della materia (22).

#### *Guardia di Finanza*

I compiti crescenti che va assumendo la Guardia di Finanza per fronteggiare il fenomeno dell'evasione fiscale e che richiedono non solo un'espansione dell'attività di verifica nel campo delle imposte dirette e indirette, con particolare riferimento all'IVA, ma anche un'efficace gestione di nuovi strumenti di controllo (23) hanno fatto emergere, anche in questo settore, organiche proposte di potenziamento nel quadro della ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria (24).

Con riguardo alla situazione attuale, in tema di organici, deficitario si presenta il ruolo degli ufficiali subalterni; infatti al 31 dicembre 1978 risultavano complessivamente in servizio 335 tenenti e sottotenenti a fronte di un organico di 415 unità. È da notare che la legge 26 febbraio 1974, n. 45 offre lo strumento idoneo a fronteggiare, sia pure parzialmente, le esigenze funzionali del Corpo, dando la possibilità di compiere il servizio militare di leva in qualità di ufficiale di complemento della Guardia di finanza (25).

L'attuazione della riforma tributaria e le nuove attribuzioni conferite al Corpo, che si concretano nell'espletamento non solo di verifiche

---

(21) Si tratta dei fondi di previdenza del personale delle dogane, del personale addetto al servizio delle imposte di fabbricazione, del personale provinciale delle Amministrazioni del catasto e dei servizi tecnici erariali, del personale dell'Amministrazione periferica delle imposte dirette, del personale del Ministero e delle Intendenze di finanza, del personale periferico delle tasse e delle imposte indirette sugli affari e del fondo di assistenza per i finanzieri. La legge 15 novembre 1973, n. 734, ha dettato una disciplina unitaria degli introiti finanziari di tali fondi.

Nel 1978 le somme assegnate ai fondi di previdenza ai sensi dell'articolo 5 di detta legge sono state le seguenti: 3,03 miliardi al Fondo di previdenza del personale delle Dogane; 1 miliardo al Fondo di previdenza del personale delle Imposte di fabbricazione e dei laboratori chimici delle Dogane; 6,4 miliardi al Fondo assistenza Finanzieri; 1,5 miliardi al Fondo di previdenza del personale provinciale del Catasto e dei SS.TT.EE.; 2,3 miliardi al Fondo di previdenza del personale dell'Amministrazione delle Imposte Dirette; 1,3 miliardi al Fondo di previdenza del personale del Ministero delle Finanze e delle Intendenze di Finanza; 1,9 miliardi al Fondo di previdenza del personale periferico delle tasse e delle Imposte Indirette sugli Affari.

(22) In tali termini si è nuovamente pronunciata la Sezione del controllo enti (n. 1463 del 23 novembre 1978) nella relazione sulla gestione finanziaria per gli esercizi dal 1974 al 1977 del « Fondo assistenza finanzieri ».

(23) Come ad esempio il documento di accompagnamento delle merci viaggianti soggette ad IVA.

(24) Si fa riferimento al citato programma di ristrutturazione che prevede varie misure per il potenziamento degli apparati e dei supporti logistici.

(25) Tra il 1977 e il 1978 sono stati espletati due concorsi, di 50 posti ciascuno, per il reclutamento di sottotenenti di complemento in servizio di prima nomina; ciò dovrebbe anche facilitare la destinazione degli ufficiali subalterni in servizio permanente a compiti più impegnativi.

parziali, ma anche di controlli globali (26), determinano l'esigenza di poter disporre anche di sottufficiali in grado di eseguire tali delicati adempimenti che richiedono una speciale preparazione professionale. A tal fine, in attuazione della legge 11 dicembre 1975, n. 627 (che ha elevato da uno a due anni il corso di istruzione) è già in atto, presso l'apposita scuola del Corpo, il primo corso di formazione degli allievi sottufficiali ammessi a seguito del concorso indetto con decreto ministeriale del 13 agosto 1976 (27).

Nel settore degli ufficiali superiori, a seguito di rivalutazione (ai sensi degli articoli 49 e 54 della legge n. 1137 del 1955) delle posizioni di tenenti colonnello nel quadro di avanzamento per il 1978, un solo ufficiale è stato compreso tra le otto promozioni tabellari a colonnello da effettuare nell'anno, con esclusione degli altri interessati, vincitori di ricorsi giurisdizionali al TAR, per mancata iscrizione nel predetto quadro relativo ad anni precedenti (28).

In merito all'organizzazione dei servizi del Comando Generale, va nuovamente ricordato che il riconoscimento dell'Ispettorato generale amministrativo quale ufficio a livello dirigenziale, avendo portato all'inserimento di funzionari civili, con propria competenza funzionale, ha determinato un assetto organizzatorio che non trova riscontro presso altre forze di polizia e che richiede interventi legislativi, diretti a delimitare chiaramente gli ambiti delle rispettive attribuzioni amministrative.

Neppure nel 1978 è stata modificata la disciplina regolamentare dei servizi della Guardia di Finanza (regio decreto 6 novembre 1930, n. 1631) con le carenze già segnalate nelle precedenti relazioni; trattasi, infatti, di disposizioni che riflettono una realtà profondamente modificata, tanto che fanno ancora riferimento ad unità operative non più esistenti e ne ignorano altre di recente istituzione come il servizio aereo che costituisce ormai uno strumento operativo di rilievo per le esigenze operative del Corpo.

L'esigenza di un aggiornamento è avvertita ugualmente per il regolamento sul servizio del naviglio (regio decreto 3 giugno 1926, n. 1163) e per quello di amministrazione approvato con regio decreto 5 aprile 1943, n. 532.

---

(26) Come quelli su contribuenti scelti per sorteggio ex legge 2 maggio 1976, n. 160.

(27) Per far fronte alle esigenze operative del Corpo durante il biennio previsto per completare la preparazione professionale dei sottufficiali, l'Amministrazione sta provvedendo al richiamo in servizio temporaneo dei sottufficiali cessati dal servizio per limiti di età secondo la procedura prevista dalla legge 17 aprile 1957, n. 260.

(28) La questione, a seguito di rilievo istruttorio, è stata deferita alla Sezione del controllo, la quale ha ricusato il visto di legittimità sul provvedimento di approvazione del quadro di avanzamento nella considerazione che le decisioni del TAR Lazio, nella specie, non si sono limitate all'annullamento dei provvedimenti impugnati, ma fanno altresì sorgere l'obbligo della iscrizione degli ufficiali ricorrenti nel quadro di avanzamento ai fini della promozione a colonnello in servizio permanente effettivo. Peraltro, il sistema di rinnovazione del giudizio di avanzamento annullato, non consente di realizzare pienamente il giudicato nei suoi effetti ripristinatori, tant'è che lo stesso TAR Lazio con ordinanza n. 148 del 14-2-1979, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 49 e 54 della predetta legge n. 1137 del 1955.

#### 4. — Beni e servizi strumentali

Nell'attività contrattuale, che ha interessato prevalentemente il settore delle opere pubbliche del demanio, l'Amministrazione ha ricorso alla licitazione privata secondo il procedimento previsto dalla legge 2 febbraio 1973, n. 14 (offerte segrete da confrontarsi con il prezzo base e senza prefissione di alcun limite di aumento o di ribasso) nelle sole ipotesi in cui, tenendo conto della natura delle opere, ciò è stato ritenuto strettamente necessario. Limitato è stato anche il ricorso al sistema di rinnovazione delle gare con offerte in aumento (articolo 1 della legge 3 luglio 1970, n. 504 e articolo 21 della legge 3 gennaio 1978, n. 1).

Va inoltre ricordato che, per effetto dell'articolo 12 della legge 27 dicembre 1977, n. 984, a decorrere dal 24 gennaio 1978, i canali demaniali amministrati dal Ministero delle Finanze — i quali assorbivano gran parte dell'attività di intervento nel settore delle opere pubbliche di carattere irriguo — sono stati trasferiti alle Regioni, per cui, nel corso del 1978 l'attività contrattuale, nella materia, si è limitata a lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria per assicurare la buona conservazione dei canali fino al momento della loro formale consegna alle regioni.

Con riguardo ai capitolati generali utilizzati dall'Amministrazione (29), quasi tutti risalenti ad epoca remota, va segnalata l'esigenza di una disciplina pattizia più puntuale per le forniture che assumono ormai particolare rilievo tecnologico ed economico; del resto, gran parte dell'attività contrattuale dell'Amministrazione si realizza mediante contratti atipici difficilmente riconducibili nell'area di operatività dei capitolati generali vigenti, per cui, come ad esempio si verifica per i servizi di elaborazione elettronica dei dati, l'Amministrazione finisce per aderire agli schemi contrattuali proposti dall'altro contraente.

Sulla base degli impegni assunti sui vari capitoli, l'onere sostenuto dall'Amministrazione nel 1978 per la locazione di immobili da adibire ad uffici, è ammontato a 13,3 miliardi circa (10,6 nel 1977). L'entità dell'esborso annuale al quale, come già si è rilevato nelle relazioni precedenti, per di più si accompagna una riconosciuta inidoneità delle strutture immobiliari a soddisfare razionalmente le esigenze degli uffici finanziari, sollecita l'adozione di misure atte a ridurre o quanto meno a contenere l'entità dell'onere ed a migliorare la funzionalità delle strutture attraverso la ricognizione ed una più razionale utilizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato.

---

(29) Essi sono: Capitolato generale d'appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici, approvato con D.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063; condizioni generali per l'appalto dei lavori del Genio militare, approvato con regio decreto 17 marzo 1932, n. 5442; capitolato generale d'oneri per l'acquisto e le lavorazioni dei materiali interessanti il vestiario, i mobili ed il casermaggio per la Guardia di finanza, approvato con decreto ministeriale 6 ottobre 1958; capitolato generale per la fornitura di navi D.C/N n. 240, approvato il 2 gennaio 1969; condizioni generali per le forniture, vendite e lavorazioni per conto della Marina militare, approvate dal regio decreto 13 marzo 1910, n. 135; capitolati generali d'oneri per i contratti relativi alle provviste, lavori e vendite per il servizio del materiale automotociclistico, approvati con D.M. 26 ottobre 1938; capitolati generali d'oneri per i contratti attinenti al servizio di Artiglieria, approvati con D.M. 9 agosto 1937, n. 84.

Analoga esigenza sussiste per la Guardia di Finanza costretta, in mancanza di locali demaniali disponibili, ad utilizzare per le sedi dei comandi e reparti centrali e periferici, immobili di proprietà privata spesso non rispondenti ai requisiti regolamentari.

La meccanizzazione delle procedure doganali di Milano, Bolzano, Napoli, Venezia, Trieste, Torino, Genova, ha comportato nel 1978 impegni per 2,8 miliardi (2,4 nel 1977); con decreto interministeriale 28 febbraio 1978 è stato fissato in 427 unità il contingente numerico del personale addetto ai centri di elaborazione dei dati.

Per la formazione e conservazione anche mediante appalti, del catasto terreni e del nuovo catasto edilizio urbano, nonché per l'acquisto ed il noleggio di macchinari ed attrezzature occorrenti, comprese le apparecchiature elettroniche (IBM), operanti presso il Centro elettronico della direzione generale del Catasto e dei SS.TT.EE., nel 1978 sono stati assunti impegni sul capitolo 3462 per circa 6 miliardi (6,9 nel 1977).

Quanto alle procedure in materia di acquisto o affitto di locali, macchine elettrocontabili, apparecchiature elettroniche ed altri mezzi tecnici, nonché per le forniture e somministrazioni di beni e servizi, l'Amministrazione, in forza della proroga disposta con la legge 13 aprile 1977, n. 114, continua ad avvalersi della deroga, di cui all'articolo 17 della legge n. 825 del 1971, all'obbligo di richiedere sui relativi progetti di contratto il parere del Consiglio di Stato.

Neppure nel 1978 risulta, infine, emanato il regolamento per i servizi da eseguire, per loro natura, in economia.

##### 5. — *Attività istituzionale*

A seguito della convenzione stipulata nel 1976 con la S.p.A. SOGEI, sulla quale si è riferito nelle precedenti relazioni, è in corso di realizzazione il progetto dell'anagrafe tributaria il cui completamento è previsto per il settembre 1981. Per quanto riguarda il subentro dell'Amministrazione alla predetta società nella conduzione dell'anagrafe è stato predisposto un piano tecnico che è già all'esame sia dell'Amministrazione finanziaria che della apposita Commissione parlamentare di vigilanza (30).

Per i servizi commessi al Consorzio nazionale tra gli esattori delle imposte dirette, concernenti lavori meccanografici afferenti all'esame delle dichiarazioni dei redditi relativi all'esercizio 1977, nonché elaborati riassuntivi dei ruoli 1977, gli impegni assunti sono stati complessivamente di 3,5 miliardi (nel 1977, per rilevazioni statistiche relative ai versamenti diretti alle esattorie, al predetto Consorzio è stato corrisposto un compenso di 1,4 miliardi).

Per quanto concerne il sistema di pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche mediante delega alle aziende di credito (legge 2 di-

---

(30) Al riguardo, fin d'ora, va richiamata l'attenzione sui problemi che comporterà la gestione diretta dell'anagrafe da parte dell'Amministrazione, specie con riferimento alla necessità di specializzazione del personale che dovrà esservi applicato.

cembre 1975, n. 576), esteso anche all'IVA ed all'ILOR — in disparte i problemi evidenziati nelle precedenti relazioni in ordine alla posizione giuridica delle aziende stesse, quale momento del servizio di riscossione delle entrate — si ritiene di dover nuovamente confermare le ragioni che consiglierebbero l'affidamento di tali operazioni al servizio dei conti correnti postali, aggiungendosi che l'afflusso dei cospicui fondi, derivanti dall'autotassazione, nelle Casse postali costituirebbe immediata disponibilità per la Tesoreria dello Stato e mezzo di provvista, sia pure temporaneo, per le esigenze di finanziamento della Cassa Depositi e Prestiti.

Dall'esame dei rendiconti amministrativi afferenti ai rimborsi dei crediti di imposta per IVA vantati dagli operatori economici, si è ancora rilevato che i rimborsi effettuati con la procedura accelerata prevista dall'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (31), sulla base del mero esame formale delle dichiarazioni — anche per importi rilevantissimi — continuano a non essere seguiti da sistematici accertamenti sulla effettiva esistenza dei presupposti economico-fiscali sui quali si fondano i crediti di imposta. Per tali carenze, considerato altresì che la predetta procedura pur comportando innegabili vantaggi per i contribuenti, ha attenuato i dispositivi di garanzia per l'erario, si è ritenuto di dover richiamare l'attenzione dell'Amministrazione, la quale nel corso dell'anno ha diramato opportune istruzioni in materia agli organi competenti (32) per una disciplina organica della fase operativa delle verifiche, specie con riferimento alle dichiarazioni che espongono un credito di imposta.

Per quanto riguarda i rimborsi dell'IRPEF, IRPEG ed ILOR, l'onere sostenuto nel 1978, a carico dei capitoli 4769 e 4752, è stato di 462,2 miliardi circa (130 miliardi nel 1977); secondo dati acquisiti presso l'Amministrazione, sono stati finora effettuati i rimborsi riferibili al 1974 e 1975 per 2,5 milioni di partite su 5 milioni circa.

Al fine di rendere più agevole il controllo successivo della Corte sugli atti afferenti alle operazioni di rimborso, con la legge 31 ottobre 1978, n. 708, modificativa dell'articolo 7 della legge 31 maggio 1977, n. 247, è stata prevista la facoltà dell'Organo di controllo di effettuare il riscontro sulle partite per campione: la Corte ha ritenuto, pertanto, di avviare l'attività istruttoria, volta ad acquisire la base documentale dimostrativa del credito di imposta, per le partite individuali di maggior rilievo (33).

Dal riscontro dei verbali delle verifiche di cassa esperite nel 1978, si è rilevato, in tema di riscossione di tributi, il permanere del feno-

---

(31) Modificato con il D.P.R. 2 luglio 1975, n. 288, che ha consentito l'effettuazione dei rimborsi con i fondi della riscossione anziché con il sistema delle aperture di credito. Per i riflessi di tale disciplina sul principio di integrità del bilancio si veda, da ultimo, quanto osservato nel capitolo della parte I concernente la gestione delle entrate.

(32) Si tratta della circolare n. 29-410811/78 contenente « istruzioni per i controlli e gli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto » inviata a tutti gli Uffici IVA ed agli Ispettorati compartimentali delle tasse ed imposte indirette sugli affari.

(33) Al 31 dicembre 1978 risultano rassegnate alla Corte 1 milione e 400 mila partite per un importo complessivo di rimborsi di 82,7 miliardi.

meno dell'accumularsi dei crediti a favore dell'Amministrazione finanziaria — per importi molto elevati e risalenti ad esercizi finanziari anche remoti — nei confronti dell'Amministrazione militare per diritti doganali sui prodotti importati, nonchè per imposte di fabbricazione su prodotti petroliferi accertati o liquidati (34).

Le entrate derivanti dall'attività negoziale svolta dall'Amministrazione demaniale, sono state di 2 miliardi circa e sono riferibili a 16 vendite immobiliari, 12 concessioni, una locazione e 3 transazioni.

Nella materia demaniale va segnalato come la legge 27 dicembre 1977, n. 984, disponendo, tra l'altro, il trasferimento alle regioni dei canali di irrigazione tuttora amministrati dal Ministero delle finanze, non rechi alcuna disciplina circa la definizione dei rapporti giuridici inerenti al complesso dei beni trasferiti, per cui sorge la necessità di emanare con sollecitudine una normativa che stabilisca modalità e tempi di attuazione della citata norma, assicurando nel frattempo idonei interventi per la conservazione di questo importante patrimonio pubblico.

Infine, in materia di devoluzione di somme in favore dei Comuni e delle province per compartecipazioni e sostitutive di tributi soppressi, l'onere sostenuto nel corso dell'anno a carico dei rispettivi capitoli (35), è stato di 4.100,8 miliardi, con un incremento del 21% rispetto all'esercizio precedente (3.381,4 miliardi). Va in proposito osservato che la legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria), nel disporre che dal 1° gennaio 1979 le predette erogazioni saranno effettuate dal Ministero dell'interno, ha anche sancito il divieto di ammettere tali somme a compensazione con eventuali crediti dello Stato, sicchè viene sostanzialmente abrogata la speciale procedura (articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649) nella parte in cui prevede il recupero, da parte delle intendenze di finanza, delle somme anticipate per conto dei Comuni in sede di definizione dei rapporti contrattuali tra i Comuni stessi ed ex appaltatori del servizio di riscossione delle abolite imposte di consumo. Ne consegue, pertanto, l'esigenza di opportuni interventi nella materia, allo scopo di assicurare il tempestivo recupero da parte dello Stato delle predette anticipazioni.

Infine, con riferimento al controllo che si svolge in sede decentrata sui decreti intendentizi di annullamento dei crediti inesigibili (articolo 265 del regolamento di contabilità), vanno richiamate nuovamente le considerazioni formulate nelle relazioni precedenti, circa la complessità dell'attuale procedura in rapporto all'elevato numero dei decreti e del loro importo generalmente molto modesto e quindi sull'opportunità di snellire tale procedimento elevando in misura congrua l'attuale limite di competenza degli organi consultivi (avvocatura dello Stato e Consiglio di Stato).

---

(34) Ad esempio, dalla verifica eseguita presso la Cassa della circoscrizione doganale di Roma I, in data 14 dicembre 1978, è emerso un credito per dazi differiti di 4 miliardi circa, e dalla verifica presso la circoscrizione di Novara, in data 1 dicembre 1978, è emerso un credito verso la Difesa di 6 miliardi circa.

(35) Trattasi dei capitoli 1973, 1975, 1976, 1977, 1978, 1981, 1982 e 1985.

## CAPITOLO XI

## AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

1. — *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione*

Il conto della gestione 1978 dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato evidenzia complessivamente entrate per 636,4 miliardi (552,6 nel 1977) e spese per 685,6 miliardi (598,3 nel 1977) e si chiude, quindi, con un disavanzo finanziario di 49,2 miliardi, superiore di 3,5 miliardi a quello registrato nell'anno precedente (1).

L'ulteriore incremento del disavanzo — pari, in valore relativo, al 7,6% (2) — si ricollega ad una lievitazione della spesa pari al 14,6% che, pur se più contenuta di quella registrata nel 1977 (15,8%), non ha trovato ancora una volta adeguato riscontro nel tasso di aumento dell'entrata il quale ha segnato una flessione, seppur lieve, passando dal 15,4 al 15,1% (3).

L'accentuarsi dello squilibrio finanziario si ricollega essenzialmente alla persistente inadeguatezza dei proventi della gestione industriale e commerciale dell'Amministrazione a fronteggiare la costante lievitazione dei costi nonostante i ricorrenti aumenti tariffari che vengono disposti specie per i tabacchi (4), dalla cui vendita proviene, come è noto, la parte preponderante delle entrate aziendali (5).

Proprio in tale settore si è oltretutto riscontrato, nel 1978, l'arresto della precedente continua espansione della domanda globale di prodotto

---

(1) Per la copertura del disavanzo è stato introdotto in sede di consuntivo, così come nei tre precedenti esercizi, il capitolo di entrata 601 (riferito al ricavo di una anticipazione della Cassa depositi e prestiti da autorizzare) che evidenzia, sulla competenza, un accertamento (pari all'importo del disavanzo) prospettato come interamente da riscuotere. Tale partita è stata dichiarata irregolare con la decisione delle Sezioni riunite, cui è allegata la presente relazione, nel rilievo della mancanza di un titolo giuridico idoneo a far sorgere un effettivo credito dell'Amministrazione, solo in quanto tale configurabile come residuo attivo.

(2) L'incremento del disavanzo è stato del 20,6% nel 1977 e del 6,8% nel 1976. Il risultato negativo della gestione in esame si manifestò per la prima volta nel 1975 (con 35,5 miliardi) dopo molti anni di saldo positivo.

(3) Le spese correnti, che hanno raggiunto i 649,1 miliardi (552,4 miliardi nel 1977), hanno rappresentato il 94,6% dell'intera spesa (il 92,3% nel 1977).

Le entrate di parte corrente, con 622,3 miliardi (540,3 nel 1977) hanno costituito, come nel precedente esercizio, il 97,8% dell'entrata complessiva.

(4) Dopo la variazione tariffaria disposta nel luglio 1977 (che aveva comportato un aumento di prezzi di vendita al pubblico dei pacchetti di sigarette dell'ordine di 50 lire) un'altra è intervenuta il 1° aprile 1978 recando aumenti di tali prezzi oscillanti tra le 50 e le 100 lire al pacchetto che hanno investito congiuntamente i prodotti nazionali e quelli esteri.

(5) L'Azienda tabacchi ha realizzato nel 1978 proventi per complessivi 542 miliardi (456,4 nel 1977) e l'Azienda sali per 27,8 miliardi (25,3 nel 1977).

Il complessivo ricavato delle vendite dei tabacchi distribuiti dall'Amministrazione è stato dell'ordine di 2.622,9 miliardi (2.255,2 nel 1977), di cui 209,8 incamerati direttamente dai rivenditori (a titolo di aggio) ed il rimanente ripartito tra l'Erario (1.914,2 miliardi) e l'Amministrazione (498,9 miliardi).



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

— ne sono stati venduti 91 milioni di chilogrammi a fronte dei 92,7 del 1977 (6) — fenomeno cui conferisce un particolare carattere negativo la contestuale consistente riduzione delle vendite dei tabacchi di produzione aziendale — cioè dei tabacchi nazionali e di quelli esteri prodotti su licenza — a vantaggio di quelle dei tabacchi lavorati esteri importati che hanno registrato un ulteriore aumento.

Le prime, infatti, che già nel 1977 avevano segnato, dopo anni di continuo incremento, una pur lieve flessione, pari all'1,6%, sono ulteriormente diminuite del 5,3% (7), mentre quelle dei tabacchi esteri importati, che nell'anno precedente erano aumentate del 7,5%, hanno registrato un'altra notevole crescita, pari al 10,8% (8).

Si è ridotto così, nuovamente, l'apporto della produzione industriale alle entrate, mentre è aumentato quello della mera attività commerciale, legata alla distribuzione dei prodotti esteri che l'Amministrazione dei monopoli cura sulla base di convenzioni quinquennali stipulate con i produttori esteri nel 1976, dopo l'entrata in vigore della legge 10 dicembre 1975, n. 724, sulla liberalizzazione dell'importazione e della commercializzazione dei tabacchi lavorati provenienti dai paesi associati alla CEE (9).

A proposito di tale ultimo apporto, che non costituisce di per sé una quota rilevante dell'entrata aziendale — nel 1978 è ammontato a 15,4 miliardi il corrispettivo dovuto dai produttori esteri — va ancora una volta sottolineato come esso potrebbe venir meno a partire dal 1981, anno in cui scadranno le ricordate convenzioni, se i produttori esteri, anziché valersi per la commercializzazione all'ingrosso dei loro prodotti in Italia dell'Azienda tabacchi, organizzassero, come è consentito dalla citata normativa del 1975, proprie reti di distribuzione.

Le tendenze recessive della domanda di prodotto nazionale, cui fa riscontro il crescente peso della concorrenza estera che immette nel mercato diverse produzioni di pregio e si vale anche di strumenti promozionali (10), ripropongono, comunque, con nuova accentuazione (11)

(6) Con una diminuzione dell'1,8 per cento. Negli anni precedenti le vendite dei tabacchi erano sempre aumentate: dagli 83,5 milioni di chilogrammi del 1973 erano passate a 90,6 nel 1974, a 91,5 nel 1975, a 92,3 nel 1976 e, infine, a 92,7 nel 1977.

(7) Le complessive vendite dei tabacchi di produzione aziendale sono state pari a 68,1 milioni di chilogrammi (72,1 nel 1977). In particolare sono scese da 65,6 milioni di chilogrammi a 61,4 (−6,4%) quelle dei tabacchi nazionali mentre sono salite da 6,4 a 6,7 milioni di chilogrammi quelle dei tabacchi esteri prodotti su licenza (+5%).

(8) Le vendite dei tabacchi esteri sono passate dai 20,6 milioni di chilogrammi del 1977 a 22,9.

(9) Sugli aspetti peculiari della tipologia negoziale che è stata assunta alla base dei nuovi rapporti tra l'Amministrazione e i produttori esteri si veda la relazione per l'esercizio 1976 cap. XI, pag. 271.

(10) I dati ufficiali delle vendite dei prodotti esteri cui si è fatto finora riferimento non tengono conto, oltre tutto, dell'incidenza sul mercato dello spaccio dei tabacchi esteri introdotti illecitamente.

(11) La contrazione delle vendite ha avuto inevitabili riflessi sull'attività industriale dell'Azienda tabacchi che, pur nella medesima situazione strutturale dell'anno precedente (in termini sia di impianti che di personale) ha ridotto la propria produzione di lavorati del 4,9% (73,7 milioni di chilogrammi prodotti nel 1978 rispetto ai 77,5 del 1977).

Ciò nonostante la consistenza delle scorte di lavorati, che nel 1977 era raddoppiata rispetto al 1976 portandosi a circa 5.430 tonnellate, è di nuovo notevolmente aumentata raggiungendo le 9.775 tonnellate (era oscillata dalle 2.000 alle 2.700 tonnellate nel triennio 1974-1976).

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

il problema di pervenire a una maggiore competitività della produzione nazionale.

A ciò si ricollegano oltretutto le possibilità, per una azienda di produzione come quella dei monopoli (a carattere essenzialmente imprenditoriale), di trovare anche al di fuori dell'Italia nuovi sbocchi per la sua produzione (12).

Al riguardo va, intanto, notato come l'Amministrazione, che nel periodo della riserva monopolistica non dimostrava particolare interesse a ricercare sbocchi all'estero, abbia di recente adottato due specifiche iniziative per saggiare le capacità di assorbimento del proprio prodotto da parte dei mercati stranieri e per incentivare le vendite in tali mercati (13).

Si tratta, come più specificamente si vedrà (*infra*, par. 3), di un contratto quinquennale di agenzia stipulato con una nota società italiana — dotata di una capillare organizzazione commerciale all'estero — per la promozione delle vendite dei tabacchi lavorati nazionali in vari Stati (che ha comportato nel 1978, primo anno di esecuzione, una spesa di 434,3 milioni per provvigioni in rapporto al venduto), nonché di un contratto con una società straniera di pubblicità per reclamizzare la sigaretta « MS » mediante un'autovettura da corsa, il cui onere si è aggirato, nel 1978, sui 60 milioni.

Un cenno deve anche farsi di una recente iniziativa assunta dall'Amministrazione per istituzionalizzare un particolare servizio detto degli « addetti di mercato », già avviato sperimentalmente presso alcuni ispettorati compartimentali e volto ad attivare, nell'ambito del mercato interno, un'azione di promozione dei prodotti nazionali ed un flusso di informazioni per l'azienda sugli orientamenti, i gusti e le proposte dei consumatori, come dei rivenditori, al fine di porla in grado di adeguare costantemente la produzione alla domanda effettiva (14).

(12) L'entità delle esportazioni è stata finora modesta anche se, negli ultimi anni, in progressiva espansione, come risulta dal seguente prospetto (dati forniti dall'Amministrazione):

ESERCIZI	QUANTITÀ in migliaia di chilogrammi	INTROITO in milioni di lire
1974 . . . . .	283	806,4
1975 . . . . .	238,7 (—15,6%)	793,1
1976 . . . . .	264,6 (+10,8%)	1.162,7
1977 . . . . .	298,7 (+12,9%)	1.721,4
1978 . . . . .	426,6 (+42,8%)	2.711,2

(13) Nel passato le esportazioni erano direttamente subordinate alle specifiche richieste degli acquirenti esteri non risultando assistite da particolari iniziative promozionali.

(14) Con apposita circolare del 16 maggio 1978 la Direzione centrale per i servizi di distribuzione e vendita ha richiesto agli organismi dipendenti di segnalare i nominativi degli impiegati forniti dei previsti requisiti, da utilizzare, previo apposito corso, nel nuovo servizio. Si è svolto, poi, a Roma, dal 26 marzo al 7 aprile 1979, il « I seminario di formazione per gli addetti al mercato » organizzato dalla Amministrazione.

Nella predetta circolare e nella documentazione relativa al citato seminario si fa riferimento, tra l'altro, alla necessità di allineare l'azione aziendale a quella sinora svolta dalle case estere che, da tempo, si avvalgono di attività promozionali in buona parte affidate ad agenti incaricati di effettuare periodiche visite presso le rivendite.

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

Per tale servizio verranno utilizzati alcuni impiegati dei monopoli (uno o due presso ognuno dei 23 ispettorati compartimentali), prescelti secondo predeterminati criteri, con l'incarico di effettuare visite coordinate presso gli organi della distribuzione e specialmente presso le rivendite (15).

Guardando poi al risultato della gestione aziendale sotto il profilo dei costi finanziari, vanno, in particolare, considerati, nell'ambito della spesa corrente — che con 649,1 miliardi è aumentata in valore relativo del 17,5% (il 12,7% nel 1977) — gli oneri per acquisto di beni e servizi (categoria III) e quelli per il personale (categoria I).

I primi sono saliti da 441,3 a 506,6 miliardi segnando un incremento del 14,8% — l'11% nel 1977 (16) — mentre la spesa per il personale, passando da 93,8 a 121,7 miliardi, ha registrato una sensibile crescita, pari al 29,7% (17,5% nel 1977) che rappresenta il più elevato tasso d'aumento raggiunto da tale spesa nell'ultimo quinquennio (17).

Anche la spesa per il funzionamento delle mense — che pure può riferirsi al costo del fattore lavoro nonostante sia compresa tra quelle della categoria IV (trasferimenti) — ha segnato un notevole incremento (dal 26,3 al 41,7%), passando da 2,4 a 3,4 miliardi (18).

Risulta evidente l'incremento dell'incidenza dei costi riferiti al fattore lavoro, legato essenzialmente agli ultimi aumenti retributivi e all'ampia provvista di personale operata nel 1977 (19). Il complesso delle retribuzioni comporta una spesa che per la sua rigidità pressochè assoluta non può essere convenientemente adeguata al difficile andamento della gestione, sicchè, stante la concentrazione della maggior parte del personale nella produzione dei tabacchi lavorati (20), se le rilevate tendenze al calo della produzione e delle vendite dovessero essere confermate, non potranno non seguire ulteriori aumenti dei costi

---

(15) Al fine di dotare gli « addetti di mercato » delle autovetture necessarie per l'espletamento del servizio il contingente degli automezzi dell'Amministrazione dei monopoli è stato aumentato di 25 autovetture (decreto interministeriale del 6 marzo 1979).

(16) L'aumento della spesa per acquisto di beni e servizi era stato pari al 26,9 per cento nel 1976, al 23,5 nel 1975 e al 44,3 nel 1974.

(17) L'aumento della spesa per il personale era stato del 21,6 per cento nel 1976, dell'11,2 nel 1975 e dell'1,5 nel 1974.

(18) Gli oneri per acquisto di beni e servizi, che in termini di quota parte dal totale della spesa corrente avevano raggiunto nel 1976, con l'81 per cento, la massima espansione, sono scesi nel 1977 al 79,8 per cento e nell'anno in riferimento al 78 per cento.

Quelli per il personale che nel 1976 avevano rappresentato il 16,3 per cento dell'intera spesa del comparto, ne hanno costituito nel 1977 il 16,9 per cento per crescere, poi, nel 1978, fino al 18,7 per cento. L'incidenza, nel comparto considerato, della spesa per il funzionamento delle mense (cap. 154) è stata pari allo 0,52 per cento (0,43 nel 1977 e 0,38 nel 1976).

(19) Il personale operaio, in particolare, era salito, nel corso del 1977, di circa 1.700 unità (V. relazione per tale esercizio, vol. II pag. 130, nonchè, *infra*, successivo paragrafo 2).

(20) Secondo i dati forniti dall'Amministrazione, presso le manifatture e le direzioni compartimentali delle coltivazioni sono assegnati l'85,4 per cento degli operai e il 54,4 per cento degli impiegati.

Agli organismi di distribuzione (ispettorati, depositi, magazzini), sono addetti il 3,1 per cento degli operai e il 18,7 per cento degli impiegati. Alle saline il 10,8 per cento degli operai e il 5,2 per cento degli impiegati.

unitari e, in regime di prezzi stabili, nuovi gravi squilibri tra costi e ricavi.

Riguardo, infine, alla struttura del bilancio, che è rimasta invariata, si devono nuovamente richiamare le osservazioni formulate nelle ultime relazioni che hanno sottolineato, quanto alle entrate, l'esigenza di scindere sia il capitolo 101 (per tener distinta l'entrata derivante dall'attività produttiva nazionale da quella risultante dai proventi della commercializzazione dei prodotti sia propri che esteri) sia il capitolo 102, cui pure affluiscono proventi eterogenei (per evidenziare in particolare l'introito delle vendite all'estero dei tabacchi lavorati italiani), sia il capitolo 103, per una specifica rappresentazione dell'entrata derivante dai « diritti » versati da ditte estere per la produzione dei tabacchi su licenza (21).

## 2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Nel corso del 1978 non sono intervenute variazioni nell'assetto organizzativo dell'Amministrazione dei monopoli, tranne che per aspetti di modesta rilevanza riguardanti il quadro dirigenziale cui si accennerà più avanti.

Possono quindi confermarsi le notazioni contenute nelle precedenti relazioni sottolineando come risultino acuiti dall'accentuarsi del disavanzo e delle difficoltà di gestione i delicati problemi, di certo non adeguatamente valutabili in questa sede, che si sono finora posti, in un intreccio di esigenze spesso contraddittorie, per ridefinire — nella prospettiva di una maggiore competitività del prodotto nazionale nel mercato interno ed estero — i profili logistici e la dimensione ottimale della rete produttiva e distributiva, correlandovi strettamente l'individuazione di ben precisati apporti funzionali del personale (22).

Va aggiunto che nel 1978 alla ricordata contrazione dell'attività produttiva e commerciale verificatasi in una situazione di sostanziale staticità delle relative strutture ha corrisposto un assestamento della consistenza del personale operaio sui valori raggiunti nel 1977, quando questa, come già accennato, aveva registrato un forte incremento portandosi dalle 12.500 unità del 1976 sulle 14.200 unità (23). Quella del

---

(21) Cfr., per tutte, la relazione per l'esercizio 1977, vol. II, pag. 128. Nella stessa relazione (Vol. I, pag. 368) sono riportate osservazioni in merito alla collocazione di talune spese afferenti al trattamento economico del personale.

(22) La riforma dell'attuale assetto, da tempo allo studio della stessa Amministrazione, è stata propugnata da specifiche proposte di legge, ora decadute per la fine anticipata della legislatura (si veda, in particolare, la relazione per l'esercizio 1976, pag. 267). L'esigenza di una revisione generale delle strutture aziendali (per « un assetto giuridico e operativo più confacente al ruolo concorrenziale che il mercato le impone sempre più di assumere ») è stata da ultimo sottolineata nel parere della VI commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1977.

(23) Nel 1978 la forza operaia è rimasta sostanzialmente invariata (le nuove immissioni sono state di poco superiori alle 853 cessazioni del servizio) attestandosi sulle 14.350 unità, comprensive delle 429 provenienti dal personale già dipendente da imprese e cooperative appaltatrici (ex legge 22 dicembre 1975, n. 727), di cui è stato ultimato nel 1978 l'inquadramento.

La dotazione organica complessiva degli operai, inizialmente fissata (legge 29 ottobre 1954, n. 1075) in 24.220 unità e da tempo rivelatasi eccessiva rispetto alle effettive esigenze di impiego di tale personale nell'apparato produttivo, risulta ora ridotta per effetto di varie disposizioni, a 18.996 (19.460 al 31 dicembre 1977).

personale impiegatizio è salita da 2.688 a 2.892 unità registrando un aumento che in termini percentuali risulta non trascurabile (7,6%).

Quanto, in particolare, al quadro dirigenziale, è da notare che sulla base della disciplina transitoria introdotta in via generale dalla legge 30 settembre 1978, n. 583, si profila per l'anno in corso, l'eliminazione delle 9 vacanze (su 45 posti) relative ai primi dirigenti (24) riscontrate a fine 1978, vacanze da cui è derivato, tra l'altro, l'affidamento a un medesimo funzionario di uffici ubicati in città diverse (25), in alcuni casi anche assai lontane tra loro.

L'organizzazione degli uffici periferici è rimasta comunque immutata, mentre alcune variazioni sono state apportate, nel febbraio 1978, all'assetto degli uffici centrali (26).

In tema di trattamento economico del personale dei monopoli, a quanto già rilevato nelle precedenti relazioni circa i profili della sua specialità (27) — non dissimile del resto da quella che caratterizza il trattamento del personale delle altre aziende autonome — è da aggiungere che solo di recente sono intervenute le norme di copertura finanziaria degli oneri derivanti dagli aumenti del compenso per lavoro straordinario e del premio per l'incremento del rendimento industriale (c.d. premio industriale) previsti dai due decreti del Presidente della Repubblica che hanno recepito, ai sensi dell'articolo 9 della legge 22 luglio 1975, n. 382, gli accordi intervenuti in tali materie il 28 giugno e il 28 ottobre 1977 tra il Governo e le organizzazioni sindacali (28).

---

(24) Nelle altre qualifiche dirigenziali sussistono una vacanza (su 9 posti) tra i dirigenti generali (dall'agosto 1978) e due vacanze (su 32 posti) tra i dirigenti superiori.

(25) Si citano il caso del primo dirigente preposto agli Ispettorati compartimentali di Milano e Udine; quello del primo dirigente cui è affidato, oltre all'ufficio pensioni della sede centrale, anche l'Ispettorato compartimentale di Bari; quello del primo dirigente preposto a un'altro ufficio centrale e all'Ispettorato compartimentale di Napoli.

(26) Con decreto ministeriale 21 febbraio 1978 che ha portato nell'ambito dei Servizi direttamente dipendenti del Direttore generale, le competenze di alcuni uffici dipendenti da Direzioni centrali. Due di tali uffici sono stati soppressi e due unificati. Sono stati istituiti, alle dirette dipendenze del Direttore generale un nuovo servizio e due uffici, mentre per un altro servizio si sono ridefinite le competenze.

(27) Il trattamento accessorio spettante al personale non dirigente è costituito in atto dal c.d. premio industriale (leggi 3 luglio 1970, n. 483 e 8 agosto 1977, n. 556) e dall'indennità pensionabile prevista dalla legge 27 dicembre 1973, n. 851, nonché da altri compensi a carattere non generale (indennità, pari al 12 o al 24 per cento della quota giornaliera di stipendio per il personale che presta servizio in impianti presso quale il lavoro si svolge, rispettivamente, in due turni o a ciclo continuo; indennità per servizi prestati presso depositi, opifici e magazzini ove si opera a diretto contatto con i tabacchi o i sali; soprassoldo per le funzioni di pagatore del personale di lavoro; indennità malarica, indennità ai centralinisti ciechi, indennità meccanografica).

Al personale dirigente spetta, com'è noto, oltre al compenso per lavoro straordinario, anche il premio industriale.

(28) Quanto al premio industriale è da ricordare il decreto del Presidente della Repubblica 9 dicembre 1977, n. 1271 (registrato il 13 gennaio 1979 e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 16 gennaio 1979), di cui la Sezione del controllo aveva in un primo tempo riacusato il visto e la registrazione per la carenza della copertura finanziaria della maggiore spesa decorrente dal 1° gennaio 1978 (deliberazione n. 883 dell'8 giugno 1978) che è stata poi recata dalla legge 14 dicembre 1978, n. 798.

In tale legge trova anche riscontro, per la copertura della spesa relativa, il successivo decreto del Presidente della Repubblica 9 marzo 1979, n. 121 (G. U. n. 104

Prescindendo dai dati riferiti all'applicazione integrale per il 1978 della nuova disciplina, su cui si potrà tornare nella prossima relazione, la spesa complessivamente impegnata nel corso del 1978 per la corresponsione del premio industriale è ammontata a 13,9 miliardi, di cui 10,3 miliardi per gli operai e 3,6 miliardi per gli impiegati. Quella per retribuire le prestazioni di lavoro straordinario è ascisa, nello stesso esercizio, a 3,2 miliardi (circa 3 nel 1977) (29).

L'attività di assistenza ai dipendenti e alle loro famiglie, che è di scarsa rilevanza per quanto riguarda le erogazioni dirette di sussidi ai singoli (30), risulta fundamentalmente indirizzata verso l'apprestamento di servizi socializzati, come gli asili nido, gli asili infantili, le mense, il dopolavoro e il trasporto delle maestranze ai luoghi di lavoro, tra i quali assume particolare rilievo, sotto il profilo finanziario, la gestione delle 53 mense istituite ai sensi della legge 10 aprile 1974, n. 137 (31) che, come già accennato, ha comportato un onere di 3,4 miliardi, superiore del 41,7% a quello registrato nel 1977 (2,4 miliardi) (32).

Ancora quanto ai vantaggi extra retributivi fruiti dal personale dei monopoli va notato che nel 1978 circa 500 dipendenti hanno usufruito di alloggi dell'Amministrazione verso corresponsione di canoni e 161 di alloggi a titolo gratuito.

### 3. — Beni e servizi strumentali

In ordine dell'attività contrattuale si rinvia alle notazioni espone nelle precedenti relazioni per evidenziarne in particolare gli aspetti connessi alle caratteristiche di una azienda a carattere prevalentemente

---

(Segue nota)

del 13 aprile 1979) che ha rideterminato le misure giornaliere del premio industriale da corrispondere dal 1° luglio 1978.

La nuova disciplina dei compensi per lavoro straordinario è stata posta, per il personale dei Monopoli, dal decreto del Presidente della Repubblica 13 gennaio 1978, n. 844 (G. U. n. 15 del 1979) pure registrato dalla Corte il 13 gennaio 1979. La citata legge n. 798 del 1978 che ha previsto la copertura dei maggiori oneri, ha precisato anche i criteri di computo dei compensi per lavoro straordinario (art. 2) e del premio industriale (art. 4) da corrispondere ai dirigenti.

(29) Per retribuire le prestazioni di lavoro straordinario sono stati impegnati, quanto agli operai, 1,9 miliardi ((come nel precedente esercizio) e, quanto agli impiegati, 1,2 miliardi (1,1 nel 1977). Ai dirigenti sono stati corrisposti compensi per lavoro straordinario per un ammontare di 100 milioni.

(30) Nel 1978 sono stati erogati 35,7 milioni.

Gli importi delle singole erogazioni hanno variato, secondo i criteri fissati dal Consiglio di amministrazione, tra un minimo di 50.000 lire e un massimo di 200.000.

(31) Presso gli organismi aziendali aventi almeno 30 dipendenti.

(32) Tale onere è destinato ancora a lievitare essendo il contributo capitaro correlato all'aumento del costo della vita (è in corso un provvedimento con cui tale contributo viene elevato da 750 a 870 lire per ogni pasto). La previsione della spesa per il 1979 è di 4 miliardi.

La spesa per gli altri servizi citati nel testo è complessivamente ammontata nel 1978 a 149 milioni di cui 24,3 quale contributo all'Ufficio centrale del dopolavoro dei Monopoli.

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

industriale che conducono la massima parte delle contrattazioni nelle forme della trattativa privata (33).

Non sono da segnalare infatti in argomento, ulteriori peculiarità (34) se non per quanto riguarda i due nuovi contratti che risultano stipulati dall'Amministrazione per incentivare le vendite all'estero dei propri prodotti, cui è stato già accennato *sub-1*).

Di particolare rilievo quello concluso con la nota società « Martini & Rossi » (approvato con decreto ministeriale dell'11 gennaio 1978) per l'affidamento in esclusiva dell'« incarico di promuovere la conclusione di vendite a tariffa speciale di tutte le marche nazionali di tabacchi lavorati » per varie destinazioni (35).

Per la durata di cinque anni (a decorrere dal 1° gennaio 1978), prorogabile per altri quattro anni in mancanza di disdetta, l'Amministrazione riconosce alla società, a titolo di corrispettivo per l'incarico, una provvigione su tutte le vendite effettuate da calcolarsi per ogni anno di validità del contratto nella misura del 10% sul prezzo di fattura per le prime 455 tonnellate (costituenti il quantitativo base) e del 20% su tale prezzo per i quantitativi eccedenti quello di base (36). La società si impegna a realizzare, alla fine del terzo e del quinto anno di validità del contratto, quantitativi globali di vendite non inferiori, rispettivamente, al 145% e al 200% del quantitativo di base. L'onere per la esecuzione del contratto è stato previsto in 450 milioni per l'anno 1978 (37), previsione che è stata in massima parte rispettata avendo l'Amministrazione versato alla società, per provvigioni rapportate al venduto, la somma di 434,3 milioni (capitolo 192).

---

(33) Secondo i dati forniti dall'Amministrazione che in atto non sono suscettibili di riscontro sulla base delle scritture della Corte (stante il ritardo col quale i provvedimenti relativi sono trasmessi per il controllo successivo), i contratti passivi stipulati nel 1978 hanno comportato impegni di spesa per 466,6 miliardi, di cui 447,3 riferiti alla trattativa privata e 6,6 alla licitazione privata. L'esecuzione di lavori e servizi in economia ha comportato una spesa di 12,7 miliardi. Dai 177 contratti attivi in corso (di cui 123 stipulati nell'esercizio) è derivata, nell'anno, un'entrata di 15,6 miliardi.

(34) Tra le varie tipologie negoziali si ricordano quelle relative all'importazione e distribuzione dei tabacchi lavorati esteri (particolari notazioni in relazione per l'anno 1976, pag. 271), agli acquisti all'estero ((di tabacco greggio, di macchine, filtri e materiali vari di condizionamento); ai trasporti dall'estero, a quelli sul territorio commessi sia alle Ferrovie dello Stato sia ditte e cooperative, alle forniture di materiale vario e prodotti chimici da parte di ditte specializzate, all'utilizzazione di marchi, alle prestazioni di servizio di vigilanza, alle prestazioni sanitarie di medici fiduciari, agli appalti di magazzini, alle convenzioni per l'estrazione del sale dalle miniere.

(35) L'incarico riguarda le vendite destinate a numerosi Stati (Algeria, Andorra, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Belgio, Bermuda, Cipro, Città del Vaticano, Egitto, Emirati arabi, Francia, Gibilterra, Grecia, Inghilterra, Iran, Israele, Libano, Libia, Malta, Marocco, Monaco, Nuova Caledonia, Olanda, Paraguay, Siria, Tunisia), alle rappresentanze diplomatiche e consolari in Italia e all'estero, alle navi, agli aerei e agli speciali negozi per la vendita e viaggiatori (*duty free-shops*), alla FAO, alla NATO e a tutte le organizzazioni e aree territoriali che godono di esenzione doganale e fiscale ad esclusione di Livigno e S. Marino.

L'Amministrazione ha anche concesso alla società il diritto di opzione per tutti gli altri mercati nei quali decida di avvalersi di intermediari, rappresentanti e agenti.

(36) La società dovrà destinare il 25 per cento del compenso percepito sui quantitativi eccedenti quello di base ad attività promozionale per lo sviluppo delle vendite.

(37) In 480 milioni per il 1979, in 500 per il 1980, in 800 per il 1981 e in 1 miliardo per il 1982.

Un'altra iniziativa assunta dall'Amministrazione per favorire lo sviluppo delle vendite all'estero ha esclusivo carattere pubblicitario e risale al 1977 quando fu stipulato un contratto — per 25 milioni — con una società inglese di pubblicità per reclamizzare la sigaretta « MS » mediante una autovettura da corsa di formula 2. Nel 1978 tale contratto è stato rinnovato, comportando una spesa di 60 milioni.

Quanto alla consistenza del compendio immobiliare utilizzato dall'Amministrazione — costituito in prevalenza da immobili « propri » — non sono da registrare variazioni di rilievo (38). L'onere per la manutenzione di tali immobili è salito da 3,6 a 4,1 miliardi; quello per i canoni di fitto dei locali presi in locazione da 80 a 103,1 milioni.

La spesa per il funzionamento dei servizi elettronici e meccanografici si è mantenuta nell'ordine di 1,3 miliardi, di cui 1,1 per canoni di noleggio (39).

---

(38) Risulta acquistato nel 1978 solo un terreno, in Chiaravalle, per una spesa di 46,8 milioni.

(39) Le apparecchiature in funzione presso il Centro elettronico della sede centrale, le Manifatture e i Depositi sono destinate alla liquidazione delle paghe degli operai e delle competenze accessorie sia di questi che degli impiegati; alla contabilità delle vendite, dei magazzini, degli acquisti di tabacco; alla programmazione della produzione e della distribuzione; al controllo delle scorte; all'amministrazione del personale (ruoli, aspettative, presenze, ecc.) ad elaborazioni statistiche. A esse sono addette, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, 206 unità di personale (un primo dirigente, due direttivi, 34 della carriera di concetto, 128 di quella esecutiva, 41 operai): 76 presso il Centro elettronico, 71 presso le Manifatture, 59 presso i Depositi.



## CAPITOLO XII

## MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

1. — *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione*

a) *Considerazioni generali* — La produzione legislativa nel settore della giustizia ha mantenuto nel 1978 uno spiccato carattere di emergenza (1).

Gli interventi di maggior rilievo, attuati nella prospettiva di porre rimedio, alla critica situazione in cui versano i servizi giudiziari e penitenziari, hanno riguardato il potenziamento degli organici del personale non di magistratura e l'acceleramento delle procedure di assunzione (2), la parziale modifica dell'ordinamento delle case mandamentali (3), la modifica del funzionamento delle Corti di Assise (4), l'istituzione presso alcuni tribunali di nuove sezioni in funzione di Corte di Assise (5) e alcune modifiche all'ordinamento giudiziario riguardanti il reclutamento dei magistrati (6).

Altri interventi straordinari non direttamente connessi con il funzionamento delle strutture giudiziarie hanno, poi, introdotto norme sostanziali e processuali per la repressione di gravi reati (7), disposto provvidenze per i superstiti di magistrati o di altri dipendenti caduti nell'adempimento del dovere (8) e adeguato il trattamento economico delle forze di polizia (9). Un'ulteriore proroga, infine, è stata accordata al Governo fino al 31 ottobre 1979 per l'emanazione del codice di procedura penale (10).

Insieme con i provvedimenti ora indicati, alcuni dei quali saranno più oltre oggetto di particolare considerazione, è opportuno ricordare le numerose importanti iniziative di legge — non pervenute a definizione anche per l'anticipato scioglimento delle Assemblee parlamentari — che sembrano collocarsi in una più ampia prospettiva di riforme. Basti solo accennare al disegno di legge concernente le modifiche del sistema pe-

---

(1) Si veda quanto osservato nelle precedenti relazioni circa il ricorso sovente fatto nel settore ad interventi eterogenei o adottati sotto la pressione di situazioni di emergenza (relazioni per gli esercizi 1973, 1975 e 1976).

(2) Provvedimenti urgenti per la Giustizia: decreto-legge 14 aprile 1978, n. 111.

(3) Legge 5 agosto 1978, n. 469.

(4) Decreto-legge 14 febbraio 1978, n. 31, convertito nella legge 24 marzo 1978, n. 74.

(5) Leggi 3 gennaio 1978, nn. 4 e 5.

(6) Legge 17 novembre 1978, n. 746.

(7) Decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito nella legge 18 maggio 1978, n. 191.

(8) Legge 1° agosto 1978, n. 437.

(9) Leggi 5 agosto 1978, n. 505 e 30 novembre 1978, n. 755.

(10) Legge 1° agosto 1978, n. 438.

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

nale (11), a quello concernente la delega al Governo per la revisione delle attuali circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari (12), a quello riguardante modificazioni in materia di nomina del conciliatore (13), a quello recante norme sull'ingresso in magistratura e sullo stato giuridico dei magistrati (14); infine a quello in materia di contributi ai Comuni per l'acquisto e la ristrutturazione di immobili da adibire ad uffici giudiziari (15).

In questo quadro di iniziative — delle quali è prevedibile la riassunzione, quanto meno nelle loro linee essenziali, nel corso della prossima legislatura — deve ravvisarsi indubbiamente un avvio del processo di ristrutturazione del settore. E evidente, peraltro, come tale processo incontri non poche remore e difficoltà per il sovrapporsi di problemi delicati e complessi da risolvere in un arco di tempo che per l'urgenza delle situazioni non può non essere relativamente breve. D'altra parte proprio la quasi totale assenza negli anni trascorsi di organici e graduali interventi di adeguamento delle strutture alla dinamica socio-economica del Paese rivela una certa persistente rigidità di taluni schemi organizzativi da porre in buona parte alla base dell'attuale crisi dei vari settori istituzionali. Il che si evidenzia in modo particolare con riguardo ai punti nodali dell'intera problematica, come in quello della revisione delle circoscrizioni (16), già nel recente passato affrontato e non risolto (17), in quello dell'ordinamento giudiziario che nel corso degli anni ha subito non pochi ritocchi ma tutti di natura contingente, in quello della riforma penitenziaria i cui intenti sono rimasti in buona parte frustrati dalle carenze organizzative, in quello relativo alla revisione dell'apparato dell'Amministrazione centrale. Nè vanno trascurate le difficoltà in rapporto ai tempi di attuazione delle opere in cui si dibattono i settori dell'edilizia giudiziaria e di quella penitenziaria, l'uno tradizionalmente affidato al-

---

(11) Soprattutto incentrato sulla depenalizzazione di non pochi reati minori e sulla istituzione di sanzioni sostitutive di pene detentive brevi (Atto Senato 1462).

(12) Tendente ad una più razionale distribuzione degli uffici stessi dopo l'ultima limitata modifica del loro assetto apportata con il decreto presidenziale 31 dicembre 1963, n. 2105 (Atto Senato 1369).

(13) In tale disegno di legge, nell'intento di rivitalizzare l'istituto del conciliatore, si era prevista, tra l'altro, la nomina di tale giudice da parte del Consiglio superiore della magistratura su proposta del consiglio giudiziario competente per territorio e la corresponsione di un compenso unitario globale, da fissare annualmente con decreto interministeriale, per ogni provvedimento che abbia deciso il giudizio e per ogni conciliazione (Atto Senato 1372).

(14) Il disegno di legge 1421-A si è tradotto in legge n. 97 del 2 aprile 1979 per quanto concerne il trattamento economico, la soppressione della qualifica di aggiunto e l'incompatibilità delle funzioni magistratuali con altre attività, oltre ad aspetti minori.

(15) Atto Camera 1208.

(16) L'attuazione della delega attribuita al Governo per tale revisione, secondo la nota preliminare al bilancio per il 1979, dovrebbe comportare la soppressione di 460-470 preture e quella, eventuale, di 15-20 tribunali. Attualmente per circa 360 preture il Consiglio superiore della Magistratura ha « congelato » le vacanze dei posti di magistrato in considerazione del loro indice di lavoro.

(17) Con il decreto presidenziale 31 dicembre 1963, n. 2105, emanato dopo sette anni di lavori in base alla legge di delega 27 dicembre 1956, n. 1443, furono soppresse 26 preture ma se ne istituirono 6 nuove unitamente a circa 100 sedi distaccate. Le prospettive di riforma del legislatore delegante, come concordamente riconosciuto, non vennero realizzate, tra l'altro, sia per le interferenze di interessi municipali, sia per le consistenti sopravvenute variazioni dei fattori incidenti sulle soluzioni prospettate (flussi migratori di popolazione, ecc.).

l'iniziativa dei Comuni, l'altro, in gran parte, rimesso alle strutture del Ministero dei lavori pubblici che risente in generale del trasferimento alle regioni degli uffici del genio civile.

Quanto ora accennato con riserva di ulteriori notazioni di dettaglio nei paragrafi che seguono, pone in evidenza la caratteristica di fondo di tutta la tematica che consiste nella stretta connessione e complementarietà tra i vari aspetti di essa: aspetti che si presentano incompatibili con soluzioni di semplice aggiustamento e ritocco ma presuppongono articolati e non necessariamente contestuali interventi nei singoli settori da attuare nell'ambito di un piano programmatico globale basato su precise conoscenze delle situazioni di fatto ed accompagnato da congrue proiezioni della loro dinamica.

b) *Aspetti finanziari della gestione* — Le caratteristiche dell'andamento della gestione si differenziano di poco da quelle del precedente esercizio 1977. Nota prevalente è la relativa limitatezza dell'incremento della spesa ministeriale (+24%) — quello dell'intero comparto statale è stato del 34,6% — che conferma la tendenza, già evidenziata nella scorsa relazione, alla compressione delle risorse destinate al settore di competenza ministeriale.

Il divario ora evidenziato a raffronto con la spesa complessiva dello Stato, si riduce invece non poco se si ha riguardo al comparto funzionale della Giustizia (Sezione III) — che comprende per l'85% oneri gestiti dal Ministero — la cui variazione rispetto all'esercizio precedente è pari al 31% (18).

Considerati poi in termini di incidenza sul totale delle spese dello Stato, gli oneri del Ministero sono passati dallo 0,79% del 1977 allo 0,73, mentre quelli dell'intero aggregato funzionale hanno registrato un lieve aumento dallo 0,85 allo 0,90%.

L'esposizione in cifre assolute dei dati finanziari mostra come gli impegni complessivi siano passati da miliardi 501,5 del 1977 a miliardi 621,7 di cui 1,7 relativi a meri accantonamenti.

L'unico aggregato economico che registra un incremento (25,8) superiore a quello del corrispondente aggregato dello Stato (19,1) concerne la spesa per il personale in attività di servizio passata da 328 miliardi a 413,5 in relazione soprattutto alle maggiori esigenze relative all'adeguamento di indennità a favore del personale delle forze di polizia e del personale civile degli istituti penitenziari; mentre un incremento (21,3) minore si registra tanto nell'ambito delle spese per acquisto di beni e servizi passate da 140,6 miliardi a 170,6 quanto, e in modo più marcato, nell'ambito della spesa per trasferimenti correnti ove l'incremento della spesa ministeriale è stato del 20,6% (44,9% nel comparto statale). Va avvertito, però che in quest'ultimo aggregato — ove l'incremento nel 1977 era stato pari all'81%, — la spesa, passata da 18,1 miliardi a 21,9 non ha più compreso, nel decorso esercizio, la maggior parte degli oneri per l'as-

---

(18) Il che è dovuto all'incremento (calcolato al lordo dei residui di stanziamento) della spesa del Ministero dei lavori pubblici nell'ambito dell'edilizia penitenziaria (+ 136 per cento).

sistenza ai dimessi delle carceri e alle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime del delitto le cui funzioni amministrative sono state trasferite alle regioni ad autonomia ordinaria. Va poi notato che oltre il 70% degli oneri per trasferimenti correnti sono stati assorbiti dalle esigenze degli enti locali per le attrezzature giudiziarie.

La spesa per trasferimenti in conto capitale (categoria XII) riguardante i contributi integrativi ai Comuni per gli edifici giudiziari, è infine costituita da 6,8 miliardi per i quali sono stati assunti impegni formali. L'incremento — comprensivo degli accantonamenti per 1,7 miliardi — è stato pari al 13,3% rispetto all'esercizio 1977 in cui l'onere assommò a 7,5 miliardi.

Quanto ai pagamenti complessivi essi sono passati da 470,7 miliardi a 562. Di questi 72,2 miliardi hanno riguardato i residui dell'esercizio precedente registrando un tasso di smaltimento di circa il 48%, di poco superiore a quello del 1977 (44%).

L'ammontare dei residui passivi risultanti dalla competenza ha raggiunto i 131,8 miliardi che sommati a quelli derivanti dagli esercizi precedenti fanno registrare, con miliardi 195,1 un cospicuo incremento rispetto al corrispondente dato del 1977 (+42,9%).

L'ammontare delle economie realizzate sulla competenza nel corso dell'esercizio è stato pari a circa 34 miliardi di non poco superiore a quello dell'anno precedente (13,6 miliardi).

Quanto alle eccedenze, fenomeno annualmente riscontrabile nella gestione della spesa ministeriale, con riferimento ai due capitoli 1502 (indennità integrativa agli ufficiali ed aiutanti ufficiali giudiziari) e 1589 (spese di giustizia), l'importo complessivo è risultato di 6,9 miliardi, di cui 2,6 concernenti la competenza e 4,3 i residui (nel 1977 le eccedenze complessive erano state pari a 7,1 miliardi) (19).

c) *Note sullo stato di previsione* — Con la legge di approvazione del bilancio è stato, tra gli altri istituito il capitolo 1513 riguardante compensi per lavoro straordinario ai coadiutori degli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti, non previsti da una legge sostanziale. In seguito ad osservazioni della Corte il relativo stanziamento di 80 milioni è rimasto pertanto, inoperante (20).

Dei nuovi capitoli istituiti con le leggi di variazione di bilancio o con provvedimenti ministeriali, alcuni si riferiscono a spese che, pur ricomprese per l'oggetto in capitoli di bilancio da tempo esistenti, concernono pagamenti da effettuare per prestazioni di cui l'Amministrazione penitenziaria ha beneficiato in precedenti esercizi. Si tratta dei capitoli 1606, 2100 e 2107 relativi, il primo ad oneri per il servizio elettronico della Corte di Cassazione per il 1974, il secondo e il terzo a spese per il man-

(19) Un'analisi delle cause delle eccedenze sui due capitoli di bilancio è effettuata nelle « note informative al Parlamento in ordine alle osservazioni della Corte sul rendiconto generale del 1977 », redatte dal Tesoro (Atto Camera 2372).

(20) Vedasi, *infra*, quanto precisato in tema di trattamento economico al personale.

tenimento e il trasporto di detenuti ed internati per gli anni 1974 e 1977 (21).

Sull'argomento si avrà modo di riferire anche trattando dell'attività contrattuale. Qui giova mettere in evidenza che il fenomeno della mancata tempestiva regolazione di partite debitorie si evidenzia, con l'istituzione di nuovi capitoli negli esercizi successivi a quello di competenza, da diversi anni, almeno con riguardo alla spesa del mantenimento e trasporto dei detenuti, sì da rendere ormai indispensabile una più attenta valutazione del fabbisogno in ciascun esercizio ovvero più solleciti aggiustamenti finanziari nel corso della gestione.

Quanto alle variazioni nella denominazione di alcuni capitoli, la maggior parte sono connesse a riduzione di oggetto per il venir meno degli oneri per l'assistenza post-penitenziaria nelle regioni ad autonomia ordinaria (22), altre derivano da oneri sopravvenuti (23), che hanno comportato l'ampliamento della sfera di intervento. Per il capitolo 2088 — già riguardante le spese per i servizi e le provviste di ogni genere per il mantenimento e il trasporto dei detenuti e il trasporto dei corpi di reato e correlative scorte, — è stato provveduto, con evidente accrescimento del carattere di eterogeneità dell'oggetto, a modificarne la denominazione, comprendendovi gli oneri per la pulizia delle caserme e degli altri locali destinati agli agenti di custodia.

## 2. — Gestioni fuori bilancio

Fondo detenuti e condannati — riguarda, com'è noto la gestione di somme di proprietà di detenuti per la destinazione degli interessi ad interventi assistenziali in favore dei medesimi. A partire dall'esercizio 1975 sono stati fatti affluire al Fondo, previa autorizzazione del Ministero del tesoro, anche i proventi della vendita dei tabacchi e dei valori bollati nelle carceri, ritenuti da assimilare a quelli delle somme depositate.

Il nuovo ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) e il relativo regolamento (decreto presidenziale n. 431 del 1976), con i quali è stato disciplinato l'istituto del peculio dei detenuti, hanno ora, disposto (articolo 25 della legge e articolo 54 del regolamento) il versamento all'erario degli interessi sulle somme di proprietà dei ristretti nelle carceri. L'erogazione a questi ultimi degli importi corrispondenti a tali interessi è stata fatta gravare sul capitolo 2209 dello stato di previsione del Ministero di Grazia e giustizia.

A seguito della citata nuova regolamentazione della materia si deve pertanto ritenere cessata ogni attività di gestione delle somme costituenti il peculio e, conseguentemente, venuto meno, per mancanza del necessario supporto legislativo, anche la gestione accessoria dei proventi della vendita dei tabacchi e valori bollati. In considerazione di ciò la Corte,

(21) Di non trascurabile importo lo stanziamento (1,6 miliardi) per la regolazione di partite debitorie per il mantenimento e trasporto dei detenuti iscritto nel cap. 2107 istituito con decreto del Ministero del tesoro.

(22) Capitoli 2090, 2204 e 2205, sui quali sono state operate le necessarie riduzioni.

(23) Capitoli 1107 (spese per indagini e compensi a componenti di Commissioni), 1584 (spese per i corsi degli uditori giudiziari) e 1589 (spese di giustizia ecc.).

dichiarato regolare il rendiconto della gestione per l'esercizio 1975 (24), essendo emerso il protrarsi della gestione oltre la data di entrata in vigore del regolamento penitenziario, ne ha dato notizia al Procuratore generale a norma della legge n. 1041 del 1971, per le eventuali iniziative di competenza.

*Fondi ISTAT* — Per la presentazione del rendiconto relativo al 1977 da parte del Ministero, la Corte ha ritenuto di fissare la decorrenza del termine alla data del completamento, a cura della tesoreria provinciale dello Stato, degli adempimenti di sua competenza.

Con riferimento, poi, a fondi ISTAT, esistenti presso l'Amministrazione periferica, rendiconti concernenti gestioni di modesta entità sono stati presentati da due uffici giudiziari. Si tratta, in particolare, di somme provenienti dall'Istituto di statistica per prestazioni rese da dipendenti degli uffici nel 1972 e a questi ultimi erogate a titolo di premi di operatività.

Dichiarate regolari le due contabilità, la Corte, pur prendendo atto che al Ministero non risulta l'esistenza di altre gestioni fuori bilancio per fondi ISTAT presso uffici giudiziari, ha richiesto alla Ragioneria centrale elementi di maggior certezza circa l'eventuale operatività di fenomeni gestori del tipo ora detto.

*Cessata gestione dei proventi di cancelleria.* — Definite nel corso del 1978 le questioni ancora pendenti in ordine alle due ultime contabilità relative agli esercizi 1972 e 1973, i rendiconti relativi sono stati dichiarati regolari.

### 3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Nel quadro degli interventi di emergenza attuati per l'organizzazione della giustizia si collocano con indubbio rilievo i « provvedimenti urgenti » contenuti nel decreto-legge 14 aprile 1978, n. 111, convertito nella legge 10 giugno 1978, n. 271 (25).

Con essi sono state disposte, oltre ad un massiccio incremento delle dotazioni organiche (26), allo snellimento delle procedure concorsuali (27)

---

(24) Il rendiconto si riferiva ad attività di gestione interamente svolte prima dell'entrata in vigore del regolamento che ha definito la disciplina concernente il peculio.

(25) Una certa importanza riveste pure il decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163 non ancora convertito in legge, di cui sarà, eventualmente, fatto ampio cenno nella prossima relazione.

(26) Nel settore dell'Amministrazione giudiziaria sono stati incrementati i ruoli organici del personale della carriera di concetto (+ 1.170 unità), del personale della carriera esecutiva (+ 2.000 unità) e della carriera ausiliaria (+ 500 unità); in quello dell'Amministrazione penitenziaria sono stati aumentati gli organici della carriera direttiva (+ 81 unità), di quella di concetto (+ 400 unità), del ruolo del personale tecnico industriale (+ 11 unità), della carriera esecutiva (+ 400 unità), del ruolo degli educatori per adulti (+ 300 unità), del ruolo degli assistenti sociali per adulti (+ 300 unità) e del ruolo delle vigilatrici penitenziarie (in complesso + 331 unità); inoltre con la istituzione del ruolo degli assistenti tecnici di radiologia sono stati previsti 85 posti per tale specialità.

(27) È prevista l'assunzione in servizio in via provvisoria consistente nella assegnazione ad una sede dei vincitori dei concorsi prima della formalizzazione del provvedimento di nomina.

e di alcune procedure di spesa (28) e all'assunzione degli idonei di precedenti concorsi distrettuali per il personale delle carriere di concetto, misure che dovrebbero contribuire, compatibilmente con i tempi tecnici di realizzazione, al processo di adeguamento delle strutture penitenziarie al nuovo ordinamento introdotto dalla legge 26 luglio 1975, n. 354; trattasi, in particolare, dell'istituzione di un nuovo ruolo per gli assistenti tecnici di radiologia della carriera esecutiva, di una migliore disciplina dei servizi infermieristici e dell'istituzione di nuove qualifiche per il personale femminile di custodia (29).

Altro aspetto che va considerato per i suoi riflessi sull'organizzazione centrale e periferica della giustizia è quello del trasferimento alle regioni, e della contestuale attribuzione ai comuni per effetto del decreto presidenziale n. 616 del 1977, di talune funzioni amministrative in materia di assistenza (30).

La prima fase di attuazione del provvedimento delegato ha comportato nel 1978, oltre alla riduzione degli stanziamenti già previsti nei corrispondenti capitoli dello stato di previsione, la determinazione, sul finire dell'esercizio, del contingente di personale, comprendente 187 unità, da porre a disposizione per l'esercizio delle funzioni trasferite, secondo quanto dispone l'articolo 112 secondo comma del decreto ministeriale stesso. Dai primi mesi del corrente anno è in corso di definizione la seconda fase di attuazione del trasferimento consistente nella emanazione dei provvedimenti con i quali il personale viene messo a disposizione degli enti locali.

Restano nell'ambito di competenza dell'Amministrazione le funzioni amministrative di assistenza all'interno degli istituti penitenziari, che sono svolte dalla direzione dei medesimi, e gli interventi assistenziali spettanti ai consigli di aiuto sociale (31) nell'ambito delle regioni ad autonomia speciale a favore delle famiglie bisognose dei detenuti e delle vittime del delitto, dei dimessi delle carceri e dei minori soggetti a procedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (32).

Sempre in tema di funzioni statali trasferite va infine fatto cenno alla soppressione della Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime

---

(28) Per l'acquisto di attrezzature degli uffici giudiziari è stata esclusa la necessità dell'autorizzazione del Provveditore generale dello Stato.

(29) Vigilatrice penitenziaria superiore e vigilatrice penitenziaria capo.

(30) Per maggiori dettagli si veda quanto riferito nella relazione per l'esercizio 1977, volume II, pag. 138.

(31) Tali organismi provvedono, come noto, all'assolvimento dei loro compiti, sia direttamente, sia mediante enti e associazioni, pubblici e privati dei quali coordinano l'attività (art. 75 della legge n. 354 del 1975).

(32) Ulteriori modifiche sarebbero potute derivare dall'esito delle iniziative assunte nel corso della VII legislatura (Atto Camera n. 2196) per la sistemazione organica della materia dell'assistenza, con la regolamentazione delle attività relative nell'ambito delle regioni ad autonomia speciale e con la specificazione delle funzioni residue dei consigli di aiuto sociale, istituiti con la recente legge penitenziaria, o l'eventuale loro soppressione.

del delitto disposta direttamente con l'articolo 1-bis della legge 21 ottobre 1978, n. 641, di conversione del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481 (33).

Nel campo dell'edilizia penitenziaria che rientra, com'è noto, nella competenza dell'Amministrazione della giustizia soltanto per le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria di ammodernamento e ristrutturazione di edifici già esistenti, emergono indicazioni di carenze funzionali la cui consistenza sembra essersi aggravata anche in diretta connessione con problemi organizzativi che interessano comparti amministrativi diversi da quello della giustizia. Va detto, intanto, che una prima valutazione degli effetti arrecati dallo snellimento delle procedure introdotto dalle leggi 21 dicembre 1977, n. 967 — di cui è cenno nella precedente relazione — non può dirsi, almeno per ora, del tutto positiva, in rapporto alle risultanze del controllo. Gli strumenti di carattere eccezionale previsti dalla legge citata — che fino al 1982 dovrebbero consentire nei casi di particolare urgenza la stipulazione dei contratti e la esecuzione dei lavori nelle carceri con formalità e procedure abbreviate (34) — si sono infatti tradotti nel corso del passato esercizio in un solo decreto di approvazione di contratto per opere manutentive in un istituto di osservazione della capitale (35), a fronte dei 47 provvedimenti dichiarativi di « indifferibile necessità » emanati nello stesso periodo, che costituiscono il presupposto per valersi delle agevolazioni procedurali.

Le ragioni delle remore che incidono sulla definizione degli atti negoziali — tanto maggiori, ovviamente, là dove, mancando la dichiarazione di « indifferibile necessità », non è possibile far ricorso agli strumenti più celeri previsti dalla legge n. 967 — non sono peraltro, a quanto risulta dall'esercizio dell'attività di controllo, da ricercare in comportamenti di inerzia dell'Amministrazione, quanto piuttosto nell'insufficienza dei moduli organizzativi di cui essa dispone. Come può infatti constatarsi in gran parte dei casi, gli organi della giustizia incontrano non poche difficoltà, per la progettazione e la direzione tecnica dei lavori anche di non rilevante entità, nell'avvalersi dell'opera degli uffici dei lavori pubblici — soprattutto dopo il passaggio alle regioni degli uffici del genio civile e del relativo personale — dal momento che i provveditorati alle opere pubbliche non sono in grado di far fronte adeguatamente alle richieste di ausilio tecnico degli istituti penitenziari.

A ciò va aggiunto che sovente è stata opposta una indisponibilità, per carenza di personale e di mezzi, anche da parte delle regioni e degli

---

(33) L'ente già sottoposto alla vigilanza del Ministero di grazia e giustizia era ricompreso nella tabella B allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

(34) In particolare, sono previsti snellimenti in ordine all'accertamento della conformità delle opere ai vigenti strumenti urbanistici ed ai vincoli di tutela ambientale; la possibilità di ricorso al sistema dei lavori in economia diretta fino all'importo di 50 milioni e alla trattativa privata ed alla licitazione privata per somme rispettivamente fino a 300 e 500 milioni; facilitazioni per la realizzazione di elaborati tecnici, la direzione dei lavori e i collaudi; la fissazione di termini per i pareri; ed infine l'assoggettamento degli atti di impegno al controllo preventivo della Corte, entro un termine di trenta giorni, trascorso il quale gli atti stessi divengono efficaci e sono sottoposti a controllo successivo.

(35) Nel 1978 sono stati emanati 177 provvedimenti di approvazioni di contratti secondo la normale procedura, che comportano tempi assai più lunghi sia nella fase preliminare che in quella costitutiva ed esecutiva.



enti locali, cui per i lavori urgenti l'Amministrazione è abilitata a rivolgersi. Ne è conseguito il ricorso sovente fatto all'opera di liberi professionisti, pure consentito dalla legge n. 967, per la redazione di perizie e progetti e per la direzione dei lavori. In talune occasioni, dell'opera di privati, per ragioni di stretta necessità, l'Amministrazione ha dovuto avvalersi anche fuori dei casi di urgenza ed indifferibilità (36).

Va accennato, poi, sempre in tema di difficoltà che si frappongono alla realizzazione di certe opere negli istituti penitenziari, all'atteggiamento che talora assumono gli enti locali — nel caso in cui non sia gradita l'esistenza nel territorio di stabilimenti di pena — col far richiamo alla disciplina dei rispettivi piani regolatori al fine di limitare gli interventi diretti a realizzare opere di sicurezza ovvero di adattamento degli ambienti negli istituti provvisti di sezioni per i detenuti ammessi al regime di semilibertà e del lavoro all'esterno.

Tale ordine di inconvenienti potrebbe suggerire l'opportunità di misure dirette — pur nel rispetto delle autonomie locali — a disciplinare la dinamica degli insediamenti abitativi nelle zone ove sono situati o debbono sorgere gli istituti di prevenzione e di pena, al fine di evitare che l'eventuale ampliamento degli stabilimenti penitenziari possa essere pregiudicato dal sopravvenuto estendersi delle costruzioni urbane.

Remore di diversa natura, ma pur sempre in rapporto a modelli di organizzazione certamente non più in linea con le attuali esigenze, interessano il settore delle costruzioni di edifici da adibire a sedi di uffici giudiziari. In tale settore, come noto, le funzioni operative rientrano nella competenza dei comuni mentre l'attività ministeriale si estrinseca essenzialmente nei provvedimenti di autorizzazione alla stipula del mutuo necessario per l'esecuzione delle opere e di concessione di un contributo per l'ammortamento del mutuo stesso.

La lentezza negli adempimenti preliminari per il reperimento delle aree e per la redazione dei progetti da parte degli enti, non di rado favorita da contrasti che trovano origine nello stesso ambito locale, i tempi tecnici per l'autorizzazione a contrarre il mutuo rilasciata con decreto interministeriale, le difficoltà di varia natura nell'esecuzione dei lavori talora anche imputabili alle imprese appaltatrici e, inoltre, spesso la insufficienza dei mezzi finanziari per il completamento delle opere, costituiscono le principali cause della grave crisi in cui da tempo versa l'edilizia giudiziaria (37).

La materia, assai complessa, invero, perchè investe problemi connessi al rispetto delle autonomie locali, meriterebbe, come altre volte

---

(36) Si consideri quanto il ricorso, pure necessitato, all'opera dei privati, sia in taluni casi poco indicato per la particolarità e delicatezza di lavori da compiere negli istituti penitenziari.

(37) Un'indagine a campione condotta su alcuni provvedimenti assoggettati di recente al controllo mette in evidenza come tra il momento dell'autorizzazione interministeriale e quello della stipula del mutuo con la Cassa depositi e prestiti, intercorra un periodo di almeno un anno; come il termine fissato per l'ultimazione dei lavori con il decreto autorizzativo venga ripetutamente prorogato ogni due o tre anni, fino a quattro o cinque volte; come spesso sia necessario procedere ad ulteriori autorizzazioni per mutui da utilizzare per l'avanzamento dei lavori; come in linea di massima la durata dei lavori non sia inferiore ai 10 anni (ma in taluni casi superi anche i 15).

detto, un attento riesame che tenesse conto, quanto meno, della necessità di attribuire all'Amministrazione maggiori poteri di intervento e di impulso ed eventualmente anche sostitutivi, in vista dell'interesse prevalentemente generale che le opere tendono a soddisfare.

L'urgenza e la necessità di accelerare i tempi di realizzazione delle strutture edilizie per gli uffici giudiziari, del resto, sono sottolineate dalle prospettive di maggior fabbisogno di locali giudiziari che si delineano in vista della riforma dell'ordinamento giudiziario e di quella del codice di procedura penale. A fronte di ciò può, pertanto, essere considerata come soluzione tendente a migliorare in tempi relativamente brevi la grave situazione dell'edilizia giudiziaria quella contenuta nel disegno di legge (Atto Senato n. 2488), ora decaduto, che prevedeva la concessione ai comuni di contributi sia per l'acquisto di edifici in costruzione o già costruiti, da destinare ad uffici giudiziari per le normali esigenze, sia per la locazione di immobili da utilizzare per esigenze contingenti e straordinarie.

Altro aspetto dell'organizzazione ministeriale, sul quale in precedenti relazioni la Corte si è soffermata, è quello dell'esistenza presso il dicastero della giustizia di numerosi organi collegiali con funzioni prevalentemente consultive e di studio, ma talvolta anche provvisti di compiti di amministrazione attiva (38).

Con eccezione delle commissioni tecnico-consultive presso i 25 centri di rieducazione dei minorenni, tutti gli organi predetti sono in funzione presso l'Amministrazione centrale. Buona parte delle commissioni sono state istituite con legge per specifici adempimenti istituzionali (39); non poche, però, sono quelle che traggono origine da provvedimenti discrezionali dell'Amministrazione (40). L'istituzione di queste ultime, il più delle volte risponde ad esigenze temporalmente circoscritte (41), altre volte tende a soddisfare necessità operative a carattere permanente (42) anche di un certo rilievo.

---

(38) Tra questi la Commissione per il lavoro dei detenuti (legge 5 settembre 1932, n. 547) che determina quali lavori debbano essere compiuti negli stabilimenti carcerari e la misura delle mercedi ai detenuti; la Commissione per l'accertamento dell'idoneità fisica degli agenti di custodia (legge 18 febbraio 1963, n. 173, art. 127) e quella per gli accertamenti attitudinali degli stessi agenti (art. 128 legge citata).

(39) Tra queste si ricordano le Commissioni, consultiva e redigente, per il progetto del nuovo testo del codice di procedura penale (legge 3 aprile 1974, n. 108).

(40) Essi vengono adottati di concerto con il Ministro del tesoro, ai sensi dell'articolo 2 del decreto presidenziale 11 gennaio 1956, n. 5, riguardante gli oneri di spesa per i componenti delle commissioni.

(41) Come le varie Commissioni istituite con atto amministrativo per la revisione dei codici di diritto sostanziale e del codice di diritto civile.

(42) Si ricordano la Commissione tecnico-consultiva per la provvista e la fornitura di materie e generi occorrenti all'Amministrazione penitenziaria, di cui fanno parte anche il direttore del laboratorio chimico centrale delle dogane e l'ingegnere capo dell'UTE di Roma; e il comitato paritetico per l'edilizia penitenziaria, di cui fanno parte numerosi alti funzionari dei lavori pubblici, che ha il compito di predisporre programmi di edilizia penitenziaria e di formulare proposte per l'assegnazione o integrazione degli stanziamenti necessari per la tempestiva esecuzione dei programmi di lavoro approvati. A proposito di quest'ultimo organo si ricorda che, ai sensi dell'articolo 3 della legge 1° luglio 1977, n. 404, opera presso il Ministero dei lavori pubblici altra Commissione per la redazione dei progetti di massima per la costruzione, l'adattamento e il completamento degli edifici penitenziari; di essa fa parte, tra l'altro, con funzioni consultive vincolanti, il direttore generale degli istituti di prevenzione e pena.

Va ricordato che nel 1978 sono state istituite con provvedimento interministeriale altre tre Commissioni: quella per la revisione ed il coordinamento della normativa vigente in materia di armi, munizioni ed esplosivi, quella per la redazione di uno schema orientativo relativo alla parte speciale del codice penale e quella per lo studio dei problemi della giustizia minorile (43). Risulta invece aver cessato la propria attività la Commissione di studio per un progetto di ristrutturazione degli uffici degli ispettori distrettuali per adulti istituita nel 1977.

b) *Personale*. — I ruoli del personale dell'Amministrazione della giustizia, di cui sono note le rilevanti carenze, si presentavano, alla fine del 1978, ancora lontani dal conseguire l'auspicato adeguamento al fabbisogno in attesa dei miglioramenti che deriveranno, in talune carriere, dall'attuazione appena avviata delle misure urgenti disposte con il citato decreto-legge n. 111 del 1978 (44).

Il ruolo del personale di magistratura presenta tuttora vacanze di non trascurabile entità anche se percentualmente inferiori a quelle registrate in altre carriere del personale.

Nel corso dell'esercizio si è anzi verificata una lieve diminuzione delle presenze da 6.611 a 6.530 sui 7.202 posti previsti dalla dotazione organica. Del resto sono note le difficoltà di reclutamento di tale personale connesse in buona parte alla necessità di assicurare un'adeguata selezione qualitativa; va ricordato in proposito che dei 447 posti disponibili nei concorsi espletati nel 1978 solo 362 sono stati coperti. Nè un decisivo apporto potrà essere arrecato dalla definizione delle procedure di assunzione in corso per un totale di 490 posti, anche in considerazione della crescente « domanda di giustizia » che si riscontra oltre che nel settore penale anche in quello civile, con l'aumento delle controversie in materia di lavoro e di locazione. Se si tiene conto dell'incremento del fabbisogno di personale di magistratura connesso all'attuazione dell'emanando codice di procedura penale — che per la forma di processo inquisitorio che dovrebbe introdurre, potrà richiedere un massiccio aumento di magistrati con funzioni di pubblico ministero — si ha la misura della estrema difficoltà di pervenire ad una soluzione del problema con il solo ricorso al completamento dell'organico e di quanto, invece, la medesima vada ricercata nel quadro, opportunamente pianificato, di una serie di misure complementari che prevedano una calibrata ristrutturazione delle attuali circoscrizioni, la ridefinizione delle piante organiche, il potenziamento dell'istituto del giudice onorario e la depenalizzazione dei reati minori.

Con riguardo alle altre carriere dell'Amministrazione si nota nei ruoli del personale direttivo dell'organizzazione giudiziaria, un'ulterio-

---

(43) Di quest'ultima, di composizione assai varia, fanno parte tra l'altro, oltre a numerosi magistrati, un professore di università, un dirigente della Regione Calabria, il presidente dell'ENAOLI, un'esperta della Regione Piemonte, insegnanti e assistenti sociali.

(44) Va avvertito che un ulteriore provvedimento legislativo (decreto-legge n. 163 del 29 maggio 1979 non ancora convertito in legge) ha, tra l'altro, previsto l'assunzione di personale non di ruolo. Di tale provvedimento, eventualmente, sarà fatto più ampio cenno nella prossima relazione.

re diminuzione di 175 unità da attribuire in misura prevalente a dispense dal servizio a domanda ai sensi della legge n. 336 del 1970. Particolarmente rilevanti sono le vacanze nelle qualifiche dirigenziali ove i funzionari in servizio sono 118 su 151 posti di dotazione.

Quanto alla carriera di concetto delle segreterie giudiziarie, dopo l'assunzione degli idonei dei precedenti concorsi distrettuali consentita dai « provvedimenti urgenti » del 1978, ancora in fase di ultimazione per quanto riguarda la graduatoria nazionale, le vacanze appaiono sì assai cospicue (2.020), ma occorre tenere conto del massiccio ampliamento di organico intervenuto di recente, nonché del fatto che le particolari nuove procedure di assunzione, prevedendo l'ammissione in servizio del personale prima della formalizzazione del provvedimento di nomina in prova, non consentono ancora un'esatta nozione delle effettive presenze.

A proposito di un concorso a posto di segretario principale della carriera di concetto delle segreterie e cancellerie giudiziarie, riservato a norma dell'articolo 21 del decreto presidenziale n. 1077 del 1970 agli impiegati delle carriere esecutive dell'Amministrazione di grazia e giustizia, in possesso di particolari qualifiche e requisiti, la Corte (45) ha ricusato il visto di legittimità a un provvedimento di approvazione della graduatoria di merito in cui erano inclusi, come vincitori, due aiutanti ufficiali giudiziari. Il carattere del tutto speciale del regime normativo cui è assoggettata la categoria degli ufficiali giudiziari, non consentendone l'assimilazione agli impiegati civili dello Stato, era, infatti, preclusivo del diritto alla partecipazione al concorso.

Nel ruolo della carriera esecutiva dei coadiutori dattilografi la mancanza di oltre 5.000 unità su 8.650 posti di dotazione, di cui 2.000 istituiti con i « provvedimenti urgenti », deve essere sottolineata non solo per il suo rilievo quantitativo ma anche perchè l'insufficienza di tale personale comporta annualmente, per soddisfare l'esigenza dei servizi giudiziari, il ricorso all'opera di personale a contratto trimestrale (nel 1978 circa 6.500 unità) con problemi organizzativi di non poca entità ed un onere erariale non trascurabile (oltre 7 miliardi nel 1978) (46).

Lievemente migliorata, pur considerando gli ampliamenti di organico, è la situazione nell'ambito dei ruoli della carriera ausiliaria, ove si registrano vacanze in numero inferiore a quelle dell'esercizio 1977 ma, comunque, pari al 38%, mentre nei ruoli della carriera esecutiva degli aiutanti e coadiutori degli ufficiali giudiziari i posti non coperti raggiungono il 33% delle dotazioni.

In certa misura più grave, ma, comunque, suscettibile di miglioramento compatibilmente con i tempi tecnici delle assunzioni consentite dai « provvedimenti urgenti », appare la situazione dei ruoli dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e pena.

Tutte le carriere dei ruoli civili presentavano alla fine dell'esercizio consistenti vuoti di organico. Nella carriera direttiva — per cui è pre-

(45) Sezione del controllo n. 914 del 23 novembre 1978.

(46) Le disposizioni che regolano la materia sono la legge 11 agosto 1973, n. 533 (articolo 27) il decreto-legge 21 settembre 1973, n. 566 convertito nella legge 8 novembre 1973, n. 685. Ad essa si è aggiunto di recente il decreto-legge n. 163 già citato.

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

vista una dotazione complessiva di 498 posti — si notava la mancanza di 258 unità.

Nei ruoli sanitari di tale carriera, in particolare, che prevedono 40 posti di organico, erano presenti in servizio 13 medici soltanto. Sono del resto note le difficoltà che l'Amministrazione incontra nel reclutamento del personale sanitario; basti dire che i quattro vincitori di un concorso a 12 posti di medico in prova indetto nel 1975, hanno rinunciato alla nomina e che per il concorso a 5 posti indetto nel 1978 non è stata presentata alcuna domanda (47).

Nei ruoli delle carriere di concetto, che appaiono i più sguarniti, su 2.856 posti di organico, le presenze in servizio alla fine del 1978 erano pari a 995 unità soltanto, mentre in quelli della carriera esecutiva su 1.085 posti le presenze assommavano a 451.

Quanto al personale operaio, per il quale persistono gravi difficoltà di reclutamento per talune specializzazioni (48), erano presenti 1.371 unità su 2.629.

Persistenti, anche se lievemente inferiori a quelle dell'anno precedente, risultavano, poi, le carenze di personale nell'ambito del Corpo degli agenti di custodia. Infatti la dotazione organica di 17.507 risultava scoperta in ragione del 29,5% (32% nel 1977). Del tutto inadeguate alle reali esigenze numeriche e qualitative si presenta in questo settore l'indice delle domande di arruolamento nel Corpo, sì che l'Amministrazione è indotta necessariamente a ricorrere al personale ausiliario tratto dalle liste di leva e di cui si giova per servizi generalmente esterni e comunque non a contatto con i detenuti (49).

Per quanto concerne l'attuazione della legge n. 285 del 1977 in materia di occupazione giovanile il programma predisposto, con l'intervento del CIPE, nel 1978, ha previsto l'assunzione di 700 e 794 giovani, rispettivamente, nei settori dell'organizzazione giudiziaria e di quella penitenziaria. Nel primo settore i giovani, assunti per un anno, nel passato esercizio, in numero di 494, sono stati utilizzati per 24 ore settimanali presso gli uffici giudiziari per l'espletamento di servizi relativi alle controversie individuali di lavoro e previdenziali con mansioni della carriera esecutiva. Nel settore penitenziario, ove le assunzioni hanno toccato la cifra di 544 nel rispetto dei tempi di attuazione fissati dal programma, i giovani sono stati impiegati in mansioni delle varie carriere, di concetto, esecutiva e di operaio, soprattutto presso i centri di servizio sociale ma anche presso taluni istituti penitenziari del meridione.

---

(47) Alla base di tale situazione è, in gran parte, da porre l'insoddisfacente trattamento economico e normativo a raffronto di quello dei medici ospedalieri regionali, circostanza questa che dovrebbe indurre ad una opportuna riconsiderazione della materia.

(48) Come accennato nella replica già citata del Ministro alla relazione per l'esercizio 1977, alcuni concorsi per i quali la Corte aveva rilevato il mancato espletamento di molti anni, si sono svolti nel corso del 1978, ma i candidati benchè ammessi non si sono presentati.

(49) Secondo quanto si rileva dalla citata replica del Ministro alla relazione per l'esercizio 1977, l'elevazione del contingente incorporabile a 2.500 unità, consentita dalla legge 2 maggio 1977, n. 186, ha agevolato il flusso degli aspiranti ausiliari attratti anche dal favorevole trattamento economico facilitando una discreta selezione fisica ed attitudinale.

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

c) *Trattamento economico.* — In tema di trattamento economico accessorio va segnalato il notevole aumento, da 4,1 a 10,1 miliardi della spesa complessiva (50) sostenuta dal Ministero per compensare le prestazioni di lavoro straordinario di tutto il personale. La materia ha, com'è noto, ricevuto recentemente una nuova regolamentazione con il decreto presidenziale n. 422 del 1977 e con la legge 22 luglio 1978, numero 385 (51).

Nel corso dell'anno l'attivazione quasi generalizzata dei meccanismi previsti dall'articolo 2 del decreto presidenziale n. 422, per il superamento dei limiti orari annui fissati in via generale dall'articolo 1 dello stesso decreto, ha condotto all'autorizzazione delle seguenti prestazioni: per il personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (73 unità) fino al limite individuale di 720 ore annue e di 500 ore annue; per i magistrati in servizio presso gli uffici predetti (23 unità) fino al limite individuale di 160 ore per il periodo agosto-dicembre 1978; per il personale dell'Amministrazione centrale (260 unità) fino al limite mensile individuale di 40 ore e di spesa di 30 ore; per il personale dipendente dagli uffici giudiziari (5.800 unità) fino al limite individuale mensile di 40 ore e di spesa di 25 ore; per il personale civile degli istituti penitenziari (550 unità) fino al limite individuale di 40 ore e di spesa di 30; per 270 unità degli stessi istituti fino al limite individuale di 25 ore e di spesa di 20; infine per i dipendenti dei centri elettronici (152 unità) fino al limite mensile individuale di 50 ore e di spesa di 40 ore.

Sempre in tema di compensi per prestazioni straordinarie, come si è già avuto occasione di accennare trattando della struttura dello stato di previsione, lo stanziamento iscritto nel capitolo 1513 (80 milioni) riguardante il trattamento per le dette prestazioni a favore dei coadiutori degli uffici notificazioni, esecuzioni e protesti degli uffici giudiziari, non è stato utilizzato dall'Amministrazione che ha ritenuto di adeguarsi alle osservazioni mosse in sede di controllo circa l'inesistenza di una norma di legge sostanziale che autorizzasse l'erogazione di compensi per straordinario a tale categoria di personale (52).

Devesi far cenno, inoltre, delle speciali provvidenze previste dalla legge n. 457 del 1978 a favore dei superstiti dei magistrati e del personale civile dell'Amministrazione penitenziaria caduti vittime del dovere.

---

(50) La spesa su quattro distinti capitoli di bilancio: il 1004 (personale applicato ad uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro), 1018 (personale degli uffici centrali), 1503 (personale dell'Amministrazione giudiziaria), 2003 (personale dell'Amministrazione penitenziaria). A questi capitoli nel 1978 si era aggiunto il capitolo 1513 per il quale è riferito più oltre nel testo.

(51) Sull'argomento si veda quanto riferito nel capitolo II sezione I della presente relazione.

(52) È noto che i coadiutori degli uffici notificazioni e protesti vengono retribuiti mediante « diritti » pagati dalle parti per i servizi forniti, mentre a carico dell'Amministrazione è previsto solo l'onere delle indennità integrativa per il caso in cui i coadiutori stessi non conseguano, con la percezione dei diritti suddetti l'importo della prima classe di stipendio spettante all'impiegato della carriera esecutiva dello Stato avente qualifica di coadiutore (legge 12 luglio 1975, n. 322, articolo 6). La materia dei diritti ha costituito oggetto, tra l'altro, del decreto-legge n. 163 del 1979 già citato.

Per tali benefici solo sul finire del 1978 sono stati adottati con decreti interministeriali i criteri e le norme di attuazione della legge che, tra l'altro, hanno indicato le categorie degli aventi diritto (53).

#### 4. — Beni e servizi strumentali

Le particolari disposizioni contenute nei « provvedimenti urgenti » (articolo 29 del decreto-legge n. 11) sulla provvista di beni per il funzionamento dei servizi giudiziari e sulle opere derivanti dall'attuazione delle norme sulla tutela della riservatezza e libertà delle comunicazioni (legge 8 aprile 1974, n. 98), con l'escludere dall'*iter* procedimentale la preventiva autorizzazione del Provveditorato generale dello Stato circa l'indispensabilità delle forniture (54), hanno favorito in particolare l'attività negoziale diretta all'acquisto di attrezzature per esigenze straordinarie degli uffici giudiziari e delle apparecchiature per le intercettazioni telefoniche. In entrambi i settori, a fronte di un discreto incremento degli impegni (sui capitoli 1587 e 1602), passati rispettivamente da 2,9 a 4 miliardi e da 1 a 1,3, si è registrata, come di consueto, una scarsa incidenza dei pagamenti sulla competenza, ove le erogazioni sono assommate a 357,6 milioni e, rispettivamente, 216,3 milioni, con conseguente formazione di una cospicua massa di residui.

Per quanto concerne la spesa relativa agli impianti ed al funzionamento dei servizi elettronici gravanti sul capitolo 1598, la cui dotazione finanziaria nel 1978 è stata cospicuamente aumentata (55), gli impegni sono passati da 3,9 miliardi a 5,2. Anche in questo caso assai ridotto è il tasso di incidenza delle erogazioni, per la gestione di competenza (11,5%).

A tale proposito va ricordato che nel decorso esercizio, come è cenno in precedenza (56), si è resa necessaria l'istituzione di un apposito capitolo (il 1606) (57) per la regolazione di partite debitorie, sia pure di entità relativamente modesta (11,8 milioni), concernenti obblighi di spesa per i servizi elettronici della Corte di cassazione assunti nel 1974 (58).

A proposito dei servizi elettronici va qui ricordata, anche per il suo rilievo finanziario, la prospettiva di notevole ampliamento che

---

(53) Le categorie ammesse ai benefici sono, nell'ordine: il coniuge; i figli in mancanza del coniuge o se questi non abbia diritto a pensione; i fratelli e le sorelle.

(54) L'autorizzazione deve essere ormai rilasciata solo per la congruità delle spese nei casi di variazione dei prezzi.

(55) Da 4 a 6,1 miliardi.

(56) Si veda quanto riferito a proposito dello stato di previsione nel paragrafo 1.

(57) Per sopperire alla dotazione del nuovo capitolo è stato ridotto di pari importo lo stanziamento del capitolo 1598.

(58) La circostanza, come sarà accennato più oltre nel testo, è comune ad altri settori di spesa.

interesserà nel prossimo futuro i centri attualmente in funzione (59) e in particolare quello della Corte di cassazione per il quale, come risulta da atti già sottoposti al controllo, è prevista l'installazione di un elaboratore di grande potenza idoneo a far fronte ai servizi di informatica giuridica in favore di utenze pubbliche e private (60).

Passando a trattare dell'acquisto di beni e servizi strumentali nel settore degli istituti di prevenzione e di pena, la maggior quota di spesa è stata, come di consueto, assorbita dagli oneri per la provvista di generi necessari al mantenimento dei reclusi. L'eterogeneità già evidenziata (61) del capitolo 2088, sul quale gravano tali spese, non consente una loro precisa quantificazione in termini di impegni; con tale avvertenza, pertanto, va valutato il dato di spesa risultante sulla competenza del capitolo, passato da 50,2 miliardi del 1977 a miliardi 60. Le erogazioni complessive disposte sull'intera massa spendibile sono assommate a 53,8 miliardi.

Come in precedenza accennato, per far fronte ad obblighi assunti in esercizi passati per il mantenimento dei detenuti, nel 1978 sono stati istituiti i capitoli 2100 e 2107 e disposti pagamenti rispettivamente per 17,7 milioni e per 1 miliardo. La tardiva regolazione di tali non trascurabili partite debitorie, fenomeno spesso ricorrente, dovrebbe indurre a valutazioni più attente nella formazione delle previsioni, anche per evitare che nella stipula degli atti negoziali i terzi fornitori siano indotti a tener conto dei tempi lunghi necessari per conseguire il corrispettivo delle prestazioni nella determinazione del prezzo delle medesime.

Quanto al sistema di vettovagliamento seguito negli istituti penitenziari persistono le difficoltà, altre volte evidenziate, a dare applicazione alla norma prevista dall'articolo 9 della legge n. 345 del 1975 che dispone, di regola, l'assunzione del servizio da parte dell'Amministrazione. Infatti, soprattutto a causa di carenze organizzative e di personale, le gestioni in economia attuate presso alcuni istituti minori hanno fatto registrare spese consistentemente superiori (in taluni casi fino al 60%) a quelle sostenute nell'anno precedente con l'affidamento a terzi (62).

Nell'ambito dell'assistenza sanitaria ai reclusi va ricordato l'elevato importo (4 miliardi) della spesa per il ricovero dei detenuti folli per

---

(59) I tre centri elettronici dell'Amministrazione, in buona parte avviati verso il pieno regime, sono quello esistente presso l'ufficio del Massimario della Corte di cassazione (per nuovi acquisti di terminali nel 1978 sono stati spesi 627 milioni) quello del casellario giudiziale (anche per esso sono stati effettuati nuovi acquisti per 270 milioni) e quello dell'Amministrazione penitenziaria (il canone di locazione degli impianti ha subito nel 1978 un aumento del 10 per cento).

(60) In attesa dell'elaborazione di uno schema di convenzione tipo dalla quale derivare convenzioni particolari per varie fasce di utenza (Camere di commercio, banche, ecc.) il Centro della Corte di cassazione ha provveduto a collegamenti che interessano, per ora in via temporanea, oltre agli organi centrali dello Stato e alle giurisdizioni, anche privati ed enti. A carico di tali fasce di utenti sono state poste le spese per l'acquisto del terminale e di adeguamento dalla rete esistente.

(61) Si veda il paragrafo 1 sub 3.

(62) Di ciò è notizia nella replica del Ministro alle osservazioni contenute nella relazione sull'esercizio 1977.



il quale nel corso del 1978 sono state stipulate a trattativa privata alcune convenzioni con istituti psichiatrici.

L'onere complessivo per tale settore gravante sul capitolo 2102 (63) ha registrato un incremento assai sensibile passando da 6,6 a 9,3 miliardi.

In tema di mantenimento e attività di rieducazione di minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile, l'attività dell'Amministrazione, come già precisato, si è limitata agli interventi nell'ambito delle regioni ad autonomia speciale. Di conseguenza la spesa gravante sul capitolo 2090 si è ridotta nel 1978 da circa 9 miliardi a 5,8 e le convenzioni stipulate o rinnovate con istituti privati (53 nel 1977) sono assommate soltanto a 8.

In una prospettiva generale riguardante l'attività dell'Amministrazione diretta all'acquisto di beni e servizi e all'esecuzione di opere sono da considerare due aspetti che, pur riscontrabili in altri settori dell'Amministrazione dello Stato, assumono nel particolare ambito della giustizia una rilevanza quantitativa non indifferente.

Il primo concerne le spese effettuate in economia, ove il frequente ricorso al frazionamento delle fatture relative allo stesso intervento è indicativo di un comportamento inteso ad evitare il superamento del limite finanziario previsto per il particolare sistema di spesa. Il secondo attiene al ricorso sistematico alla trattativa privata per l'acquisto di attrezzature ed arredi per gli uffici giudiziari. L'uno e l'altro fenomeno, quasi mai suscettibili di rilievi di legittimità, trovano ovviamente spiegazione nell'urgenza e indifferibilità della maggior parte degli interventi attuati dall'Amministrazione; nel primo, peraltro, i motivi di urgenza finiscono per indurre gli organi operativi a porre in essere rimedi e accorgimenti non certo conferenti con criteri di linearità e chiarezza dell'azione amministrativa; nel secondo conducono l'Amministrazione a sottrarsi in sostanza, pur per comprovati motivi, ai principi comuni di contabilità che si fondano sulla natura del tutto eccezionale dello strumento utilizzato. Ciò sembra porre nello specifico settore un problema di adeguamento, alle correnti esigenze, della normativa ordinaria vigente in materia di acquisto di beni e servizi; adeguamento che, del resto, non costituirebbe un caso isolato nell'ambito della pubblica Amministrazione ove in taluni comparti (64), forse meno pressati da esigenze indilazionabili come quelle della giustizia, sono state introdotte norme derogatrici alla comune disciplina contabile.

##### 5. — *Edilizia giudiziaria e penitenziaria*

Ai problemi che interessano il settore dell'edilizia giudiziaria, investito da pluriennali fattori di crisi, è già stato fatto cenno nel paragrafo concernente l'organizzazione dei servizi.

---

(63) Lo stanziamento originario del capitolo (15,7 miliardi) è stato interessato, con il secondo provvedimento di variazione, da un aumento (+3,7 miliardi) e con il terzo da una diminuzione (-2,1 miliardi).

(64) Si ricorda, ad esempio, quanto previsto negli articoli 5 e segg. della legge 1° marzo 1975, n. 44, nel settore dei beni culturali.

La situazione degli interventi finanziari disposti dalla legge 15 febbraio 1957, n. 26, e dalle successive leggi di integrazione (n. 209 del 1963, n. 375 del 1967 e n. 271 del 1973) — del resto oggetto, con dati ovviamente riferiti al 30 settembre 1978, della relazione allegata alla relazione previsionale e programmatica per l'anno 1979 — si può riassumere nei termini seguenti. Gli stanziamenti disposti per il periodo 1957-1995 ammontano a 157,8 miliardi; il totale dei pagamenti a tutto il 1978 è stato pari a 31,3 miliardi; gli impegni assunti per la concessione di contributi integrativi ai comuni negli anni futuri fanno tuttavia registrare un'ulteriore disponibilità di poco meno di 28 miliardi che risulta insufficiente a coprire le spese previste per le iniziative in corso. Dei 7,5 miliardi stanziati sulla competenza del 1978 (capitolo 7051), 7,1 sono passati ai residui, andando ad aggiungersi ai resti degli anni precedenti — ridottisi nel corso dell'anno a 20,2 miliardi — per un totale complessivo, quindi, di 27,3 miliardi di cui 1,3 di stanziamento.

Con riguardo al settore dell'edilizia penitenziaria, già oggetto di notazioni sotto l'aspetto organizzativo concernente l'attività svolta dall'Amministrazione della giustizia, occorre far cenno ai dati di consuntivo relativi al capitolo 2085 sul quale gravano le spese di manutenzione, riparazione, adattamento e ampliamento degli immobili e dei relativi impianti. Lo stanziamento definitivo del 1978 pari a miliardi 35,1 si è tradotto in impegni per miliardi 34,9 con un incremento del 40% rispetto al 1977. Sulla gestione dei residui i pagamenti sono assommati a 9,7 miliardi con un tasso di smaltimento pari al 64,6%, superiore a quello dell'anno precedente (55%). A fine esercizio il totale dei residui assommava a 21,2 miliardi (15 nel 1977).

Quanto all'edilizia penitenziaria di competenza dell'Amministrazione dei lavori pubblici, nel far rinvio a quanto in dettaglio riferito nel capitolo XV, parte seconda, della presente relazione, qui basti accennare che 70 miliardi previsti (cap. 8404) sul conto della competenza nel 1978 sono passati ai residui in gran parte (68,1 miliardi), mentre i pagamenti in conto resti (21,4 miliardi) hanno consentito una modesta riduzione della relativa disponibilità (98,2 miliardi). Il totale dei residui a fine esercizio è risultato pari a 135,6 miliardi.

#### 6. — Amministrazione degli archivi notarili

Dal conto del bilancio degli archivi notarili risulta che le entrate sono passate da 46,7 miliardi a 50,3 e le spese da 39,4 a 43,3 miliardi.

La voce più rilevante delle entrate, a parte quella rappresentata dalla riscossione di quote di onorari e contributi per conto della Cassa nazionale del notariato (30,2 miliardi), si riferisce ai proventi ordinari degli archivi (12,3 miliardi) superiori di quasi 3 miliardi alla previsione.

Altra voce di rilievo nel conto dell'entrata è costituita da rendite ed interessi di capitali investiti, passati da 1,9 a 2,2 miliardi.

Nell'ambito delle spese, particolare rilievo assumono quelle per l'acquisto di beni e servizi (1,6 miliardi) e quelle per il personale in attività di servizio (3,8 miliardi) e in quiescenza (2,1 miliardi).

Tra le spese in conto capitale (4,8 miliardi) la maggior quota è costituita dalla voce « avanzi da reimpiegare » (capitolo 502). La consistenza patrimoniale degli archivi notarili al 31 dicembre 1978 ha registrato un ulteriore incremento di 10,2 miliardi, assommando a oltre 74,8 miliardi dei quali una parte cospicua rappresentata dal fondo di cassa (31,4 miliardi).