

## CAPITOLO VI

### MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

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

a) *Considerazioni generali.* — Sono rimasti aperti, anche nel 1979, i problemi del riassetto organizzativo e funzionale delle strutture di ricerca e operative facenti capo al Ministero del bilancio e della programmazione economica sui quali la Corte si è più volte soffermata e che proprio all'inizio dell'anno avevano formato oggetto di ulteriore considerazione del Governo in sede di enunciazioni programmatiche (1).

Tale riassetto viene ormai ritenuto indispensabile nelle varie sedi soprattutto in funzione del rilancio di una organica politica di programmazione e in rapporto alle innovazioni recate dalla legge n. 468 del 1978 al sistema di elaborazione del bilancio che hanno investito il Ministero di nuove peculiari attribuzioni.

Si è, infatti, accentuata l'esigenza di disporre in sede governativa di più validi apparati di supporto per la rilevazione, l'analisi e la prospettazione dei fenomeni economici e finanziari nonché per il coordinamento e la verifica degli interventi programmati che si

---

(1) Nel « programma triennale » presentato al Parlamento il 15 gennaio 1979 si richiamava, in particolare, 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 (Doc. XXVI, n. 1, Camera, pagina 141).

E anche da ricordare il parere espresso dalla V Commissione della Camera dei deputati sullo stato di previsione della spesa del Ministero per il 1979. Vi si sottolineava l'esigenza di rivedere 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 ».

legano ormai a una estesa articolazione di centri decisionali e operativi (2).

Ricorrenti difficoltà d'ordine politico hanno, però, nuovamente rallentato il processo di approfondimento dei basilari temi del riordinamento dei Ministeri e dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, cui sempre più si lega l'auspicata revisione dei vari apparati - e in primo luogo di quelli in atto facenti capo al Ministero del bilancio - investiti di funzioni di ricerca e analisi in materia di politica economica, di programmazione e di manovra della finanza pubblica.

Di fronte alla complessità dei problemi d'ordine generale che continuano a intrecciarsi e tenuto conto delle posizioni che sullo specifico tema della riorganizzazione degli apparati del Ministero si sono registrate nell'ultimo periodo in sede governativa e parlamentare (3), la Corte non può che richiamare le considerazioni svolte su tale tema nelle precedenti relazioni (4) e che, come si vedrà, risultano sostanzialmente confermate anche per il 1979.

Nel quadro generale in cui restano collocate le prospettive di revisione di tali apparati e la stessa ridefinizione del ruolo del Ministero risulta, del resto, ormai prioritaria l'adozione di scelte di ampia

---

(2) E pure da ricordare come il confronto instauratosi nelle varie sedi istituzionali sui problemi del raccordo tra programmazioni statale e regionale abbia fatto anche riemergere, di recente, il tema della definizione di una «disciplina generale delle procedure della programmazione».

Alla necessità di tale normativa - «che ampli la previsione dell'articolo 34 (della legge n. 468 del 1978) e unifichi quelle relative alle programmazioni di settore, uniformando altresì varie norme stratificate nel tempo a cominciare dalla legge n. 48 del 1967 e dalla legge n. 281 del 1970» - ha fatto particolare riferimento il Ministro Andreatta dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali (seduta del 9 gennaio 1980) riunita in sede di indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali.

«Una legge generale sulla programmazione - ha precisato il Ministro - potrà così definire il quadro per un confronto orizzontale, al quale il Ministro del bilancio è interessato per la funzionalità stessa della programmazione statale e per definire momenti di indirizzo e controllo del Parlamento, poteri di coordinamento e programmazione del Commissario del Governo, partecipazione delle Regioni alla CEE».

E pure da sottolineare - con particolare riguardo ai problemi di verifica dell'andamento degli interventi programmati - la proposta, avanzata dallo stesso Ministro e richiamata anche nella *Relazione previsionale e programmatica* per il 1980, di istituire «ispettori del programma» (vedi anche paragrafo n. 3).

(3) Oltre quelle richiamate nelle due precedenti note, si citano le prospettazioni che sul tema sono state fatte nel 1979, davanti alla V Commissione della Camera dei deputati, dal Ministro Morlino (seduta dell'8 marzo 1979) e dal Ministro Andreatta (seduta del 5 dicembre 1979).

Il primo non ha mancato di sottolineare come «l'ammodernamento dell'organizzazione della struttura interna del Ministero» dovesse essere affrontato in sede di disegno di legge sui poteri e sulla organizzazione della Presidenza del Consiglio.

Il secondo ha accennato, tra l'altro, a ipotesi di costituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di una «struttura agile del tipo del *Council of economic advisors statunitense*», da realizzare mediante la nomina di «consiglieri governativi», particolarmente qualificati in materia economica e di organizzazione pubblica, che dovrebbe potersi avvalere di una idonea struttura di servizio e di circa 40 esperti provenienti dalle Università e da enti pubblici. Lo stesso Ministro ha anche ipotizzato lo scioglimento dell'ISPE con il trasferimento del relativo personale nei «ruoli» della Presidenza del Consiglio.

(4) Confrontare, per tutte, la relazione per l'esercizio 1978 (volume II, capitolo VI).

portata da parte del Governo e del Parlamento ai quali sono ben noti i relativi problemi e la necessità di riprenderne sollecitamente l'approfondimento.

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — Nel 1979 si sono registrate limitate modifiche della struttura dello stato di previsione - concentrazione di alcuni capitoli di parte corrente e istituzione di un nuovo capitolo in conto capitale (5) - che non hanno alterato il tradizionale quadro della gestione finanziaria del dicastero caratterizzato, sotto il profilo dell'analisi economica, dall'assoluta prevalenza delle spese d'investimento (riferite tutte a trasferimenti alle Regioni) rispetto a quelle correnti.

Nell'esercizio le prime, a fronte di uno stanziamento definitivo di 1.832,3 miliardi di poco inferiore a quello del 1978 (1.845,7 miliardi), sono ammontate, in termini di impegni effettivi, a 1.191,7 miliardi (1.203,9 nel 1978), mentre le seconde sono ascese a 7,5 miliardi (su circa 8 stanziati), di cui oltre 4 miliardi per meri trasferimenti concernenti i contributi fissi all'ISPE, all'ISCO e al CIRIEC (6).

Per quanto attiene in particolare alle spese in conto capitale è da notare che al capitolo 7081 concernente il noto « Fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo » - ex articolo 9 della legge n. 281 del 1970 (sul quale vengono concentrati, per effetto di pertinenti disposizioni della legge n. 356 del 1976 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, anche vari stanziamenti previsti da leggi settoriali di spesa già iscritti negli stati di previsione di altri Ministeri) - è stato aggiunto il nuovo capitolo 7083 - « somme da erogare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per investimenti in attrezzature sanitarie di enti ospedalieri » - dotato di 40 miliardi che sono stati interamente impegnati ed erogati nel corso dell'esercizio (7).

Va sottolineato, quanto al capitolo 7081, dotato in sede di previsione definitiva di 1.792,3 miliardi (1.845,7 nel 1978), che i ritardi nell'espletamento delle procedure di riparto - le quali richiedono,

---

(5) Si tratta della soppressione di tre capitoli di parte corrente (1150, 1151 e 1152) concernenti le spese di funzionamento di tre distinti organi collegiali (che sono state concentrate nel capitolo 1139) nonché dell'istituzione del capitolo 1083 (Somme da erogare alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per investimenti in attrezzature) su cui si tornerà.

(6) Fermo restando il contributo annuo all'ISPE (fissato in 2 miliardi), a partire dal 1979 quello all'ISCO è stato elevato da 1,2 a 2 miliardi (legge 22 dicembre 1979, n. 687) e quello al CIRIEC da 35 a 90 milioni (legge 14 dicembre 1979, n. 641).

(7) Il capitolo 7083 è stato istituito con decreto del Ministro del tesoro del 10 febbraio 1979 e provvisto di fondi attinti dal conto corrente infruttifero di cui all'articolo 2 della legge 31 marzo 1977, n. 91 (in materia di indennità di contingenza) in rapporto alla previsione dell'articolo 1, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 1977, n. 384.

Il capitolo non figura più nel bilancio di previsione del dicastero per il 1980, nel quale però viene istituito un nuovo capitolo (7082) concernente il « Fondo sanitario nazionale » e dotato inizialmente di 446 miliardi.

il più delle volte, intese con le Regioni e interventi del CIPE e della Commissione interregionale - hanno continuato a rallentare il trasferimento dei fondi. Sulla competenza del capitolo sono stati infatti impegnati solo 1.151,7 miliardi (8), di cui 528,9 sono stati erogati entro la fine dell'esercizio. Come nello scorso anno si sono così formati cospicui residui di stanziamento (640,6 miliardi) che, aggiunti ai residui « propri » dell'esercizio (622,8 miliardi) e a quelli (propri e impropri) provenienti dai precedenti anni, hanno portato il totale dei residui del capitolo dai 1.580,8 miliardi registrati alla fine del 1978 a 1.826,6 miliardi (9).

Tornando alle spese correnti, a parte quelle per il personale (in servizio e in quiescenza) ascese a 2,5 miliardi e i menzionati contributi fissi ai tre enti di ricerca che vengono erogati con tempestività in quote trimestrali e non danno luogo in questa sede a specifiche notazioni, merita ancora una volta un cenno particolare l'impiego degli stanziamenti che, nell'ambito della categoria IV (acquisto di beni e servizi), sono riferiti alle spese per analisi progettuali, studi, ricerche e rilevazioni affidate dal Ministero a vari soggetti.

La previsione complessiva concernente tali spese è scesa dagli 816,4 milioni del 1978 a 681 milioni (10), ma tale minore disponibilità è stata utilizzata, pur se in misura limitata (per 172 milioni), assai più che nell'anno precedente quando furono impegnati solo 96,6 milioni. Ciò non esime dal rilevare come nell'ambito del dicastero continuino a manifestarsi incertezze e remore in ordine alla possibilità di utilizzare appieno i particolari strumenti previsti dalla vigente normativa (da ultimo, come vedremo, nel 1973) per lo svolgimento di tali peculiari attività.

In particolare va considerato come con impegni per 57 milioni sia risultata assai contenuta - ma non vi era stata affatto nel 1978 - l'utilizzazione dello stanziamento del capitolo 1142 (300 milioni) relativo a spese per studi, indagini e rilevazioni affidate a enti e società ai sensi dell'articolo 15 della legge istitutiva; i residui di stanziamento cui dà luogo il capitolo sono così saliti da 550 a 793 milioni.

Meno limitata - rispetto alla previsione aggiratasi, con 181 milioni, sullo stesso valore dell'anno precedente - è stata, con 114,9

---

(8) Di particolare rilievo l'approvazione, verso la fine dell'anno, da parte del Consiglio dei Ministri (delibera del 14 dicembre 1979 su proposta del CIPAA del 13 dicembre 1979) del « Piano agricolo nazionale pluriennale » ex articolo 3 legge n. 984 del 1977 (cosiddetta « legge quadrifoglio ») che ha consentito di ripartire tra le Regioni, a carico del capitolo 7081, la quota di loro competenza pari, per il 1979, a 316,035 miliardi.

(9) Si tratta di una tematica ben nota in sede parlamentare avendo formato oggetto di particolare esame specie presso la già ricordata Commissione per le questioni regionali in occasione della recente indagine conoscitiva sui rapporti tra gli organi centrali dello Stato, le regioni e gli enti locali.

(10) Si fa riferimento agli stanziamenti dei capitoli 1134, 1135, 1142, 1146 e 1148 su cui si tornerà appresso. L'indicato importo complessivo (681 milioni) ha rappresentato oltre la metà del totale della spesa prevista per la categoria IV (1,2 miliardi).

milioni (96,6 nel 1978), la spesa per corrispettivi per speciali incarichi di studio e di ricerca (capitoli 1135, 1146 e 1148).

Quanto infine al capitolo 1134 (« Spese per la elaborazione dei progetti pilota relativi e rilevanti obiettivi del programma economico nazionale e per studi, indagini e rilevazioni connesse ») - i cui pur cospicui stanziamenti degli ultimi anni non erano mai stati, com'è noto, impiegati (11) - va rilevato che nel 1979, pur rimanendo inutilizzato lo stanziamento di competenza (portato dai 413,7 milioni del 1978 a 200 milioni), è stato, per la prima volta in 6 anni, assunto un impegno - per 249,6 milioni - a carico dei residui di stanziamento riferiti al 1974 (12).

Con particolare riferimento ai pagamenti effettuati dall'Amministrazione sulla parte corrente e su quella in conto capitale, si veda l'allegata tavola che riporta i dati di smaltimento degli stanziamenti di competenza relativi al quinquennio 1975-1979.

## 2. — Gestioni fuori bilancio.

L'unica gestione fuori bilancio esistente presso il Ministero è riferita al « Fondo per l'attuazione dei programmi di assistenza e produttività » previsto dalla legge 31 luglio 1954, n. 626, di cui sono stati finora resi e ammessi a discarico i rendiconti relativi agli anni fino al 1977 (13).

L'intento, già manifestato dall'Amministrazione, di promuoverne la soppressione (14), ha trovato riscontro nel recente disegno (Atto Senato n. 688), predisposto dal Governo (in adempimento dell'articolo 33 della legge n. 468 del 1978) che, appunto, non la include tra le gestioni fuori bilancio « confermate ».

## 3. — Organizzazione dei servizi e personale.

In ordine all'assetto organizzativo dei servizi del Ministero possono confermarsi le notazioni contenute nella precedente relazione

---

(11) Sul capitolo che dà luogo alla formazione di « residui di stanziamento », erano stati iscritti 1.720 milioni sia nel 1974 che nel 1975, 700 nel 1976, 630 nel 1977 e 413,7 nel 1978.

(12) Per l'elaborazione di un progetto pilota relativo alla « creazione di un sistema portuale integrato in Liguria » (vedi successivo paragrafo n. 4).

Al 31 dicembre 1979 i residui del capitolo 1134 sono ascesi a 3,4 miliardi. Nello stato di previsione della spesa del dicastero per il 1980 lo stanziamento è stato eliminato lasciando il capitolo « per memoria » (non prevedendosi spese). E da ricordare che il relatore al Senato su tale stato di previsione ha sottolineato la prevedibile utilizzazione di parte dei residui del capitolo per una serie di grandi progetti-pilota, il primo dei quali dovrebbe riguardare gli « anelli di acqua calda » per l'utilizzazione dell'acqua calda delle centrali elettriche per il riscaldamento delle aree metropolitane.

(13) Le risultanze del rendiconto per l'anno 1977, da ultimo esaminato, prospettano entrate per 93,9 milioni ed uscite per 14 milioni con la giacenza di cassa di 79,9 milioni.

(14) Già nella precedente relazione si era registrato tale intento ricollegato ai nuovi indirizzi di politica industriale introdotti dalla legge 12 agosto 1977, n. 675 con i quali non sembra possa più armonizzarsi il regime speciale di incentivazione previsto dalla legge n. 626 del 1954 istitutiva della gestione.

**MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA**  
**TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO**  
**RELATIVI AL PERIODO 1975-1979**  
**DATI AL 31 DICEMBRE 1979**

STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
	1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
<b>TOTALE GEN.</b>											
1975	589.176	48,40	51,15	0,02	0,00	586.611	99,56	1.729	0,29	836	0,14
1976	459.941	99,45	99,45	0,03	0,00	458.563	99,70	708	0,15	670	0,15
1977	833.078		97,99	1,84	0,02	831.754	99,84	961	0,12	363	0,04
1978	1.852.953			14,59	54,56	1.281.173	69,14	563.996	30,44	7.785	0,42
1979	1.840.453			31,22	31,22	574.643	31,22	1.265.160	68,74	650	0,04
<b>TITOLO 1</b>											
1975	7.076	51,75	10,26	1,75	0,00	4.511	63,76	1.728	24,43	836	11,82
1976	6.651	65,60	65,60	11,29	2,32	5.273	79,28	708	10,64	670	10,07
1977	7.008		74,71	4,33	2,26	5.684	81,11	961	13,71	363	5,18
1978	7.264			73,95	7,19	5.908	81,34	743	10,22	613	8,44
1979	8.187			70,34	70,34	5.759	70,34	1.779	21,73	650	7,93
<b>TITOLO 2</b>											
1975	582.100	48,36	51,64	0,00	0,00	582.100	100,00	0	0,00	0	0,00
1976	453.290	99,94	99,94	0,06	0,00	453.290	100,00	0	0,00	0	0,00
1977	826.070		98,18	1,82	0,00	826.070	100,00	0	0,00	0	0,00
1978	1.845.689			14,35	54,74	1.275.264	69,09	563.254	30,52	7.171	0,39
1979	1.832.266			31,05	31,05	568.885	31,05	1.263.381	68,95	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

non essendo intervenute variazioni nel relativo ordinamento che ne prevede l'articolazione in 27 divisioni, ripartite tra la Direzione generale per l'attuazione della programmazione economica, la Segreteria generale della programmazione economica e l'Ufficio centrale del personale e degli affari amministrativi.

Va aggiunto, però, che nel corso del 1979 si è in parte ovviato alla grave carenza funzionale manifestatasi negli ultimi anni in connessione con la progressiva riduzione del numero dei primi dirigenti da proporre alle varie divisioni (alla fine del 1978 risultavano in servizio solo 2 primi dirigenti sui 27 posti previsti dalla dotazione organica per la qualifica).

A seguito, infatti, dell'espletamento della procedura contemplata dalla recente disciplina transitoria per il conferimento di detta qualifica (legge 30 settembre 1978, n. 583), che ha consentito di disporre nuove nomine, i primi dirigenti sono ora 18, di cui 3 risultano collocati fuori ruolo e 15 immessi nelle relative funzioni presso il Ministero (15).

È anche da notare come sia diminuito l'impiego - previsto dall'articolo 5 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428 (convertito in legge il 4 agosto 1973, n. 497) « per le esigenze dei servizi della programmazione » - di funzionari di altre amministrazioni (collocati fuori ruolo) e di enti pubblici (comandati): al 31 dicembre 1979, a fronte del limite massimo di 20 unità fissato per ciascuna di tali categorie, risultavano complessivamente assegnati al dicastero 14 di tali funzionari (17 alla fine del 1978), di cui 6 provenienti da altre amministrazioni e 8 da enti pubblici.

La persistente scarsa utilizzazione, poi, dello specifico strumento introdotto dall'articolo 3 del citato decreto-legge n. 428 del 1973 per consentire al Ministero di disporre di « persone altamente specializzate nei problemi della programmazione economica » - fino a 50 unità (16) - conferma la difficoltà di avvalersi di tale strumento per soddisfare la già cennata esigenza - costantemente richiamata nelle varie sedi - di costruire un qualificato apparato tecnico-scientifico di supporto alla elaborazione della politica di programmazione e di bilancio. Anche nel 1979 ha, infatti, operato presso il Ministero, un limitato numero di tali esperti; cioè solamente 10 (17), di cui 3 a tempo pieno e 7 a tempo limitato (erano stati 9 nel 1978, 12 nel 1977 e 11 sia nel 1976 che nel 1975).

Sono, nel contempo, da segnalare alcuni provvedimenti adottati dal Ministro nel corso dell'anno, che manifestano la tendenza a ricer-

---

(15) 6 risultano assegnati alla Direzione generale per l'attuazione della programmazione economica che si articola in 11 divisioni; 7 (più 2 comandati da altre amministrazioni) alla Segreteria generale della programmazione economica (14 divisioni); 2 all'Ufficio centrale del personale e degli affari amministrativi (2 divisioni).

I dirigenti superiori, previsti dalla dotazione organica in numero di 9, risultano 10 (di cui uno collocato fuori ruolo). 9 sono i dirigenti generali (sui 7 posti previsti), di cui 4 collocati fuori ruolo.

(16) Da assumere con contratto di diritto privato per incarichi speciali.

(17) Ridotti a 9 a partire dal 5 agosto 1979. Per gli oggetti dei relativi contratti si veda il successivo paragrafo n. 4.

care nuovi modelli organizzati per rendere più funzionali i procedimenti connessi con le fasi di impostazione e di attuazione della programmazione.

Così, in aggiunta alla già operante segreteria tecnica delle due Commissioni interregionali previste dall'articolo 9 della legge n. 48 del 1967 e dall'articolo 13 della legge n. 281 del 1970 - che, riunendosi di solito congiuntamente, hanno svolto anche nel 1979 un intenso lavoro (18) - è stato costituito un Comitato tecnico permanente per l'istruttoria delle questioni deferite alle Commissioni stesse, del quale fanno parte anche funzionari delle Regioni.

È stato pure istituito, nell'ambito della Segreteria del CIPI, un « Comitato incaricato dell'istruttoria tecnica delle richieste di intervento straordinario della Cassa integrazione guadagni », composto da rappresentanti di vari Ministeri (19).

Di rilievo anche la costituzione di una commissione, composta da studiosi ed esperti di problemi economici e finanziari, per lo studio « degli effetti della diminuzione del *deficit* pubblico sulla inflazione, sullo sviluppo economico, sugli investimenti e sul finanziamento dell'economia ».

Altra Commissione con funzioni di studio e consultiva, è stata costituita « per verificare lo stato di attuazione degli investimenti pubblici in corso e per indicare i criteri atti ad accelerare le fasi di realizzazione degli investimenti stessi » (20).

La costituzione di tale Commissione riveste un particolare interesse perché rivela una rinnovata attenzione verso essenziali problemi di verifica e informazione in ordine alla attuazione degli interventi programmati, problemi che sono stati per lungo tempo negletti dopo le prime esperienze di programmazione globale (21).

È seguita, poi, in data 17 gennaio 1980, una delibera del CIPE che, richiamando l'esigenza di disporre di strumenti operativi per concorrere all'accelerazione degli investimenti pubblici, ha previsto

---

(18) Secondo gli elementi forniti dall'Amministrazione, hanno formato oggetto di particolare considerazione il riparto tra le Regioni delle disponibilità recate dalla legge n. 356 del 1976 e dalle varie leggi settoriali di spesa, le linee di impostazione dei bilanci, annuale e pluriennali, della Stato, la formazione delle rappresentanze regionali in vari organismi nazionali e interregionali.

(19) In particolare sono rappresentati nel Comitato i Ministeri del bilancio, del tesoro, del lavoro, dell'industria, delle partecipazioni statali e il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno.

La segreteria del Comitato - che è stato costituito su indicazione del CIPI - è affidata a funzionari del Ministero del bilancio.

(20) Nel decreto costitutivo emesso in data 15 novembre 1979 si sottolinea la rilevanza dei procedimenti diretti ad ottimizzare il collegamento tra attuazione degli investimenti pubblici e programmazione degli interventi stessi. Si pone anche in evidenza come gli elementi raccolti al riguardo costituiscano premessa per l'impostazione dei successivi programmi e come l'elaborazione dei criteri e delle modalità da seguire nel reperimento di tali elementi offra un apporto tecnico essenziale all'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento.

(21) Si ricorda, in particolare, come la legge istitutiva del Ministero (legge 27 febbraio 1967, n. 48) sia rimasta inattuata proprio in una delle sue più qualificanti parti - quella relativa alla previsione di una « legge sulle procedure della programmazione » - che investiva gli aspetti strutturali delle funzioni programmatiche anche per legarvi indispensabili momenti di verifica e coordinamento dell'attuazione degli interventi.



la costituzione, presso il Ministero, di un contingente di 15 esperti (22) - cui la cennata Commissione fornisce il supporto di consulenza tecnico-giuridica - per svolgere attività informativa nei confronti delle Amministrazioni pubbliche (compresi enti locali e Regioni) tenute alla realizzazione degli investimenti e per esercitare anche un'azione di concertazione e propulsione al fine di detta accelerazione. In esecuzione di tale delibera è stato emesso, in data 6 marzo 1980, un decreto di costituzione di un « gruppo di esperti » (tratti dal personale militare), in ordine ad alcuni aspetti del quale sono stati richiesti, in sede di controllo, chiarimenti.

È anche da ricordare che sulla base di una delibera del CIPI è stata di recente costituita (23) una qualificata Commissione di studio con il compito di « svolgere una analisi sugli specifici fattori di difficoltà del settore automobilistico in Italia e di proporre misure di intervento per il superamento dell'attuale situazione ».

#### 4. — *Attività istituzionale.*

In argomento, a parte i trasferimenti di fondi ad organismi esterni (Regioni, ISPE, ISCO e CIRIEC), cui si è fatto cenno, e le funzioni che non si estrinsecano in atti sottoposti al controllo (24), va ancora una volta richiamata l'attività di studi e ricerche che, nei limiti indicati in via generale, è stata svolta, nell'ambito e col coordinamento del Ministero, oltre che dalle due ricordate Commissioni costituite verso la fine dell'anno, da società e persone attraverso « convenzioni » e « incarichi ».

È da notare, anzitutto, come, dopo la stasi registrata nel 1978, si sia fatto nuovamente ricorso alle convenzioni con enti e società previste dall'articolo 15 della legge n. 48 del 1967 per l'esecuzione di particolari indagini e studi. Ne sono state stipulate 2 (per una spesa complessiva di 57 milioni) che testimoniano di una particolare attenzione per gli effetti dell'allargamento della CEE (a Spagna,

---

(22) La delibera fa riferimento ad esperti tratti dal personale civile delle Amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, nonché dal personale militare in servizio richiamato dal congedo.

(23) Con decreto del 25 febbraio 1980 del Ministro del bilancio e della programmazione economica di concerto con il Ministro del tesoro. Secondo la testuale statuizione del provvedimento, la commissione è costituita nell'ambito del CIPI.

(24) Tra tali funzioni, che sono di particolare rilievo e impegnano notevolmente l'apparato ministeriale, vanno ricordate: la collaborazione con il Tesoro per la formazione dei bilanci; la raccolta di elementi per la *Relazione previsionale e programmatica* e per la *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* e la loro predisposizione; i rapporti con le Regioni; la preparazione dei lavori del CIPE, degli altri Comitati interministeriali e delle Commissioni interregionali; la partecipazione ai lavori dei comitati di politica economica dell'OCSE e della CEE; l'attività consultiva e di concerto relativa ai disegni di legge di particolare rilievo; la preparazione di incontri promossi dal Governo con le organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori.

Portogallo e Grecia) sull'industria e sull'agricoltura del Mezzogiorno d'Italia (25).

Alla società Italimpianti è stata, poi, affidata (con impegno di spesa per 249,6 milioni sui residui di stanziamento del capitolo 1134) l'elaborazione di uno speciale « progetto pilota » relativo alla « creazione di un sistema portuale integrato in Liguria ». Si tratta, come si è già avuto occasione di accennare, della prima iniziativa in materia presa dall'Amministrazione negli ultimi 6 anni durante i quali non sono mai stati utilizzati i pur cospicui stanziamenti del citato capitolo (26).

Quanto alle già menzionate 10 « persone altamente specializzate » che risultano aver operato nel corso del 1979 presso il Ministero, va ricordato come l'oggetto dei relativi contratti (che prevedono rapporti di durata variabile, ma mai inferiore al biennio) si riferisca all'espletamento di compiti di assistenza tecnica e di analisi in vari settori della politica economica visti soprattutto nei rapporti con la finanza pubblica e la programmazione (27).

Per valersi dell'opera di tali « contrattisti » l'Amministrazione ha sostenuto nel 1979 una spesa di 93,2 milioni mentre a 21,2 milioni è ammontata quella per i 7 incarichi di studio (9 nel 1978, 12 nel 1977, 16 nel 1976) conferiti ad esperti estranei all'Amministrazione dello Stato e a docenti universitari ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 48 del 1967 e dell'articolo 4 del decreto-legge n. 428 del 1973.

Tali incarichi, tutti di durata semestrale e remunerati con compensi variabili tra 2,5 e 3,5 milioni, hanno investito in prevalenza argomenti riferiti al « piano triennale ». (28).

---

(25) La ricerca relativa agli effetti dell'allargamento della CEE sull'industria del Mezzogiorno è stata affidata (per 28,5 milioni) all'ISTAO (Istituto Adriano Olivetti per la gestione dell'economia e delle aziende). Quella concernente l'agricoltura italiana (con particolare riguardo a quella del Mezzogiorno) al Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno di Portici.

La durata di ciascuna ricerca è prevista in 18 mesi.

(26) Cfr. precedente paragrafo n. 1, sub b), a proposito del capitolo 1134 che è uno di quelli di parte corrente che dà luogo alla formazione di residui di stanziamento.

(27) I singoli apporti riguardano: indagine sulla situazione della finanza pubblica e analisi di efficienza delle sue componenti nel quadro di una programmazione pluriennale del settore pubblico; preparazione di documenti programmatici per i settori monetari e finanziari e ricerche connesse alla formazione e destinazione dei relativi flussi; prospettive di impiego della politica di bilancio in funzione degli obiettivi della politica industriale; seguire l'andamento a breve dell'economia con particolare riferimento all'analisi dei prezzi in relazione anche alla situazione della finanza pubblica compresi i rapporti tra bilancio dello Stato e bilancio delle Regioni; tutela dell'ambiente in relazione alla prevista formulazione di progetti-direttiva del settore; modelli di programmazione degli investimenti sociali e loro verifiche; formulazione di ipotesi di politica fiscale e tributaria; l'evoluzione delle economie costituenti l'area OCSE; finanziamento dell'industria, dell'edilizia e di programmi di infrastrutture; quadri previsionali e linee di politica economica.

(28) A parte due incarichi riferiti al « mercato petrolifero » e alla « destinazione reale delle spese regionali dal 1972 al 1978 », gli altri 5 sono ricollegati all'approfondimento di temi affrontati dal piano triennale (in materia di « dinamica degli investimenti del settore pubblico allargato », di « disavanzo del sistema previdenziale », di « finanziamento degli investimenti industriali », di « effetti economici e sociali delle tendenze demografiche », di « sviluppo delle capacità produttive »).

## CAPITOLO VII

### MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

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

Gli oneri complessivi della gestione del Ministero del commercio con l'estero sono passati dai 55,4 miliardi del 1978 a 71,6 miliardi, con un incremento, cioè, pari al 29,2 per cento, dovuto essenzialmente alla lievitazione (+ 29,5 per cento) della spesa per i trasferimenti di cui alla rubrica 2 (sviluppo degli scambi) che, con 65,3 miliardi (50,4 nel 1978) ha costituito il 91,2 per cento (il 91 per cento nel 1978) del totale della spesa del dicastero (1).

La massima parte di tali trasferimenti - volti, come è noto, a favorire lo svolgimento di attività di promozione e sviluppo delle esportazioni - è stata assorbita, come nel passato, dall'ICE (2) che è l'essenziale strumento operativo della politica governativa nel settore e agisce, ormai, quasi esclusivamente, secondo articolati programmi predisposti annualmente dal Ministero in applicazione della legge 16 marzo 1976, n. 71 (3).

---

(1) Come si rileva dalla tavola allegata alla fine del capitolo (che riporta i dati di smaltimento degli stanziamenti di competenza relativi al quinquennio 1975-1979) il tasso di incidenza dei pagamenti ha continuato a mantenersi elevato anche nel 1979 (circa il 90 per cento).

(2) I finanziamenti all'ICE, con 60 miliardi, hanno rappresentato il 91,9 per cento (il 90,9 per cento nel 1978) del totale della spesa sostenuta, in termini di impegni, a carico della categoria V (trasferimenti) della rubrica 2. Rispetto all'anno precedente in cui erano ammontati a 45,8 miliardi, essi hanno registrato un incremento del 31 per cento.

I finanziamenti a favore di altri centri operativi - associazioni di produttori ed enti fieristici (2,7 miliardi), Camere di commercio italiane all'estero (750 milioni), Consorzi all'esportazione (1,7 miliardi) - sono complessivamente ammontati a 5,2 miliardi segnando un aumento del 18,2 per cento rispetto al 1978.

(3) Si vedano, al riguardo, le ampie notazioni contenute nelle ultime relazioni della Corte a partire da quella per l'esercizio 1976 in cui sono state, in particolare, evidenziate (volume II, capitolo VII) le caratteristiche e la portata innovativa delle disposizioni della legge sopracitata e di quella 31 maggio 1975, n. 185, che aveva introdotto i primi elementi di razionalizzazione dei rapporti tra ICE e Ministero.

Nei programmi - che, come si è già avuto occasione di sottolineare (4), costituiscono la base organica e non eludibile dell'attività dell'ICE - sono stabilite, oltre alle linee direttrici promozionali, le singole iniziative per le quali vengono puntualmente specificati in via previsionale i costi e i tempi di attuazione (5).

L'ICE, che collabora alla predisposizione dei programmi, li attua con propri moduli operativi autonomamente determinati (6), riferendo quindi al Ministero, con apposite relazioni, sull'attività svolta e sui risultati conseguiti e presentando, entro termini predeterminati dallo stesso Ministero, i rendiconti annuali delle spese sostenute (7).

In ordine all'attuazione dei programmi, però, non si è in grado, a distanza di quasi 4 anni dall'avvio del nuovo sistema, di fornire utili elementi di valutazione, non essendo ancora pervenuto alla Corte alcuno dei rendiconti relativi alle spese per la programmata attività promozionale (8) esercitata dall'ICE, per la quale al 31 dicembre 1979 risultano complessivamente trasferiti all'ente 30,8 miliardi, di cui 12 miliardi nel solo 1979.

Devesi quindi rinviare ogni giudizio circa il riprodursi, o meno, nell'azione degli organi operativi, delle diverse carenze rilevate in occasione del controllo effettuato dalla Corte sugli atti relativi alla gestione dell'attività promozionale svolta nel periodo precedente l'applicazione della legge n. 71 del 1976 (9).

Nel contempo è da ribadire quanto già ripetutamente osservato nelle precedenti relazioni in ordine alla constatata insufficienza della azione di vigilanza e controllo del dicastero, di cui continuano ad essere precipue espressioni sintomatiche il ritardo nell'approvazione dei rendiconti e la mancata attivazione di controlli ispettivi, su cui si tornerà nel prosieguo anche con riferimento ai fondi devoluti

---

(4) Cfr. relazione per l'esercizio 1976 (volume II, pagina 233, nota n. 192 in particolare).

(5) Tra le numerose iniziative incluse nel programma del Ministero per il 1979 si citano, per il loro rilievo finanziario, quelle relative alla mostra di Mosca per macchine utensili (331 milioni), alla settimana verde di Berlino (231 milioni), alla fiera di Algeri (166,5 milioni), al salone dell'alimentazione di Colonia (100 milioni), alla mostra italiana di Sidney (110,5 milioni).

Per i 4 «Centri commerciali italiani» in funzione a New York, Dusseldorf, Caracas e Cairo è stata rispettivamente prevista la spesa di 1.230, 531, 211 e 155 milioni. Tra i «centri operativi di promozione assistenziale» si citano quelli di Tokyo (546 milioni previsti), Gedda (152 milioni), Teheran (150 milioni), Londra (123,5 milioni) e Los Angeles (128 milioni).

(6) Ai sensi dell'articolo 3, primo comma, della legge n. 71 del 1976, dalle delibere dell'ICE relative alle modalità di attuazione delle singole iniziative deve, sempre, darsi tempestiva comunicazione al Ministero.

(7) Sia la relazione, sia i rendiconti hanno scadenza annuale.

È da ricordare, inoltre, che la vigilanza ministeriale può anche esercitarsi, a norma dell'articolo 4 della legge n. 71 del 1976, mediante controlli ispettivi sulle singole iniziative promozionali.

(8) Per la presentazione dei rendiconti da parte dell'ICE al Ministero risulta fissato il termine di un anno. A seguito di specifica richiesta della Corte, il Ministero ha precisato che a determinare la situazione descritta nel testo concorrono, oltre ad alcuni ritardi dell'ICE nella presentazione dei rendiconti e della relativa documentazione, i tempi lunghi dell'esame ministeriale dovuti sia a carenza di personale della competente Direzione generale, sia, e soprattutto, a ritardi dell'ICE nel provvedere in merito a numerose richieste di regolarizzazione.

(9) Si veda, in particolare, la relazione della Corte per l'esercizio 1976 (volume II, pagina 234).

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L. O. ESTERO  
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979  
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
<b>TOTALE GEN.</b>												
1975	37.147		9,01	0,67	3,87	0,28	32.470	87,41	45	0,12	4.632	12,47
1976	47.843		73,32	5,29	2,10	0,11	38.662	80,81	534	1,12	8.648	18,08
1977	55.822			82,92	4,17	1,44	49.420	88,53	560	1,00	5.842	10,46
1978	56.738				86,95	5,57	52.496	92,52	2.669	4,73	1.572	2,77
1979	72.381					30,73	65.168	90,03	6.171	8,53	1.042	1,44
<b>TITOLO 1</b>												
1975	36.897		9,07	0,67	3,83	0,00	32.338	87,64	45	0,12	4.513	12,23
1976	47.843		73,32	5,29	2,10	0,11	38.662	80,81	534	1,12	8.648	18,08
1977	55.822			82,92	4,17	1,44	49.420	88,53	560	1,00	5.842	10,46
1978	56.444				86,88	5,60	52.203	92,49	2.669	4,73	1.572	2,78
1979	72.233					30,02	65.023	90,02	6.168	8,54	1.041	1,44
<b>TITOLO 2</b>												
1975	250		0,00	0,98	9,84	41,77	131	52,59	0	0,00	119	47,61
1976	0						0		0		0	
1977	0						0		0		0	
1978	294				100,00	0,30	294	100,00	0	0,00	0	0,00
1979	148					97,78	145	97,78	3	1,88	1	0,35

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

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIARDI DI LIRE

all'ICE per le spese di funzionamento del suo apparato all'estero nonché ai contributi assegnati ai diversi organismi minori che operano per la promozione delle esportazioni.

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

Permanendo immutata la situazione organizzativa e di funzionamento dell'apparato ministeriale, possono richiamarsi le osservazioni formulate in passato, sottolineando quelle più recenti che, nell'evidenziare i riflessi delle modifiche normative intervenute nel settore dello sviluppo degli scambi (leggi n. 185 del 1975 e n. 71 del 1976), avevano posto in rilievo l'esigenza di apprestare idonei mezzi per il puntuale esercizio dei poteri di vigilanza e controllo (10).

Non è dubbia, invero, la positiva incidenza degli ultimi provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno portato a realizzare la tempestiva erogazione dei finanziamenti all'ICE e agli altri organismi operanti nel settore e che hanno consentito, altresì, di dotare l'ICE di maggiore autonomia operativa e di un rinnovato quadro dirigenziale.

D'altra parte, il Ministero non dovrebbe trascurare l'esercizio dei predetti poteri - da non intendersi in senso soltanto censorio - alla cui organicità e tempestività non possono non ricollegarsi anche le ulteriori prospettive di risanamento ed espansione dei meccanismi di intervento.

Un'ampia e tempestiva informazione sul concreto funzionamento di tali meccanismi si pone, in particolare, come presupposto indispensabile per il più puntuale esercizio dell'essenziale funzione programmatica e propulsiva del dicastero.

Continua, invece, come meglio si vedrà nel successivo paragrafo, a risultare tardivo l'esame, da parte degli uffici, dei vari rendiconti relativi sia alle spese per le attività promozionali affidate all'ICE (11) sia a quelle di organizzazione e funzionamento degli uffici ICE all'estero e risulta, inoltre, confermata, dall'esame dei provvedimenti di spesa per le missioni del personale, la persistente mancanza di controlli ispettivi sulle singole iniziative promozionali (12).

Alla inadeguatezza dell'azione di vigilanza e controllo sull'attuazione dei programmi promozionali, hanno fatto, peraltro, riscontro, di recente, alcune iniziative volte a potenziare l'apporto di diversificate esperienze alla programmazione.

Così si è provveduto, con decreto ministeriale del 28 febbraio 1980, ad adeguare alla nuova normativa le funzioni del « Comitato

---

(10) Cfr., in particolare, la relazione per l'esercizio 1977 (volume II, pagina 80) e quella per l'esercizio 1978 (volume II, pagina 99).

(11) Risultano, peraltro, accelerati, come si vedrà, i tempi di esame dei rendiconti relativi agli organismi operativi minori.

(12) Le missioni all'estero continuano a essere prevalentemente finalizzate alle partecipazioni a riunioni internazionali di competenza di direzioni generali diverse da quella dello sviluppo dagli scambi.

tecnico consultivo» costituito fin dal 1971 presso la Direzione generale per lo sviluppo degli scambi (13) e ad istituire una qualificata commissione di studio «per la programmazione dello sviluppo delle esportazioni italiane» (14).

La consistenza numerica del personale del dicastero non ha subito apprezzabili variazioni e resta caratterizzata, oltre che dalla ormai cronica eccedenza dei dirigenti rispetto alla dotazione organica (dovuta al ricorso all'istituto del collocamento fuori ruolo), dalla netta prevalenza del personale delle carriere esecutiva ed ausiliaria (15).

### 3. — *Attività istituzionale.*

Una consistente parte dell'apparato ministeriale è impiegata, come è noto, nelle tre direzioni generali competenti in materia valutaria, di accordi commerciali e di regolamentazione dell'interscambio commerciale, la cui azione non si estrinseca in significativi provvedimenti di spesa soggetti, come tali, al controllo esterno di legittimità. Le notazioni che seguono attengono, quindi, al solo ambito delle attività amministrative dalla Direzione generale dello sviluppo degli scambi che, assieme a quello curato dalla Direzione generale degli affari generali e del personale, dà luogo alla quasi totalità della spesa del dicastero (16).

L'attività di promozione delle esportazioni da questo finanziata — di cui sono esposti, nella tabella allegata, i dati relativi al 1979 distinti per tipi di iniziative e zone geoeconomiche interessate — resta affidata, come si è già visto, oltre che all'ICE, ad altri organismi operativi, alle Camere di commercio italiane all'estero, ai Consorzi all'esportazione, dei quali distintamente si dirà appresso (17).

---

(13) Il comitato, prima preordinato «all'esame dei problemi connessi allo sviluppo delle esportazioni italiane», risulta ora finalizzato all'«esame dei programmi e delle iniziative promozionali».

(14) Si fa particolare riferimento, nel decreto istitutivo della commissione di studio — presieduta da Guido Carli e composta da altri 15 membri — alla «programmazione a medio termine dello sviluppo delle esportazioni, in considerazione delle relative aree di destinazione e dei settori merceologici più dinamici, nonché dei fattori legislativi e amministrativi che incidono sullo sviluppo stesso».

(15) Al 31 dicembre 1979, a fronte di 496 dipendenti complessivamente in servizio (+ 11 collocati fuori ruolo), i dirigenti sono 440 (+ 7 collocati fuori ruolo); a 56 (+ 2 fuori ruolo) ammonta il restante personale della carriera direttiva; solo a 28 (+2 fuori ruolo) quello della carriera di concetto; a 308 e a 64 quello, rispettivamente, della carriera esecutiva ed ausiliaria.

(16) Delle 3 rubriche dello stato di previsione della spesa del Ministero del commercio con l'estero quella relativa allo «sviluppo degli scambi» ha assorbito, nel 1979, il 91,7 per cento del totale della spesa impegnata; quella dei «servizi generali» l'8,2 per cento. La rubrica concernente gli «accordi commerciali, valuta, importazioni ed esportazioni» solo lo 0,04 per cento.

(17) Non sono intervenute ulteriori variazioni nella disciplina normativa del settore che risulta, quindi, tuttora regolato, oltre che dalle recenti leggi n. 185 del 1975 e n. 71 riguardanti l'ICE, dalla legge 1083 del 1954 che ha portata generale, nonché dalle leggi n. 510 del 1970 e n. 374 del 1976 concernenti, rispettivamente, i contributi alle Camere di commercio italiane all'estero e quelli ai Consorzi all'esportazione.

Quanto all'ICE, va notato, innanzitutto, come continui a persistere una netta prevalenza dell'onere statale per i contributi nella spesa di funzionamento dei suoi apparati (interni ed esteri) passato dai 35,3 miliardi del 1978 a 46,5 miliardi (capitoli 1606 e 1610), con un incremento, quindi, del 32 per cento solo leggermente inferiore a quello (33,3 per cento) registrato nella spesa più propriamente produttiva rappresentata dal fondo messo a disposizione dell'ente per la realizzazione delle programmate iniziative promozionali (capitolo 1611) aumentato da 9 a 12 miliardi (18).

Circa l'esame dei rendiconti dell'ICE da parte del Ministero, va sottolineato, oltre quanto già considerato a proposito di quelli relativi all'utilizzazione del fondo promozionale, che tuttora non è neanche pervenuto alla Corte alcuno dei prescritti rendiconti, successivi al 1975, concernenti le spese per il funzionamento degli uffici all'estero, rendiconti che, a norma del ricordato articolo 5 della legge n. 185 del 1975, vanno presentati al Ministero entro 90 giorni dalla fine dell'esercizio cui si riferiscono (19).

La molteplicità e la varietà della documentazione di supporto e la indubbia complessità del relativo esame non possono, di per sé, giustificare sì gravi ritardi, dai quali, oltretutto, viene pregiudicata la tempestiva acquisizione, da parte dell'ICE, degli annuali saldi contributivi relativi a dette spese. Va, quindi, nuovamente richiamata l'esigenza di una più razionale organizzazione dell'apparato ministeriale impegnato nel settore al fine di ridurre i tempi dell'esame di competenza.

Abbastanza sollecito è risultato, invece, l'invio alla Corte dei rendiconti presentati al Ministero da «altri centri operativi» diversi dall'ICE (associazioni di produttori ed enti fieristici) che operano nell'ambito di programmi ministeriali sulla base di contributi concessi a domanda (20): a tutto oggi sono pervenuti i rendiconti riferiti alle spese per la maggior parte delle iniziative attuate fino al 1978 e anche taluni relativi al 1979.

---

(18) Il residuo trasferimento di 1,5 miliardi riguarda il contributo straordinario che, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 185 del 1975, viene annualmente corrisposto (fino a tutto il 1980) all'ICE per il graduale ripianamento dei suoi pregressi disavanzi.

I 60 miliardi complessivamente stanziati in favore dell'ICE sono stati, tutti, regolarmente impegnati nel corso dell'esercizio.

Anche le erogazioni sono state effettuate sulla competenza, per l'intero, tranne per quanto riguarda il capitolo 1610 («Contributo all'ICE per le spese relative all'organizzazione e al funzionamento degli uffici all'estero») sul quale sono stati pagati solo 16,3 miliardi (su 19) corrispondenti al prescritto anticipo dell'85 per cento del contributo (il residuo sarà erogato a saldo ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 185 del 1975, dopo l'ammissione a visto, da parte della Corte, del rendiconto annuale).

(19) I ritardi nella presentazione alla Corte dei rendiconti concernenti le spese di funzionamento degli uffici ICE all'estero vengono giustificati dall'Amministrazione con riferimento a motivi simili a quelli adottati per la mancata presentazione dei rendiconti relativi alle spese per l'attività promozionale (vedi precedente paragrafo 1).

(20) La citata legge 1083 del 1954 dà facoltà alla Amministrazione di procedere all'erogazione immediata di una somma pari all'80 per cento del concesso contributo ed al pagamento della quota residua a seguito della dimostrazione (con rendiconto) delle spese sostenute.



Il settore, pur non assorbendo fondi di elevata entità (21), ha una sua peculiarità soprattutto perché consente al Ministero di evidenziare e direttamente utilizzare, per i suoi fini istituzionali, le potenzialità di vari operatori economici interessati allo sviluppo delle esportazioni (22) e di effettuare, nel contempo, anche sulla base di apposite, snelle consultazioni di tali soggetti, una valutazione comparativa e programmatica di diversificate esigenze.

Per questo settore possono confermarsi - a seguito del riscontro dei più recenti provvedimenti concessivi di contributi e degli ultimi rendiconti pervenuti - le notazioni positive formulate nelle ultime due relazioni (23) circa l'adozione, da parte del Ministero, nell'ambito del particolare programma triennale 1978-1980, di più rigorosi criteri di selezione degli interventi. Più attenta è apparsa, in particolare, l'azione degli uffici ministeriali (sia nell'istruttoria delle domande di contributo sia nelle verifiche delle risultanze dei consuntivi) che ha indotto, in alcuni casi, al disconoscimento della congruità e dell'opportunità di talune spese per le quali era stata chiesta l'ammissione a contributo e, in altri, alla revoca di atti di concessione dei fondi.

Per quanto attiene al settore dei « Consorzi all'esportazione » va sottolineata l'ulteriore sua notevole crescita resa manifesta dal particolare incremento sia della spesa impegnata sia del numero dei consorzi finanziati (24).

Anche per questo tipo di interventi valgono le notazioni già fatte per gli altri centri operativi minori in ordine alla immediata incidenza della spesa pubblica sulla realtà economica, in quanto i finanziamenti statali pervengono direttamente ai produttori. Ma l'aspetto più interessante delle provvidenze in argomento è forse quello di aver determinato la mobilitazione di una serie di energie produttive locali in direzione di forme associative che possono consentire alle piccole e medie imprese un più facile sbocco sul mercato internazionale.

Circa, poi, i contributi alle « Camere di commercio italiane all'estero » va notato, a parte il loro modesto rilievo finanziario (25),

---

(21) Nel 1979 sono stati impegnati, sulla competenza, 2,7 miliardi (2,6 nel 1978) mentre le erogazioni sono ammontate a 2,7 miliardi, di cui 1,9 miliardi relativi al conto dei residui. Questi ultimi hanno registrato, a fine esercizio, una diminuzione, passando da 2,8 a 2,4 miliardi.

(22) È da notare che l'onere sostenuto dall'Amministrazione per la realizzazione delle iniziative ammesse a contributo non viene gravato, salvo rare eccezioni, da spese come quelle di personale e rappresentanza. Tali spese hanno invece, come è noto, particolare rilievo per quanto attiene alle iniziative assunte dall'ICE e hanno rivelato, almeno fino al 1976 - anno cui, come si è visto, si riferiscono gli ultimi rendiconti dell'ente pervenuti alla Corte - vari i casi di incongruità per mancata o insufficiente connessione con esigenze di corretto funzionamento degli uffici all'estero e con l'effettiva azione promozionale.

(23) Cfr. relazioni per l'esercizio 1977 (volume II, pagina 83) e per l'esercizio 1978 (volume II, pagina 100).

(24) La spesa assorbita dal settore era stata di soli 262 milioni nel 1977 per passare, poi, nel 1978, a 1,1 miliardi (su uno stanziamento di 1,5) e, quindi, nell'anno in riferimento a 1,7 miliardi (su 2 stanziati).

Il numero dei consorzi ammesso ai contributi è salito dai 47 del 1978 a 58.

(25) Nel 1979, per tali contributi sono stati impegnati 750 milioni (su uno stanziamento di 800).

che il Ministero deve concederli previa valutazione « dell'opera svolta e da svolgere in favore dello sviluppo delle relazioni commerciali con l'Italia » (articolo 9, legge n. 510 del 1970).

I relativi decreti contengono, in genere, una motivazione apodittica, sostenuta da un supporto documentale, in cui hanno particolare rilievo le relazioni dei competenti ambasciatori. Queste, invero, nella pressoché totalità dei casi, si atteggiavano più come raccomandazioni a concedere i contributi che come analisi delle realtà di mercato e dell'incidenza, su di esse, dell'attività delle Camere di commercio. Nel 1979, peraltro, si è avuto occasione di rilevare, in un caso, una serie di osservazioni critiche del competente ambasciatore circa la funzionalità di detti organismi, nei quali sarebbero confluiti interessi ormai profondamente radicati nella realtà dei Paesi ospitanti e i cui legami con le attuali esigenze delle esportazioni italiane sarebbero assai dubbi. Alla richiesta di chiarimenti avanzata dalla Corte, il Ministero ha corrisposto con una più estesa motivazione del decreto concessivo del contributo e assicurando che le condizioni cui tali concessioni sono subordinate vengono da anni sottoposte a continue verifiche (26).

Circa la contemporanea presenza, in medesime aree geografiche, o addirittura nelle stesse città, di Camere di commercio, di uffici ICE e di uffici commerciali delle ambasciate, il Ministero, pur affermando di non sottovalutarne i riflessi sia sul piano organizzativo che su quello della spesa, ha sostenuto la piena validità delle dette Camere anche in relazione all'insufficienza delle due strutture pubbliche « a soddisfare completamente ed essenzialmente tutte le richieste di informazione e di assistenza ».

È da ricordare, infine, per quanto attiene all'azione del Ministero nel settore valutario, la recente costituzione, presso il dicastero, di un comitato consultivo in materia di « operazioni concernenti il trasferimento all'estero di valuta per il pagamento di compensi di mediazione » (27). Il Comitato - presieduto dal Sottosegretario di Stato del dicastero e composto dal Direttore generale per le valute e dai rappresentanti dei Ministeri degli esteri, del tesoro, dell'industria, commercio e artigianato e delle partecipazioni statali - risulta costituito sulla base di specifiche direttive formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri a fini di coordinamento degli interventi delle diverse Amministrazioni interessate.

---

(26) Il Ministero ha aggiunto che, in virtù delle sue iniziative di verifica, sono state di recente chiuse le Camere di commercio italiane di Amburgo, Tangeri e Algeri e sono stati sospesi i contributi a quelle di Casablanca e di Bombay.

(27) Con decreto del Ministro per il commercio con l'estero del 17 maggio 1980.

ATTIVITA' PROMOZIONALE ALL'ESTERO 1979  
(valori in milioni di lire)

AREE GEOECONOMICHE

I N I Z I A T I V E	Paesi C. E. E.		Altri Paesi industrializzati		Paesi economici di Stato		Paesi OPEC		Paesi in via di sviluppo		T O T A L E	
	I. C. E.	Altri Enti	I. C. E.	Altri Enti	I. C. E.	Altri Enti	I. C. E.	Altri Enti	I. C. E.	Altri Enti	I. C. E.	Altri Enti
Autore autonome.....	137,6	-	452,5	-	331	20	220,1	175,6	102	-	1.243,2	195,6
Fiere internazionali.....	911,4	685	670,2	13	376,4	2	501	-	724,7	18	3.183,7	718
Missioni di operatori economici e/o giornalisti, all'estero e in Italia.....	42,1	-	73,3	5	177,9	-	183,3	-	106,3	7	520,9	12
Indagini e prospezioni di mercato.....	-	-	130,3	-	6,5	-	23,7	-	100,5	4,2	269	4,2
Azioni pubblicitarie.....	785,5	-	987,9	-	-	-	-	-	10,5	-	1.783,9	-
Manifestazioni presso G.G.M.M.....	53,5	-	246,9	-	-	-	-	-	30,3	-	330,7	-
Centri affari I.C.E.	820,1	-	1.904	-	-	-	513	-	155	-	3.392,1	-
Altre iniziative	-	-	36	2,5	75,7	-	-	-	85,2	-	196,9	2,5
<b>T O T A L I</b>	<b>2.750,2</b>	<b>685</b>	<b>4.512,1</b>	<b>20,5</b>	<b>967,5</b>	<b>22</b>	<b>1.376,1</b>	<b>175,6</b>	<b>1.314,5</b>	<b>29,2</b>	<b>10.920,4</b>	<b>932,3</b>

ATTIVITA' PROMOZIONALE ALL'INTERNO 1979  
(valori in milioni di lire)

I. C. E.	A L T R I E N T I	
	T O T A L E	
Publicità.....	464	1.154,5
Corsi di specializzazione in commercio estero.....	513	160
Partecipazione a Fiere.....	16	100
altre iniziative.....	86,6	143
<b>T O T A L E</b>	<b>1.079,6</b>	<b>1.557,5</b>

CAPITOLO VIII

MINISTERO DELLA DIFESA

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

a) *Considerazioni generali.* — La tendenza, già rilevata nelle precedenti relazioni, al progressivo ridursi dell'incidenza delle spese del personale rispetto a tutte le altre dell'Amministrazione militare, non ha trovato conferma nel decorso esercizio, nel quale le prime hanno rappresentato il 43,4 per cento della spesa complessiva del Ministero, a fronte della percentuale dell'esercizio precedente (41 per cento) (1).

La variazione in aumento, anche per la sua limitatezza, non consente, almeno per ora, una valutazione del dato come indice di inversione di tendenza, ma potrebbe essere significativa di una fase di stabilizzazione del rapporto fra le due componenti di spesa o, quanto meno, dell'avvenuto conseguimento di uno dei due obiettivi fissati dai piani di ristrutturazione elaborati dal Governo nel 1975, quello della consistenza del personale, in attesa della realizzazione del potenziamento qualitativo e tecnologico del dispositivo di sicurezza militare del Paese.

Che il processo diretto al conseguimento di questo secondo obiettivo sia tutt'altro che concluso, sembra poi dedursi, malgrado alcuni segni di maggiore dinamicità della gestione rilevabili dal consuntivo e meglio evidenziati più oltre, da un lato dal permanere di una cospicua massa di residui (3.024,8 miliardi nel 1979) e specificamente di quelli di stanziamento (877 miliardi) da soli aumentati del 50 per cento, dall'altro dell'aumento relativamente limitato (+ 23,7 per cento) della spesa per acquisto di beni e servizi (2), di poco superiore ai valori del tasso d'inflazione e pressoché corrispondente a quello degli ultimi anni.

---

(1) Nel 1977 l'incidenza era stata del 57 per cento e nel 1976 del 60 per cento.

(2) L'aumento medio generale è stato pari al 38,5 per cento.

Il potenziamento della difesa, collegato essenzialmente alla operatività delle leggi promozionali (3) sembra, del resto, incontrare difficoltà le cui cause vanno in gran parte riferite agli attuali meccanismi che regolano lo svolgimento dell'attività contrattuale. Questo profilo certamente è comune a tutte le Amministrazioni, ma per settori come quello della Difesa, assume rilievo più marcato per l'inadeguatezza dei meccanismi stessi rispetto alle esigenze peculiari che si intendono soddisfare. Nel rinviare sul punto alle più diffuse notazioni contenute nell'apposito paragrafo, basterà aggiungere che nel 1979 l'Amministrazione militare ha assorbito, da sola, oltre il 50 per cento della intera spesa statale per acquisto di beni e servizi di parte corrente (2.964,9 su 5.684,2 miliardi).

Dato rilevante dell'esercizio e che può parimenti ricondursi allo accennato processo di ristrutturazione è l'istituzione presso il Ministero dei trasporti (decreto-legge 24 ottobre 1979, n. 511, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1974, n. 635), del Commissariato per l'assistenza al volo, con il compito di assumere progressivamente la gestione dei servizi di assistenza al traffico aereo civile, che esulano dall'attività istituzionale dell'Aeronautica militare.

b) *Considerazioni sulla gestione.* — La spesa dell'Amministrazione della difesa ha registrato, in termini di impegno, un incremento del 27,9 per cento rispetto al precedente esercizio, leggermente superiore, quindi, a quello dell'intera spesa statale pari al 25 per cento circa. Gli impegni complessivi sono passati infatti da 4.591 miliardi a 5.918,2 miliardi, dei quali 5.830,3 si riferiscono alla parte corrente e 87,9 a quella in conto capitale (4).

L'incremento della spesa per il personale in servizio è stato pari al 33 per cento (11,2 nel 1978), i trasferimenti correnti del 31,2 per cento (14,4 nel 1978) e gli acquisti di beni e servizi del 23,7 per cento (22,9 nel 1978).

Notevole l'incremento delle spese in conto capitale (87,9 miliardi) e, tra queste, delle spese della categoria XI (5), che da sole hanno fatto registrare una percentuale di aumento del 202 per cento, passando dai 21,8 miliardi del 1978 ai 65,9 del 1979.

Su una massa spendibile di 8.315 miliardi i pagamenti dell'esercizio hanno inciso nella misura del 62,5 per cento (61,6 nel 1978). In termini assoluti le erogazioni sono state pari a 5.201 miliardi, dei quali 3.932 sul conto della competenza.

Dalla tabella allegata riguardante lo smaltimento degli stanziamenti di competenza dell'ultimo quinquennio emerge come la gestione

---

(3) Si tratta delle leggi 22 marzo 1975, n. 57; 16 febbraio 1977, n. 38 e 16 giugno 1977, n. 372, rispettivamente riguardanti la Marina, l'Aeronautica e l'Esercito.

(4) È noto che l'assoluta prevalenza delle prime rispetto alle seconde, che è caratteristica peculiare della gestione del Ministero della difesa, è dovuto al criterio adottato in campo internazionale di considerare improduttive le spese militari.

(5) Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato.

presenti un andamento (se, nel complesso, abbastanza costante rispetto a quello, in certo modo discontinuo, dell'intera spesa statale) attestato a livelli inferiori alla norma; in particolare, i residui di nuova formazione (1.959 miliardi pari al 34 per cento degli stanziamenti di competenza) superano di molto la media riferita alla intera spesa statale (21 per cento). I dati, tuttavia, non appaiono significativi di una ridotta dinamicità della gestione, risentendo — come già detto — il settore della difesa in modo più marcato dei fattori condizionanti che derivano dagli attuali meccanismi delle procedure contrattuali. Il comparto degli acquisti di beni e servizi presenta nel 1979 residui pari a 1.723,2 miliardi, pari al 57,9 per cento della spesa prevista.

In tema di rendiconti amministrativi, un cenno a parte deve farsi del procedimento riguardante i cosiddetti « girofondi », che sono un mezzo di trasferimento (o meglio di intercambio) di fondi tra funzionari delegati, da molti anni utilizzato nell'ambito della Amministrazione della marina, ai sensi della legge 3 marzo 1960, n. 169 che, nel predeterminare i capitoli di bilancio sui quali può operare il procedimento, prevede l'obbligo di dare comunicazione alla Corte dei girofondi disposti.

Di tale mezzo di trasferimento si avvalgono anche le altre due forze armate sulla base di disposizioni a livello regolamentare (articolo 488 del regio decreto 10 febbraio 1927, n. 443, per l'Esercito, e articolo 54 del regio decreto 22 marzo 1934, n. 882, per l'Aeronautica) dove, tuttavia, non sono previsti gli adempimenti appena cennati. Appare evidente l'esigenza di uniformare nell'ambito di tutte le forze armate i criteri di applicazione del sistema, soprattutto in considerazione del fatto che la conoscenza dei movimenti di fondo tra i funzionari delegati costituisce, per la Corte, presupposto indispensabile per determinare la esatta situazione dei funzionari medesimi.

Quanto alla rendicontazione delle spese all'estero perdura la situazione di generalizzato ritardo, già altre volte evidenziata, sulla quale la Corte ha soffermato la sua attenzione al fine di eliminare o, quanto meno, ridurre la consistenza del fenomeno. Sulle iniziative in concreto intraprese dall'Amministrazione per conseguire tali obiettivi sarà possibile riferire nella prossima relazione.

## 2. — *Gestioni fuori bilancio.*

Sono pervenuti alla Corte nel 1979, e sono ancora in esame, i rendiconti delle gestioni relative ad attività ricreative ed assistenziali del Ministero della difesa per il 1979. Anche per detto anno tali gestioni sono state autorizzate dalla legge di approvazione di bilancio, la quale le ha espressamente assoggettate alla disciplina prevista dall'articolo 9 della legge 25 novembre 1971, n. 1041.

Non diverso criterio è stato adottato per il 1979 (articolo 140, secondo comma, della legge di approvazione del bilancio per l'eser-

MINISTERO DELLA DIFESA  
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979  
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
	1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
<b>TOTALE GEN.</b>											
1975	2.796.116	67,80	5,46	1,70	0,90	2.584.985	92,45	163.556	5,85	47.475	1,70
1976	3.264.709	67,13	17,13	6,49	2,24	3.036.113	93,00	177.888	5,45	50.708	1,55
1977	3.953.967	68,73	68,73	13,51	6,46	4.507.283	88,70	423.271	10,70	23.413	0,59
1978	4.657.204			65,84	19,52	3.975.474	85,36	644.920	13,85	36.809	0,79
1979	5.960.387				65,98	3.932.388	65,98	1.986.302	33,33	41.697	0,70
<b>TITOLO 1</b>											
1975	2.736.510	69,14	5,44	1,59	0,59	2.555.482	93,36	133.644	4,88	47.385	1,73
1976	3.235.836	57,48	17,16	6,51	2,21	3.020.783	93,35	164.348	5,08	50.706	1,57
1977	3.899.920		69,60	13,58	6,50	3.497.370	89,68	379.340	9,73	23.209	0,60
1978	4.618.436			66,34	19,64	3.970.874	85,98	610.752	13,27	36.809	0,80
1979	5.872.403				66,91	3.929.244	66,91	1.901.462	32,38	41.697	0,71
<b>TITOLO 2</b>											
1975	59.606	6,27	14,72	6,94	14,80	29.503	49,50	30.012	50,35	90	0,15
1976	28.872	28,00	14,68	4,17	6,24	15.330	53,10	13.540	46,90	7	0,01
1977	54.047		5,12	8,50	3,72	9.912	18,34	43.930	81,28	204	0,38
1978	38.768			7,05	4,81	4.600	11,87	34.168	88,13	0	0,00
1979	87.984				3,57	3.144	3,57	84.840	96,43	0	0,00

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

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

cizio 1979); dette gestioni risultano comprese nell'apposito elenco allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 468 del 1978.

È noto che in passato varie iniziative legislative sono state assunte per dare organica disciplina alle gestioni accennate. Ora, se è vero che per il caducamento delle iniziative per cessazione della legislatura si è ritenuto di poter fare ricorso alla conferma annuale delle gestioni in sede di legge di approvazione del bilancio, è di tutta evidenza la necessità di dare alla materia un confacente assetto normativo che tenga anche conto della peculiare tipologia delle varie gestioni.

Quanto alle altre gestioni fuori bilancio, il notevolissimo numero dei rendiconti riguardanti la gestione delle spese contrattuali (cessata per effetto della legge 27 dicembre 1975, n. 790) non ha consentito di giungere nel 1979 a una completa definizione.

Come già riferito nella relazione del 1977, è definitivamente chiusa la gestione fuori bilancio riguardante i compensi ai medici militari per visite mediche fiscali, la cui cessazione era stata disposta dalla legge 27 ottobre 1973, n. 628. Rendiconti dell'Ospedale militare di Roma, relativi a periodi successivi alla cessazione della gestione, sono pervenuti alla Corte che li ha restituiti chiedendo formale assicurazione circa l'insussistenza di giacenze e circa l'avvenuto versamento in entrate delle somme riscosse.

La gestione riguardante la rivista *Il Carabiniere*, inclusa inizialmente nel novero di quelle non autorizzate e, pertanto, da ricondurre in bilancio, ha trovato un diverso assetto, in quanto lo statuto della fondazione « Ente editoriale Arma dei carabinieri » (cui è stata riconosciuta personalità giuridica con il decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 1975) prevede la rivista stessa come oggetto primario dell'attività della fondazione.

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

a) *Organizzazione dei servizi.* — Come già osservato nelle precedenti relazioni, più avvertita è l'esigenza di una completa revisione dell'ordinamento delle forze armate, che valga a stabilire con esattezza, anche ai fini di una più efficiente organizzazione operativa, gli organi di comando e di direzione centrali e periferici.

Infatti, i vecchi ordinamenti delle singole forze armate (legge 9 maggio 1940, n. 368, per l'Esercito; legge 8 luglio 1926, n. 1178, per la Marina; regio decreto-legge 22 febbraio 1937, n. 220, per l'Aeronautica) risultano modificati, nel tempo, in più parti senza il necessario riferimento ad un quadro di insieme coordinato e coerente.

Si rende, inoltre, necessaria la costituzione delle direzioni di amministrazione per gli enti della Marina e dell'Aeronautica, al fine di rendere operante, nell'ambito dell'organizzazione periferica, il nuovo regolamento di amministrazione e contabilità nonché quello



per gli stabilimenti ed arsenali militari a carattere industriale (decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1976, n. 1076 e n. 1077).

Nel decorso esercizio è stato dato l'avvio a un più razionale assetto degli uffici centrali del Ministero della difesa: infatti, su 121 divisioni amministrative riservate ad ufficiali di grado non inferiore a colonnello soltanto 31, alla data del 31 dicembre 1979, risultavano ancora prive di titolari (6).

Resta, peraltro, da risolvere il problema, più generale, del riordinamento delle specifiche sfere di competenza riservate alle divisioni, onde conferire ad esse « competenze per distinti rami di attività concernenti materie e compiti omogenei » giusta le indicazioni contenute nell'articolo 1, n. 3, della legge 28 ottobre 1970, n. 775.

Siffatta opera di revisione potrebbe, oltre tutto, determinare un accorpamento delle attuali strutture burocratiche e risolversi, per il personale militare che opera in regime di « numero chiuso » al livello dirigenziale, in un più ridotto impiego di colonnelli in funzione di carattere amministrativo, a tutto vantaggio dell'assolvimento di altri compiti istituzionali.

b) *Personale militare.* — Premesso che, per quanto riguarda gli ufficiali in servizio permanente effettivo, due delle principali finalità (riduzione di quadri e contenimento delle promozioni aggiuntive) della legge n. 804 del 1973 si possono ritenere ormai raggiunte, qualche considerazione d'ordine generale va fatta, anzitutto, per gli ufficiali che si trovano nella posizione di « a disposizione ».

È noto che l'articolo 1 della legge 10 dicembre 1973, n. 804, nel sopprimere la promozione nello stato di « a disposizione » per gli ufficiali facenti parte della dirigenza, ha fatto salve le promozioni previste dai successivi articoli 4, 5 e 6, per effetto delle quali, qualora nel grado di colonnello non si raggiunga il numero massimo stabilito dall'articolo 3, i rimanenti posti vengono colmati promuovendo, mediante una nuova forma di avanzamento « a scelta » nella « a disposizione », i tenenti colonnelli che siano stati collocati in tale posizione in base all'articolo 48 della legge di avanzamento o perché siano stati valutati (articolo 6) almeno tre volte senza utile risultato.

Le promozioni a colonnello nella « a disposizione », effettuate nel 1979, ai sensi delle norme sopra richiamate, sono state: n. 11 per l'Esercito, n. 5 per la Marina e n. 7 per l'Aeronautica.

A parte queste promozioni, che rientrano ormai nella fisiologia del sistema, vanno aggiunte quelle previste dalle particolari norme di favore a carattere transitorio, di cui all'articolo 16 della legge 10 dicembre 1973, n. 804, ed all'articolo 22 della legge 5 maggio 1976, n. 187.

---

(6) Al 31 dicembre 1978, invece, erano 82.

Tali norme, che hanno consentito fin dal 1974 (7) massicce promozioni di ufficiali nella « a disposizione », hanno tuttavia esaurito, in massima parte, il loro effetto con la data del 31 marzo 1979, continuando ad applicarsi limitatamente ai casi concernenti gli ufficiali che alla stessa data non hanno potuto beneficiare della promozione prevista dalle norme in parola.

In dipendenza di ciò, gli ufficiali promossi a seguito di tali norme, ancora in servizio alla predetta data del 31 marzo 1979, sono stati collocati, a domanda, in posizione ausiliaria (articolo 17, comma quinto, della legge n. 804) ovvero in aspettativa per riduzione di quadri (articolo 17, comma secondo) (8). Tuttavia, molti ufficiali collocati in aspettativa per riduzione di quadri hanno potuto fruire delle disposizioni contenute nella legge 19 febbraio 1979, n. 52 che, nel convertire in legge il decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 814, ha consentito il loro richiamo in servizio, a domanda, nell'intento

---

(7) Promozioni nell'« a disposizione » disposte ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 804 del 1973:

*Esercito:*

— da tenente colonnello a colonnello: n. 235 (nel 1974), n. 163 (nel 1975), n. 117 (nel 1976), n. 190 (nel 1977), n. 19 (nel 1978); totale n. 724.

— da colonnello a generale (di brigata, di divisione o di corpo d'armata): n. 246 (nel 1974), n. 110 (nel 1975), n. 55 (nel 1976), n. 97 (nel 1977); totale n. 508.

*Marina:*

— da capitano di fregata a capitano di vascello: n. 3 (nel 1975);

— da capitano di vascello a contrammiraglio, ammiraglio di divisione o ammiraglio di squadra: n. 10 (nel 1974), n. 44 (nel 1975), n. 26 (nel 1976), n. 28 (nel 1977), n. 15 (nel 1978); totale n. 123.

*Aeronautica:*

— da tenente colonnello a colonnello: n. 2 (nel 1975), n. 5 (nel 1976), n. 3 (nel 1978); totale n. 10;

— da colonnello a generale (di brigata, di divisione o di corpo d'armata): n. 28 (nel 1974), n. 24 (nel 1975), n. 8 (nel 1976), n. 5 (nel 1977), n. 12 (nel 1978); totale n. 77.

Le ultime promozioni, verificatesi nell'anno 1979, a quasi totale esaurimento degli effetti derivanti dall'articolo 16 della citata legge n. 804, sono state:

— per l'Esercito, n. 3 da colonnello a generale di brigata;

— per la Marina, n. 8 da capitano di fregata a contrammiraglio;

— per l'Aeronautica, n. 7 da colonnello a generale di brigata.

Promozioni nell'« a disposizione » a grado di colonnello, disposte ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 1976, n. 187:

n. 436 (nel 1976, n. 424 (nel 1977) e n. 36 (nel 1978); totale n. 896.

Le ultime promozioni verificatesi nell'anno 1979, tenuto conto della proroga disposta al 31 marzo 1979 dal decreto-legge n. 814 del 1978, hanno riguardato 4 ufficiali della Marina.

Complessivamente è da rilevare che, in virtù delle due disposizioni sopra menzionate, sono stati promossi nell'« a disposizione » n. 2.363 ufficiali ai gradi o nei gradi della dirigenza militare, nel corso degli anni dal 1974 al 1979.

(8) Alla data del 31 marzo 1979 risultano essere stati collocati in aspettativa per riduzione di quadri (articolo 17, comma secondo):

— Esercito, n. 42 ufficiali generali e n. 329 colonnelli;

— Marina, n. 12 ufficiali ammiragli e n. 10 capitani di vascello;

— Aeronautica, n. 12 ufficiali generali e n. 31 colonnelli.

di assicurare la necessaria continuità all'efficienza delle forze armate, riducendo gli effetti negativi derivanti dalla prevedibile contemporanea cessazione dal servizio di un cospicuo numero di ufficiali.

Sono stati, pertanto, complessivamente richiamati in servizio, con il 1° aprile 1979, riacquistando la posizione di « a disposizione », n. 294 ufficiali (Esercito: 22 ufficiali generali e 226 colonnelli; Marina: 7 ufficiali ammiragli e 8 capitani di vascello; Aeronautica: 9 ufficiali generali e 22 colonnelli).

Dalla situazione dei ruoli al 31 dicembre 1979 degli ufficiali del servizio permanente, possono trarsi queste valutazioni di carattere generale:

a) che essi in nessun caso superano il numero massimo previsto, per la dirigenza militare, dall'articolo 3 della legge n. 804 del 1973;

b) che gli ufficiali in servizio permanente effettivo superano, in diversi gradi (non inferiori comunque a quello di tenente colonnello) e ruoli, il numero dei posti stabilito dall'organico, ma tali eccedenze sono tutte riconducibili a leggi particolari o a posizioni soprannumerarie previste dalle varie disposizioni in vigore;

c) che gli ufficiali « a disposizione », nei gradi facenti parte della dirigenza militare, i quali in molti casi erano in passato in numero superiore a quelli in servizio permanente effettivo, alla data 31 marzo 1979, si sono notevolmente ridotti, per effetto dell'articolo 17, secondo comma e quinto comma, della legge n. 804;

d) che, nella generalità dei casi, fino al grado di maggiore, il numero degli ufficiali in servizio permanente effettivo - considerata anche la scarsissima incidenza per detti gradi della posizione di « a disposizione » - tende a coincidere con l'organico, salvo alcune sensibili deficienze per i ruoli tecnici.

Nel sistema di avanzamento degli ufficiali delle tre forze armate è frequente il ricorso a promozioni aggiuntive rispetto a quelle annualmente previste dalle tabelle, in dipendenza delle vacanze determinatesi per collocamenti in soprannumero (articolo 44, lettera d), e 46 della legge n. 1137 del 1955).

Va rammentato, peraltro, che, nonostante le numerose modifiche subite dalla legge n. 804 del 1973, è rimasto fermo l'obbligo, sancito dall'articolo 2, di contenere, quanto agli ufficiali facenti parte della dirigenza militare, il numero delle promozioni extra tabellari.

Secondo la citata norma, tali promozioni aggiuntive sono consentite soltanto nell'ipotesi che nel corrispondente grado non vi siano ufficiali in eccedenza all'organico ovvero ufficiali in posizione soprannumeraria ex articolo 48 della legge di avanzamento o ex articolo 29 della legge di Stato.

Per quanto riguarda in particolare l'Esercito e la Marina, pur riscontrandosi, in alcuni casi, un aumento dei collocamenti in soprannumero per esigenze d'impiego presso Enti, comandi o unità internazionali, non si è avuta una corrispondente incidenza sulle promozioni aggiuntive data la presenza, nei relativi ruoli, di soprannumeri, in base all'articolo 48 della legge di avanzamento o di eccedenze che non hanno consentito, per effetto del citato articolo 2 della legge n. 804, di colmare con promozioni le vacanze determinate dai soprannumeri ex articolo 192 della legge di avanzamento. Per quanto concerne l'Aeronautica, i soprannumeri stessi hanno determinato soltanto 3 promozioni aggiuntive nei gradi di generali di divisione.

Più numerose sono state le promozioni aggiuntive effettuate per ripianare le vacanze determinatesi a seguito del trasferimento del personale militare al SISMI (Servizio per le informazioni e la sicurezza militare) ai sensi dell'articolo 7 della legge 24 ottobre 1978, n. 801 e delle successive norme di esecuzione.

L'Amministrazione ha provveduto a modificare l'originaria ripartizione dei contingenti relativi ai ruoli degli ufficiali facenti parte della dirigenza (articolo 3 della legge n. 804 del 1973). Le variazioni (sono stati emanati 8 provvedimenti di modifica), pur se formalmente legittime, portano a considerare, in una valutazione globale, che a tale meccanismo possa concretamente farsi ricorso solo in presenza di eccezionali e obiettive esigenze, anche per non scalfire il principio di certezza delle pregresse situazioni giuridiche (9).

La situazione organica dei ruoli tecnici degli ufficiali (in particolare, del personale sanitario) continua ad essere deficitaria: infatti, a fronte di n. 2.966 posti complessivi in organico, risultano scoperti, a tutto il 1979, ben 1.286 posti. Va notato che le deficienze si verificano, particolarmente, nei gradi intermedi di capitano, maggiore e anche di tenente colonnello, segno che gli ufficiali abbandonano il servizio proprio negli anni in cui hanno raggiunto la più alta specializzazione nei vari settori (pilotaggio, ingegneria elettronica, ecc.). Questo fenomeno merita attenta considerazione perché è noto che l'Amministrazione militare sostiene notevoli spese per la formazione dei propri quadri tecnici, che poi vengono decurtati, in particolare nei gradi intermedi, dalla concorrenza dell'industria interna o estera che offre più elevate remunerazioni.

Per converso si è riscontrata una maggiore partecipazione di candidati ai concorsi di ammissione alle Accademie militari di ciascuna forza armata.

---

(9) Tale è il caso degli incarichi pluriennali di notevole importanza presso organismi internazionali che vengano affidati ad ufficiali dei quali sia prevedibile il collocamento in aspettativa per riduzione dei quadri; il loro trattenimento in servizio permanente, mediante ricorso alla variazione del contingente massimo dei rispettivi ruoli, sembra mal conciliarsi con la logica del sistema normativo e, soprattutto, con l'articolo 7 della citata legge n. 804, che tassativamente enumera gli incarichi (Capo di stato maggiore della difesa o di forza armata, Segretario generale del Ministero difesa) per i quali deve escludersi il provvedimento di collocamento in aspettativa per riduzione dei quadri.

Per la categoria dei sottufficiali restano valide le osservazioni in precedenza formulate, riguardanti, in particolare, la necessità di una riconsiderazione dello stato giuridico (legge 21 luglio 1954, n. 599) ormai in gran parte superato per effetto di numerose disposizioni e tale da richiedere un omogeneo riordinamento.

La situazione organica dei sottufficiali si presenta ancora deficitaria (ad eccezione dell'arma dei carabinieri) con particolare riguardo al ruolo naviganti dell'Aeronautica.

Va da ultimo rilevato, per il suo rilievo in tema di stato giuridico e di avanzamento del personale militare, che la Sezione del controllo ha ritenuto applicabile a tutto il personale militare la norma contenuta nell'articolo 26, terzo comma, della legge 5 maggio 1976, n. 187, secondo cui « il tempo trascorso in aspettativa per infermità non comporta alcuna detrazione di anzianità » (10). In sostanza il principio affermato è valso a ricondurre l'aspettativa per infermità non dipendente da causa di servizio nell'ambito delle situazioni giuridiche improduttive di pregiudizio a carico dell'interessato, ai fini della prosecuzione della carriera. Ciò comporta la soppressione, nel caso di aspettative per infermità non dipendente da causa di servizio, di ogni detrazione di anzianità e nello stesso tempo, la reintegrazione di anzianità nel nuovo grado, nel caso di promozione tardiva dovuta a motivi di salute.

c) *Personale civile.* — Risulta attuata dall'Amministrazione, nel corso del 1979, la disciplina contenuta nella legge 30 settembre 1978, n. 583, relativa alla promozione per scrutinio per merito comparativo alla qualifica di primo dirigente, superandosi in tempi brevi, tutta una serie di complessi problemi interpretativi sulla effettiva portata della legge. Sono state così effettuate ben 59 promozioni nell'indicata qualifica, evitandosi di dovere ancora fare ricorso, in molti casi, alla preposizione a più divisioni di alcuni primi dirigenti.

Sono stati indetti due concorsi per complessivi 102 posti a consigliere nel ruolo del personale amministrativo, sbloccandosi, anche qui, una situazione d'incertezza interpretativa delle norme concernenti la consistenza delle dotazioni organiche e, in particolare, l'accesso ai pubblici impieghi.

Del pari è stato possibile, nel corso del 1979, bandire il primo concorso a 22 posti di segretario contabile nel ruolo della carriera di concetto dei segretari contabili della Difesa, essendo venute meno le condizioni ostative, poste dal decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1972, n. 319, che subordinavano l'utilizzazione dei posti conferibili ai soprannumeri derivanti dagli inquadramenti del personale delle corrispondenti carriere speciali preesistenti nella carriera direttiva ed alle unità effettivamente esistenti nel rispettivo ruolo di concetto ad esaurimento.

---

(10) Sezione del controllo, 4 ottobre 1979, n. 997. Tale trattamento era prima riservato (articoli 32 e 49 della legge 12 novembre 1955, n. 1137) soltanto agli ufficiali promossi tardivamente per motivi di salute dipendenti da causa di servizio.

La immissione nei ruoli del personale civile del Ministero della difesa — che, com'è noto, non è stato interessato da alcun trasferimento di funzioni, ma, all'inverso, ha visto accrescersi il complesso delle proprie incombenze principalmente per effetto delle « leggi promozionali » — dei vincitori dei suindicati concorsi è destinato ad alleviare solo in modesta misura la drastica riduzione degli organici che, già nel corso del 1980, si prevede subiranno, nel loro complesso, un decremento (11) all'incirca del 40 per cento rispetto alle dotazioni originarie, sia per gli effetti prodotti dalla legge 24 maggio 1970, n. 336, sia per l'accentuarsi, di recente, del fenomeno delle dimissioni volontarie, sia ancora per il verificarsi delle vacanze dovute ad altre cause.

Per quanto attiene, infine, alla situazione del personale assunto a contratto, è da rilevare che presso il Centro applicazioni militari energia nucleare (C.A.M.E.N.) prestano servizio con contratto a scadenza triennale programmatori ricercatori (rispettivamente 25 e 30) entro i limiti stabiliti dalla legge 29 settembre 1962, n. 1483. Nel corso del 1979 sono stati disposti 12 rinnovi contrattuali per i primi e 13 per i secondi.

Sono stati inoltre stipulati, ai sensi della legge 27 dicembre 1973, n. 838, 47 contratti (di cui 9 nuovi e 38 rinnovati) per l'assunzione di personale locale, in possesso della cittadinanza italiana o, in alcuni casi, anche di quella straniera, da utilizzare per le esigenze degli addetti militari all'estero.

Nel 1979 è stato conferito 1. incarico ex articolo 380 del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3 (quale risulta sostituito dell'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970) ed estraneo all'Amministrazione per un « concorso allo studio relativo alla elaborazione delle predisposizioni amministrative connesse con la applicazione — nell'ambito della Marina militare — del Regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica ».

d) *Personale operaio* — Si è ancora accentuato, nel decorso anno, il divario fra la consistenza degli organici (52.373 posti) e quella effettiva (28.848 unità), già segnalato nelle precedenti relazioni (12).

---

(11) Nel ruolo della carriera esecutiva del personale d'ordine, ad esempio, è praticamente scomparsa, per effetto della legge n. 336 del 1970, la qualifica iniziale. L'Amministrazione, per ovviare alle diverse carenze, ha provveduto all'inserimento nei relativi ruoli dei vincitori di concorsi per l'accesso alla qualifica di coadiutore principale, banditi ai sensi dell'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077, nonché di sottufficiali o ex volontari passati all'impiego civile, accelerando al massimo la definizione delle relative procedure.

(12) La consistenza organica effettiva ha segnato, negli ultimi anni, questa curva discendente: 37.318 unità nel 1975; 34.488 nel 1976; 33.891 nel 1977 e 31.271 unità nel 1978.

Essendosi ormai raggiunto il culmine di tale linea tendenziale, pur se numerose altre deficienze organiche sono previste con l'esaurirsi dei contingenti dei dipendenti ex combattenti, è da ritenere che con le massicce assunzioni di allievi operai, di cui sopra è cenno, si debba finalmente ristabilire quell'equilibrio che da più anni è andato progressivamente alterandosi.

Nell'intento di porre un qualche argine a tale fenomeno, la Amministrazione, nel corso del 1979, ha disposto lo svolgimento delle prove di concorso per l'assunzione di 1.861 nuovi operai (decreto ministeriale in data 2 novembre 1978), dopo avere esplicitato i numerosi e complessi adempimenti di legge (esame di oltre 36.000 domande, predisposizione delle prove distinte per categorie e qualifiche di mestiere, formazione delle commissioni giudicatrici, ecc.).

Ha avuto inoltre inizio, presso i diversi Enti didattici, il primo gruppo degli speciali corsi per allievi operai della Amministrazione della difesa, istituiti ai sensi dell'articolo 25 del decreto-legge 6 luglio 1978, n. 351, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 1978, n. 479, al fine di agevolare l'incremento dell'occupazione giovanile.

Tali corsi, per complessivi 5.199 posti, sono articolati, secondo la previsione legislativa, sui due livelli, distinti per categorie (qualificati e comuni) e per durata (un anno ed un semestre, rispettivamente).

Con altro provvedimento in data 28 dicembre 1979, l'Amministrazione ha disposto l'istituzione di un secondo gruppo di corsi speciali per allievi operai, per complessivi 4.865 posti, il cui inizio è programmato per l'anno corrente.

Per quanto, infine, attiene alle assunzioni obbligatorie, di cui alla legge 2 aprile 1968, n. 482, l'Amministrazione ha proceduto, introducendo un nuovo sistema, alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* (n. 90 del 31 marzo 1979) di « notificazioni di disponibilità » di posti operai, che però, al 31 dicembre 1979, risultano conferiti in numero molto esiguo.

e) *Trattamento economico* — In materia di concessione dell'equo indennizzo al personale militare, oltre 6.300 sono i provvedimenti pervenuti alla Corte nel decorso esercizio (circa 5.000 nel 1978 e nel 1977; 2.500 nel 1976 e 490 nel 1975) con un onere globale di 6,1 miliardi (6,6 nel 1978).

Un decremento si avverte nella concessione dell'equo indennizzo al personale civile del Ministero (420 provvedimenti a fronte dei 561 del 1978). L'onere per tale personale è stato di 557,6 milioni (617,7 nel 1978).

Nel richiamare le osservazioni contenute nelle precedenti relazioni in tema di equo indennizzo, può aggiungersi che andrebbe riconsiderato se risponde effettivamente a criteri di razionalità la speciale procedura, vigente per i dipendenti militari e civili del Ministero della difesa, secondo la quale non è prevista l'emanazione del decreto ministeriale che riconosce la dipendenza della menomazione dell'integrità fisica da causa di servizio, atteso che per gli stessi tiene luogo del decreto suddetto la determinazione di dipendenza affermata dalle commissioni mediche ospedaliere, a termini del regolamento 15 aprile 1928, n. 1024.

La raggiunta parificazione del trattamento giuridico ed economico di tutto il personale statale (ivi inclusi gli impiegati ed operai della Difesa) nonché la sostanziale equiparazione del personale militare (tranne in settori del tutto atipici e particolari) al restante

personale dipendente dello Stato, rendono non giustificata la segnalata procedura.

Quanto all'attività istituzionale si fa rinvio alle precedenti relazioni. Nel 1979 l'Amministrazione ha erogato contributi in favore di circoli, mense, enti culturali ed assistenziali interessanti le forze armate; ha concesso rette a favore di istituti per orfani di militari; ha concesso sussidi alle famiglie bisognose dei militari deceduti in servizio.

Come negli anni precedenti, il personale civile è stato autorizzato ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali di orario e di spesa. Le autorizzazioni hanno riguardato 19.819 impiegati e 23.940 operai; le somme complessivamente erogate ammontano a miliardi 18,5, con un incremento, rispetto al precedente esercizio, di oltre 4 miliardi.

Cenno infine va fatto degli interventi previsti dalla legge 18 agosto 1978, n. 497, al fine di attuare nel decennio 1978-1988 un programma di costruzioni di alloggi di servizio di tipo economico, da destinare ai dipendenti dell'Amministrazione. Nel corso del 1979 sono stati definiti due provvedimenti concernenti l'acquisto in Ciampino di 15 palazzine per complessivi 196 alloggi al prezzo di lire 8.193.974.000, e l'acquisto in Rimini di un immobile residenziale composto di 18 alloggi al prezzo di lire 910.000.000.

Detti provvedimenti si muovono nell'ambito di un programma che, partendo da una visione globale, tiene conto delle esigenze da soddisfare e delle possibilità di realizzazione. Il fatto, poi, che gli immobili siano stati acquistati in tempi brevi dimostra che la legge, conferendo all'Amministrazione di operare direttamente, con l'ausilio degli organi tecnici propri, ha reso più agile la procedura di acquisto. Infatti le funzioni consultive risultano affidate esclusivamente ad un comitato tecnico amministrativo costituito in seno all'Amministrazione stessa, sulla base della esperienza dei comitati previsti dalle leggi di ammodernamento delle tre forze armate.

#### 4. — *Attività contrattuale.*

Dell'esigenza di riconsiderare la congruità degli attuali meccanismi che regolano l'attività contrattuale dell'Amministrazione militare si è già fatto cenno nel primo paragrafo. La Corte si è occupata diffusamente del problema nelle precedenti relazioni e le osservazioni ivi contenute vanno qui confermate. Alcune iniziative, intese a migliorare il sistema procedimentale, sono state adottate in sede di legge approvativa del bilancio (13); ma in disparte altre conside-

---

(13) Tale è il caso della norma che nei decorsi esercizi ha reso applicabile a determinate spese il regime previsto dall'articolo 36 della legge di contabilità generale dello Stato nonché della disposizione (articolo 66, terzo comma) inserita nella legge di bilancio 1980 che consente di acquisire il parere dei Comitati previsto dalle leggi promozionali delle tre forze armate a tutti i casi di acquisto di materiali e di infrastrutture che siano complementari, strumentali o sussidiari alla realizzazione dei programmi di ammodernamento dei mezzi.



razioni, è da rilevare come esse si rivelino nel complesso inadeguate in quanto apprestano soluzioni episodiche e limitate alla periodicità annuale del bilancio, mentre si palesano necessarie riforme permanenti e riferibili a tutta l'attività contrattuale.

Passando a considerazioni particolari, va segnalata l'esigenza di rivedere l'attuale disciplina dei pareri, non sembrando razionale che rispetto a fattispecie aventi identici elementi, soggettivi ed oggettivi, si ricorra al parere di organi consultivi diversi (Consiglio di Stato e Consiglio superiore delle forze armate da un lato, ovvero, Comitati istituiti dalle tre leggi promozionali dall'altro) a seconda del capitolo di bilancio su cui grava la spesa.

Potrebbe valutarsi in questo quadro la convenienza di dar vita - attraverso una riforma del Consiglio superiore delle forze armate - ad uno speciale organo consultivo che esprima parere su tutti i progetti di contratto della Difesa, che superando un determinato importo, assicurano, con la necessaria rapidità, un approfondito esame dei contratti, sotto i profili tecnico-militare, della convenienza e regolarità amministrativa, e della legalità delle singole clausole.

Altra notazione riguarda l'opportunità di aggiornare gli attuali limiti di somma per l'approvazione di contratti da parte dei comandanti militari territoriali, sensibilmente inferiori a quelli previsti per i dirigenti generali (14).

Da notare, poi, che i notevoli ritardi che usualmente si riscontrano nella conclusione delle procedure contrattuali - oltre che alle complesse ed antiquate procedure, improntate ad un eccessivo garantismo formale anziché ad un soddisfacente risultato economico - sono dovuti anche, in taluni casi, ad una scarsa efficienza operativa ed organizzativa propria dell'Amministrazione; ciò che, in ultima analisi, si risolve in un aggravio finanziario per il committente su cui le imprese finiscono per far ricadere i maggiori costi.

Spesse volte il decorso del tempo ha fatto scadere la validità dell'offerta più vantaggiosa per l'Amministrazione, con la conseguenza o di accettare una nuova offerta più onerosa da parte della ditta aggiudicataria ovvero di dover ripetere la gara, andando incontro, anche in questa ipotesi, ad una maggiore spesa.

Il fattore « tempo », legato, come si è detto, alla maggiore speditezza dell'azione amministrativa, assume perciò un rilievo fondamentale non solo al momento della determinazione del prezzo del contratto, ma anche in riferimento alle successive fasi dell'*iter* procedimentale.

La revisione dei prezzi contrattuali che, in una fase economica come quella attuale, caratterizzata da costi fortemente crescenti, incide sempre più in modo oneroso a carico dell'Erario, è in stretta relazione con « i tempi » delle procedure. È di tutta evidenza, infatti,

---

(14) Le attuali competenze dei comandanti militari territoriali ad approvare contratti sono, infatti, esercitate nei ristretti limiti di 240, 120 e 60 milioni, a seconda che la stipulazione avvenga, rispettivamente, per asta pubblica, licitazione privata (o appalto concorso) a trattativa privata, mentre, com'è noto, i limiti di somma entro cui può esercitarsi la competenza dei dirigenti generali sono attualmente di 600 e 300 milioni.

che i costi revisionali sono più contenuti quanto più brevi sono i tempi intercorrenti fra l'offerta delle imprese e l'esecuzione del contratto.

Accade, invece, a causa delle complessità delle vigenti procedure, specialmente quando si tratta di realizzazioni impegnative per la novità e complessità dei rapporti da istaurare, che molti contratti vengano stipulati o addirittura approvati quando già da diverso tempo è operante la clausola di revisione del prezzo il cui inizio decorre dalla data dell'offerta o da quella successiva di concordamento del prezzo stesso.

In materia revisionale dei prezzi contrattuali è ancora da far cenno all'incidenza che su di essa può avere l'abbuono per esonero della cauzione o per accettazione della fidejussione. Poiché tale abbuono deve essere subordinato, in conformità al disposto dell'articolo 54, comma nono, del regolamento di contabilità generale dello Stato ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione, l'Amministrazione militare, a seguito di rilievi istruttori della Corte, usa inserire apposita clausola idonea ad evidenziare che l'abbuono debba concretizzarsi in un miglioramento percentuale su tutte le possibili variazioni quantitative e di prezzo che intervengano nel corso di esecuzione del contratto e, quindi, anche su quelle determinate dalla revisione dei prezzi.

Sempre con riferimento alla materia revisionale sarebbe pure da valutare l'opportunità di estendere ai contratti di forniture la norma di cui all'articolo unico della legge 21 dicembre 1974, n. 700, concernente la revisione dei prezzi contrattuali degli appalti delle opere pubbliche che, nel disciplinare la materia degli acconti, consente di utilizzare, senza necessità di provvedimenti specifici, la somma impegnata in sede di approvazione del contratto per l'esecuzione dei lavori e prevede che i controlli siano effettuati a consuntivo all'atto della corresponsione del saldo revisionale.

Passando a notazioni più specifiche è da rilevare che nel settore della motorizzazione e dei combustibili, con particolare riguardo ai combustibili per aerei prodotti esclusivamente per la Difesa, molte licitazioni private per la provvista di carburante sono andate deserte, anche se si trattava di forniture per importi rilevanti, per cui l'Amministrazione è stata costretta a ricorrere alla trattativa privata. Il fenomeno della diserzione delle gare viene giustificato dalle società petrolifere con l'impossibilità di sopportare i considerevoli oneri connessi con la stipulazione dei contratti ad evidenza pubblica, i quali non verrebbero coperti dai prezzi indicati quali limiti massimi nelle schede segrete e nei bandi di gara. In particolare si lamenta l'onerosità dei depositi cauzionali e soprattutto dei tempi tecnici impiegati dall'Amministrazione per provvedere al pagamento dei corrispettivi.

## CAPITOLO IX

### MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

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

L'accrescersi degli impegni dell'Italia in campo internazionale e comunitario (1), anche per una più moderna impostazione della politica dell'emigrazione, non si è riflesso nell'anno 1979 sui dati di bilancio del Ministero degli affari esteri; anzi, l'incidenza della spesa ministeriale su quella globale dello Stato è diminuita dallo 0,43 per cento allo 0,36 per cento.

Nel corso dell'esercizio, la gestione finanziaria dell'Amministrazione non ha subito sensibili variazioni nelle linee di impostazione rispetto a quelle dell'anno precedente.

Sotto il profilo organizzativo, è da segnalare l'avvenuta trasformazione del « Servizio per la cooperazione tecnica » in « Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo », equiparato ad una Direzione generale, ma con autonomia amministrativa e contabile (su cui si tornerà più diffusamente nei successivi paragrafi), per effetto dell'entrata in vigore (1° marzo) della legge n. 38 del 1979.

Nel corso dell'esercizio sono intervenute consistenti variazioni rispetto alle iniziali previsioni di spesa, per maggiori stanziamenti sui capitoli già esistenti o per la istituzione di nuovi, sicché la dotazione di competenza del Ministero è passata da 333,2 miliardi a 385,8 miliardi, con un incremento del 15,8 per cento (2).

Sulle anzidette disponibilità sono stati assunti impegni, a fine esercizio, per 383,3 miliardi, pari a 99,3 per cento delle previsioni,

---

(1) Si ricorda che, nel corso del 1979, il Ministero degli affari esteri ha curato, fra l'altro, i delicati aspetti organizzativi connessi all'espressione del voto, da parte dei connazionali residenti nei Paesi della Comunità economica europea, per l'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo (articoli 25-40 della legge 24 gennaio 1979 n. 18).

(2) Nel 1978 gli stanziamenti definitivi erano stati di 366,8 miliardi. L'incremento di disponibilità di bilancio rispetto al precedente esercizio è stato quindi del 5,2 per cento.

con una lievitazione di spesa rispetto all'anno precedente del 6 per cento (3).

Del complesso degli impegni assunti sulla competenza, l'85,5 per cento, pari a 327,8 miliardi, si riferisce alla parte corrente, mentre il 14,5 per cento, pari a 55,5 miliardi, attiene alla parte in conto capitale; la situazione si presenta non dissimile, per quanto concerne la ripartizione della spesa, da quella del 1978, in cui poco meno dell'85 per cento, pari a 306,2 miliardi, era stato destinato alla parte corrente, mentre le spese in conto capitale erano state di circa 55 miliardi.

Nell'ambito delle spese di parte corrente, che continuano ad avere una netta prevalenza in relazione alla natura dell'attività istituzionalmente svolta dal Ministero, 155,8 miliardi, pari a poco meno del 48 per cento (47 per cento nel 1978), sono stati assorbiti dal personale, con un incremento di spesa rispetto all'anno precedente dell'8,2 per cento, che è notevolmente inferiore alla media generale (31,9 per cento); i trasferimenti hanno inciso invece per 113,3 miliardi, pari a poco meno del 35 per cento (38 per cento nel 1978), con una diminuzione di spesa rispetto all'anno precedente dello 0,3 per cento; l'acquisto di beni e servizi ha comportato una spesa di 50,8 miliardi, pari a poco meno del 16 per cento (14 per cento nel 1978), con un incremento del 12,4 per cento, sempre inferiore alla media generale dello stesso aggregato (38,5 per cento).

Delle spese in conto capitale, 55 miliardi (come per il 1978), pari al 99 per cento, si riferiscono a trasferimenti.

In termini di ripartizione fra le varie rubriche, il 29 per cento della spesa globale si riferisce ad oneri di funzionamento delle rappresentanze all'estero, contro il 27 per cento dell'anno precedente; gli oneri di partecipazione ad organismi nazionali ed internazionali hanno inciso per il 27 per cento, mentre per il 1978 sono stati pari al 30 per cento; il mantenimento delle relazioni culturali con l'estero ha comportato una spesa del 15 per cento, a fronte di quella del 16 per cento relativa al precedente esercizio; alle spese per i servizi generali è stato destinato il 14 per cento come per il 1978; le spese per l'assistenza tecnica e la cooperazione con i Paesi in via di sviluppo e quelle per l'emigrazione e l'assistenza delle collettività italiane all'estero hanno assorbito rispettivamente il 9 per cento ed il 5 per cento, a fronte del 7 per cento e del 6 per cento dell'anno precedente.

L'importo globale dei residui - che al 1° gennaio 1978 era pari a 111,8 miliardi - è passato al termine dell'anno a 66 miliardi, di cui 53,8 miliardi afferenti alla parte corrente (4).

Dati relativi allo smaltimento degli stanziamenti nell'ultimo quinquennio sono rilevabili dalla tavola allegata. Da essa risulta che, nel

---

(3) Nel 1978 erano stati assunti impegni per 362 miliardi, pari al 96 per cento delle previsioni.

(4) Alla data del 31 dicembre 1979 risultavano residui di nuova formazione pari a 41,8 miliardi, di cui 41,3 miliardi relativi alla parte corrente.

periodo considerato, sugli stanziamenti globali di competenza, pari a 1.594,5 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 1.380,5 miliardi, con una percentuale media dell'86,6 per cento (la stessa percentuale, riferita ai soli stanziamenti di parte corrente, pari a 1.345,3 miliardi, è stata dell'85,8 per cento). Le economie sono state, sempre nel quinquennio, di 40 miliardi circa, con una media annua del 2,5 per cento e con una punta massima del 6 per cento nel 1977 (la stessa media, riferita alle sole economie di parte corrente, pari a 29,5 miliardi, è stata del 2,3 per cento; la punta massima si è avuta nel 1976 con il 3,6 per cento).

Anche per il 1979 sono da reiterare le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni (5) in ordine alla non sempre tempestiva presentazione dei rendiconti dei funzionari operanti all'estero, con gli inconvenienti e le implicazioni già segnalate. La situazione ha formato oggetto di particolare attenzione nel corso dell'esercizio e l'Amministrazione, a seguito delle sollecitazioni ricevute, ha trasmesso un apprezzabile numero di rendiconti, tanto da ridurre sensibilmente l'entità delle pregresse inadempienze; nel contempo ha assicurato di avere intensificato la vigilanza sugli agenti all'estero, anche con sopralluoghi ispettivi. La Corte si riserva di continuare nella azione intrapresa e di riferire ampiamente sull'argomento nella sua prossima relazione.

Restano valide anche le considerazioni in passato svolte circa la eterogeneità dell'oggetto di alcuni capitoli e la non conforme aderenza di altri allo schema di classificazione economica (6), con negative implicazioni in sede di analisi della spesa del Ministero.

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

a) *Organizzazione dei servizi.* — Come già accennato, nel corso del 1979 è stata emanata ed è entrata in vigore la legge 9 febbraio 1979, n. 38, sulla « cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo » (7), che all'articolo 9 ha previsto la istituzione del « Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo », equiparata ad una Direzione generale, ma dotato di autonomia amministrativa e conta-

---

(5) Vedi relazioni per il 1977, volume II, pagina 104, e per il 1978, volume II, pagina 116.

(6) Di oggetto eterogeneo permangono, nonostante le passate segnalazioni, i capitoli 1113, 1573 e 1577; erronea appare invece la classificazione economica del capitolo 2557 per i motivi indicati nella relazione per il 1977, volume II, pagina 105, nota 8.

(7) La nuova normativa tende al superamento della precedente disciplina del settore, concepita essenzialmente in termini di assistenza e cooperazione tecnica, attraverso l'adozione di un moderno concetto di cooperazione, articolato su tre principali caratteri: sostanziale pariteticità fra gli Stati, necessaria convergenza di prestazioni attive, globalità della cooperazione.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI  
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979  
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

STANZIAMENTO DI COMPENSA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
	1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
<b>TOTALE GEN.</b>											
1975	225.760	19.77	2.11	0.11	0.24	199.403	88,33	22.321	9,89	4.037	1,79
1976	279.693	76,29	10,32	2,69	0,55	251.318	89,85	20.153	7,21	8.222	2,94
1977	336.491	58,08	10,78	3,49	1,74	243.464	72,35	72.850	21,65	27.177	6,00
1978	366.785	76,51	17,49	8,60	1,60	344.795	94,00	16.866	4,60	5.124	1,40
1979	385.817	88,51	88,51	88,51	88,51	341.481	88,51	41.830	10,84	2.507	0,65
<b>TITOLO 1</b>											
1975	195.077	21,58	2,44	0,12	0,28	168.839	86,55	22.201	11,38	4.036	2,07
1976	228.193	75,59	13,77	2,91	0,68	204.799	89,75	15.172	6,65	8.222	3,60
1977	280.383	55,37	12,53	78,20	3,64	200.578	71,54	70.193	25,03	9.612	3,43
1978	311.285	86,72	86,72	86,72	86,72	294.902	94,45	12.158	3,91	5.124	1,65
1979	330.317					286.466	86,72	41.345	12,52	2.507	0,76
<b>TITOLO 2</b>											
1975	30.683	91,30	0,04	0,00	0,00	30.564	99,61	119	0,39	0	0,00
1976	51.500	79,42	8,31	1,72	0,87	46.519	90,33	4.981	9,67	0	0,00
1977	56.108	71,62	71,62	2,05	2,77	42.886	76,44	2.556	4,73	10.565	18,83
1978	55.500	67,03	67,03	67,03	67,03	59.792	91,52	4.708	8,48	0	0,00
1979	55.500	99,13	99,13	99,13	99,13	55.015	99,13	485	0,87	0	0,00

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

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIARDI DI LIRE

CC-11-ZR-04

bile e quindi in posizione e con caratteri atipici nell'ambito della organizzazione del Ministero (8). Tale Ufficio gestisce (articolo 12) il « fondo per la cooperazione », ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 1041 del 1971 (9). Presso il Dipartimento è incardinato - per l'esercizio del controllo interno - un apposito Ufficio di ragioneria (10), mentre il controllo esterno sugli atti viene esercitato in via successiva dalla Corte dei conti (articolo 13).

La costituzione del Dipartimento ha comportato l'emanazione - ai sensi dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 - del decreto ministeriale 26 marzo 1979, integrato con il decreto ministeriale 12 marzo 1980, per la determinazione degli uffici del nuovo organismo e delle relative competenze.

Sempre ai sensi della legge n. 38 del 1979 è stato costituito il Comitato direzionale per la cooperazione allo sviluppo (articolo 10), organo collegiale di vertice con funzioni direttive (11).

Con decreto del Ministro per gli affari esteri 24 luglio 1979 è stato inoltre costituito, ai sensi dell'articolo 7 della ripetuta legge n. 38 del 1979, il Comitato consultivo per la cooperazione allo sviluppo, competente ad esprimere pareri su iniziative, programmi, interventi e questioni sottoposte al suo esame ed attinenti alla cooperazione.

Non sono da segnalare invece significative innovazioni e modifiche per quanto riguarda l'organizzazione e la struttura delle Direzioni generali e dei servizi preesistenti. In particolare, non sono stati istituiti neppure nel 1979 i « reparti » presso alcune Direzioni generali, con il conseguente assorbimento delle competenze spettanti ai primi dirigenti da parte dei dirigenti superiori (12).

Nel corso del 1979, l'Ispettorato generale del Ministero e degli Uffici all'estero ha disposto periodiche ispezioni presso gli Uffici all'estero; le relazioni ispettive, trasmesse a questa Corte, hanno

---

(8) Tale dipartimento ha sostituito il vecchio « Servizio per la cooperazione tecnica con i Paesi in via di sviluppo ». In ordine ai caratteri del « Dipartimento », vedi la nota 9 alla pagina 117 della relazione per il 1978, volume II.

(9) Il detto fondo è stato istituito il 14 luglio 1979.

(10) Tale Ufficio è entrato in funzione il 18 ottobre 1979.

(11) Il Comitato anzidetto, nell'esercizio delle sue funzioni, adotta deliberazioni con cui impartisce direttive per lo svolgimento dell'attività da parte del Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, programma tutte le iniziative nello specifico settore e definisce puntualmente quelle che debbono essere affidate ad enti, istituti od organismi specializzati a mezzo convenzioni, quando l'importo complessivo della spesa risulti compreso fra i 250 milioni e i 2 miliardi di lire.

(12) Ciò è reso possibile dall'articolo 25, primo comma, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, che dà facoltà al Ministro di costituire o meno i reparti dei singoli Uffici.

Nell'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, non risultano richiamati, per il personale diplomatico, gli articoli 4, 5 e 6 dello stesso decreto presidenziale, sulle funzioni dei dirigenti, per effetto della specifica organizzazione del Ministero degli affari esteri, che continua ad essere disciplinato dal decreto presidenziale n. 18 del 1967.

dato luogo a segnalazioni alla Procura generale e ad osservazioni tuttora in attesa di risposta (13).

Non risultano emanate dal Ministro le direttive generali previste dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Durante il 1979 le Commissioni di avanzamento sono state per la prima volta integrate con i rappresentanti del personale, nominati a seguito di elezioni.

Sempre per quanto attiene all'aspetto organizzativo dei servizi, va segnalato che nel decorso anno sono rimaste vacanti cinque ambasciate, cinque consolati generali e cinque consolati (14), precipuamente in relazione alla carenza di personale diplomatico (15).

Anche nel 1979 è continuata l'attività - peraltro in graduale diminuzione - delle sei Commissioni di conciliazione, istituite ai sensi dell'articolo 83 del Trattato di pace; le spese di funzionamento di tali organismi sono state lievemente inferiori a quelle relative all'esercizio 1978 (10,7 milioni per il 1979 contro 12,3 milioni per il 1978).

Vanno reiterati i rilievi formulati nella precedente relazione, in ordine alla mancata emanazione dei regolamenti previsti dal decreto presidenziale n. 18 del 1967 (16), con riflessi negativi sull'applicazione delle disposizioni contenute in quest'ultimo testo. Andrebbero poi emanati sollecitamente il regolamento per le spese in economia e quello per le spese all'estero (17).

Nel 1979 sono stati conferiti incarichi di studio ai sensi dell'articolo 152 del decreto presidenziale n. 1077 del 1970 per com-

---

(13) I rilievi riguardano per lo più: il ritardato versamento in conto valuta tesoro dei residui attivi; la mancata rendicontazione di finanziamenti riferiti ad anni precedenti; la presenza di sospesi di cassa da eliminare; la mancata definizione di conti transitori; l'invio di conti giudiziali; l'esistenza di conti correnti bancari infruttiferi; mancati adempimenti previsti dal regolamento per gli immobili ed i mobili patrimoniali all'estero, eccetera. Tra l'altro è risultato che presso l'ambasciata di Asunción (Paraguay) esiste una gestione avente un saldo attivo di 4.096,53 dollari U.S.A., della quale sono in corso di accertamento la natura e la provenienza.

(14) Si tratta delle ambasciate di: Bangui (Repubblica centro-africana), C.E.E.-Bruxelles, Cotonou (Benin), Santiago (Cile) e Sofia (Bulgaria); dei consolati generali di: Asmara (Etiopia), Bahia Blanca (Argentina), Berlino ovest (Germania ovest), Boston (Stati Uniti d'America) e Dusseldorf (Germania ovest); dei consolati di: Denver (Stati Uniti d'America), Esch-sur-Alzette (Lussemburgo), Klagenfurt (Austria), Mendoza (Argentina) e San Gallo (Svizzera).

(15) Circa la peculiarità delle funzioni del personale diplomatico, vedi l'articolo 3, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 618 del 1977, sulla istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dei ruoli unici di impiegati ed operai; vedi inoltre gli articoli 1, secondo comma, e 25, undicesimo comma, del disegno di legge sul nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, approvato dalla Camera dei deputati il 12 marzo 1980 e trasmesso al Senato della Repubblica il 17 successivo (Atto n. 813).

(16) Volume II, pagina 119. Trattasi dei regolamenti previsti dagli articoli 19, terzo comma, 32, ultimo comma, 100, primo e penultimo comma, e 113, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967.

(17) Secondo notizie fornite dall'Amministrazione, dei due regolamenti il primo sarebbe in corso di perfezionamento ed il secondo in avanzata fase di studio da parte di apposita commissione.



plressive lire 2,2 milioni nonché ai sensi dell'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 per complessive lire 30,5 milioni ad esperti e per complessive lire 60,5 milioni ad enti vari. Rispetto al 1978 è da notare una inversione di tendenza, nel senso che gli incarichi di studio conferiti nel decorso anno, soprattutto agli enti (S.I.O.I: aggiornamento e ristrutturazione della pubblicazione *Italiani nel mondo*, ecc.; Università per gli stranieri di Perugia: Convegno di aggiornamento culturale sui problemi di didattica linguistica con partecipazione di 20 insegnanti argentini di italiano; Italpublic: divulgazione di notizie sull'economia italiana in ambienti specializzati della Nigeria, Zaire e Costa d'Avorio), non attenevano ai compiti istituzionali del Ministero e quindi ben potevano rientrare nella previsione della norma in base alla quale sono stati attribuiti.

b) *Personale*. — Anche nel 1979 si sono registrate vacanze nella dotazione organica del personale della carriera diplomatica (761 diplomatici su 1.041 unità previste). La carenza di personale nelle qualifiche intermedie ha determinato fra l'altro la difficoltà di ricoprire gli uffici dell'Amministrazione centrale cui, per effetto del disposto dell'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, debbono essere preposti « funzionari di grado non inferiore a consigliere di ambasciata ». In passato il Ministero aveva ovviato all'inconveniente facendo ricorso all'istituto della « reggenza », che gli aveva consentito di utilizzare a tal uopo consiglieri di legazione con tre anni di anzianità (18): di recente, però, al fine di risolvere la situazione in via definitiva, l'Amministrazione ha provveduto (decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1979), a decorrere dal 1° gennaio 1980, ad una parziale revisione degli organici della carriera diplomatica, sopprimendo alcuni posti nel grado iniziale ed aumentandoli nei gradi intermedi. Tale iniziativa, se ha soddisfatto l'esigenza di una maggiore disponibilità di funzionari da preporre agli uffici, non ha però risolto il problema generale dell'insufficienza del personale diplomatico in servizio rispetto alla dotazione organica, la cui soluzione andrebbe ricercata invece in una accelerazione ed intensificazione dei concorsi di accesso in carriera.

Nel ruolo dirigenziale amministrativo figurano alcune vacanze (15), a seguito della decisione di accoglimento da parte del Tribunale amministrativo regionale del Lazio del ricorso giurisdizionale proposto da vari dipendenti avverso la promozione ad ispettore amministrativo disposta con decorrenza 1968, come evidenziato nella precedente relazione. Nel decorso anno, l'Amministrazione ha provveduto alla revisione delle promozioni effettuate fino a tutto il 1973,

---

(18) Requisito, questo, necessario per l'esercizio di funzioni dirigenziali (articolo 29, lettera b, del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972).

per cui è da ritenere che nel 1980 il ruolo di cui trattasi assumerà un assetto definitivo (19).

Analogamente, figurano vacanze nel grado di cancelliere capo della carriera di concetto per effetto della decisione di accoglimento, da parte del Consiglio di Stato, adottata nel 1975, del ricorso giurisdizionale proposto avverso il provvedimento concernente 529 promozioni a cancelliere principale, a decorrere dal 1968. Anche per tale ruolo l'Amministrazione sta procedendo alla revisione delle promozioni successive al 1968. I relativi procedimenti sono in fase avanzata e si prevede che saranno portati a compimento nel corso del 1980.

Varie vacanze esistono anche nel ruolo degli operai, non riuscendo l'Amministrazione a coprire con la necessaria prontezza i vuoti che si verificano per effetto dei passaggi di carriera del personale del ruolo stesso (20).

In tema di concorsi per l'accesso in carriera, va poi segnalato che durante il 1979 sono stati pubblicati i bandi di concorso rispettivamente a 10 posti di vice-ispettore amministrativo (carriera direttiva) e a 54 posti di cancelliere (carriera di concetto). Com'è noto, tali concorsi, banditi fin dal novembre 1977, non avevano formato oggetto di pubblicazione, in previsione della sollecita emanazione della disciplina normativa sul nuovo assetto retributivo-funzionale dei dipendenti dello Stato, peraltro tuttora in sede di esame dinanzi al Parlamento. Nello scorso anno la situazione si è sbloccata nel senso auspicato dalla Corte nella propria precedente relazione (21).

Sempre nel 1979, l'Amministrazione degli affari esteri ha provveduto alla nomina di 35 coadiutori in prova dichiarati idonei nel relativo concorso bandito nel 1975 in corrispondenza di altrettante vacanze verificatesi per effetto del collocamento a riposo anticipato di dipendenti della carriera esecutiva ex combattenti od assimilati, ai sensi dell'articolo 3 della legge 24 maggio 1970, n. 336, con i contingenti del 1° gennaio e del 1° luglio 1979, previsti dall'arti-

---

(19) Si è già detto nella relazione per il 1978 che, a seguito dell'esecuzione della suindicata pronuncia giurisdizionale, alcuni funzionari con qualifica dirigenziale perderanno tale qualifica a vantaggio di altri soggetti che si avvantaggeranno del giudicato.

(20) Per quanto riguarda il contingente del personale ispettivo, direttivo ed insegnante di ruolo di ogni ordine e grado e di quello non di ruolo destinato alle istituzioni scolastiche e culturali italiane, statali e non statali, ed alle scuole primarie e secondarie rette da enti o associazioni che assumono a loro carico l'onere degli assegni di sede e delle altre spese connesse con il soggiorno all'estero, vedi il successivo paragrafo.

(21) Vedi relazione per il 1978, volume II, pagina 118, nota 13.

Le remore nella pubblicazione dei bandi erano verosimilmente dovute all'intenzione di non danneggiare, ed anzi di agevolare, in sede di inquadramento, il personale appartenente alle carriere inferiori.

Nel corso del 1979 sono stati inoltre pubblicati i bandi relativi ai seguenti altri concorsi: per 6 posti di esperto nella ricerca storico-diplomatica (*Gazzetta Ufficiale* n. 39 dell'8 febbraio 1979); per 10 posti di interprete (*Gazzetta Ufficiale* n. 36 del 6 febbraio 1979); per 90 posti di coadiutore (*Gazzetta Ufficiale* n. 99 del 9 aprile 1979); per 14 posti di perito tecnico (*Gazzetta Ufficiale* n. 83 del 24 marzo 1979) e per 25 posti di volontario nella carriera diplomatica (*Gazzetta Ufficiale* n. 211 del 2 agosto 1979).

colo 1 del decreto-legge 8 luglio 1974, n. 261, come modificato dalla legge di conversione 14 agosto 1974, n. 355 (22).

Anche durante il 1979 il Ministero si è avvalso di personale di altre Amministrazioni in posizione di comando o di fuori ruolo (23).

Nello stesso periodo hanno prestato servizio presso il detto Ministero 23 dipendenti assegnati ai ruoli unici (24). Si è avuto inoltre l'utilizzo saltuario di personale estraneo alla Amministrazione per lavori di traduzione ed interpretariato, con un onere di circa 80 milioni.

Per le esigenze connesse allo svolgimento dell'elezione dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo, tenutasi nel giugno 1979, il Ministero si è avvalso della facoltà riconosciutagli dall'articolo 53 della legge 24 gennaio 1979, n. 18, assumendo 100 impiegati a contratto per la durata di nove mesi, con una spesa di 1,2 miliardi circa (25).

Durante lo scorso anno sono state autorizzate a prestare lavoro straordinario oltre i limiti ordinari 54 unità appartenenti agli Uffici legislativi, stampa e affari riservati ed a prestare lavoro straordinario nel limite individuale annuo compreso fra le 240 e le 660 ore, 127 unità in servizio al Centro elaborazione dati ed al Centro cifra del Ministero.

Il numero dei dipendenti con qualifica dirigenziale ma non titolari di unità organiche, autorizzati a prestazioni di lavoro straordinario nel limite massimo individuale di 180 ore annue, ammonta a 78 unità.

In tema di missioni all'estero, è emerso dall'esame degli atti che l'autorizzazione, anziché precedere, spesso segue lo svolgimento della missione, in contrasto con la disciplina normativa regolante la materia e con la natura stessa dell'atto autorizzatorio.

c) *Acquisto di beni e servizi.* — Neppure nel corso del 1979 si è provveduto al rifinanziamento del programma di investimenti

---

(22) Ha trovato così applicazione, con riguardo al concorso indetto nel 1975, la previsione contenuta nell'articolo 4, terzo comma, della legge n. 355 del 1974.

(23) Al 31 dicembre 1979 risultavano comandate presso il Ministero degli affari esteri 97 unità, per la maggior parte provenienti dall'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni e destinate al servizio cifra; risultavano altresì presenti 50 unità con funzioni di esperti ed in posizione di fuori ruolo.

Per quanto riguarda l'onere della spesa, essa ha gravato, per i dipendenti dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, sul bilancio del Ministero, che si è avvalso dell'opera dei dipendenti stessi (articolo 9 della legge 27 ottobre 1973 n. 634); per l'altro personale, si è applicato invece il disposto degli articoli 34 e 35 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970 n. 1077.

(24) Per tale personale, la spesa ha fatto carico allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, Rubrica 15 (Ufficio per l'amministrazione del personale dei ruoli unici).

(25) In tema di assunzione di impiegati a contratto per le esigenze funzionali del Ministero, si veda il disegno di legge presentato alla Camera dei deputati (n. 1323) il 26 gennaio 1980 dai Ministri per gli affari esteri, per il tesoro e per il bilancio e la programmazione economica.

diretto al potenziamento ed all'ampliamento del patrimonio immobiliare all'estero, da destinare a sede di rappresentanze diplomatiche e consolari (26). Continuano invece a lievitare gli oneri per la locazione di immobili con la cennata destinazione, la cui consistenza numerica non ha subito tuttavia apprezzabili mutamenti. L'incremento è stato infatti sensibilissimo nell'ultimo esercizio, ove si consideri che la spesa complessivamente impegnata ha raggiunto il tetto di 7,1 miliardi e i maggiori oneri rispetto all'esercizio precedente sono stati di 2 miliardi, con un aumento del 39,2 per cento; tasso invero di rilevanti proporzioni, pur ove si tenga conto dello scadimento intervenuto nel cambio della lira rispetto alle principali valute estere (27).

In materia contrattuale è stato fatto prevalente ricorso alla licitazione privata per quanto riguarda le spese in conto capitale e alla trattativa privata per quelle di parte corrente.

Si è già detto della necessità dell'adozione del regolamento per le spese in economia, al fine di meglio disciplinare l'operato della Amministrazione e di renderlo più lineare e meno macchinoso. I settori maggiormente interessati all'emanazione della normativa regolamentare sono quelli del cerimoniale e dell'acquisizione di beni e servizi.

### 3. — *Attività e interventi finanziari.*

Numerosi sono stati i contributi e sussidi erogati dal Ministero, nel corso del 1979, a favore di enti ed istituzioni per lo svolgimento di compiti di studio e di ricerca in Italia e all'estero. Ove si prescindano dai trasferimenti operati sulla base di specifica previsione legislativa (28), le erogazioni a carattere discrezionale hanno inciso in modo prevalente - come per gli anni scorsi - sulla rubrica 4 (relazioni culturali con l'estero), con una spesa di circa 4,6 miliardi (3 miliardi per il 1977 e 3,6 miliardi per il 1978). Al riguardo non possono che reiterarsi le osservazioni già in passato formulate (29) circa l'opportunità di un più stretto coordinamento e di una più incisiva collaborazione fra le Amministrazioni statali interessate agli

---

(26) Peraltro con legge 22 maggio 1980, n. 247, recante « autorizzazione di spesa per l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione di immobili da adibire a sedi di rappresentanze diplomatiche e consolari e ad alloggi per il personale », è stata autorizzata la spesa di 8 miliardi di lire, da ripartire in ragione di 4 miliardi per ciascuno degli anni 1980 e 1981.

(27) Con la legge 26 gennaio 1980, n. 11, contenente il secondo provvedimento di variazioni al bilancio dello Stato per l'anno 1979, la consistenza del capitolo 1572 (fitto di locali ed oneri accessori per le rappresentanze all'estero) è stata aumentata di 1 miliardo.

(28) I numerosi e non sempre coordinati « trasferimenti » disposti a seguito di interventi legislativi a favore di enti ed organismi nazionali ed internazionali rischiano di alterare le linee e l'organicità del bilancio del Ministero, come rilevato anche in sede parlamentare.

(29) Vedi le relazioni per il 1977, volume II, pagina 109 e per il 1978 volume II, pagina 122.

interventi promozionali, al fine della migliore riuscita delle iniziative intraprese nei vari campi, da valutarsi in un contesto programmatico. Maggiori cure vanno riservate alla attività di vigilanza esercitata dal Ministero sugli istituti assoggettati al suo controllo per legge: attività che nell'ultimo periodo non sempre è stata adeguata alle necessità con effetti negativi anche sul coordinamento dei piani operativi degli organismi che agiscono in settori omogenei, i quali non hanno corrisposto così come dovuto alle aspettative (30).

Una posizione di rilievo riveste il settore della cooperazione culturale, scientifica e tecnica con i Paesi in via di sviluppo che, già contemplata dalla legge 15 dicembre 1971, n. 1222, è stata ridisciplinata dalla legge 9 febbraio 1979, n. 38, entrata in vigore il 1° marzo successivo. Nel corso dell'anno si è provveduto alla costituzione delle strutture previste dal nuovo sistema ed alla programmazione delle iniziative, demandata al Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES). Tutti gli organi voluti dalla legge sono entrati in funzione e il CIPES ha iniziato la propria attività programmatica. Sui risultati di tale attività si fa riserva di riferire nella prossima relazione, allorché sarà stato presentato anche il primo rendiconto del « fondo per la cooperazione ».

Quanto al settore dell'istruzione e cultura, il contingente del personale ispettivo, direttivo ed insegnante di ruolo è stato fissato per il 1978-79 in 725 unità, di cui 575 destinate ad assicurare il servizio nelle istituzioni scolastiche e culturali italiane, statali e non, e 150 per l'impiego in scuole primarie e secondarie all'estero rette da enti e associazioni che si assumono l'onere degli assegni di sede e delle altre spese connesse con il soggiorno nei vari Paesi (31). Il contingente del personale non di ruolo è stato fissato invece in 2.165 unità aumentabili fino a 2.890 in caso di indisponibilità di personale di ruolo. Si mira così ad assicurare una maggiore funzionalità delle scuole italiane all'estero (32). L'onere per l'attività di queste ultime in termini di impegno è stato di 43,3 miliardi, con un aumento percentuale del 7,3 per cento rispetto al precedente periodo considerato. Le erogazioni a favore degli istituti di cultura italiana ammontano a circa 2,3 miliardi (2,1 miliardi nel 1978 e 1,9 miliardi nel 1977), mentre quelle a favore dei cittadini stranieri e di italiani residenti all'estero venuti in Italia per ragioni di studio, sono state di 2,3 miliardi (come nel 1978 e nel 1977). Agli istituti

---

(30) Si vedano le osservazioni formulate nella nota 19 di pagina 122 del II volume della relazione per il 1978, a proposito dell'Istituto di studi per la politica internazionale (I.S.P.I.) e dell'Istituto italo-africano (I.I.A.).

(31) Con legge 22 maggio 1980, n. 232, si prevede che i contributi in denaro erogati dallo Stato in favore di enti, associazioni e comitati che gestiscono scuole italiane all'estero possono essere destinati anche alla retribuzione di personale docente e non docente assunto dai detti organismi, ferma restando la natura privatistica del relativo rapporto di impiego.

(32) Con disegno di legge presentato alla Camera dei deputati dal Ministro per gli affari esteri il 1° febbraio 1980 (n. 1350), si prevede l'autorizzazione della spesa di lire 3,6 miliardi, da ripartire in ragione di 600 milioni per sei anni finanziari consecutivi a decorrere dal 1980, per l'acquisto o la costruzione di immobili da destinare a sedi di istituti di cultura o di scuole italiane all'estero.

di istruzione operanti nel settore internazionale sono stati erogati dal Ministero 58 miliardi (50 miliardi nel 1978 e 42 miliardi nel 1977).

Sono da reiterare le osservazioni formulate nelle precedenti relazioni (33) circa la opportunità di una modifica normativa intesa ad accentrare in un'unica amministrazione la responsabilità della gestione del personale destinato ad istituti di cultura ed istituzioni scolastiche all'estero, anche al fine di assicurare la necessaria tempestività nelle erogazioni delle competenze economiche al detto personale.

Per il 1979 sono stati impegnati per il funzionamento dell'Istituto diplomatico, su una disponibilità di bilancio di circa 231,7 milioni, 214,3 milioni, con un incremento percentuale di spesa, rispetto all'anno precedente, del 25,5 per cento (34). I residui dell'esercizio ammontano a 145,1 milioni.

In merito all'assistenza alle collettività italiane all'estero, va segnalato come nulla sia stato fatto, nel corso del 1979, per eliminare gli inconvenienti denunciati nelle precedenti relazioni (35) in punto di idoneità dell'attuale struttura dei programmi. L'Amministrazione ha continuato infatti a privilegiare gli interventi indiretti, svolti cioè per il tramite di enti, associazioni e comitati assistenziali operanti in prevalenza all'estero, cui vengono concessi contributi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, senza che esista un qualsiasi coordinamento nell'erogazione delle provvidenze.

Il sistema di interventi assistenziali indiretti si riflette inoltre negativamente sul controllo della Corte, che viene ad essere limitato alla sola legittimità dei provvedimenti di concessione dei contributi. Non può non ribadirsi quindi come risulti ormai indifferibile la adozione di idonee misure intese ad attuare - attraverso il potenziamento degli uffici consolari all'estero - il passaggio dall'attuale sistema, prevalentemente incentrato sull'assistenza indiretta, ad un sistema di assistenza diretta, che sembra più idoneo ad assicurare un adeguato coordinamento del settore ed una corretta utilizzazione dei mezzi finanziari a disposizione (36).

Finora risultano, inoltre, solo parzialmente attuati gli obiettivi indicati nel 1975 dalla « Conferenza nazionale dell'emigrazione », fra

---

(33) Vedi relazione per il 1977, volume II, pagina 111.

(34) Com'è noto, l'Istituto diplomatico, previsto dall'articolo 87 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, cura la formazione degli aspiranti alla carriera diplomatica attraverso corsi di studio ed ogni altra attività ritenuta idonea allo scopo; può curare altresì la formazione di personale di altre carriere in vista di compiti e funzioni da svolgere all'estero.

(35) Vedi la relazione per il 1977, volume II, pagine 111 e seguenti; e per il 1978, volume II, pagine 119 e seguenti.

(36) Si ricorda che la legge delegata per la disciplina dell'assistenza sanitaria agli italiani all'estero, che avrebbe dovuto essere emanata - ai sensi dell'articolo 37 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 - entro il 31 dicembre 1979, ha formato oggetto di rinvio. Il nuovo termine per l'esercizio della delega è stato fissato - con l'articolo 2 della legge 29 febbraio 1980, n. 33 - al 31 luglio 1980.

l'altro riguardanti - oltre l'assistenza alle collettività italiane all'estero ed una migliore formazione culturale e professionale degli emigrati nel quadro di una organica « politica dell'emigrazione » - il potenziamento degli organismi di partecipazione e rappresentanza dei lavoratori all'estero. In tale prospettiva vanno valutate le iniziative di forze politiche e governative intese alla costituzione - in luogo degli organismi previsti dall'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 - di comitati consolari a larga base rappresentativa e del Consiglio generale degli italiani nonché al potenziamento delle attività degli uffici consolari, oltre che delle rappresentanze diplomatiche, attraverso l'assunzione di un ulteriore contingente di personale a contratto (37).

Le disponibilità di bilancio relative alla rubrica 6 (servizi per l'emigrazione e le collettività all'estero) sono state, per effetto delle variazioni intervenute in corso di esercizio, di 20,8 miliardi (21,9 miliardi nel 1978); su tale dotazione sono stati pagati, nel 1979, 13 miliardi (10,8 miliardi nel 1978). I residui, che al 1° gennaio 1979 erano 12,4 miliardi, a fine esercizio risultavano pari a 8,4 miliardi, a seguito di smaltimento di resti per 11 miliardi e di formazione di nuovi per 7,8 miliardi (la differenza di 0,8 miliardi è rappresentata dalle « economie »).

Sui capitoli utilizzati prevalentemente per l'assistenza diretta (3532 e 3533) risultano assunti impegni per circa 5,8 miliardi (4 miliardi nel 1978), mentre su quelli su cui grava l'assistenza indiretta (3571 e 3577) gli impegni sono stati di circa 10,7 miliardi (12,5 miliardi per il 1978). I residui sono stati, rispettivamente, di 0,7 miliardi e di 6,9 miliardi.

In materia di « relazioni internazionali », gli impegni per la partecipazione italiana a congressi, convegni, riunioni e manifestazioni varie in campo artistico, culturale ed economico, gravanti sui capitoli 1577 e 2555, sono stati nel 1979 di circa 3,7 miliardi rispetto ai 2,9 miliardi del 1978 e ai 3 miliardi del 1977 (38).

Al riguardo deve insistersi sull'opportunità di revisionare l'attuale sistema di far gravare sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri in determinate fattispecie il trattamento di missione dei funzionari delle altre Amministrazioni statali che si recano all'estero in rappresentanza e nell'interesse delle Amministrazioni medesime, che comporta tra l'altro una scarsa rappresentatività del dato di spesa a tale titolo inserito negli stati di previsione dei singoli Ministeri.

Per quanto attiene al settore della promozione e dello sviluppo degli scambi, vanno integralmente reiterate le osservazioni formulate

---

(37) Varie sono state le iniziative legislative intese alla costituzione dei comitati consolari e del Consiglio generale degli italiani all'estero, di cui si trova traccia anche nella tabella B allegata alla « legge finanziaria » per il 1980.

(38) Vedi le relazioni per il 1977, volume II, pagina 112, e per il 1978, volume II, pagina 115, nota 3.

nelle precedenti relazioni (39) sulla difficoltà di gestire un valido programma promozionale con le limitate disponibilità di bilancio (545 milioni per il 1979; 540 milioni per il 1978), soprattutto in mancanza di un adeguato coordinamento delle attività svolte, oltre che dal Ministero degli affari esteri, da altre Amministrazioni (quali quella del commercio con l'estero) con maggior dovizia di fondi finanziari, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di interventi diretti alle medesime finalità.

Va altresì ricordata la proposta alternativa di concentrare in un'unica Amministrazione le competenze in materia di promozione e sviluppo degli scambi, oggi attribuite con criterio dispersivo e scarsamente incisivo a più organismi statali. Costituisce conferma della validità di una tale soluzione l'utilizzazione eterogenea ma sempre a fini largamente strumentali delle somme all'uopo stanziare sullo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri: utilizzazione solo in una accezione molto lata riconducibile agli obiettivi della promozione e dello sviluppo degli scambi, secondo quanto è stato dato desumere dall'analisi in sede consuntiva degli impegni assunti e dei pagamenti effettuati.

---

(39) Vedi relazioni per il 1977, volume II, pagine 112 e seguenti; e per il 1978, volume II, pagina 122.



CAPITOLO X

MINISTERO DELLE FINANZE

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

a) *Considerazioni generali.* — Alcune innovazioni parziali intervenute finora e sulle quali si riferirà in seguito, potrebbero costituire anticipazioni del progetto di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria, tuttavia è mancato nel 1979 il disegno di legge che il Governo si era proposto di presentare nel primo trimestre dell'anno (1). Il Ministro delle finanze, tenendo anche conto delle indicazioni emerse in sede parlamentare ed in linea con precedenti documenti (2), ha presentato alle Assemblee legislative un nuovo documento programmatico per l'attuazione della riforma dell'Amministrazione finanziaria (3).

Va, intanto, nuovamente rilevata, tenendo conto dei tempi certamente non brevi per l'attuazione della riforma, la necessità di ten-

---

(1) Tale proposito era stato formulato nella introduzione al « programma di ristrutturazione » 1979-1981, presentato al Parlamento dal Ministro delle finanze nel 1978.

(2) Oltre quello precitato, si ricordano la « nota sulla situazione del personale e sullo stato dell'amministrazione finanziaria » e gli « atti della Commissione di studio per la revisione delle procedure e per la riforma delle strutture centrali e periferiche ».

(3) Tale documento è stato definito dal Ministro alla Commissione finanze e tesoro del Senato (seduta del 18 dicembre 1979) « una vera e propria proposta e non un rapporto di studio », facendo presente nel contempo che « contro l'immediata presentazione di un disegno di legge operava la non soluzione di alcuni nodi conoscitivi... come ad esempio il problema della definizione della spesa nel periodo transitorio, dell'avvio della riforma e quello della definizione dell'organico a regime e della sua struttura ».

In tale sede è stato posto ancora una volta l'accento sulla necessità che il Governo presenti al più presto il disegno di legge inerente la revisione delle procedure e la riforma delle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione in conformità anche degli atti dell'apposita commissione di studio istituita nel 1977.

dere fin d'ora ad un contenimento della produzione normativa (4) che si riflette negativamente sulla gestione dei tributi contribuendo a provocare, fra l'altro, lunghe e complesse procedure contenziose (5).

Il permanere di uno stato di fluidità dell'assetto normativo, anche per effetto di declaratorie di incostituzionalità di norme tributarie (6), è il motivo predominante della mancata attuazione, anche per l'anno di riferimento, della delega conferita con la legge 9 ottobre 1971, n. 825 (7) 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 per le medesime materie (8).

Non diverse considerazioni vanno fatte in relazione alla disciplina organica delle entrate tributarie degli enti locali per la quale è stato prorogato il termine previsto dall'articolo 12 della predetta legge n. 285 del 1971; da ciò è conseguita la necessità della proroga anche per il 1980 (9) del regime di finanziamento provvisorio di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638, costituito dall'attribuzione agli enti di somme sostitutive di tributi soppressi (10).

Circa l'emanazione di norme regolamentari, affidate alla iniziativa dell'Amministrazione, va ancora rilevato come neppure nel 1979 sia stato emanato il regolamento di esecuzione previsto dall'articolo 347 del testo unico delle leggi doganali approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, ormai in vigore da oltre 7 anni, per cui continuano ad avere applicazione le vecchie norme (regio decreto 21 febbraio 1896, n. 65) con la conseguenza di neutralizzare, almeno in parte, gli effetti della disciplina più moderna della materia doganale.

Con riguardo all'attuale struttura dei servizi ed ai compiti nuovi attribuiti all'Amministrazione, va nuovamente rilevata la necessità

---

(4) Nel 1979 sono oltre cento i provvedimenti normativi emanati in materia tributaria.

(5) Il contenzioso va continuamente crescendo. Dagli 800.000 ricorsi pendenti nel 1976, si è passati a 1.800.000 alla fine del 1978 (atto Camera dei deputati n. 1382 - VIII legislatura).

(6) Delle quali non è superfluo rilevare le implicazioni che ne derivano anche sul piano organizzativo e finanziario.

(7) Il termine di scadenza della delega di cui all'articolo 17 della predetta legge, è stato prorogato al 31 dicembre 1980 con l'articolo 12 della legge 13 aprile 1977, n. 114.

(8) Al riguardo va ricordato l'ordine del giorno 0/293/2/6 approvato dalla VI Commissione permanente del Senato nella seduta del 18 dicembre 1979, con cui il Governo è stato impegnato a presentare i testi unici delle norme relative alle imposte dirette e indirette e a provvedere, nel più breve tempo possibile, alla revisione della parte sanzionatoria soprattutto riferita alle infrazioni formali, nonché all'accorpamento delle aliquote IVA e alla revisione della curva delle aliquote IRPEF anche nel contesto di una più equa tassazione dell'unità familiare.

(9) Decreto-legge 7 maggio 1980, n. 153, in attesa di conversione.

(10) Com'è noto, dal 1° gennaio 1979 le erogazioni, a tale titolo dovute ai comuni e alle province, sono state effettuate non più dal Ministero delle finanze bensì dal Ministero dell'interno ai sensi della legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria). Sono, invece, rimaste nella competenza dell'Amministrazione finanziaria le erogazioni in favore delle regioni, delle Camere di commercio e delle aziende autonome di soggiorno.

di procedere ad un aggiornamento del « Regolamento per il personale degli uffici dipendenti dal Ministero e per l'ordinamento degli uffici direttivi finanziari » (regio decreto 23 marzo 1933, n. 185), del « Regolamento di servizi 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 (decreto ministeriale 19 maggio 1943), nonché delle istruzioni per la contabilità demaniale che risalgono al 1888.

b) *Considerazioni sullo stato di previsione e sulla gestione.* — Nel 1979 rispetto a quelle iniziali (3.264 miliardi) si sono registrate previsioni definitive per 4.366,6 miliardi.

Il totale degli impegni effettivi assunti nell'esercizio (al netto dei residui di stanziamento pari a 450 miliardi) ammonta a 3.772,8 miliardi con una flessione, rispetto al 1978, del 46,5 per cento determinata dalla cessazione della spesa in favore della finanza locale.

I residui complessivi sono ammontati, al 31 dicembre 1979, a 2.253,6 miliardi (1.398,9 miliardi nel 1978) e concernono in gran parte: rimborsi di imposte e interessi per 500 miliardi, aggi di riscossione per 514 miliardi, somme da devolvere alle regioni per 465 miliardi, personale in attività di servizio per 247 miliardi e acquisto di beni e servizi per 714 miliardi.

Come emerge dall'unita tavola, i pagamenti (2.423 miliardi) costituiscono il 55,49 per cento della disponibilità della competenza, facendo quindi registrare un tasso di smaltimento notevolmente inferiore a quello dell'esercizio precedente (82,55 per cento), mentre per gli anni dal 1975 al 1977 tale tasso si era assestato su una media del 76 per cento.

Alla gestione di vasti e rilevanti settori della spesa si provvede ormai da tempo mediante aperture di credito a funzionari delegati in virtù di particolari disposizioni (11) che hanno previsto il ricorso a tale sistema che consente, come già rilevato in passato, una maggiore tempestività nella erogazione della spesa poiché vengono riportate in sede locale quelle competenze che altrimenti sarebbero accentrate nella sede ministeriale. Poiché tale sistema tende a far fronte ad una esigenza di deconcentrazione delle operazioni, si ribadisce ancora l'esigenza, per i vantaggi che potrebbero derivare alla funzionalità degli uffici periferici dell'Amministrazione, di far ricorso all'applicazione della legge 17 agosto 1960, n. 908.

---

(11) Si ricordano: l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 638, che autorizza l'emissione di ordini di accreditamento in favore degli intendenti di finanza per l'attribuzione alle regioni ed agli enti comunali delle somme sostitutive di tributi soppressi; l'articolo 24 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 649, che autorizza l'emissione di ordini di accreditamento in favore degli intendenti per il pagamento della retribuzione agli impiegati dei soppressi uffici delle imposte di consumo e l'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, che stabilisce le modalità di esecuzione dei rimborsi dell'IVA e dei relativi interessi.

MINISTERO DELLE FINANZE  
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979  
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALI PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
<b>TOTALE GEN.</b>												
1975	4.670.188	78,22	8,34	1,88	0,18	0,71	4.139.583	88,64	329.148	7,05	201.458	4,31
1976	4.927.374		76,65	6,62	0,90	0,29	4.161.512	84,46	552.853	11,22	213.009	4,32
1977	6.128.971			75,97	10,05	1,20	5.345.883	87,22	655.441	10,69	127.646	2,08
1978	7.316.242				82,55	11,30	6.844.523	93,55	377.972	5,17	93.747	1,28
1979	4.366.609					55,49	2.423.069	55,49	1.799.742	41,22	143.798	3,29
<b>TITOLO 1</b>												
1975	4.666.536	78,28	8,35	1,85	0,18	0,71	4.138.143	88,68	327.049	7,01	201.365	4,31
1976	4.913.509		76,85	6,61	0,88	0,28	4.157.897	84,62	542.507	11,04	213.006	4,34
1977	6.116.356			76,11	10,05	1,19	5.342.664	87,35	646.059	10,56	127.633	2,09
1978	7.290.609				82,81	11,30	6.839.400	93,81	357.467	4,90	93.741	1,29
1979	4.347.554					55,73	2.422.912	55,73	1.780.955	40,96	143.687	3,31
<b>TITOLO 2</b>												
1975	3.652	1,86	0,70	37,58	0,00	0,00	1.441	39,44	2.099	57,47	113	3,09
1976	13.865		4,96	9,22	6,81	5,10	3.616	26,08	10.247	73,90	3	0,02
1977	12.615			9,83	10,83	4,86	3.219	25,52	9.382	74,37	14	0,11
1978	25.633				8,52	11,47	5.122	19,98	20.505	79,99	6	0,22
1979	19.055					0,82	157	0,82	18.787	98,59	111	0,58

CC-11-ZR-04 1981 524

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

2. — *Gestioni fuori bilancio* (12).

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

Sono pervenuti alla Corte i rendiconti del 1978, 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 13 miliardi (10 miliardi nel 1977) e spese per uguale importo con un saldo negativo di cassa di 308 milioni.

2) Gestione concorso pronostici « ENALOTTO ».

I dati del rendiconto 1978, dichiarato regolare dalla Corte, evidenziano entrate per 24,2 miliardi (21,3 nel 1977) e uscite per 23,8 miliardi (21,2 nel 1977) ed una disponibilità di cassa di 354 milioni.

A seguito della cessazione dell'ente concessionario ENAL e in attesa dell'affidamento della gestione al Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) (13), lo svolgimento dei giochi di sorte è stato sospeso da aprile a novembre 1979 (decreti ministeriali 31 marzo e 4 aprile 1979).

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

Il rendiconto della gestione 1978 ancora all'esame della Corte espone entrate per 1.501 milioni e spese per 1.649 milioni con un saldo negativo di circa 148 milioni. Al riguardo va ricordato che analogo saldo negativo si era verificato nel 1976, comportando, per l'esercizio successivo, la necessità di alienare parte dei titoli del fondo di riserva; in proposito si vedano le considerazioni svolte lo scorso anno circa un più proficuo impiego, anche a breve, di eventuali disponibilità liquide.

4) Fondo a disposizione del Comando della Guardia di finanza (14).

I dati del rendiconto relativo al 1978, ammesso a discarico, evidenziano entrate per circa 38 milioni e spese per 44 milioni con

---

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

(13) L'articolo 6 del decreto legislativo 14 aprile 1948, n. 496, che riserva al predetto ente l'esercizio del « Totocalcio » non è stato ritenuto preclusivo dell'affidamento al medesimo del concorso pronostici abbinato al giuoco del lotto; la relativa convenzione è stata approvata con decreto ministeriale 11 luglio 1979.

(14) Tale gestione, sia pure in misura ridotta, persegue sostanzialmente gli stessi scopi istituzionali del Fondo assistenza per i finanzieri.

un disavanzo di cassa di 6 milioni coperto mediante parziale utilizzazione del fondo iniziale proveniente dal precedente esercizio (18,5 milioni).

5) Altre gestioni.

La sezione del controllo della Corte, con pronuncia n. 1017 del 29 novembre 1979 (15), ha qualificato come 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.

L'Amministrazione è stata pertanto invitata a trasmettere i rendiconti annuali di dette gestioni fissando un termine per tale adempimento (16).

3. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

Il documento presentato nel dicembre 1979 alle assemblee legislative dal Ministro delle finanze dovrebbe, come si è già accennato, costituire la proposta globale e definitiva in tema di riforma della Amministrazione finanziaria per assicurare agli uffici le condizioni più idonee ad assolvere i nuovi compiti loro affidati anche al fine di un incremento del gettito tributario quale risultato di una maggiore efficienza degli apparati (17).

In linea con tali obiettivi, la legge finanziaria per il 1980 ha previsto la ristrutturazione di alcuni importanti settori dell'Amministrazione al fine di avviare concretamente la razionalizzazione degli

---

(15) Tale pronuncia conclude un procedimento istruttorio che era stato avviato dall'ufficio di controllo per acquisire i rendiconti di queste gestioni.

(16) Ai sensi dell'articolo 33 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

(17) Le linee salienti del documento riguardano:

a) istituzione del Segretariato generale per il collegamento tra la direzione politica del Ministero ed il suo apparato burocratico;

b) riduzione delle attuali Direzioni generali mediante il raggruppamento delle funzioni omogenee;

c) istituzione delle Direzioni regionali di finanza come organi di ampio decentramento amministrativo e come organi di collegamento fra l'amministrazione centrale e gli altri uffici periferici;

d) istituzione dei Centri di servizio, sui quali riversare le attività routinarie e la completa automazione delle procedure di liquidazione dei tributi; essi saranno da tredici a quindici e dovranno trattare da 2 a 2,5 milioni di dichiarazioni per anno;

e) istituzione degli Uffici distrettuali tributari, ai quali saranno affidati i compiti attualmente svolti dagli uffici distrettuali delle imposte dirette, dagli uffici del registro e dagli uffici IVA, in modo da consentire l'unicità dell'accertamento tributario nei confronti del contribuente.

apparati e consentire quindi un maggiore spazio alla attività accertatrice per ridurre l'area della evasione.

È stata, infatti, contemplata l'istituzione di 15 Centri di servizio, sui quali verrà riversata l'attività routinaria connessa alla liquidazione ed al controllo delle dichiarazioni dei redditi, all'esecuzione dei rimborsi ed alla formazione dei ruoli di pagamento.

Viene altresì prevista l'istituzione del Servizio centrale degli ispettori tributari, nuova figura organizzativa, dotata di particolare autonomia funzionale, cui sono conferiti delicati compiti sia sul piano della verifica e del controllo degli apparati, sia in relazione al potere propositivo in materia di programmazione degli accertamenti (18).

L'eccezionale ampiezza delle deroghe apportate dalla predetta legge alle procedure di provvista dei mezzi materiali e del personale (19), testimonia della volontà del legislatore di pervenire ad un'ampia riconversione, sia pur graduale e nel senso della efficienza, dell'azione di accertamento.

Naturalmente, non può che rinviarsi ogni valutazione sulla efficacia in concreto delle nuove misure a proposito delle quali, però, è da auspicare che siano attuate in sede amministrativa con la necessaria sincronia cui la normativa fa sostanziale riferimento (20).

In tale contesto assume particolare rilievo la situazione del personale che, come già rilevato in passato, è ancora caratterizzata da un'eccessiva proliferazione dei ruoli (21).

A tale riguardo, anche se nel disegno di riforma la soluzione del problema viene considerata un tema fondamentale e propedeutico alla ristrutturazione degli uffici, va rilevato che il fenomeno

---

(18) Dei 50 elementi assegnati al Servizio e fino al 20 per cento sono scelti tra soggetti non appartenenti alla pubblica Amministrazione. Più specificamente il Servizio ha compiti di controllo dell'attività di accertamento degli uffici e delle verifiche eseguite dalla guardia di finanza, con poteri di interventi straordinari di verifica e controllo relativi a contribuenti nei confronti dei quali sussiste fondato sospetto di evasione di grandi proporzioni.

(19) Si fa riferimento all'autorizzazione, conferita dalla legge n. 146, al Ministro a provvedere alla costruzione, all'acquisto e alla locazione degli immobili occorrenti ai Centri di servizio, stipulando i relativi contratti e gestendo le spese « anche in deroga alle norme sulla contabilità dello Stato »; inoltre mediante un provvedimento delegato verranno integrate, entro il limite massimo di 5.000 unità, le dotazioni organiche del personale provvedendosi alla copertura dei posti mediante procedure accelerate « anche in deroga alle norme di carattere generale ».

(20) Con decreti del Ministro delle finanze entro il 31 dicembre 1980, dovranno iniziare a funzionare i Centri di servizio di Roma e di Milano. Il Governo è stato delegato ad emanare, entro il 30 novembre 1980, le norme relative alla definizione delle competenze territoriali dei Centri ed ai loro rapporti con i contribuenti e con gli altri uffici centrali e periferici dell'Amministrazione determinandone la dipendenza organica e funzionale.

(21) Essi sono attualmente 81 (esclusi gli operai, i diurnisti, ed il personale del lotto) così distinti: 7 della carriera dirigenziale amministrativa, 4 della carriera dirigenziale tecnica, 7 della carriera direttiva amministrativa, 4 della carriera direttiva tecnica, 7 della carriera direttiva amministrativa ad esaurimento, 3 della carriera direttiva tecnica ad esaurimento, 6 della carriera di concetto amministrativa, 9 della carriera di concetto tecnica, 3 della carriera di concetto tecnica ad esaurimento, 9 della carriera esecutiva amministrativa, 8 della carriera ausiliaria amministrativa, 4 della carriera ausiliaria tecnica.

avrebbe potuto almeno essere ridimensionato se avesse trovato attuazione l'articolo 11 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, che aveva previsto il riordinamento delle carriere e la loro eventuale fusione o soppressione.

Anche per l'anno di riferimento va 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 della 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.

Permane la carenza di personale dirigenziale nonostante l'applicazione della legge 30 settembre 1978, n. 583, che ha consentito di coprire solo i posti di primo dirigente accantonati a tutto il 31 dicembre 1977; anche per il 1979, quindi, si è reso necessario il ricorso alle reggenze temporanee ed al continuo trasferimento di dirigenti da una sede all'altra (22).

Notevole il numero dei posti in organico scoperti; a fronte di una dotazione complessiva di 60.587 unità (23) figurano coperti (al 31 dicembre 1979) 46.638 posti con vacanze pari al 23 per cento (24). Tenendo presente, poi, il rapporto tra la dotazione delle varie carriere rispetto all'organico complessivo e al totale del personale in servizio, si rileva la assoluta prevalenza del personale che è costituita da impiegati della carriera esecutiva (25), mentre è noto come sia particolarmente avvertita la carenza di personale con

(22) Il fenomeno dovrebbe notevolmente attenuarsi con l'applicazione dell'articolo 17 della citata legge n. 146 del 1980, che ha previsto la possibilità dell'affidamento temporaneo della reggenza di uffici periferici, a primi dirigenti in caso di assenza di titolari a livello di dirigenti superiori e a direttori aggiunti di divisione o equiparati quando si abbia assenza di titolari a livello di primo dirigente.

(23) E cioè: 12.973 per la carriera direttiva, 15.998 per la carriera di concetto, 27.975 per quella esecutiva e 3.641 per quella ausiliaria.

(24) Specificamente si registrano vacanze per 2.309 posti per la carriera direttiva, 5.999 per la carriera di concetto, 4.621 per quella esecutiva e 1.020 per quella ausiliaria.

(25) Tali rapporti sono evidenziati nel seguente prospetto:

CARRIERA	In % sull'orga- nico	In % sul perso- nale in servizio
Direttiva . . . . .	21,4%	22,8%
Concetto . . . . .	26,4%	21,4%
Esecutiva . . . . .	46,2%	50,1%
Ausiliaria . . . . .	6,0%	5,7%



specifica qualificazione in relazione ai compiti dell'attività tributaria (26).

Nel 1979 sono stati assunti complessivamente 2.880 elementi a seguito di concorsi indetti nel 1977, mentre sono in espletamento i concorsi (banditi tra il 1977 e il 1978) per 2.884 posti e i concorsi per 2.236 posti banditi nel 1979. Al riguardo va rilevato come l'espletamento di detti concorsi per migliaia di posti, con un'affluenza di circa 198.000 partecipanti, abbia determinato, oltre ad una intensa attività amministrativa, anche notevoli problemi dal punto di vista organizzativo e logistico (27).

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 in particolare il settore delle segreterie delle Commissioni tributarie di varie province; si è trattato nel complesso di 8.969 impiegati per una spesa di circa 9,5 miliardi. In attuazione dei programmi sull'occupazione giovanile (28) sono stati assunti 1.857 elementi con una spesa di 7,6 miliardi circa.

Nel 1979 sono stati effettuati 17 corsi di formazione, addestramento, perfezionamento ed aggiornamento per 2.595 impiegati ed alcuni si sono svolti nell'ambito degli ispettorati compartimentali delle imposte dirette e delle tasse e imposte indirette sugli affari (29).

Il numero dei dipendenti delle abolite imposte di consumo, in servizio presso l'amministrazione finanziaria, per i quali è stata perfezionata l'iscrizione nel «quadro speciale ad esaurimento» risulta di 8.170 unità su un totale di 8.270 aspiranti.

Per quanto riguarda il residuo numero di tali impiegati, la Corte ha richiamato l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di definire sollecitamente i relativi rapporti anche al fine di evitare che il perdurare dello stato di provvisorietà possa determinare conseguenze pregiudizievoli per l'erario nelle ipotesi di man-

---

(26) Tale situazione dovrebbe trarre vantaggi dall'aumento, per 1.300 posti complessivi, delle dotazioni organiche disposto con l'articolo 13 della predetta legge n. 146 del 1980; di tali posti, infatti, 950 sono assegnati ai ruoli della carriera direttiva, 50 a quello della carriera di concetto, 200 ai ruoli della carriera esecutiva e 100 a quella ausiliaria.

(27) Durante il 1979 un concorso è stato annullato in quanto nelle sedi di Napoli e Messina, l'eccezionale affluenza ha impedito lo svolgimento delle prove di esame.

Difficoltà e ritardi sono pure causati dalla necessità di dover ammettere, sia pure con riserva, candidati non compresi nelle liste di partecipazione per non essere le relative domande pervenute per disguidi postali. Per ovviare a tali inconvenienti potrebbe essere previsto l'obbligo generalizzato di produrre la domanda di partecipazione agli esami direttamente agli organi provinciali.

In relazione all'afflusso dei candidati, mediamente si sono avute 200 domande e circa 100 partecipanti per ogni posto messo a concorso.

(28) Legge 1° giugno 1977, n. 285 e decreto-legge 6 luglio 1978, n. 351, convertito in legge 4 agosto 1978, n. 479.

(29) Tale attività, di notevole importanza per la preparazione professionale del personale, dovrebbe ulteriormente intensificarsi tenendo conto che lo stanziamento del relativo capitolo 1641 (spese per il funzionamento della scuola centrale tributaria «Ezio Vanoni») è stato elevato per il 1980 da 300 milioni a 5,3 miliardi.

canza di requisiti per l'iscrizione nel «quadro ad esaurimento» o di eventuale collocazione in qualifiche inferiori a quelle temporaneamente attribuite all'atto della immissione in servizio.

Va inoltre rilevato come l'Amministrazione non abbia provveduto ad integrare tale personale nei diversi ruoli mediante l'assegnazione dei dipendenti a funzioni delle carriere direttive e di concetto ai sensi dell'articolo 15 della legge 4 agosto 1975, n. 397,

In materia di lavoro straordinario, il personale dirigenziale centrale e periferico è stato autorizzato (articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, e legge 22 luglio 1978, n. 385), ad effettuare prestazioni, per l'intero esercizio, nel limite individuale di 180 ore annue e complessivo di 140 ore annue, mentre ai sensi dell'articolo 2 del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977, per un contingente di 361 unità (30) entro il limite individuale di 400 ore e complessivo annuo di 300 ore, e di 257 unità (31), entro il limite individuale di 500 ore e complessivo annuo di 350 ore, è stato autorizzato ad effettuare ulteriori prestazioni di lavoro per far fronte ad eccezionali esigenze di servizio. Entro il limite individuale di 500 ore e complessivo di 350 ore (32) è stato autorizzato il personale non dirigenziale il cui contingente (fissato in base al predetto articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977 a seconda delle esigenze dei vari uffici) è stato di 48.459 unità.

Il personale degli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (articolo 19 della legge 15 novembre 1973, n. 734), è stato autorizzato ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario nel limite individuale 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 (33), ha continuato a svolgere lo stesso numero di ore del 1978 (70 e 90 ore mensili secondo i casi).

L'onere complessivo sostenuto nell'anno è stato di circa 138,5 miliardi.

L'onere per le indennità di missione è stato di 23,6 miliardi. Tale spesa, che grava su 18 capitoli è stata gestita per la quasi totalità (95,7 per cento) mediante aperture di credito in favore di funzionari delegati. Non essendo ancora pervenuti tutti i relativi

---

(30) Del personale centrale delle intendenze, dell'Amministrazione periferica delle dogane e degli Uffici tecnici delle imposte di fabbricazione.

(31) Del personale delle amministrazioni periferiche delle imposte dirette, delle tasse e dell'organizzazione dei servizi tributari.

(32) Salvo una maggiorazione variabile dal 15 al 30 per cento per il personale delle dogane, degli Uffici tecnici delle imposte di fabbricazione e dei laboratori chimici.

In proposito va ricordata la legge 21 dicembre 1958 che ha sancito in pratica il superamento del sistema di aggancio dei compensi per lavoro straordinario alle entrate derivanti dalle indennità versate dagli operatori che richiedono i servizi straordinari.

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

rendiconti non si hanno al momento elementi per una valutazione del fenomeno (34).

In ordine allo speciale sistema previdenziale ed assistenziale, di cui gode il personale dell'Amministrazione finanziaria, basato sulla gestione dei diversi organismi operanti nell'ambito del Ministero (35), vanno nuovamente richiamate le notazioni formulate in passato circa il trattamento preferenziale assicurato al personale finanziario rispetto a quello normalmente praticato in favore di altre categorie di dipendenti e, quindi, sull'esigenza di opportuni interventi legislativi per una disciplina unitaria della materia.

### *Guardia di finanza.*

Sia pure sulle linee tracciate dal « piano di potenziamento » della guardia di finanza, di cui si è fatto cenno nella precedente relazione (36), una nuova iniziativa è stata assunta in sede governativa (37) nell'intento di realizzare quelle misure che più immediatamente dovrebbero rispondere alle esigenze di adeguamento operativo del corpo per la lotta all'evasione nel campo delle imposte dirette ed indirette sugli affari.

La predetta iniziativa riguarda essenzialmente un incremento degli organici per le categorie di personale di più alto livello professionale (ufficiali e sottufficiali) alle quali risulta affidata, quasi in via esclusiva, l'attività di verifica e di indagine.

In tale contesto assume rilievo anche il disegno di legge recentemente presentato dal Governo finalizzato alla qualificazione professionale degli ufficiali e sottufficiali più direttamente impegnati nei servizi di polizia tributaria, di verifica e raccolta informazioni (38).

In tema di organici, ancora deficitario si presenta il ruolo degli ufficiali subalterni: a fronte di un organico di 415 unità risultavano,

---

(34) Dai rendiconti pervenuti alla Corte si è rilevato, fra l'altro, un largo impiego del personale centrale per compiti che potrebbero essere svolti da parte degli uffici periferici, l'utilizzazione di mezzi propri di trasporto anche nei casi in cui sia assicurata una rete di mezzi pubblici, nonché l'utilizzo di capitoli di spesa delle varie direzioni generali per missioni effettuate da personale assegnato al Gabinetto del Ministro o alle segreterie particolari.

(35) Nel 1979 le somme assegnate ai fondi di previdenza ai sensi dell'articolo 5 della legge 15 novembre 1973, n. 734, sono state le seguenti: 3,1 miliardi al Fondo di previdenza del personale delle dogane; 1,2 miliardi al Fondo di previdenza del personale delle imposte di fabbricazione e dei laboratori chimici delle dogane; 13,05 miliardi al Fondo assistenza finanziari; 1,5 miliardi al Fondo di previdenza del personale provinciale del catasto e dei servizi tecnici erariali; 32,6 miliardi al Fondo di previdenza del personale dell'amministrazione delle imposte dirette; 644 milioni al Fondo di previdenza del personale del Ministero delle finanze e delle intendenze di finanza; 5,5 miliardi al Fondo di previdenza del personale periferico delle tasse e delle imposte indirette sugli affari.

(36) Disegno di legge n. 1228 — VII legislatura — Senato.

(37) Disegno di legge presentato al Senato il 22 febbraio 1980 (atto n. 756). Per altri profili che riguardano il potenziamento tecnologico delle forze di polizia si veda il capitolo XIV di questa relazione.

(38) Atto Senato n. 701 (norme sui corsi della scuola di polizia tributaria).

al 31 dicembre 1979, complessivamente in servizio 335 tenenti e sottotenenti.

Nel corso dell'anno si sono espletati i concorsi per la ammissione all'Accademia della guardia di finanza di 73 allievi di cui 18 provenienti dal ruolo dei marescialli del Corpo.

La possibilità di compiere il servizio di leva in qualità di ufficiali di complemento della guardia di finanza, offerta dalla legge 26 febbraio 1974, n. 45, consente, come già rilevato in passato, di fronteggiare solo in parte le crescenti esigenze funzionali del Corpo soprattutto per la breve durata del servizio (12 mesi), assorbito, oltretutto, per 4 mesi dal corso di istruzione (39).

Un ruolo determinante, come si è avuto già occasione di sottolineare, svolgono i sottufficiali del Corpo (40) nell'attività di verifica e di raccolta delle informazioni e che richiede, per la complessità degli adempimenti, una speciale preparazione professionale. Nel 1979 si è concluso il primo dei due corsi biennali di istruzione degli allievi sottufficiali ammessi a seguito dei concorsi indetti nell'agosto 1976, con la nomina di 382 vicebrigadieri del contingente ordinario e 32 del contingente di mare (41).

Sono stati altresì nominati altri 120 vicebrigadieri, provenienti dagli appuntati del Corpo, ai sensi dell'articolo 15 della legge 11 dicembre 1975, n. 627.

Nel settore degli ufficiali superiori, richiamate le considerazioni svolte nella precedente relazione, è da aggiungersi che con decreto del 23 febbraio 1979 si è proceduto al rinnovo del quadro di avanzamento al grado di colonnello per l'anno 1978. Tale provvedimento, al fine di dare esecuzione, sia pure non immediatamente, ad alcune decisioni del tribunale amministrativo regionale, ha fatto ricorso alla sospensione del giudizio di avanzamento nei confronti dei destinatari dei predetti giudicati ai sensi degli articoli 22 e 53 della legge 12 novembre 1955, n. 1137 (42).

In sede di ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria, ai fini di una maggiore speditezza dell'azione amministrativa, potrebbero essere riconsiderati il ruolo e la struttura dell'ispettorato generale amministrativo (ufficio dirigenziale di livello *D*) inserito nell'ambito del Comando generale.

Anche nel 1979 sono rimaste immutate le norme regolamentari dei servizi della guardia di finanza (regio decreto 6 novembre 1930,

---

(39) Nel 1979 è stato espletato il concorso a 50 posti per il reclutamento di sottotenenti di complemento in servizio di prima nomina.

(40) Attualmente la dotazione complessiva è di 12.411 elementi di cui 380 appartenenti al « ruolo speciale per mansioni di ufficio ».

(41) Per far fronte alle esigenze operative del corpo durante il biennio previsto per completare la preparazione professionale dei sottufficiali, l'Amministrazione ha provveduto al richiamo in servizio temporaneo di 250 sottufficiali secondo la procedura prevista dalla legge 17 aprile 1957, n. 260.

(42) Il provvedimento è stato ritenuto legittimo dalla Sezione del controllo con pronuncia n. 978, del 24 maggio 1979, sotto il profilo, fra l'altro, che il rimedio offerto dall'articolo 22 della citata legge n. 1137 del 1955 può, nella specie, trovare ingresso nei limiti in cui risulti, esso stesso, finalizzato a realizzare l'adempimento dei giudicati amministrativi, la cui irrettabilità ed intangibilità non possono essere oblierate.

n. 1631) con le carenze più volte segnalate in passato e che le rendono ormai inadeguate ad una realtà profondamente modificata, tanto che esse fanno ancora riferimento ad unità operative non più esistenti e ne ignorano altre di nuova istituzione come il servizio aereo che costituisce uno strumento operativo di rilievo del Corpo. Analoga esigenza è avvertita 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.

#### 4. — Beni e servizi strumentali.

In materia contrattuale particolare rilievo assumono per l'Amministrazione le disposizioni della legge finanziaria per il 1980 che al fine di consentire una rapida acquisizione di fabbricati, mezzi tecnici, arredi, attrezzature, stampati e servizi necessari al funzionamento degli uffici tributari, hanno elevato fino a 9 miliardi la competenza del personale dirigenziale, autorizzando, come già detto, procedure negoziali anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato (43).

Quanto ai capitolati generali utilizzati dall'Amministrazione (44), tutti risalenti ad epoca remota, va nuovamente richiamata l'esigenza di una disciplina pattizia più puntuale per le forniture che assumono ormai particolare rilievo tecnologico ed economico; del resto, come già si è avuto modo di osservare, gran parte dell'attività contrattuale dell'Amministrazione si realizza mediante contratti atipici difficilmente riconducibili nell'area di operatività dei capitolati generali vigenti, per cui (e ciò si verifica, ad esempio, per i servizi di elaborazione elettronica dei dati), l'Amministrazione sostanzialmente si adegua agli schemi contrattuali proposti dall'altro contraente.

L'onere sostenuto dall'Amministrazione nel 1979 per la locazione di immobili da adibire ad uffici è ammontato a 12,6 miliardi (13,3 nel 1978). L'entità dell'esborso annuale al quale, come già si è rilevato nelle relazioni precedenti, per di più si accompagna una riconosciuta inidoneità degli immobili a soddisfare razionalmente le esigenze degli uffici finanziari, sollecita l'adozione di misure atte a migliorare la funzionalità delle strutture attraverso la ricognizione ed una più razionale utilizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato.

Anche la guardia di finanza, in mancanza di locali demaniali disponibili, è costretta ad utilizzare per le sedi dei comandi e dei reparti centrali e periferici, immobili di proprietà privata che non sempre risultano rispondenti ai requisiti regolamentari.

La meccanizzazione delle procedure delle dogane di Milano, Bolzano, Napoli, Venezia, Trieste, Torino, Genova, ha comportato nel

---

(43) Si vedano gli articoli 14 e 16 della predetta legge che, per gli scopi suindicati, ha previsto una spesa complessiva di 49 miliardi.

(44) Elencati nella nota n. 29 di pag. 136 della precedente relazione.

1979 impegni per 3,2 miliardi (2,8 nel 1978); con decreto interministeriale 28 febbraio 1978 è stato fissato in 427 unità il contingente numerico del personale addetto ai centri di elaborazione dati.

Impegni per circa 8 miliardi sul capitolo 3462 (6,9 nel 1978) sono stati assunti 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 servizi tecnici erariali.

Circa le 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.

Anche nel 1979 non si è provveduto all'emanazione del regolamento per i servizi da eseguire, per loro natura, in economia.

##### 5. — *Attività istituzionale.*

Circa il completamento (ormai previsto per il 1981) del progetto di anagrafe tributaria, vanno richiamate le osservazioni formulate nella precedente relazione sui problemi che comporterà la diretta gestione del « sistema » da parte dell'Amministrazione specie con riguardo alla formazione di personale specializzato, anche per far fronte alle continue integrazioni per realizzare procedure incrociate tra fonti di informazione diverse (45) da eseguire con l'utilizzo di adeguate metodologie statistiche.

Per i servizi connessi al Consorzio nazionale tra gli esattori delle imposte dirette, concernenti le rilevazioni statistiche dei dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi, la elaborazione dei dati relativi alla formazione e riassunzione dei ruoli, nonché altri lavori meccanografici, gli impegni assunti sono stati complessivamente di 6,2 miliardi (nel 1978 per analoghi lavori al predetto Consorzio è stato corrisposto un compenso di 3,5 miliardi).

Sul sistema di pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche mediante delega alle aziende di credito (legge 2 dicembre 1978, n. 576, esteso anche all'IVA ed all'ILOR) vanno richiamate le considerazioni formulate in passato sulla convenienza dell'affidamento di tali operazioni al servizio dei conti correnti postali gene-

---

(45) Come tra dichiarazioni IVA ed IRPEF, tra redditi denunciati per l'IVA e quelli denunciati per l'INPS da artigiani e commercianti, tra denunce di sostituti d'imposta e loro denuncia all'INPS, tra le dichiarazioni IVA presentate dai venditori di autoveicoli e gli atti del pubblico registro automobilistico. eccetera.

ralizzando così il sistema dei « versamenti diretti » attualmente adottato dalle esattorie.

Come è stato più volte evidenziato anche in sede parlamentare (46), il sistema esattoriale, nell'attuale strutturazione, è diventato particolarmente gravoso per l'erario, tenendo conto che il metodo della autoliquidazione con versamento tramite aziende di credito ha determinato notevoli riflessi negativi sull'equilibrio economico di molte aziende esattoriali per cui si è reso necessario il ricorso alle integrazioni di aggio con relativo onere a carico dello Stato. Crescente è stata l'entità e la dinamica dei costi per aggi durante gli ultimi anni: dai 331 miliardi di lire del 1976 si è passati ai 490 miliardi nel 1979. Pertanto va vista con favore la recente iniziativa (47) di Governo che tende alla eliminazione dell'attuale sistema con l'obiettivo di concentrare nell'amministrazione finanziaria i servizi della riscossione.

Dall'esame dei rendiconti amministrativi afferenti ai rimborsi dei crediti di imposta per IVA vantati dagli operatori economici è stato 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 (48), sulla base del mero esame formale delle dichiarazioni - anche per importi rilevanti - continuano a non essere seguiti da sistematici accertamenti sulla effettiva esistenza dei presupposti economico-fiscali sui quali si fondano i crediti d'imposta.

Per tali carenze, considerato altresì che la predetta procedura (49) ha attenuato i dispositivi di garanzia per l'erario, la Corte ritiene di dover nuovamente richiamare l'attenzione dell'Amministrazione per una disciplina organica della fase operativa delle verifiche, specie con riferimento alle dichiarazioni che espongono un credito di imposta. Inoltre, tenendo conto del peculiare funzionamento di questo tributo, è necessario che l'Amministrazione disponga, insieme a servizi strumentali efficienti, anche di una normativa adeguata sia per contenere il fenomeno della evasione sia per scongiurare la possibilità di rimborsi non dovuti (50).

Per quanto concerne i rimborsi dell'IRPEF, IRPEG ed ILOR, l'onere sostenuto nel 1979 a carico dei capitoli 4769 e 4752 è stato di 519,4 miliardi (51) (462,2 miliardi nel 1978). Secondo dati acquisiti presso l'Amministrazione, sono stati finora effettuati rimborsi

---

(46) Si veda l'ordine del giorno approvato dalla Commissione finanza e tesoro della Camera nel novembre 1978.

(47) Si fa riferimento al disegno di legge presentato il 28 febbraio 1980 al Parlamento (atto Camera n. 1447: « Nuova disciplina dei servizi di riscossione delle imposte dirette ») che prevede la cessazione dell'attuale sistema dal 1° aprile 1984.

(48) Modificato con il decreto del Presidente della Repubblica 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.

(49) Ulteriormente accelerata con l'introduzione del sistema dei rimborsi IVA semestrali (decreto ministeriale 15 febbraio 1979).

(50) A tal fine potrebbe avere notevole effetto deterrente l'introduzione di più severe misure sanzionatorie sia principali che accessorie.

(51) Di cui 260,3 afferenti alla competenza.

riferibili al 1974, 1975 e parte del 1976 per complessive 5,2 milioni di partite. In base alle nuove disposizioni normative recentemente emanate (decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 660, convertito, con modificazioni, nella legge 29 febbraio 1980, n. 31), i tempi tecnici delle procedure di rimborso dovrebbero ridursi ad un anno e mezzo rispetto agli attuali tre anni e sei mesi (52).

Dall'esame dei rendiconti amministrativi concernenti la restituzione delle imposte di fabbricazione sui prodotti esportati si è rilevato il notevole divario di tempo intercorrente fra la domanda di rimborso e gli atti disponenti il pagamento, con sensibili incidenze negative sull'attività degli operatori economici nazionali. Tale divario, determinato soprattutto dalla complessità degli adempimenti richiesti, certamente potrebbe ridursi con una maggiore armonizzazione del sistema tributario indiretto nell'ambito comunitario.

È noto come 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, è stata prevista la facoltà dell'Organo di controllo di effettuare il riscontro sulle partite per campione: la Corte anche nel 1979 ha ritenuto di avviare l'attività istruttoria, volta ad acquisire la base documentale dimostrativa del credito di imposta, per le partite individuali di maggiore rilievo. Al 31 dicembre 1979 risultano pervenute alla Corte 936.000 partite per un importo complessivo di rimborsi di 266 miliardi circa.

Altro profilo segnalato nelle precedenti relazioni, riguarda il fenomeno dell'accumularsi di crediti a favore dell'Amministrazione finanziaria - per importi molto elevati e risalenti ad esercizi finanziari anche remoti - nei confronti di Amministrazioni dello Stato, in specie militari, per diritti doganali su prodotti importati, nonché per imposte di fabbricazione sui prodotti petroliferi, accertate e liquidate mediante emissione di bollette e non ancora riscosse (53). La emanazione, nel 1979, di apposite disposizioni (54) per devolvere all'Ufficio centrale di riscontro la gestione di tali crediti, dovrebbe favorire la definizione delle pendenze ed eliminare gli inconvenienti derivanti dal protrarsi di siffatti sospesi di cassa.

Le entrate derivanti dall'attività negoziale svolta dall'Amministrazione demaniale, sono state di 2,2 miliardi circa e sono riferibili

---

(52) Secondo quanto emerge dalla relazione che accompagna il disegno di legge per la conversione del citato decreto-legge n. 660, il previsto accorciamento della procedura al rimborso dovrebbe consentire all'Erario un risparmio dell'ordine di 20 miliardi di lire annue per interessi passivi. La nuova disciplina ha efficacia dall'attivazione della procedura centralizzata di liquidazione delle dichiarazioni dei redditi che dovrebbe aver luogo con il trattamento delle dichiarazioni 1979 per i redditi del 1978.

(53) Ad esempio, il credito presso la Cassa della circoscrizione doganale di Roma I per dazi differiti di circa 4 miliardi e quello presso la circoscrizione di Novara di circa 6 miliardi vantato nei confronti dell'Amministrazione della difesa.

(54) A seguito del decreto ministeriale 6 gennaio 1979 che ha sostituito gli articoli 13 e 14 della « istruzione di contabilità delle dogane e delle imposte di fabbricazione » razionalizzando l'istituto del pagamento periodico dei diritti doganali previsto dagli articoli 78 e 79 del testo unico 23 gennaio 1973, n. 43.



a 10 vendite immobiliari, 17 concessioni, una permuta e 4 transazioni.

Nella materia demaniale va nuovamente segnalata la necessità di emanare una normativa che stabilisca modalità e tempi di attuazione per il trasferimento alle regioni dei canali di irrigazione (55), tuttora amministrati dal Ministero delle finanze.

Gli interventi dell'Amministrazione finanziaria a favore di Regioni ed enti locali hanno comportato oneri per 115,2 miliardi (capitolo 1983) per le Camere di commercio (56), di 59,2 miliardi (capitolo 1987) per le Regioni ad autonomia ordinaria (57), di 670 miliardi (capitolo 1980) per le Regioni Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e le province autonome di Trento e Bolzano (58), nonché di 16,5 miliardi (capitoli 1984 e 1988) per le Aziende di soggiorno, cura e turismo (59).

Sulla base dei lavori svolti dall'apposita Commissione incaricata della definizione dei rapporti contrattuali tra comuni ed ex appaltatori del servizio di riscossione delle abolite imposte di consumo (articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 16 ottobre 1972, n. 649), sono stati emessi 1.393 decreti ministeriali di liquidazione in favore delle ditte interessate per circa 974 milioni di lire e sono stati riconosciuti crediti ai comuni per circa 14 milioni. Dal 1° gennaio 1973 (data di abolizione dell'imposta di consumo) al 31 dicembre 1979 per la definizione dei relativi rapporti contrattuali, sono state anticipate dallo Stato agli ex appaltatori, per conto degli enti locali, circa 11 miliardi di lire.

Con riferimento al controllo che si svolge in sede decentrata sui decreti intendentizi di annullamento di crediti inesigibili (articolo 265 del Regolamento di contabilità) vanno ancora una volta richiamate le considerazioni svolte in passato, 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.

La definizione, infine, dell'arretrato (circa 107 mila domande per oltre 340 miliardi) nel servizio dei rimborsi di quote inesigibili in favore degli esattori dovrebbe ricevere un notevole impulso dalla liquidazione a stralcio, per le quote non superiori a cinque milioni, prevista dalla legge 28 febbraio 1980, n. 46.

---

(55) Disposto dalla legge 27 dicembre 1977, n. 984.

(56) Per devoluzioni di somme in sostituzione delle abolite imposte e sovrimeposte camerali.

(57) Per devoluzione di somme sostitutive di importo pari alla quota di imposta locale sui redditi di loro spettanza.

(58) In sostituzione di quote fisse e variabili di tributi soppressi.

(59) In sostituzione dei soppressi contributi speciali di cura, sui pubblici spettacoli e tassa di musica, nonché per quota ILOR per le Aziende istituite nel quadriennio 1974-1977.

## CAPITOLO XI

### AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

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

Il conto delle operazioni della gestione 1979 (1) evidenzia complessivamente entrate per 755,6 miliardi (636,4 nel 1978) e spese per 816,8 miliardi (685,6 nel 1978) e si chiude quindi con un disavanzo di 61,2 miliardi (2) nettamente superiore a quello dell'anno precedente che, con 49,2 miliardi, aveva segnato solo un lieve incremento rispetto a quello del 1977 (45,7 miliardi).

Il nuovo consistente aumento del *deficit* finanziario pari in valore relativo al 24,4 per cento (3) - il più elevato negli ultimi eser-

---

(1) La gestione viene essenzialmente considerata sulla base dei dati desunti dal consuntivo finanziario dell'esercizio, prescindendo da quelli relativi ai risultati del conto patrimoniale.

(2) Per la copertura del disavanzo è stato introdotto in sede di consuntivo, così come nei precedenti quattro esercizi, il capitolo di entrata 601 (riferito al ricavato di anticipazioni 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. In argomento si veda, in questa stessa relazione, il capitolo I (punti 12 - 14), sezione I, parte I.

(3) A fronte dell'aumento del *deficit* aziendale espresso dal consuntivo finanziario, va ricordato che nel 1979 il complessivo ricavato delle vendite dei tabacchi, di cui si dirà appresso, ha consentito, di per sé, di assicurare all'Erario una quota di entrata fiscale pari a 2.224,6 miliardi (1.914,2 nel 1978).

cizi (4) - si è registrato in un anno in cui, contrariamente alle previsioni - che davano, per i tabacchi, in via di assestamento e saturazione il mercato nazionale (5) - si è verificata una forte espansione delle vendite di tale prodotto (passate da 91 a 98,9 milioni di chilogrammi: + 8,7 per cento) da cui proviene, come è noto, la parte preponderante delle entrate aziendali (6).

Tale espansione non è stata però accompagnata da un aumento delle vendite dei tabacchi nazionali - che anzi hanno registrato addirittura un'ulteriore flessione - ed è andata, invece, ad esclusivo beneficio dei lavorati di marca estera, sia di quelli prodotti dalla Azienda su licenza, sia di quelli importati.

In particolare le vendite dei tabacchi nazionali - che già nel 1978, in costanza di una fase di recessione della domanda, erano diminuite da 65,6 a 61,4 milioni di chilogrammi (- 6,4 per cento) -

(4) Nel 1975, dopo molti anni di saldo positivo, si registrava per la prima volta un disavanzo pari a 35,5 miliardi.

Per gli anni successivi (1976-1979) si riporta il seguente prospetto che consente di cogliere anche l'andamento dei principali comparti dei consuntivi finanziari dell'Azienda:

CONTO CONSUNTIVO Miliardi di lire	1976	Variazioni 75-76 per cento	1977	Variazioni 76-77 per cento	1978	Variazioni 77-78 per cento	1979	Variazioni 78-79 per cento
Entrate correnti . . . . .	471,9	17,19	540,3	14,50	622,3	15,18	744,1	19,57
Entrate in conto capitale	6,9	- 5,47	12,3	78,27	14,1	14,64	11,5	- 18,44
<b>Totale . . . . .</b>	<b>478,8</b>	<b>16,79</b>	<b>552,6</b>	<b>15,42</b>	<b>636,4</b>	<b>15,17</b>	<b>755,6</b>	<b>18,73</b>
Spese correnti . . . . .	490,0	15,16	552,4	12,74	649,1	17,51	787,3	21,29
Spese in conto capitale .	26,7	33,50	45,9	71,92	36,5	- 20,47	29,5	- 19,17
<b>Totale . . . . .</b>	<b>516,7</b>	<b>15,99</b>	<b>598,3</b>	<b>15,80</b>	<b>685,6</b>	<b>14,60</b>	<b>816,8</b>	<b>19,13</b>
<b>Risultato . . . . .</b>	<b>- 37,9</b>	<b>6,76</b>	<b>- 45,7</b>	<b>20,58</b>	<b>- 49,2</b>	<b>7,66</b>	<b>- 61,2</b>	<b>24,39</b>

(5) Nel 1978 si era riscontrato l'arresto della precedente continua espansione della domanda globale di prodotto: nel 1973 erano stati venduti 83,5 milioni di chilogrammi; 90,6 nel 1974; 91,5 nel 1975; 92,3 nel 1976 (+ 0,9 per cento); 92,7 nel 1977 (+ 0,3 per cento); 91 nel 1978 (- 1,8 per cento).

(6) L'Azienda tabacchi ha realizzato nel 1979 entrate per complessivi 636 miliardi (542 nel 1978) e l'Azienda sali per 30,4 miliardi (27,8 nel 1978).

Il complessivo ricavato delle vendite dei tabacchi distribuite dall'Amministrazione è stato dell'ordine di 3.052,4 miliardi (6.622,9 nel 1978), di cui 244,2 incamerati direttamente dai rivenditori (a titolo di aggio) ed il rimanente ripartito tra l'Erario (2.224,6 miliardi) e l'Amministrazione (583,6 miliardi).

L'Azienda sali ha prodotto circa 8,9 milioni di quintali di sali (9,6 nel 1978), realizzando i predetti proventi con la vendita di 7,1 milioni di quintali (6,2 nel 1978).

sono nuovamente scese (fino a 60,1 milioni di chilogrammi) segnando un decremento del 2,1 per cento (7).

Si è accentuato, invece, il già forte e progressivo aumento registrato negli ultimi anni nelle vendite dei lavorati esteri importati (pari al 7,5 per cento nel 1977; al 10,7 per cento nel 1978 e, infine, al 24,4 per cento nell'anno in riferimento); ma l'incremento è stato ancora più sensibile - e improvviso - per quelle dei tabacchi esteri prodotti su licenza (8): nel 1977 vi era stata una diminuzione (del 10 per cento circa), ma si era avuta, poi, nel 1978, una crescita, pari al 5 per cento, che nel 1979 è stata addirittura del 53,7 per cento.

Si è manifestata, così - anche a prescindere dall'incidenza (sul mercato) dello spaccio dei tabacchi esteri introdotti illecitamente - una spiccata propensione dei consumatori a spostarsi verso le marche estere (9), i cui motivi non possono, però, essere qui valutati.

Neanche possono esserlo adeguatamente i problemi, da tempo postisi - ed ora acuitisi - in un intreccio di esigenze spesso contraddittorie (d'ordine sociale, finanziario e di razionalizzazione produttiva), per ridefinire, nella prospettiva di una maggiore competitività del prodotto nazionale, sia gli indirizzi della produzione sia i profili logistici e la dimensione ottimale della rete produttiva e distributiva.

Può dirsi, comunque, in questa sede, che, almeno a breve termine, non sembra sussistano prospettive di riequilibrio della gestione aziendale fondate su una crescita delle entrate connessa a un incremento delle vendite dei lavorati di produzione aziendale sul mercato interno (10) e/o all'aumento delle tariffe (11).

---

(7) Correlativamente si è registrato un forte calo nella fabbricazione del prodotto (da 66,5 a 60,2 milioni di kg.: -9,5).

La produzione, invece, di tabacchi esteri su licenza è salita - così come ne è salita, come si vedrà, la vendita - passando da 7,2 a 10 milioni di kg. (+ 38,8 per cento).

(8) Le principali ditte estere concedenti sono la « Philip Morris », le « Fabriques de tabac reunies », la « Turmac » e la « Burrus ». Tra le sigarette estere prodotte su licenza si citano Marlboro, Philips Morris, Diana, Mercedes, Muratti Ambassador e Ariston, Gallant.

(9) In valore assoluto le vendite dei tabacchi esteri importati sono passate da 22,8 milioni di chilogrammi del 1978 a 28,4 e quelle dei tabacchi esteri prodotti in Italia da 6,7 a 10,4 milioni di chilogrammi.

(10) Com'è noto, la notevole capacità produttiva degli impianti dell'Azienda tabacchi non è completamente utilizzata. Data la contrazione delle vendite del prodotto nazionale che ha inevitabili riflessi nell'attività industriale e data, invece, la rilevata propensione dei consumatori verso le marche estere, sembrerebbero possibili solo nuove scelte produttive che assecondassero tale propensione privilegiando la produzione di tabacchi esteri su licenza. Ma siffatte scelte, a parte il fatto che sarebbero condizionate dagli stessi produttori esteri concedenti, potrebbero segnare la rinuncia all'auspicata - e, come si vedrà, in qualche misura avviata - maggiore presenza all'estero (e in particolare nei Paesi della CEE) delle marche italiane.

(11) Una linea di maggiore corrispondenza tra costi e ricavi basata essenzialmente su costanti e congrui aumenti dei prezzi dei prodotti aziendali sembra difficilmente praticabile, oltre che per i condizionamenti sia d'ordine politico (politico-fiscale in particolare) sia derivanti dal mercato illegale, per quelli che potrebbe agevolmente produrre la concorrenza estera « ufficiale ». Infatti, i prezzi dei produttori esteri anche se formalmente agganciati ai provvedimenti di iscrizione a tariffa, possono essere liberamente determinati dai produttori: la iscrizione a tariffa è ormai da considerare atto dovuto dell'Amministrazione da effettuarsi al livello di valore indicato dal richiedente.

D'altra parte, sul versante della spesa, non si intravedono, sempre almeno a breve termine, possibilità di realizzare un consistente contenimento dei costi aziendali perché prevalgono in assoluto oneri correnti - su cui si tornerà specificamente - come quelli relativi al personale, che hanno già un notevole grado di rigidità, e come quelli per l'acquisto di beni e servizi, i quali, pur presentandosi in astratto maggiormente manovrabili, si connettono, comunque, alla dimensione e alla evoluzione dell'apparato produttivo e risentono, altresì, della svalutazione monetaria specialmente per le materie prime di provenienza estera.

Al miglioramento del prodotto aziendale (12) e all'incremento, in soddisfacente progressione, della sua vendita all'estero (13) sembra debba, piuttosto, guardarsi, nel medio periodo, come ai principali obiettivi da perseguire per tendere a un riequilibrio della gestione e per garantire, nel contempo, la continuità del processo produttivo.

(12) È da ricordare come, nella « nota preliminare » al bilancio dell'Amministrazione autonoma per il 1980, venga sottolineato che « l'impostazione della politica di spesa continua ad essere indirizzata, sia pure con le limitazioni imposte dalla situazione di congiuntura, sull'obiettivo di un costante miglioramento della produzione, soprattutto per contenere più efficacemente la pressione concorrenziale dei prodotti esteri sul mercato nazionale ».

(13) I dati relativi all'ultimo quinquennio - comprensivi di quelli riferiti alle vendite *duty free shops*, alle provviste di bordo e alle vendite alle rappresentanze diplomatiche - depongono per una continua espansione dell'entità, pur modesta, delle esportazioni: dai 643,9 mila chilogrammi del 1975 si è passati ai 750,5 del 1976 (+ 16,5 per cento), ai 791,9 del 1977 (+ 5,5 per cento), ai 900,4 del 1978 (+ 13,7 per cento) e, infine, ai 1.005,3 del 1979 (+ 11 per cento).

Nel seguente prospetto (dati aziendali) sono riportate le risultanze analitiche relative all'ultimo biennio:

DESTINAZIONI	Anno 1978-kg	Anno 1979-kg	Differenza per cento
Esportazioni . . . . .	355.181,900	466.061,050	+ 31%
<i>Duty free shops</i> . . . . .	47.613,300	36.771,000	- 22%
Provviste di bordo . . . . .	322.333,500	314.270,000	- 3%
Rappresentanze diplomatiche	175.250,310	187.614,600	+ 7%
Totale . . . . .	900.379,010	1.005.256,700	+ 11%

È da notare il particolare aumento delle esportazioni in senso stretto (+ 31 per cento) a fronte della contrazione verificatasi in due comparti che sembra debba ricollegarsi agli effetti di scioperi (in particolare nel settore aeroportuale) e alla riduzione della flotta mercantile sulle rotte internazionali).

È anche da rilevare che una consistente parte delle vendite del 1978 e del 1979 (rispettivamente per 586,8 e 731,8 mila chilogrammi) è avvenuta nell'ambito del contratto d'agenzia di cui si dirà nel successivo paragrafo 3.

Già nella precedente relazione si era notato, in particolare, come di recente l'Amministrazione, che nel periodo della riserva monopolistica non aveva dimostrato particolare interesse a ricercare sbocchi all'estero per la sua produzione (14), avesse intrapreso una particolare attività promozionale.

Sullo sviluppo di tale attività nel 1979 si riferirà nel prosieguo (paragrafo n. 3), mentre è qui da riprendere il tema dei costi aziendali mettendo in evidenza, sulla scorta dei dati del consuntivo, l'andamento dei comparti di spesa che principalmente li esprimono.

Nell'ambito della spesa corrente - che con 787,3 miliardi (15) ha costituito il 96,4 per cento dell'intera spesa (il 94,6 per cento nel 1978) - sia gli oneri per acquisto di beni e servizi (categoria III) sia quelli per il personale in attività di servizio (categoria I) sono notevolmente aumentati in valore assoluto e in termini relativi.

I primi, passando dai 506,6 miliardi del 1978 a 613 miliardi, hanno segnato, in valore relativo, un incremento del 21 per cento nettamente superiore a quello registrato sia nel 1978 (14,8 per cento) che nel 1977 (11 per cento).

La spesa per il personale, salendo da 121,7 a 153,7 miliardi, è lievitata in misura ancora più sensibile, con un tasso di incremento, cioè del 26,3, uno dei più elevati negli ultimi anni (16).

L'aumento dell'incidenza dei costi finanziari riferiti al fattore lavoro rispetto a quella dei costi dei beni e servizi è reso anche manifesto dal raffronto dei dati relativi all'evoluzione dei due diversi oneri considerati in termini di quota parte del totale della spesa corrente. I primi che, in tali termini, avevano rappresentato nel 1977 il 16,9 per cento, sono saliti nel 1978 al 18,7 per cento e, infine, nell'anno in riferimento, al 19,5 per cento (17). Quelli per acquisti di beni e servizi che negli stessi termini avevano segnato nel 1977 il 79,8 per cento, sono scesi nel 1978 al 78 per cento e, quindi, nel 1979, al 77,9 per cento.

La crescente incidenza della spesa per il personale assume un particolare rilievo per le implicazioni che si riconnettono alla natura imprenditoriale dell'Amministrazione autonoma. Valga in proposito quanto già considerato nella precedente relazione che ha sottolineato

---

(14) Va ricordato che durante detto periodo le esportazioni erano direttamente subordinate alle specifiche richieste degli acquirenti esteri non risultando assistite da iniziative promozionali.

(15) Nel 1978 la spesa di parte corrente era ammontata a 649,1 miliardi registrando, in valore relativo, un incremento del 17,5 per cento rispetto a quello del 1977 (552,4 miliardi). Nel 1979 essa ha segnato una crescita del 21,2 per cento.

(16) L'incremento degli oneri per il personale era stato elevato anche nel 1978 (29,7 per cento). Nel 1977 era stato del 17,5 per cento, nel 1976 del 21,6 per cento, nel 1975 dell'11,2 per cento.

(17) Nei dati finora esposti riguardanti la spesa per il personale non sono compresi quelli concernenti gli oneri per il funzionamento delle mense, invero pure riferibili al costo del fattore lavoro nonostante formino oggetto di un apposito capitolo (154) compreso nella categoria IV (trasferimenti). Tali oneri hanno raggiunto i 3,4 miliardi (3,4 nel 1978; 2,4 nel 1977). La loro incidenza nel comparto della spesa corrente è stata nel 1979 dello 0,44.

come detta spesa, per la sua rigidità pressoché assoluta, non potesse essere convenientemente adeguata al difficile andamento della gestione e come, stante la concentrazione della maggior parte del personale nella produzione dei tabacchi lavorati (18), all'ulteriore calo di tale produzione e delle vendite non potessero non seguire incisivi aumenti del costo unitario del prodotto e, in regime di prezzi tariffari stabili — come quelli correnti per tutto il 1979 (19) — nuovi squilibri tra costi e ricavi.

Anche per quanto attiene alle entrate vanno in particolare richiamate quelle correnti che, con 744,1 miliardi, hanno rappresentato il 98,5 per cento dell'intera parte attiva (il 97,8 per cento nel 1978) e sono lievitate del 19,6 per cento rispetto a quelle del precedente esercizio.

Oltre a ricordare come la loro pur consistente crescita — superiore a quella registrata sia nel 1978 (15,1 per cento) che nel 1977 (14,5 per cento) — non sia valsa a fronteggiare il maggior aumento della corrispondente spesa, va sottolineato, per un corretto apprezzamento del disavanzo espresso dal consuntivo finanziario, che nel corso dell'esercizio sono intervenute 4 sovvenzioni straordinarie del Tesoro per un importo complessivo di 38,1 miliardi (20).

Va anche notato, con particolare riferimento alle entrate correnti dell'Azienda tabacchi che con 636 miliardi costituiscono la parte preponderante (l'85,5 per cento) dell'intero comparto, come nel 1979 i proventi della gestione industriale e commerciale di tale Azienda effettivamente realizzati con le vendite (397,5 miliardi) siano risultati largamente inferiori alle previsioni, fissate in via definitiva in 466,5 miliardi.

Aggiungasi, a proposito dell'introito aziendale derivante dalla distribuzione dei lavorati esteri importati (curata, come è noto, dall'Amministrazione sulla base di convenzioni quinquennali stipulate coi produttori), che esso — passato dal 15,4 miliardi del 1978 a 21,9 miliardi a seguito del menzionato aumento delle vendite di tale prodotto — potrebbe venir meno a partire dal 1981, anno in cui scadranno dette convenzioni (21).

---

(18) Nel 1979, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, presso le Manifatture e le Direzioni compartimentali delle coltivazioni risultavano assegnati l'84,2 per cento degli operai e il 53,7 per cento degli impiegati. Agli organismi di distribuzione (Ispettorati e Depositi) risultavano addetti il 3,8 per cento degli operai e il 19 per cento degli impiegati. Alle Saline il 10,7 degli operai e il 5,2 degli impiegati.

(19) Dopo la variazione tariffaria dell'aprile 1978 i prezzi di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati sono rimasti immutati fino al recente aumento (disposto nel marzo 1980).

(20) L'apporto delle sovvenzioni, che è valso in termini puramente finanziari ad attenuare l'entità del disavanzo, si ricollega esclusivamente all'attuazione di norme riguardanti il trattamento del personale in attività di servizio: 21,2 miliardi (decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163); 1,4 (legge 13 agosto 1979, n. 373); 4,6 (legge 6 dicembre 1979, n. 609); 10,9 (legge 31 marzo 1975, n. 364).

(21) I produttori esteri, invece di valersi dell'Azienda tabacchi per la commercializzazione dei loro prodotti in Italia, potrebbero organizzare proprie reti di distribuzione come è consentito dalla legge 10 dicembre 1975, n. 724

I dati finanziari e produttivi finora esaminati richiamano, comunque, l'esistenza di più profonde implicazioni — in questa sede non valutate — come quelle riguardanti il ruolo dell'Azienda quale strumento di politica fiscale e i profili della sua imprenditorialità nei vari riflessi d'ordine economico e sociale.

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

È noto come da tempo venga richiamata l'esigenza di riconsiderare le strutture aziendali per realizzare maggiore efficienza ed economicità attraverso nuovi moduli di gestione industriale e commerciale confacenti al ruolo concorrenziale che il difficile mercato impone all'organismo pubblico di assumere.

Si tratta di problemi, le cui sempre più delicate implicazioni — rese manifeste dall'ulteriore calo della produzione dei tabacchi nazionali e delle relative vendite e dall'aggravarsi delle difficoltà finanziarie — non possono non comportare nuovi, e pur solleciti approfondimenti nelle competenti sedi (22).

A parte ciò, va notato, in tema di assetto funzionale dell'Amministrazione, come nel 1979 all'interno di essa sia stato costituito e abbia iniziato a funzionare organicamente il nuovo servizio degli « addetti di mercato », in precedenza 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 informazione per l'Azienda sugli orientamenti e i gusti dei consumatori (23).

---

sulla liberalizzazione dell'importazione e della commercializzazione dei tabacchi lavorati provenienti dai Paesi associati alla Comunità economica europea.

È da ricordare che i tabacchi lavorati provenienti da Paesi diversi da quelli della Comunità economica europea, con 4,9 tonnellate, hanno costituito, anche nel 1977, una esigua parte del totale di quelli importati pari a circa 28.400 tonnellate.

(22) Nella precedente legislatura era stato già iniziato, presso la Camera dei deputati, l'esame di tre proposte di legge che, con diversificazioni riferite essenzialmente alla composizione degli organi di gestione, convergevano sull'istituzione di un nuovo organismo configurato come Azienda autonoma, organo di Stato, per i sali e tabacchi, dotato di ampia autonomia amministrativa e finanziaria e della massima scioltezza operativa. La discussione fu sospesa in attesa che il Governo presentasse, come si era impegnato a fare, un proprio disegno di legge.

Nella presente legislatura risulta presentata una sola proposta di legge (Atto Camera n. 332) concernente l'istituzione di una nuova Azienda, alla cui attività presieda il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

Si ricorda, anche, che di recente, in occasione della discussione svoltasi presso la VI Commissione della Camera (seduta del 12 marzo 1980) su un particolare disegno di legge (concernente « modifiche alla legge 12 dicembre 1957, n. 1293, sull'organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio »), è stata nuovamente sottolineata, da varie parti, la necessità di un'ampia ristrutturazione dell'Azienda (vedi, in particolare, gli interventi del relatore e del presidente della Commissione).

(23) Si veda, a proposito del numero, dell'estrazione e della formazione degli « addetti di mercato », quanto è stato anticipato nella precedente relazione (volume II, pagine 142 e 143).



L'istituzione di tale servizio è avvenuta nell'ambito della Direzione centrale dei servizi di distribuzione e vendita che nel corso dell'esercizio è stata ristrutturata con nuove articolazioni ed ha assunto la denominazione di Direzione centrale commerciale (24).

Sotto il profilo funzionale va pure considerato l'ulteriore assestamento del quadro dirigenziale reso possibile dall'applicazione della normativa transitoria introdotta dalla legge 30 settembre 1978 n. 583 che ha consentito la nomina di nuovi 6 primi dirigenti, per cui alla fine dell'esercizio risultavano coperti 42 dei 45 posti previsti per tale qualifica (25). Gli inconvenienti registrati in passato potrebbero, però, riprodursi, a scadenza più o meno breve, dato che al 31 dicembre 1980 cessa l'efficacia del regime transitorio e, nel contempo, non si profila l'attivazione dei corsi di formazione dirigenziale.

A parte il direttore generale e i dirigenti generali, risulta ora prevista l'assegnazione di 41 dirigenti agli uffici centrali (di cui 20 a livello di dirigente superiore e 21 di primo dirigente) e di 36 agli uffici periferici (di cui 12 a livello di dirigente superiore e 24 di primo dirigente) a proposito dei quali (26) è da ricordare che ve ne sono vari a livello non dirigenziale — in quanto considerati di minor rilievo sulla base di vari criteri — e, quindi, affidati ad altri funzionari della carriera direttiva (27).

Oltre quelle già ricordate a proposito della Direzione centrale commerciale sono state apportate altre limitate modifiche funzionali che hanno investito alcuni uffici centrali e periferici — soprattutto questi ultimi sotto il profilo della variazione del livello (dirigen-

---

(24) La ristrutturazione risponde asseritamente all'esigenza di dare maggiore impulso agli interventi nel mercato interno e di razionalizzare l'attività degli uffici che hanno i rapporti con gli organismi periferici del settore (magazzini e rivendite). Sono stati soppressi l'Ufficio rivendite monopoli minori, l'Ufficio esportazione tabacchi lavorati e ricerche di mercato e l'Ufficio importazione tabacchi lavorati e, in loro vece, sono stati istituiti, nell'ambito della Direzione centrale commerciale, l'Ufficio organizzazione commerciale, l'Ufficio mercato interno, l'Ufficio esportazione e l'Ufficio importazione.

(25) Sono ora coperti tutti i 23 posti di primo dirigente tecnico e 19 dei 22 posti di primo dirigente amministrativo.

Nelle altre qualifiche dirigenziali sussistevano al 31 dicembre 1979 una vacanza (su 9 posti) tra i dirigenti generali e 4 vacanze (su 32 posti) tra i dirigenti superiori.

(26) Agli uffici periferici si ricollega direttamente l'attività di produzione e di distribuzione: Direzioni compartimentali delle coltivazioni (da cui dipendono le agenzie deputate all'approvvigionamento e alla prima trasformazione del tabacco greggio); Manifatture tabacchi (con le dipendenti sezioni); Saline (e le relative sezioni); Ispettorati compartimentali (con i dipendenti depositi operanti nel settore della distribuzione).

(27) Solo 9 Ispettorati compartimentali su 23 sono di livello dirigenziale (dirigenza amministrativa).

Allo stesso livello (dirigenza tecnica) sono 18 delle 19 Manifatture e 5 delle 6 Direzioni compartimentali delle coltivazioni. Le 4 Saline sono tutte a livello dirigenziale.

Dei 36 uffici periferici a livello dirigenziale 4 (Manifattura di Roma e Ispettorati compartimentali di Milano, Napoli e Firenze) sono tuttora retti interinalmente da dirigenti preposti anche ad altri uffici.

ziale e non) — e hanno portato nel complesso allo spostamento di due dirigenti dal centro alla periferia (28).

Quanto al restante personale, va rilevato che, mentre per gli impiegati sono rimasti invariati sia il numero dei posti previsti dall'organico (3.945 che quello dei dipendenti in servizio (circa 2.818), per gli operai si è verificata una contrazione sia della dotazione organica — da 18.996 a 18.859 (29) — sia della consistenza effettiva che è diminuita di 342 unità (30).

Circa le assenze dal servizio è da rilevare che, secondo i dati elaborati dall'Amministrazione, nell'anno in riferimento si sono registrate circa 433.000 giornate di assenza: le assenze *pro capite* avrebbero raggiunto il 9,8 per cento tra gli operai e il 9,5 per cento tra gli impiegati (nel 1978 avevano segnato, rispettivamente, il 9,4 per cento e l'8,02 per cento).

Ancora quanto alla forza lavoro impiegata dall'Azienda, va notata la sua integrazione, per limitati periodi, con personale straordinario assunto con contratto di diritto privato per operazioni stagionali di manipolazione del tabacco in foglia e di raccolta del sale: nel 1979 sono stati complessivamente utilizzati 924 salariati — di cui 858 presso le Agenzie di coltivazione e 66 presso le saline — per periodi di occupazione compresi tra i 90 e 270 giorni lavorativi; l'onere relativo è stato di circa 2,5 miliardi per quanto riguarda gli occupati presso dette agenzie e di 368 milioni per quelli che hanno operato nelle saline.

In tema di trattamento economico accessorio del personale, dirigenziale e non, di cui nell'ultima relazione sono stati evidenziati i più recenti profili (31), va ricordato che il principale onere di spesa è costituito dalla corresponsione generalizzata del premio industriale, pari nel 1979, in termini di impegni, a 16,6 miliardi (13,9 nel 1978). La spesa per retribuire le prestazioni di lavoro straordinario (nel limite stabilito delle 300 ore annuali individuali) è ammontata a 3,3 miliardi (3,2 nel 1978).

---

(28) Per gli uffici centrali si ricorda l'istituzione di un « Ufficio tecnico » in seno alla Direzione centrale delle coltivazioni tabacchi (al fine precipuo di migliorare la funzionalità delle « agenzie di coltivazione ») nonché l'assorbimento dell'Ufficio patrimonio immobiliare nel Servizio affari legali e contenzioso.

Per gli uffici periferici si citano l'elevazione a livello dirigenziale della Manifattura tabacchi di Torino (che ha intrapreso lavorazioni di notevole importanza per il mercato estero), della Salina di Volterra e degli Ispettorati compartimentali di Palermo e Venezia, nonché il « declassamento » a livello non dirigenziale della Manifattura tabacchi di Catania e dell'Ispettorato compartimentale di Torino.

(29) Segnatamente per effetto delle disposizioni della legge 7 giugno 1975, n. 229 la cui ulteriore attuazione ha comportato, nel 1979, il passaggio di operai « comuni » alla categoria degli operai « qualificati » compensato dalla detrazione complessiva di 137 unità dall'organico.

(30) Corrispondenti alla differenza tra i 448 operai assunti e le 790 vacanze verificatesi nel corso dell'anno. Al 31 dicembre 1979 risultavano, quindi, in servizio 14.016 operai.

(31) Relazione per l'esercizio 1978, volume II, pagina 145 (in particolare nota n. 27, in cui è riportato l'elenco dei vari compensi a carattere non generale).

Il settore dell'assistenza ai dipendenti (e alle loro famiglie) è risultato caratterizzato, come per il passato, dalla prevalenza di prestazioni riferite a servizi socializzati tipici delle gestioni aziendali (mense, dopolavoro, asili-nido, trasporto delle maestranze) rispetto alla mera erogazione di sussidi agli interessati che continua a essere di scarso rilievo (32). Tra le spese di maggior rilievo relative ai predetti servizi spicca, con 3,4 miliardi, quella per le mense che si è, peraltro, mantenuta allo stesso livello di quella sostenuta nel 1978 nonostante l'adeguamento automatico (all'aumento del costo della vita) del contributo capitaro, aumentato nell'aprile 1979 da 870 a 980 lire per ogni pasto.

Vanno pure ricordati gli interventi per il miglioramento delle condizioni ambientali di lavoro come l'installazione di impianti di depolverizzazione, di termoventilazione, di condizionamento d'aria, di riscaldamento e fono assorbenti negli opifici (manifatture) e nelle agenzie di coltivazioni, che hanno comportato nel 1979 una spesa di oltre 500 milioni.

In merito ai vantaggi extraretributivi del personale, derivanti dalle facilitazioni concesse dall'Amministrazione per la provvista dell'abitazione, può rilevarsi che, stando a notizie fornite dall'Amministrazione stessa, ne fruisce solo un limitato numero di dipendenti: 491 hanno usufruito di alloggi dell'Amministrazione verso corresponsione di un canone e 161 a titolo gratuito (33).

### 3. — Beni e servizi strumentali.

L'attività contrattuale, in cui si estrinseca pressoché totalmente l'azione esterna di una amministrazione, come quella dei Monopoli, a carattere essenzialmente imprenditoriale, presenta, come è noto, una ampia varietà di contenuti (34) e si caratterizza, inoltre, quanto

---

(32) È rimasto invariato lo stanziamento previsto per i sussidi (40 milioni) ed è stata erogata pressoché la stessa somma dell'anno precedente (circa 36 milioni) ripartita tra 262 beneficiari con importi singoli variabili tra un minimo di 50.000 lire (il più frequente) e un massimo di 300.000.

(33) Dei 161 alloggi abitati gratuitamente 141 risultano riservati a direttori di stabilimenti e opifici ed agenti di custodia e 20 a «ex salinari» della Salina di Cervia.

Quanto ai 491 alloggi dati in locazione ai dipendenti è da notare che l'Amministrazione dei monopoli, in attesa di istruzioni del Ministero delle finanze (Direzione generale del demanio) circa l'applicazione delle disposizioni sull'equo canone (legge 27 luglio 1978, n. 392), ha continuato a percepire i canoni nelle misure in precedenza fissate, formulando, peraltro, riserve di conguaglio nei confronti di singoli concessionari. Del fatto è stata informata la Procura generale della Corte.

Per tutti gli alloggi citati sarebbe stata sostenuta, nel corso del 1979, la spesa di 53,6 milioni per il miglioramento dei fabbricati e di 23,6 milioni per la manutenzione ordinaria (dati aziendali).

(34) Tra le varie prestazioni negoziate si citano, oltre alle iniziative pubblicitarie e promozionali di cui si tratta nel testo, quelle già ricordate relative all'importazione e alla distribuzione dei prodotti esteri (con contratti che scadranno nel 1981); gli acquisti all'estero di tabacco greggio e miscele (per 110 miliardi nel 1979) e di macchine, filtri e materiali vari per la la-

alle forme, per l'assoluta prevalenza della trattativa privata e dell'esecuzione in economia che, invero, rispondono particolarmente alle esigenze di prontezza e flessibilità della gestione industriale e commerciale (35).

Tali peculiarità sono state evidenziate nelle ultime relazioni cui si fa quindi rinvio, mentre un ulteriore cenno meritano particolari aspetti che evidenziano l'indirizzo, recentemente assunto, di dare impulso alla commercializzazione all'estero dei tabacchi lavorati di produzione nazionale.

In particolare va fatto ancora riferimento al contratto quinquennale di agenzia stipulato con una nota società italiana — dotata di una capillare organizzazione commerciale all'estero — per la promozione delle vendite di detti lavorati in numerosi Stati (36).

Tale contratto aveva comportato nel 1978, primo anno di esecuzione, una spesa dell'ordine di 450 milioni (per provvigioni in rapporto al venduto che era stato pari a 586.800 chili di lavorato). La spesa per provvigioni si è aggirata sui 600 milioni nell'anno in riferimento, in cui, secondo i dati aziendali, la vendita del prodotto negli stessi Stati è notevolmente aumentata raggiungendo i 731.800 chilogrammi (37) che costituiscono, come si è già accennato, una rilevante quota (69,2 per cento) del complesso delle vendite effettuate all'estero.

I contratti, poi, stipulati con alcune società per la pubblicità da realizzare in occasione di corse automobilistiche all'estero (di formula 1 e 2) hanno comportato un onere di circa 128 milioni (60 nel 1978).

---

vorazione, il condizionamento e il confezionamento dei tabacchi (per 5,7 miliardi); i trasporti dall'estero di tabacchi greggi e di materiali realizzati soprattutto via mare tramite la società SOMARCO (Società marittima commerciale) con una spesa nel 1979 di 5,4 miliardi; i trasporti di tabacchi e sali in territorio nazionale (per 11,1 miliardi) affidati essenzialmente alle Ferrovie dello Stato (per 10,6 miliardi); le forniture di prodotti chimici da parte di ditte specializzate; l'utilizzazione di marchi esteri; le prestazioni di servizi di vigilanza e di assistenza sanitaria; l'estrazione di sale dalle miniere; gli appalti di magazzini.

(35) Secondo i dati forniti dall'Amministrazione che in atto non sono suscettibili di riscontro sulla base delle scritture della Corte (per il ritardo col quale i relativi provvedimenti sono trasmessi per il controllo successivo), i contratti passivi stipulati nel 1979 hanno comportato impegni di spesa per 588,6 miliardi (466,6 nel 1978), di cui 560,9 miliardi (447,3 nel 1978) riferiti alla trattativa privata, 6 miliardi (6,6 nel 1978) alla licitazione privata e 3,6 miliardi all'appalto concorso. L'esecuzione dei lavori e servizi in economia ha comportato una spesa di circa 11 miliardi (oltre 12,5 nel 1978).

Dai vari contratti attivi in corso (in gran parte relativi ai menzionati rapporti quinquennali coi produttori esteri) sarebbe derivata, nell'anno, un'entrata di 21,9 miliardi (15,6 nel 1978).

(36) Per più ampi ragguagli sull'oggetto e sulle condizioni del contratto si veda la precedente relazione (volume II, pagina 147).

(37) I dati relativi al 1978 sono assunti dalle scritture della Corte riguardanti i mandati di pagamenti delle provvigioni; quelli afferenti al 1979 sono stati forniti dall'Amministrazione e non sono in atto suscettibili di riscontro stante il ritardo col quale detti titoli di spesa vengono trasmessi per il controllo successivo.

L'aumento verificatosi nel 1979 viene in particolare ricollegato dall'Amministrazione all'inserimento in nuovi mercati specie del Medio Oriente.

Tra le altre spese impegnate nel 1979 per pubblicità e attività promozionale in genere (38) si citano, per la loro rilevanza, quelle relative a particolari campagne pubblicitarie (anche attraverso inserzioni sui più diffusi quotidiani) in Belgio, Francia, Regno Unito (39), Libano e Svizzera (per 855 milioni), all'acquisto di fiammiferi, porgiresti, buste, calendari, agende, ecc., con impresso il marchio « MS » (circa 300 milioni) e all'acquisto di *foulards*, magliette e giubbetti con lo stesso marchio (circa 108 milioni).

Quanto alla consistenza del compendio immobiliare utilizzato dall'Amministrazione — che, come è stato rilevato in passato, è costituito in prevalenza da immobili « propri » — non sono da registrare variazioni di rilievo. È aumentata ancora (da 4,1 a 4,5 miliardi) la spesa relativa alle manutenzioni, così come quella per l'affitto di locali di terzi (da 103 a 121 milioni).

L'onere per il funzionamento dei servizi elettronici e meccanografici — che non hanno registrato incrementi strutturali di apprezzabile rilievo (40) — è pure salito (da 1,3 a 1,6 miliardi).

Le spese di esercizio e manutenzione degli autoveicoli e dei motoveicoli, la cui consistenza complessiva è aumentata rispetto al 1978 di 25 unità (da 205 a 230) — segnatamente per l'acquisto di autovetture destinate al nuovo servizio degli « addetti di mercato » — sono ammontate a 154,2 milioni e quelle relative ai premi assicurativi a circa 25 milioni. Per il noleggio di motoveicoli sono stati erogati 25 milioni.

228 milioni sono stati impegnati per spese afferenti a prestazioni sanitarie tra cui rilevano quelle per assistenza medica negli stabilimenti e negli opifici e per visite mediche di controllo.

---

(38) Tali spese sono imputate sul capitolo 134 sul quale insistono promiscuamente anche gli oneri per convegni e congressi e per spese di rappresentanza. Sul capitolo sono stati complessivamente impegnati 1,6 miliardi (900 milioni nel 1978).

(39) È da notare che, secondo notizie di fonte aziendale, nel 1979 è iniziata in Inghilterra, con buone prospettive, la vendita delle sigarette MS.

(40) Si veda, per accenni ai principali adempimenti dei servizi, la relazione per l'esercizio 1978, volume II, pagina 148, nota n. 39.

CAPITOLO XII

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

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

a) *Considerazioni generali* - Il Ministero di grazia e giustizia, particolarmente nel corso dell'ultimo decennio, ha visto accrescere e diversificarsi la mole dei suoi compiti istituzionali, trovandosi ad affrontare, nelle scelte di carattere organizzativo, complesse problematiche attinenti al funzionamento dei servizi giudiziari e penitenziari, appesantiti da nuovi e maggiori carichi di lavoro connessi all'evolversi del sistema normativo ed a mutamenti profondi di taluni aspetti della vita sociale (1). Alla situazione di crisi dei servizi determinata da tali fattori — particolarmente sensibile in talune branche dell'Amministrazione — si sono poi accompagnate gravi carenze di personale, soprattutto per l'applicazione delle leggi sull'esodo, ed inadeguatezze del talora vetusto sistema edilizio degli uffici giudiziari e degli Istituti di pena, nonché, in genere, delle attrezzature; carenze ed inadeguatezze che ripetuti interventi, sovente disorganici ed occasionali, e resi meno efficaci dal sovrapporsi di esigenze non tempestivamente previste e soddisfatte, hanno mirato a contenere, con risultati, però, che non è dato ancora di apprezzare compiutamente (2). La scarsa dinamicità del quadro delle scelte e degli interventi — più volte evidenziato dalla Corte — probabilmente riconducibile, almeno in parte, al policentrismo deci-

---

(1) Si ricordino per i connessi profili organizzativi, le varie modifiche dell'ordinamento che hanno interessato il diritto di famiglia, il regime delle locazioni, la materia del lavoro e la disciplina delle relative controversie, la normativa sui casi di interruzione delle gravidanze, le misure per contrastare l'uso degli stupefacenti; ed inoltre il rilevante incremento dei reati contro la persona ed il patrimonio e l'affermarsi di nuove forme di criminalità e di devianza sociale.

(2) Si vedano in proposito anche le dichiarazioni governative in sede di presentazione dello stato di previsione della spesa ministeriale per il 1980.

sionale che caratterizza il sistema organizzativo della giustizia (3), sembra rendere palese l'esigenza che l'azione di recupero della piena funzionalità della giustizia venga condotta secondo piani di priorità — finora non precisati — che tengano conto della necessaria correlazione tra soluzioni normative da adottare, occorrenze strutturali, disponibilità finanziarie e capacità d'impiego delle stesse. In tale prospettiva, nel fare breve cenno di alcuni dei più rilevanti problemi che l'occasione della parifica dei conti generali consente di evidenziare, va osservato che se l'opera di provvista di taluni beni strumentali sembra aver tratto un certo giovamento, come meglio sarà precisato nei successivi paragrafi, dai più recenti interventi di snellimento delle procedure, non altrettanto può dirsi per il settore dell'edilizia ove le risorse finanziarie disponibili, in base a stanziamenti pluriennali, del resto ormai erosi dai fattori inflattivi, trovano difficoltà di smaltimento soprattutto per le carenze organizzative e funzionali di enti e di Amministrazioni esterne all'apparato ministeriale (4). Per altro verso, mentre è in atto un sostanziale miglioramento della situazione dei ruoli del personale non di magistratura, si presentano ancora di una certa entità le vacanze nei ruoli dei magistrati — malgrado recenti modifiche nella disciplina delle assunzioni (5) — anche in relazione al verificarsi di esodi volontari (6) cui non sono estranee, tra l'altro, le disagiate condizioni di funzionamento delle strutture.

A ciò va aggiunto che stanno ancora segnando il passo importanti processi di revisione, tra i quali l'opera di riforma del rito penale (7) e del rito civile: la rivalutazione dello istituto del giudice onorario (8), la depenalizzazione di taluni reati minori, il riassetto territoriale degli uffici giudiziari; disegni riformatori, già delineati nel corso della precedente legislatura, dai quali dovrebbe derivare l'auspicata ripresa dell'intero sistema, a condizione però del rispetto delle necessarie compatibilità tra esigenze di funzionamento dei servizi e risorse strutturali.

Con riserva di ulteriori notazioni nei successivi paragrafi in ordine a quanto ora accennato, va qui ricordato che gli interventi normativi di maggior significato dell'esercizio decorso hanno interessato lo stato giuridico ed il trattamento economico dei magi-

---

(3) In materia di organizzazione e funzionamento del settore, com'è noto, oltre al Parlamento ed al Ministero, rilevanti attribuzioni spettano al Consiglio superiore della magistratura.

(4) Si veda il paragrafo sui beni strumentali e sull'attività istituzionale. Nella materia dell'edilizia ha dettato nuove disposizioni la legge finanziaria 1980, come ricordato più oltre nel testo.

(5) Con la legge 17 novembre 1978, n. 746, è stato previsto che nella determinazione dei posti da mettere a concorso per la nomina ad uditore giudiziario può tenersi conto anche dei posti resisi vacanti dopo il bando.

(6) Vedasi in proposito quanto verrà accennato nel paragrafo relativo al « personale ».

(7) Tale riforma è al momento sospesa, com'è noto, in attesa di una nuova delega legislativa, anche per l'evidenziarsi a distanza di sei anni dalla prima delega più volte rinnovata, di problemi di « copertura amministrativa ».

(8) Un disegno di legge del Governo (A.S. n. 524) è stato presentato al riguardo, nel novembre dell'anno decorso.

strati (9), talune modificazioni ai servizi di cancelleria in materia di spese processuali civili (10), ed aggiustamenti alle piante organiche di taluni uffici giudiziari. Nel provvedimento relativo a questi ultimi, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1979, n. 123, è stato parzialmente disatteso, con motivazione, sia pure sommaria, il parere espresso dal Consiglio superiore della magistratura circa gli aumenti di dotazione di taluni uffici di sorveglianza.

Particolare rilievo, infine, è da attribuire alla legge finanziaria per il 1980 (legge 24 aprile 1980, n. 146) che ha dettato nuove disposizioni, in materia di procedure contrattuali e di edilizia giudiziaria, di cui sarà fatto cenno in dettaglio nella parte del presente capitolo riguardante l'attività istituzionale.

b) *Aspetti finanziari della gestione* - Ha presentato una dimensione superiore alla media degli anni precedenti il divario, pari al 30 per cento circa (17,4 per cento nel 1978), tra le previsioni iniziali di spesa (673,8 miliardi) e quelle definitive (876,1 miliardi). Tale divario è da attribuire per oltre il 60 per cento ai nuovi stanziamenti, prevalentemente connessi a fattori comuni alle Amministrazioni (11), intervenuti, in corso di esercizio, per la copertura di maggiori spese per il personale. Altri oneri particolari hanno, però concorso in una certa misura all'incremento delle previsioni originarie. Quelli di maggiore entità hanno riguardato i servizi e le provviste per il mantenimento ed il trasporto dei detenuti — i cui stanziamenti sono passati in corso d'esercizio da 60 a 81,5 miliardi — e l'attuazione dei progetti previsti dalla legge sull'occupazione giovanile, per la quale il capitolo 2011, originariamente iscritto per memoria, ha ricevuto l'assegnazione di 7,9 miliardi. Per contro, riduzioni degli stanziamenti iniziali, sia pure lievi in termini assoluti, hanno interessato, tra l'altro, le spese per l'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico negli istituti di pena (capitolo 2102), passate da una previsione di 22 miliardi ad uno stanziamento definitivo di 19 miliardi e quelle per l'organizzazione di attività scolastiche negli istituti predetti, diminuite da 3 a 2 miliardi.

Quanto ai dati di spesa in termini di impegno, la nota di maggior rilievo è rappresentata dall'incremento, in misura del 34,7 per cento (12), che ha subito l'onere ministeriale rispetto al

---

(9) Legge 2 aprile 1979, n. 97. Con tale legge, com'è noto, è stata soppressa la qualifica di aggiunto giudiziario, è stato previsto il motivato parere dei consigli giudiziari per la nomina a giudice di tribunale, sono stati fissati i livelli retributivi prescrivendone la revisione triennale sulla base di parametri di riferimento connessi alla retribuzione dei pubblici dipendenti; inoltre sono state dettate norme sulla incompatibilità di funzioni, sull'onnicomprensività del trattamento e sulla riammissione in servizio di magistrati delle magistrature speciali già appartenenti all'ordine giudiziario.

(10) Legge 7 febbraio 1979, n. 59. Con essa sono state, tra l'altro, introdotte parziali modifiche in tema di comunicazione di atti giudiziari.

(11) Hanno riguardato la sola Amministrazione della giustizia le variazioni concernenti le retribuzioni dei magistrati (40,7 miliardi) e gli agenti di custodia (37,6 miliardi).



1978 (13). Gli impegni complessivi sono, infatti, passati da 621,7 a 837,3 miliardi. Su tale dato ha inciso per circa il 70 per cento (66 per cento nel 1978) la spesa per il personale in servizio, da sola aumentata rispetto al precedente esercizio del 41,7 per cento (14). Pressoché analogo a quello del 1978 (21 per cento circa) è stato l'incremento che ha interessato la spesa per l'acquisto di beni e servizi, passata da 170,6 a 203,3 miliardi (+ 19,2 per cento). Per i trasferimenti di parte corrente, che peraltro incidono generalmente in misura assai limitata sulla gestione della spesa ministeriale, la variazione in aumento è stata, invece, più consistente (+ 42 per cento); la spesa relativa è passata dai 22 a 31,2 miliardi.

Di entità modesta è stata infine la crescita della spesa per trasferimenti in conto capitale (+ 13 per cento), che interessano l'edilizia giudiziaria, passati da 8,5 a 9,6 miliardi.

I pagamenti hanno inciso, su una massa spendibile di 1071,2 miliardi, nella misura del 66 per cento (70 per cento nel 1978). Del loro ammontare in cifra assoluta (709,7 miliardi) 612,5 miliardi hanno riguardato il conto della competenza (15).

Da una elaborazione del sistema informativo della Corte sullo smaltimento degli stanziamenti di competenza nell'ultimo quinquennio — i cui dati sono contenuti nella tavola allegata — emerge come la gestione presenti una dinamica generalmente lenta delle erogazioni, anche a raffronto con l'andamento generale della spesa nell'intero comparto statale (16).

In particolare va notato come, su un totale di stanziamenti ministeriali pari a 2.853,7 miliardi nel quinquennio, i pagamenti complessivi siano assommati al 72,2 per cento, percentuale inferiore a quella media registrata per tutta la gestione dello Stato (80 per cento circa). Rilevante, poi, per ciascun esercizio dal 1975 al 1979, la formazione dei residui, il cui andamento presenta una crescita, se pur lieve, comunque superiore al corrispondente dato riguardante i residui complessivi di tutta l'Amministrazione dello Stato. Non trascurabile, infine, l'ammontare delle economie realizzate nei singoli esercizi del quinquennio, che, peraltro, mostrano un'incidenza decrescente sugli stanziamenti.

Quanto ai residui di nuova formazione, il dato relativo (224,8 miliardi) risulta elevato (nel 1978 era stato di 131,8 miliardi), ma non significativo di una ridotta dinamicità della gestione rispetto alla norma, essendo dovuto ai già accennati fattori comuni che

---

(12) L'incremento subito dall'intera spesa statale è stato pari al 25 per cento circa.

(13) In tale anno l'incremento era stato del 24 per cento.

(14) L'aumento di tale voce economica era stato nel 1978 pari al 25,8 per cento.

(15) La minore incidenza delle erogazioni sulle disponibilità, rispetto al precedente esercizio, è essenzialmente dovuta a fattori comuni alle altre Amministrazioni, come le note agitazioni di personale presso gli istituti di credito, che hanno interessato anche le Sezioni di tesoreria della Banca d'Italia, e l'emanazione del secondo provvedimento di variazione del bilancio ad esercizio scaduto.

(16) Si veda in proposito la tavola sulla dinamica di smaltimento delle spese statali nella parte I della presente relazione.

hanno inciso sulla capacità di spesa dell'Amministrazione. L'importo complessivo dei residui è passato dai 195,1 miliardi risultanti a fine 1978, a 299,5 miliardi.

Anche nel 1979 si sono verificate eccedenze di spese pari a 7,2 miliardi. Esse si riferiscono, come di consueto — e su tale punto la Corte ha più volte richiamato l'attenzione del Parlamento — alle spese di giustizia ed alle indennità integrative per gli ufficiali giudiziari

Rilevanti, infine, e comunque non poco superiori a quelle dell'esercizio 1978, le somme portate ad economia pari, per la competenza, a 38,8 miliardi e per i residui a 23,1 (17).

Breve cenno, infine, va fatto delle procedure di spesa seguite dall'Amministrazione per soddisfare le varie esigenze istituzionali. Sul complesso dei pagamenti effettuati, pari, come già riferito, a 709,7 miliardi, per oltre la metà (364 miliardi), è stato fatto ricorso al sistema delle aperture di credito (18) del resto in armonia con le norme contabili ed amministrative ed in relazione alle maggiori esigenze e possibilità operative degli organi periferici che operano a mezzo di funzionari delegati. Comune a molte altre Amministrazioni, il fenomeno della dilatazione della spesa a mezzo di ordini di accreditamento, in rapporto a quella effettuata con mandati diretti, mostra nel settore della giustizia una tendenziale accentuazione nel corso degli ultimi anni (19), con progressiva dislocazione dell'esercizio del controllo dalla fase preventiva a quella consuntiva.

c) *Note sullo stato di previsione* - La struttura dello stato di previsione non ha subito mutamenti di rilievo.

Anche nel decorso esercizio si è verificata l'istituzione, a mezzo di leggi di variazione del bilancio o con decreti, di capitoli che si riferiscono a spese che, pur ricomprese per l'oggetto in capitoli già esistenti, concernono pagamenti da effettuare per prestazioni di cui l'Amministrazione ha beneficiato in precedenti gestioni. Si tratta in particolare del capitolo 1515 il cui stanziamento è stato destinato a spese per indennità e rimborso di oneri di trasporto per il personale relative ad esercizi anteriori al 1979 (243 milioni), del capitolo 2108 istituito per pagamenti di sospesi di cassa dell'Amministrazione penitenziaria per gli esercizi 1968 e 1969, e dei capitoli 2097 e 2100 concernenti spese per il mantenimento ed il trasporto di detenuti per anni anteriori. Sul fenomeno, spesso ricor-

---

(17) Rispettivamente 31,4 e 13,4 nel 1978. I dati riferiti, sia nel testo che nella precedente nota, sono i risultati della somma algebrica tra le economie e le eccedenze di spesa; queste ultime sono ammontate nel 1978 a 2,6 miliardi per la competenza e a 4,2 miliardi per i residui.

(18) Mediante ruoli di spesa fissa sono stati erogati 223 miliardi, pari a circa il 30 per cento dei complessivi pagamenti, mentre la spesa a mezzo di mandati diretti è assommata a 139 miliardi (poco meno del 20 per cento del complessivo).

(19) A mezzo di ordini di accreditamento sono stati spesi negli anni 1976-1978 rispettivamente, 148,3 miliardi, 202,2 miliardi e 364 miliardi; con mandati diretti, negli stessi anni, 73,4 miliardi, 102,9 miliardi e 124,1 miliardi.

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA  
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO  
RELATIVI AL PERIODO 1976-1979  
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

TOTALI GEN	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALI PAGAMENTI		RESIDUI		L. E. E. (%)	
		1975	1976	1977	1978	1979	AMMORTO	%	IMMORTO	%		
1975	395.848	66,97	10,31	4,49	0,47	0,37	327.011	82,61	18.082	4,57	30.756	12,82
1976	413.634		73,20	9,91	2,99	0,50	358.242	86,61	24.395	5,82	31.327	7,57
1977	515.108			73,28	10,08	2,75	443.546	86,11	34.345	6,67	37.912	7,21
1978	653.079				75,09	10,95	561.296	85,95	57.360	8,78	36.424	5,27
1979	876.110					69,91	617.502	69,91	224.816	25,66	38.792	4,43
<b>TITOLO 1</b>												
1975	389.348	68,03	10,35	4,43	0,31	0,00	323.634	83,12	14.959	3,84	30.756	13,04
1976	406.134		76,46	10,00	2,93	0,32	356.222	87,71	18.985	4,58	31.327	7,71
1977	507.608			74,28	10,16	2,70	442.311	87,14	28.078	5,53	37.912	7,33
1978	644.579				75,93	11,03	567.537	86,96	49.620	7,70	36.424	5,37
1979	866.466					70,59	611.629	70,59	216.746	24,93	38.792	4,28
<b>TITOLO 2</b>												
1975	6.500	3.54	7,86	8,16	10,29	22,09	3.376	51,94	3.124	48,05		0,00
1976	7.500		5,27	4,77	6,62	10,27	2.719	26,92	5.481	73,08		0,00
1977	7.500			5,25	4,70	6,49	1.234	16,45	6.266	83,55		0,00
1978	8.500				4,63	4,30	759	8,93	7.741	91,07		0,00
1979	9.644					9,76	874	9,06	8.770	90,94		0,00

LA VOCE "ECONOMIE" RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE DIFFERENZE DI SOMMA

L. 60 - 1979 - 100

rente, della mancata tempestiva regolazione di partite debitorie, la Corte non può che ribadire le osservazioni fatte nella precedente relazione con riferimento all'esigenza di più attente valutazioni del fabbisogno di ciascun esercizio o di integrazioni finanziarie nel corso della gestione.

Alcuni capitoli già interessati nel 1978 da mutamenti di denominazione per riduzioni dell'ambito territoriale di attività a seguito del trasferimento delle regioni ad autonomia ordinaria hanno subito variazioni degli stanziamenti iniziali; tra di essi il capitolo 2205, avente per oggetto assistenza ed attività di servizio sociale per i detenuti nelle regioni ad autonomia ordinaria, per il quale le previsioni iniziali di spesa del 1979, pari a 4 miliardi (a fronte di un onere sostenuto nel 1978 per 490 milioni), sono state ridotte, per effetto delle due leggi di variazione di bilancio, a complessivi 1,1 miliardi.

## 2. — Gestioni fuori bilancio.

*Fondo detenuti e condannati* - I proventi della vendita dei tabacchi e valori bollati, consentita presso gli istituti di prevenzione e di pena, sono stati fatti confluire da alcuni anni, come già rilevato in precedenti relazioni, nel Fondo detenuti e condannati. Venuta a cessare la gestione di quest'ultimo, per effetto del nuovo ordinamento penitenziario che ha ricondotto in bilancio la gestione delle somme di proprietà dei reclusi, si è determinata la necessità — sottolineata altre volte dalla Corte — di dotare l'attività di vendita dei generi e valori predetti di un preciso supporto legislativo, in mancanza del quale continuerebbe a sussistere l'ipotesi di una gestione fuori bilancio non consentita. Per ovviare a tale esigenza è stato presentato al Parlamento un disegno di legge (atto Camera n. 858) che prevede l'istituzione di apposite rivendite all'interno degli stabilimenti. La relativa gestione sarà sottoposta al regime normativo della legge n. 1041 del 1971.

*Fondi ISTAT* - La gestione concernente i fondi in passato accreditati dall'ISTAT a favore dell'Amministrazione centrale, può considerarsi esaurita essendo stata trasmessa, durante l'esercizio decorso, la documentazione probatoria dell'avvenuto versamento delle somme all'erario. Non ancora definita è invece la situazione contabile di taluni uffici giudiziari presso i quali, secondo accertamenti espletati, su richiesta della Corte, dalla Ragioneria centrale del Ministero, erano istituite gestioni di fondi ISTAT in epoca anteriore alla entrata in vigore della legge n. 734 del 1973. A seguito degli interventi effettuati, i predetti uffici hanno da poco cominciato a far affluire alla Corte i relativi rendiconti che riguardano, comunque, somme di modesta entità.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Nessuna modifica di rilievo ha interessato nel corso del 1979 (20), l'organizzazione degli uffici ministeriali. Essa resta, quindi, in gran parte modellata sullo schema del regio decreto 27 ottobre 1927, n. 2187, contro le esigenze - da più parti prospettate - di pervenire ad un generale e sistematico riordinamento delle strutture, mentre persiste la tendenza a far ricorso a soluzioni settoriali e di emergenza poco conferenti con la situazione di crisi dei vari settori. In tale ottica sembra infatti collocarsi il disegno di legge (Atto Camera deputati n. 1518), approvato da un ramo del Parlamento, recante « provvedimenti urgenti » per l'Amministrazione della giustizia. Esso è inteso, tra l'altro, ad un riordinamento dell'Ispettorato generale (21) del Ministero da conseguirsi con l'assegnazione di 24 posti di primo dirigente, di cui 12 tratti da quelli destinati alla direzione delle cancellerie degli uffici giudiziari di particolare importanza. L'approvazione di tale provvedimento porrà, com'è evidente, l'indilazionabile problema di adeguare il ruolo dei dirigenti delle cancellerie giudiziarie, uffici notoriamente impegnati in delicatissimi compiti direttamente collegati alla funzione giudiziaria (22).

Nello stesso quadro dei provvedimenti destinati a rimediare situazioni deficitarie di settore per l'insufficienza di precedenti interventi, si colloca la recente legge, 22 maggio 1980, n. 238, che contiene altri « provvedimenti urgenti » relativi alle vacanze nella carriera di concetto; essa dispone la copertura dei posti vacanti fino al 31 dicembre 1980 mediante assunzione degli idonei dei concorsi distrettuali indetti nel 1973.

Esigenze di revisione, nel settore degli Istituti penitenziari concernono gli attuali nove ispettorati, ciascuno funzionante attualmente con competenze che investono più distretti di Corte d'appello (25). Una maggiore articolazione territoriale di tali uffici sembra rendersi

---

(20) Le uniche modifiche, di carattere marginale, che risultano aver interessato nel 1979 l'Amministrazione centrale sono state la soppressione di un ufficio (di rango divisionale) nell'ambito della direzione generale degli Istituti di prevenzione e di pena e l'istituzione di cinque centri di servizio sociale nell'Italia meridionale e insulare. Con gli articoli 15 e 16 del decreto presidenziale n. 348 del 1979 sono poi state trasferite ai comuni sardi funzioni amministrative concernenti l'assistenza, pari di quanto già disposto per i comuni delle Regioni di autonomia ordinaria dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

(21) L'ufficio, nell'organigramma ministeriale, ha un'autonoma posizione rispetto alle direzioni generali e svolge una parte rilevante delle funzioni organizzative che la Costituzione ha direttamente attribuito al Ministero.

(22) La II Commissione permanente del Senato ha impegnato il Governo, impregiudicata la ristrutturazione degli organici degli uffici del Ministero, a reintegrare sollecitamente il numero dei posti dirigenziali che verranno meno a seguito dell'assegnazione allo Ispettorato generale.

(23) Istituiti con decreto del Presidente della Repubblica 20 giugno 1955, n. 1158, tali ispettorati svolgono, nell'ambito delle circoscrizioni loro assegnate e sotto la vigilanza del Procuratore generale della Repubblica, le funzioni di controllo e coordinamento ai sensi dell'articolo 90 del regolamento del personale civile approvato con regio decreto 30 luglio 1940, n. 2041, nonché alcune funzioni di amministrazione attiva previste dallo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 1158.

necessaria, non soltanto per garantire un miglior funzionamento degli Istituti penitenziari (24), ma anche per favorire un più efficace collegamento degli ispettori con gli organi delle singole regioni, come specificamente richiesto per taluni compiti dal regolamento di esecuzione alla legge penitenziaria (25).

Per quanto concerne il trasferimento alle regioni, con attribuzione ai rispettivi comuni, di talune funzioni in materia di assistenza - trasferimento che nessuna variazione ha arrecato alla struttura organizzativa degli uffici ministeriali - può dirsi ormai quasi conclusa nel corso del 1979 l'emanazione dei provvedimenti di assegnazione del personale che hanno interessato in tutto 187 unità prevalentemente con qualifiche tecniche (educatori e assistenti sociali per i minori) (26).

Nella precedente relazione si è fatto ampio cenno dei problemi di carattere organizzativo connessi alla realizzazione di strutture ed all'acquisizione di mezzi per le fondamentali attività istituzionali della giustizia, con particolare riguardo alla costruzione, alla manutenzione e all'ammodernamento di edifici giudiziari e penitenziari ed alla provvista delle relative attrezzature. Strumenti intesi alla soluzione, almeno parziale, di tali problemi sono stati introdotti dalla legge finanziaria per il 1980 (articolo 27), che, nel disporre lo stanziamento di 150 miliardi per l'acquisto di beni e servizi e per ogni intervento urgente da adottare anche in riferimento alla riforma del rito penale, ha autorizzato il Ministro ed i dirigenti ministeriali, nell'ambito delle rispettive competenze, a stipulare, anche in deroga alle norme sulla contabilità dello Stato, contratti, compresi quelli di locazione, e convenzioni, fino all'importo di 1 miliardo, con uno o più enti, società o persone che offrano garanzie di affidabilità. Inoltre è stata autorizzata per il 1980 la spesa di 5 miliardi da destinare a spese e compensi per consulenze, documentazione, studi e ricerche per i quali il Ministero potrà avvalersi anche della collaborazione prevista dagli articoli 3, 4 e 5 del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428, convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 497 (27).

Si tratta, come è evidente, di un'estensione al Ministero di grazia e giustizia di una deroga, già prevista per altro dicastero, al principio della utilizzazione, per l'espletamento di attività istituzionali, di soggetti e strutture propri dell'Amministrazione. Tale deroga,

---

(24) 196 stabilimenti per adulti, 5 ospedali psichiatrici giudiziari e case di cura e custodia per adulti e 349 case mandamentali.

(25) Tra l'altro, alle regioni spetta di organizzare, d'intesa con gli ispettori distrettuali, le varie forme di addestramento professionale da svolgersi secondo le esigenze della popolazione penitenziaria.

Uno schema di disegno di legge che prevede un aumento del numero degli Ispettorati, risulta in fase di predisposizione presso l'Amministrazione.

(26) Non risultano ancora provvedimenti analoghi in applicazione del decreto presidenziale n. 348 del 1979 che ha trasferito le stesse funzioni assistenziali ai comuni della regione Sardegna.

(27) Le norme citate, come noto, consentono al Ministro per il bilancio e la programmazione economica di assumere con contratti di diritto privato persone altamente specializzate nei problemi attinenti alla programmazione economica e alla politica dei prezzi, di affidare incarichi di studio a docenti universitari e di utilizzare funzionari di altre Amministrazioni da collocare fuori ruolo.

in parte destinata ad ovviare alla mancanza di ruoli tecnici e specialistici nell'organico ministeriale, potrà porre delicati problemi di attuazione, anche in relazione al non trascurabile onere finanziario che comporta, da valutare opportunamente in rapporto ai risultati conseguiti. Essa, comunque, limitata al solo esercizio 1980, sembra presentare un carattere di rimedio sperimentale e surrogatorio che si aggiunge alla serie di interventi la cui disorganicità e scarsa efficacia, altre volte, è stata posta in evidenza.

La stessa legge finanziaria già citata ha inoltre dettato particolari disposizioni per consentire una più rapida realizzazione degli interventi nel campo dell'edilizia giudiziaria da parte dei comuni. Delle linee innovative di tali disposizioni sarà fatto cenno nel paragrafo dedicato alla attività edilizia.

Altro aspetto dell'attività organizzativa sul quale la Corte si è soffermata nelle precedenti relazioni è quello della presenza presso il Ministero di non pochi organi collegiali con funzioni prevalentemente consultive e di studio. A quelli già esistenti (28) si sono aggiunte nel 1979 altre tre Commissioni istituite con decreto ministeriale; una di queste ha vastissimi compiti di ricerca attinenti a tutte le materie di competenza del dicastero (29).

b) *Personale.* — I ruoli del personale dell'Amministrazione della giustizia presentano al termine dell'esercizio 1979 ancora rilevanti carenze anche se, in taluni settori, notevole apporto quantitativo è stato arrecato dalle misure previste dal decreto-legge n. 111 del 1978.

Nei ruoli del personale della magistratura, il cui organico prevede 7.202 posti, le assunzioni disposte a seguito di concorsi esauriti nel 1979 hanno consentito un aumento delle presenze che sono passate da 6.530 a 6.659. Le unità di personale di magistratura impiegate nell'attività giudiziaria risultano, peraltro, di fatto inferiori al dato riferito, tenuto conto che 180 magistrati sono in posizione di fuori ruolo perché addetti a funzioni amministrative presso il Ministero o ad incarichi non istituzionali (31) e 19 sono fuori ruolo per aspettativa (32). Con riferimento all'istituto dell'aspettativa che comporta per i magistrati (articolo 203 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12), il collocamento immediato fuori ruolo o dopo due mesi,

---

(28) Si veda quanto riferito nella relazione per il 1978 parte II, pagina 158.

(29) Le altre due riguardano l'elaborazione di uno schema di disegno di legge delega per l'emanazione del codice di rito civile e l'attuazione dell'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 riguardante l'attività assistenziale residua del Ministero da coordinare con quella degli enti locali.

(30) Altri posti saranno ricoperti con la ormai prossima definizione di due procedure concorsuali.

(31) L'entità personale in tale posizione nel 1978 era di 166 unità.

(32) Come già accennato è da ricordare che sulla disponibilità di magistrati opera il fenomeno delle dimissioni volontarie, che mostra la tendenza ad una accentuazione. Nel corso del 1979 sono stati 11 i magistrati che hanno lasciato anticipatamente il servizio. Lo stesso numero di dimissioni si è verificato nei primi quattro mesi del 1980. E da ricordare inoltre che 14 magistrati risultano vincitori del concorso per notaio esaurito nel 1979.

rispettivamente, nel caso di motivi di famiglia ovvero di motivi di salute o di servizio militare, è emerso in sede di controllo il notevole ritardo - dovuto generalmente alle esigenze procedurali - con il quale ha avuto luogo il richiamo in servizio dei magistrati dall'aspettativa; il che ha comportato che talora (in qualche caso anche per un tempo superiore ai sei mesi), gli interessati vengano mantenuti fuori ruolo con percezione di stipendio ed assenza di prestazioni. Una modifica della vigente normativa potrebbe prevedere l'immediato rientro in servizio del magistrato anche in posizione soprannumeraria in attesa dell'espletamento delle procedure necessarie.

Con riguardo alle altre carriere dell'Amministrazione si registra nei ruoli del personale direttivo dell'organizzazione giudiziaria un'ulteriore diminuzione di presenze, passate da 3.765 a 3.739 su una dotazione organica complessiva di 4.465 posti al 31 dicembre 1979 (33).

In notevole aumento (da 4.182 a 5.172 unità) è invece il personale della carriera di concetto dell'organizzazione giudiziaria, soprattutto per effetto delle recenti norme che hanno consentito assunzioni straordinarie. Resta però sensibile il numero (1.030) di posti ancora da coprire (34). Analoga è la situazione del personale della carriera esecutiva in cui, malgrado le massicce immissioni in ruolo disposte e realizzate nel corso del 1979, in attuazione delle « misure urgenti » già citate, sono da coprire oltre 3.500 posti della dotazione organica complessiva di 8.650 unità stabilita con la normativa del 1978.

Nel settore degli Archivi notarili carenze di personale vanno pure segnalate nel complesso delle varie carriere (145 presenze su 230 posti di organico) e, in particolare, con riferimento alla carriera direttiva dei conservatori ove le presenze sono pari a poco oltre il 50 per cento della dotazione.

Per quanto riguarda l'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, carenze di personale si registrano nell'ambito di talune qualifiche dirigenziali dei vari ruoli della carriera direttiva (19 posti vacanti su 71 posti di organico) e, in misura più accentuata, in talune qualifiche non dirigenziali della stessa carriera direttiva: in particolare, nei ruoli sanitari (27 posti vacanti su 34) e degli assistenti sociali (53 posti su 68) e del ruolo tecnico industriale ed agrario (non coperti i due posti in organico di ispettore). Assai cospicue ancora le vacanze nei ruoli di ragioneria, tecnico, di rieducazione e degli assistenti sociali della carriera di concetto nei quali i 2.856 posti di dotazione risultano scoperti per circa la metà. Analogamente, nella carriera esecutiva le vacanze superano complessiva-

---

(33) In proposito vedasi quanto osservato in questo stesso paragrafo — lettera a) — circa la prospettata assegnazione di numero di posti dirigenziali delle cancellerie all'Ispettorato generale.

(34) Il disegno di legge (n. 1680 atti Camera), già approvato dal Senato, prevede, per tale personale, l'assunzione degli idonei dei concorsi distrettuali indetti con decreto ministeriale 16 novembre 1973.



mente il 40 per cento degli organici (1.085 posti), mentre nel ruolo degli operai le unità mancanti superano il 50 per cento (35).

Per quanto riguarda il personale del Corpo agenti di custodia, il numero dei militari di carriera presenti in servizio è rimasto sostanzialmente invariato, registrando solo una diminuzione di poche unità, rispetto al precedente esercizio (da 12.351 a 12.342 su una previsione di organico di 17.507 posti). Il contingente di volontari ausiliari tratti dalla categoria dei soggetti con obblighi di leva, a norma della legge 7 giugno 1975, n. 198, ha, comunque, raggiunto le 4.487 unità.

Un'esigenza di chiarificazione legislativa sembra opportuna in ordine alla disciplina del passaggio dei marescialli del Corpo degli agenti di custodia al ruolo speciale per mansioni d'ufficio. L'attuale regime normativo (articolo 7 della legge n. 607 del 1971) prevede un termine perentorio, per la presentazione delle relative domande, riferito al limite di 55 anni di età stabilito dalle disposizioni allora vigenti per il collocamento in congedo. Tale limite di età è stato portato, peraltro, a 58 anni dalla legge n. 266 del 1976 senza il correlativo adeguamento della norma dell'articolo 7 citato; il che pone gli interessati in una situazione di incertezza circa l'individuazione del termine entro il quale chiedere il passaggio di ruolo e, cioè, circa la riferibilità del medesimo al limite di 55 o a quello di 58 anni di età.

In tema di attuazione della legge n. 285 del 1977 sull'occupazione giovanile, come già riferito nella precedente relazione, il programma predisposto dal CIPE nel 1978, ha previsto l'assunzione di 700 e 794 giovani, rispettivamente, nei settori dell'Amministrazione giudiziaria e di quella penitenziaria. Nel primo settore, ai giovani assunti nel corso del 1978, in numero di 494, si sono aggiunti altre 202 unità che sono state impiegate negli uffici giudiziari per l'espletamento di servizi relativi alle controversie individuali di lavoro e previdenziali con mansioni della carriera esecutiva. Complessivamente, per l'attuazione dei progetti previsti dalla legge n. 285 citata, nel 1979 sono stati erogati, nell'ambito dell'Amministrazione giudiziaria, 1,6 miliardi (401,7 milioni nel 1978).

Nel settore penitenziario, ove le assunzioni di giovani, nel 1978 avevano riguardato 544 unità, nel decorso esercizio sono stati impiegati, soprattutto presso alcuni centri di servizio sociale, altri 213 elementi. La spesa concernente l'attuazione dei progetti speciali nell'ambito dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena ha toccato, in termini di pagamenti, quasi 2 miliardi (838,1 milioni nel 1978).

c) *Trattamento economico.* — In tema di prestazioni di lavoro straordinario in eccedenza ai limiti normali di orario, sono state

---

(35) La valutazione dei dati riferiti non può ignorare il fatto che l'aumento delle dotazioni è relativamente recente e che pendono, in atto, numerose procedure concorsuali indette nel corso del 1979.

rilasciate, in applicazione del vigente regime normativo, le seguenti autorizzazioni ministeriali:

1) fino al limite annuale massimo individuale di 400 ore per 264 dipendenti dell'Amministrazione centrale. La spesa relativa, imputata, al capitolo 1018, è ammontata a circa 315 milioni;

2) fino al limite annuale massimo individuale di 500 ore per 116 dipendenti del centro elettronico della Corte di cassazione e per 15 dipendenti del Centro elettronico gestione e ricerca del Ministero;

3) fino al limite annuale massimo di 500 ore per 21 dipendenti del Centro elettronico del casellario centrale e per 22 dipendenti del Centro interregionale di Milano. I pagamenti per tale personale sono assommati a 5 milioni sul capitolo 1018;

4) fino al limite annuale massimo individuale: di 480 ore per 11 dipendenti degli Istituti di massima sicurezza; di 400 per 821 dipendenti del restante personale degli Istituti di prevenzione e di pena e per 5.864 dipendenti degli Uffici giudiziari periferici. Le competenze di tale personale vengono erogate a mezzo di funzionari delegati e di esse, la Corte potrà avere contezza solo in sede di esame dei relativi rendiconti.

Quanto al personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, sono state autorizzate prestazioni per 22 addetti al Gabinetto, 16 addetti alle segreterie dei Sottosegretari e 58 addetti agli uffici legislativo, stampa ed affari riservati. I pagamenti sono ammontati a circa 135 milioni (capitolo 1004), equivalenti a 42.120 ore di cui 3.089 festive.

L'articolo 74 del decreto-legge 29 maggio 1979, n. 163 (dei cui effetti è stata data sanatoria e proroga con la legge 13 agosto 1979, n. 374, e ulteriore proroga con la legge 6 dicembre 1979, n. 610), ha autorizzato dal 1° giugno 1979 la devoluzione al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie di somme corrispondenti a 5 milioni e mezzo di ore annue di lavoro straordinario in aggiunta alle erogazioni previste dagli articoli 1 e 2 del decreto presidenziale 22 luglio 1977, n. 422. In applicazione della norma eccezionale citata il provvedimento di riparto del monte-ore tra gli uffici dell'amministrazione giudiziaria ha fissato in 30 ore mensili aggiuntive il limite massimo per ciascuno dipendente ed ha stabilito che per ogni giornata di assenza, a qualsiasi titolo intervenuta, il totale mensile è ridotto di un importo pari ad un'ora di lavoro straordinario.

La spesa è stata, nel 1979, pari a 200 milioni circa (capitolo 1018).

Una globale valutazione dell'onere per compensi di lavoro straordinario ne pone in evidenza il rilevante incremento rispetto al

1978. I capitoli sui quali la spesa relativa è venuta a gravare sono il 1018, il 1503 e il 2003 dello stato di previsione, rispettivamente, per il personale dell'Amministrazione centrale, per quello degli uffici giudiziari e per quello civile dell'Amministrazione penitenziaria. Per il primo, l'onere è passato, in termini di impegni, da 427,7 milioni a 906,7 e in termini di pagamenti complessivi da 252 a 740 circa. Per il secondo dei capitoli indicati l'onere è passato da 8,3 miliardi a 23,1 in termini di impegni, e da 5,3 miliardi a 17,8 in termini di pagamenti. Per il capitolo 2003, infine, gli impegni sulla competenza sono passati da 1,4 a 1,5 miliardi e i pagamenti da 130 milioni a 1,9 miliardi.

È da ricordare che ai dipendenti civili e agli operai degli istituti di prevenzione e di pena spetta anche l'indennità fissa di servizio penitenziario; essa viene fatta gravare sugli stessi capitoli (2001 e 2002) che concernono gli stipendi di tale personale al pari della indennità mensile di istituto e del supplemento giornaliero della stessa indennità spettante al personale militare di grado inferiore a colonnello.

#### 4. — Beni e servizi strumentali.

L'attività di provvista dei mezzi necessari al funzionamento dei servizi giudiziari, favorita anche dallo snellimento delle procedure arrecato con i « provvedimenti urgenti », del 1978 (decreto-legge n. 111), si è tradotta in un onere che, per il capitolo 1587 (spese per le esigenze straordinarie e le attrezzature degli uffici), è passato da 4 a 5 miliardi in termini di impegni; per il capitolo 1602 (spese per l'acquisto, il funzionamento e la manutenzione delle apparecchiature per le intercettazioni telefoniche) la spesa si è lievemente ridotta, passando da 1,3 miliardi circa a 1 miliardo. Notevole, per entrambi i capitoli, l'ammontare dei residui complessivi (7,4 miliardi e 995 milioni), ma su tale dato è da ritenere che abbiano avuto incidenza almeno parziale i fattori, già ricordati, comuni a tutte le Amministrazioni.

Cospicua appare l'incentivazione del servizio elettronico le cui spese di funzionamento e di impianto (capitolo 1598) sono passate da 5,2 miliardi a 7,4. Anche in questo caso i residui al termine dell'esercizio si presentano assai elevati (6,3 miliardi). L'entità dell'onere e l'importanza che il servizio, anche in prospettiva, può assumere per un recupero di funzionalità dell'apparato della giustizia, inducono ad una breve rassegna delle più importanti recenti realizzazioni.

Presso il centro elettronico operante presso l'ufficio del massimario della Corte di cassazione è entrato in funzione (settembre 1979) l'elaboratore UNIVAC1100/81, dotato di caratteristiche tecniche altamente sofisticate. Il canone di locazione mensile è di 166,6 milioni, mentre la spesa di manutenzione degli impianti serventi, per il primo anno in cui è operante la garanzia, è di 1,9 milioni al mese

e per gli anni successivi di 5,6 milioni. L'assistenza sistematica sarà gratuita fino a concorrenza di 138 mesi-uomo; oltre questo limite comporterà un onere di 40.000 lire per ora-uomo. Le spese di progettazione, messa in opera e fornitura di impianti ausiliari sono ascese a 537,9 milioni. Per i collegamenti tra il centro e le Corti di appello ed i tribunali la spesa è stata di poco superiore al miliardo. Circa la convenzione-tipo diretta a regolare l'accesso a titolo oneroso al sistema informativo da parte di soggetti pubblici e privati, si è, di recente, espresso con proprio parere, il Consiglio di Stato dichiaratosi favorevole all'emanazione di un regolamento nella forma del decreto presidenziale.

Il servizio di anagrafe giudiziale è assolto da vari impianti elettronici in funzione presso i casellari di Roma (casellario centrale), di Milano e di Napoli (casellari interregionali).

Gli impianti di Roma e Milano (sistemi H200), già presi in locazione nel 1975, sono stati acquistati sul finire del 1978, rispettivamente per 426,3 e 413,6 milioni; il sistema di Napoli (H66/05) è entrato in funzione nel febbraio 1979 ed opera in regime di locazione. L'istallazione di altri 5 elaboratori H66/05 è prevista presso il casellario centrale e quelli di Milano, Palermo, Genova e Firenze.

Il centro elettronico dell'Amministrazione penitenziaria opera con un elaboratore 370/138 il cui canone di locazione mensile è passato nel corso del 1979 da 37,5 a 40,4 milioni. Sono collegati con il centro 212 terminali installati presso gli istituti penitenziari la cui assistenza tecnica comporta un onere annuo di 133,9 milioni (36).

In tema di locazione di immobili adibiti ad uso di uffici per l'Amministrazione penitenziaria, l'onere per canoni, gravante sul capitolo 2084, ha subito un notevole aumento passando da 524,9 milioni ad oltre un miliardo. La dilatazione della spesa, è in parte imputabile alla disciplina contenuta nella legge sull'equo canone.

Sempre nell'ambito dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, va notato come l'onere riferito alle opere di manutenzione, riparazione, adattamento e ristrutturazione degli edifici e dei relativi impianti, abbia subito un moderato incremento, essendo passato da 34,9 miliardi, a 36,8. Assai rilevante, in proporzione, malgrado le erogazioni disposte nel corso dell'esercizio, pari a 32,4 miliardi, l'entità dei residui complessivi (24,5 miliardi).

È stata rilevata la tendenza, negli appalti di lavori da compiere negli istituti carcerari, a privilegiare, in via esclusiva, mediante ricorso alla trattativa privata, imprese che già operano negli istituti medesimi per lavori in precedenza affidati con procedure concorsuali.

---

(36) Le principali procedure meccanizzate riguardano la gestione dell'anagrafe penitenziaria, il servizio informazioni per l'autorità giudiziaria, le statistiche su dati dell'anagrafe, la liquidazione dell'indennità penitenziaria, la liquidazione centralizzata degli stipendi ai militari del Corpo agenti di custodia, l'attribuzione dei benefici comattentistici, la costituzione della posizione assicurativa INPS e la riliquidazione delle pensioni ai militari.

Nel corso del 1979 sono stati emanati 90 provvedimenti dichiarativi di « indifferibile necessità » a norma della legge 21 dicembre 1977, n. 967, che fino al 31 dicembre 1982 consente di provvedere ai lavori occorrenti per gli istituti penitenziari con procedure accelerate. Come già nell'anno 1978, un solo contratto è stato, peraltro, stipulato ed approvato per opere dichiarate indifferibili: il che induce a ritenere che l'Amministrazione si avvalga nella quasi totalità dei casi della facoltà, attribuita dall'articolo 3 della legge n. 967 citata, di eseguire lavori in economia entro il limite consentito di 50 milioni.

Sempre in tema di rapporti contrattuali deve rilevarsi, nell'ambito dell'Amministrazione della giustizia, l'accentuarsi del fenomeno, del resto di carattere generale, della revisione dei prezzi. Le percentuali dei compensi revisionali accordati sugli importi contrattuali hanno oscillato tra un minimo del 13 per cento, su opere date in appalto nel 1978, ad una punta massima dell'83 per cento, su opere appaltate nel 1974 e collaudate nel 1979.

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

Dalla tavola allegata risulta lo stato di gestione delle spese pluriennali concernenti i contributi integrativi a favore dei comuni per la costruzione o il riadattamento degli edifici destinati ad uffici giudiziari. Da essa risulta:

- 1) l'ormai quasi totale esaurimento delle disponibilità, pari a complessivi 157,8 miliardi fino a tutto il 1995;
- 2) la relativa limitatezza delle erogazioni, pari al termine dell'esercizio decorso, a 35,5 miliardi circa;
- 3) l'esistenza di residui di stanziamento per circa 16 miliardi;
- 4) un non trascurabile tasso di incidenza delle economie, pari a circa l'8,3 per cento e, in cifra assoluta, a 13,3 miliardi.

Alcune cause della scarsa dinamicità delle realizzazioni sono state considerate nelle precedenti relazioni della Corte.

Per una più concreta analisi del fenomeno, un'indagine è stata condotta sui provvedimenti ministeriali ed interministeriali (circa un centinaio) emanati nel corso del 1979 e nei primi mesi del 1980. Essa ha consentito di porre in evidenza alcune indicazioni di massima:

1. — Un periodo di tempo, quasi mai inferiore a 12 mesi e talvolta prossimo ai due anni, intercorre tra la data del decreto

interministeriale di autorizzazione alla stipula del mutuo e la data di assunzione del mutuo stesso da parte del comune beneficiario.

2. — Il termine fissato per la ultimazione dei lavori con il decreto autorizzativo è destinato nella quasi totalità dei casi ad essere prorogato più volte; in alcuni la durata delle opere raggiunge e supera i 10-15 anni (37).

3. — Ritardi nella ultimazione delle opere hanno reso sempre necessario procedere ad ulteriori autorizzazioni per mutui atti a far completare i lavori.

4. — Tra la data del decreto interministeriale di autorizzazione e quella di determinazione da parte ministeriale del rateo annuo di ammortamento intercorrono periodi non brevi, fino a due anni, anche in dipendenza dei tempi necessari al compimento delle procedure da parte degli enti locali e della stessa Amministrazione.

Sempre in tema di edilizia giudiziaria va ricordato che la « legge finanziaria » per il 1980 ha introdotto alcune innovazioni riguardanti, tra l'altro, la possibilità per i comuni di contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti, oltre che per la costruzione e ristrutturazione, anche per l'acquisto di edifici in costruzione o già costruiti da adibire ad uffici giudiziari. L'onere di ammortamento di tali mutui sarà assunto in tutto o in parte dallo Stato qualora i comuni non siano più in grado di far fronte ad ulteriori indebitamenti ai sensi del decreto-legge n. 702 del 1978, convertito nella legge n. 3 del 1979.

Quanto alla costruzione di nuovi edifici penitenziari, com'è noto, essa rientra nella competenza del Ministero dei lavori pubblici che opera, peraltro, di concerto con il Ministero di grazia e giustizia. Per tale materia nuove disposizioni, contenute nella « legge finanziaria » per il 1980, riguardano autorizzazioni di spesa per complessivi 180 miliardi per i prossimi tre anni. Per i dati di consuntivo relativi al 1979 si fa rinvio a quanto riferito nel capitolo riguardante il Ministero dei lavori pubblici.

La spesa per manutenzione, riparazione, adattamento e ristrutturazione degli immobili penitenziari, di competenza del dicastero della giustizia (capitolo 2085) è assommata, in termini di impegno, a 36,8 miliardi. I pagamenti complessivi sono ammontati a 32,4 miliardi (di cui 20,7 per la competenza); al termine dell'esercizio si registrano residui per 24,5 miliardi di cui 16,1 relativi al 1979.

---

(37) Casi limite sono rappresentati dalla costruzione di edifici da adibire a sede di Pretura di due distinti comuni, per cui sono stati concessi contributi straordinari annui con decreti del 1963 e del 1965 con fissazione originaria del termine a tre anni; con successivi decreti il termine è stato più volte prorogato e, da ultimo, fino al 31 dicembre 1979 e, rispettivamente, al 30 giugno 1981.

**SPESE PER INTERVENTI PLURIENNALI  
PER L'EDILIZIA GIUDIZIARIA**

(a) Capitolo	(b) Totale degli stanziamenti	(c) Totale dei pagamenti	Residui a fine esercizio		(f) Annotazioni
			(d) propri	(e) di stanziamento	
7051	77.600.000.000	35.474.182.269	28.477.691.733	356.860.295	a tutto il 1979
" "	80.200.000.000		64.610.713.451	15.589.266.549	dal 1960 al 1975
" "	157.800.000.000	35.474.182.269	93.088.405.204	15.986.146.841	T O T A L E
					ECONOMIA: L. 13.250.965.703 B tutto il 1979.

6. — *Amministrazione degli Archivi notarili.*

Dal conto del bilancio degli Archivi notarili risulta che le entrate sono passate da 50,3 miliardi a 60,2 e le spese da 43,3 a 51,2 con un avanzo finanziario di oltre 9 miliardi.

Anche nel 1979, come negli anni precedenti, la voce più consistente delle entrate di parte corrente, a parte quella delle quote di onorari e contributi per conto della Cassa nazionale del notariato (35,5 miliardi), è costituita dai proventi ordinari degli Archivi passata da 12,3 a 14,3 miliardi e superiore di 3,5 miliardi alla previsione. Le entrate per rendite ed interessi sono assommate a 2,4 miliardi, misura lievemente superiore all'importo corrispondente del 1978. Anche in questo caso la previsione è stata inferiore (di un miliardo circa) all'entrata effettiva.

Nell'ambito delle entrate in conto capitale, alla previsione di 200 milioni per somme in restituzione di anticipazioni accordate alle imprese appaltatrici di lavori, non ha fatto riscontro alcuna riscossione.

Quanto alle spese di parte corrente, la maggiore voce di spesa riguarda i trasferimenti alla Cassa nazionale del notariato (35,4 miliardi). Per stipendi ed altri assegni fissi al personale sono stati erogati 4,1 miliardi (3,8 nel 1978), mentre per compensi di lavoro straordinario la somma spesa è stata di 236,8 milioni.

Per canoni di locazione riguardanti gli immobili adibiti ad ufficio (in numero di 29) l'onere sostenuto è stato pari a 75,3 milioni. Le spese per manutenzione sono assommate a 98,8 milioni, riguardanti quasi esclusivamente gli immobili di proprietà dell'Amministrazione (87 unità).

La spesa per provvidenze al personale in servizio è assommata a 40,4 milioni. Quanto alle spese in conto capitale la quota maggiore, come di consueto è rappresentata dagli «avanzi da reimpiegare» pari a circa 6 miliardi.

La consistenza patrimoniale degli Archivi notarili è passata da 74,8 a 84 miliardi con un miglioramento, quindi, pari a 9,2 miliardi (10,2 nel 1978). Hanno contribuito a formare tale miglioramento l'aumento di attività per 9,5 miliardi circa e la diminuzione di passività pari a 273,2 milioni circa.