

CAPITOLO IX

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali.* — Il Ministero degli affari esteri è — nel nostro come in altri Paesi — un apparato amministrativo caratterizzato da una tipicità di attribuzioni — raccordate nella funzione diplomatica — cui nulla ha aggiunto o tolto il sempre crescente carico d'impegni internazionali dello Stato. Proprio a causa di questa tipicità, è disciplinato da una organica normativa *ad hoc* — contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 — e i vari provvedimenti legislativi che hanno previsto la riforma delle strutture amministrative dello Stato (di fatto poi non realizzata) o la riforma degli ordinamenti del personale hanno sempre escluso dal proprio ambito di applicazione, tra pochi altri, il predetto Ministero (1).

Sotto il profilo dell'articolazione spaziale dei suoi servizi, esso non ha uffici periferici all'interno del territorio nazionale (fra l'altro, non è stato toccato dai trasferimenti o deleghe di funzioni dallo Stato alle Regioni, ai sensi degli articoli 117 e 118 della Costituzione) ma, com'è noto, dispone di una rete di uffici diploma-

(1) Si vedano, in proposito, l'articolo 1, ultimo comma, della legge di delega 18 marzo 1968, n. 249 (sia nel testo iniziale sia in quello di cui all'articolo 1, ultimo comma, della legge di delega 28 ottobre 1970, n. 775); l'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 (limitatamente alla carriera diplomatica); l'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 618; l'articolo 25, undicesimo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312 (limitatamente alla carriera diplomatica); l'articolo 25, primo comma, del disegno di legge-quadro sul pubblico impiego (atto Camera n. 678), anche qui limitatamente alla carriera diplomatica.

Nel recente rapporto della Commissione incaricata di formulare proposte per il riordinamento della pubblica amministrazione — in relazione all'ordine del giorno del Senato del 10 luglio 1980 — si suggerisce di lasciare inalterata l'attuale sfera di competenze del Ministero degli affari esteri.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI —
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamen- to di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
Totale generale					
1975	225.760	66,05	19,77	2,11	0,11
1976	279.693	—	76,29	10,32	2,69
1977	336.491	—	—	58,08	10,78
1978	366.785	—	—	—	76,51
1979	385.817	—	—	—	—
1980	502.539	—	—	—	—
Titolo 1					
1975	155.077	62,13	21,58	2,44	0,12
1976	228.193	—	75,59	10,77	2,91
1977	280.383	—	—	55,37	12,53
1978	311.285	—	—	—	78,20
1979	330.317	—	—	—	—
1980	430.297	—	—	—	—
Titolo 2					
1975	30.683	91,30	8,27	0,04	0,00
1976	51.500	—	79,42	8,31	1,72
1977	56.108	—	—	71,62	2,04
1978	55.500	—	—	—	67,03
1979	55.500	—	—	—	—
1980	72.242	—	—	—	—

La voce « Economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,24	0,00	199.408	88,33	22.321	9,89	4.037	1,79
0,55	1,52	255.579	91,38	15.892	5,68	8.222	2,94
3,49	0,58	245.415	72,93	70.531	20,96	20.544	6,11
17,49	2,03	352.235	96,03	1.265	0,34	13.284	3,62
88,51	7,81	371.595	96,31	11.702	3,03	2.520	0,65
—	82,16	412.886	82,16	85.946	17,10	3.707	0,74
0,28	0,00	168.839	86,55	22.201	11,38	4.036	2,07
0,48	0,00	204.805	89,75	15.166	6,65	8.222	3,60
3,64	0,02	200.644	71,56	69.760	24,98	9.979	3,56
16,25	1,08	297.365	95,53	635	0,20	13.284	4,27
86,72	9,05	316.355	95,77	11.442	3,46	2.520	0,76
—	80,14	344.856	80,14	81.735	18,99	3.707	0,86
0,00	0,00	30.564	99,61	119	0,39	0	0,00
0,87	8,26	50.774	98,55	726	1,41	0	0,00
2,77	3,36	44.771	79,79	772	1,38	10.565	18,83
24,49	7,35	54.870	98,87	630	1,13	0	0,00
99,13	0,40	55.240	99,52	260	0,47	0	0,00
—	94,17	68.030	94,17	4.212	5,82	0	0,00

tici e consolari all'estero, che operano come strutture per lo svolgimento di tutte le attività statali da svolgere fuori del territorio nazionale, anche facenti capo ad altri Ministeri.

Quanto ai rapporti con le altre Amministrazioni dello Stato, il Ministero degli affari esteri si presenta anche come organo di coordinamento e molti dei suoi interventi sono legati all'azione di altri organi (in particolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei Ministeri del tesoro, della pubblica istruzione, del commercio con l'estero e del Ministro senza portafoglio per il coordinamento interno delle politiche comunitarie). La necessità del concerto o dell'intesa con tali organi non manca, anche qui, di provocare un qualche rallentamento nel ritmo dell'attività del Ministero in questione e di condizionare quindi la tempestività dei suoi interventi nei settori di volta in volta interessati.

Circa poi il risultato del controllo della Corte, è appena il caso di avvertire che sfugge a quest'organo tutta quella parte dell'attività del Ministero di natura squisitamente politico-diplomatica, che non si ripercuote, quanto meno direttamente o immediatamente, in provvedimenti di spesa. Entro questi limiti, va segnalato che il controllo non viene esercitato con le stesse modalità per tutti i servizi del Ministero, ma, in considerazione della particolare posizione riconosciuta al « Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo », il controllo sugli atti di quest'ultimo viene esercitato in via successiva e non preventiva (articolo 13, n. 2, della legge 9 febbraio 1979, n. 38). (2).

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — La previsione iniziale di spesa del Ministero per l'esercizio 1980 era, in termini di competenza, di 431 miliardi. Variazioni intervenute nel corso dell'esercizio — realizzate sia attraverso l'istituzione di nuovi capitoli sia attraverso l'impinguamento di capitoli già esistenti — hanno portato lo stanziamento complessivo finale a 502,5 miliardi.

Si è così verificato un aumento di circa il 16,58 per cento rispetto alla stima originaria e un aumento di circa il 29,61 per cento (114,8 miliardi) rispetto allo stanziamento definitivo (di 387,7 miliardi) previsto per l'esercizio 1979. Il predetto stanziamento finale di 502,5 miliardi rappresenta circa lo 0,5 per cento della spesa globale prevista dal bilancio dello Stato per l'esercizio in esame. Rispetto alle previsioni globali del limitato settore dei rapporti internazionali (Sezione 5) costituisce invece, all'incirca, il 20,3 per cento.

Le erogazioni globali (sulla competenza e sui residui) fatte nel corso dell'esercizio sono ammontate a 456,9 miliardi, quelle fatte sulla sola competenza (413 miliardi) sono state pari a circa l'82,27 per cento dello stanziamento. A questo proposito, va segnalata una

(2) Circa il controllo che la Corte esercita sui rendiconti della gestione fuori bilancio « Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo », affidata all'omonimo « Dipartimento » del Ministero in deroga alle norme sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, vedi *infra*, il paragrafo 2.

inversione di tendenza rispetto al passato per ciò che attiene alle modalità degli esborsi, giacché il 1980 ha visto una notevole prevalenza delle spese effettuate mediante mandati diretti rispetto a quelle effettuate con ordini di accreditamento: e ciò a causa del ripristino del sistema di pagamento delle indennità di servizio all'estero attraverso l'ordinativo diretto e non più — come è avvenuto nel periodo 1975-1979 — con ordini di accreditamento.

La parte di gran lunga maggiore delle erogazioni è stata assorbita dalle spese correnti (378,4 miliardi), mentre le spese in conto capitale hanno inciso per circa il 17,2 per cento (78,5 miliardi). Nell'ambito delle predette spese correnti, gli oneri maggiori riguardano: gli organismi internazionali (126,9 miliardi), le rappresentanze all'estero (123,5 miliardi), i servizi generali del Ministero (65,2 miliardi), le relazioni culturali con l'estero (63,6 miliardi). Anche qui si è verificato uno spostamento dell'incidenza delle varie poste di spesa rispetto al 1979, nel quale gli oneri maggiori erano stati assorbiti, nell'ordine, dalle relazioni culturali con l'estero, dagli organismi nazionali e internazionali, dai servizi generali del Ministero.

Per ciò che attiene alla gestione della spesa a mezzo di agenti all'estero, vanno segnalati ritardi in ordine alla presentazione dei rendiconti. Sollecitata dalla Corte, l'Amministrazione ha assicurato di aver posto allo studio varie iniziative di ordine legislativo e regolamentare, volte ad eliminare il predetto inconveniente.

Quanto infine ai residui, il relativo ammontare alla fine dell'esercizio 1980 era di lire 99,2 miliardi, dei quali 85,77 miliardi propri dello stesso esercizio e 13,42 miliardi provenienti da esercizi pregressi.

Il fenomeno della massa notevole dei residui di competenza è da ricondurre — secondo la Ragioneria centrale presso il Ministero — alla tardiva emanazione della seconda legge di variazione del bilancio (legge 17 ottobre 1980, n. 655) ed a notevoli ritardi nel pagamento della indennità di servizio all'estero, dell'assegno di sede e della tredicesima mensilità al personale.

Le autorizzazioni di cassa hanno adeguatamente coperto i pagamenti.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

Una considerazione a parte merita, nel quadro della gestione finanziaria del Ministero, la gestione del « Fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo », nel quale confluiscono i mezzi finanziari destinati alla realizzazione degli scopi indicati dalla legge 9 febbraio 1979, n. 38, concernente la cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo. Il « fondo » predetto viene amministrato dal « Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo » — sulla cui complessa struttura ci si intratterrà nel paragrafo seguente — con autonomia contabile e amministrativa, ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041, e in deroga alle norme sull'amministrazione del

patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, mediante un'apposita contabilità speciale istituita presso la Tesoreria provinciale dello Stato di Roma.

In ordine alla predetta gestione fuori bilancio — condotta, come già si è detto, col sistema di cassa e alimentata dagli stanziamenti previsti dalla citata legge n. 38 del 1979 (capitolo 4574), dalle disponibilità non erogate negli esercizi precedenti, da eventuali apporti di Paesi emergenti o di Enti internazionali, nonché da liberalità, acquisti e proventi — si segnala che essa è di fatto iniziata il 18 ottobre 1979 e che al 31 dicembre 1979 le sue risultanze, secondo il rendiconto inviato alla Corte, erano le seguenti: entrate 38.968 milioni; uscite 1.098 milioni; fondo cassa 37.870 milioni. Risultano sostanzialmente osservati gli adempimenti prescritti dalla citata legge n. 1041 del 1971 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — L'organizzazione interna del Ministero è rimasta sostanzialmente immutata rispetto all'esercizio 1979, se si eccettua una novità d'indole puramente formale, costituita dal mutamento di denominazione della « Direzione generale della cooperazione culturale, scientifica e tecnica », che, ai sensi dell'articolo unico della legge 13 dicembre 1980 n. 789, si chiama ora « Direzione generale delle relazioni culturali ».

Un carattere atipico nell'ambito della struttura del Ministero riveste il « Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo », creato con la legge 9 febbraio 1979, n. 38, ed equiparato ad una direzione generale. Di esso si è già detto nei paragrafi precedenti sotto il profilo della sua autonomia di gestione e del tipo di controllo esterno al quale è soggetto. Qui basterà aggiungere qualche notazione circa gli organi con i quali il « Dipartimento », nell'esercizio della sua azione, si trova collegato.

La citata legge n. 38 del 1979 demanda ad un organo permanente — il Comitato interministeriale per la politica economica estera (CIPES) — la determinazione degli indirizzi generali nel settore della cooperazione internazionale, l'indicazione delle priorità degli interventi, la ripartizione delle disponibilità finanziarie, la verifica dello stato di attuazione degli indirizzi da esso formulati (3). Sulla base di questi indirizzi e in attuazione degli accordi internazionali, il « Dipartimento » promuove e coordina i programmi operativi e

(3) In parziale deroga all'articolo 1 della legge 25 maggio 1977, n. 227, istitutiva del CIPES, l'articolo 3 della legge n. 38 del 1979 stabilisce che — quando i problemi da esaminare investono le linee generali della politica estera, della cooperazione economica internazionale e, in particolare, della cooperazione allo sviluppo — il Comitato è presieduto dal Ministro degli affari esteri, per delega del Presidente del Consiglio dei ministri.

ogni altra iniziativa in materia di cooperazione allo sviluppo. Funzioni consultive, propulsive e direttive dell'attività del «Dipartimento» vengono tuttavia esercitate dal Comitato consultivo e, rispettivamente, dal Comitato direzionale: il primo - presieduto dal Ministro o dal Sottosegretario di Stato da lui delegato e composto da rappresentanti di amministrazioni statali e di enti pubblici e privati interessati alla materia della cooperazione allo sviluppo, nonché da esperti - esprime pareri sui programmi e sui progetti predisposti in attuazione della legge n. 38 e raccomanda le iniziative da assumere in relazione allo stato di attuazione della legge: in seno ad esso sono costituite due sezioni speciali che affiancano gli uffici del dipartimento formulando pareri obbligatori sui singoli provvedimenti di competenza. Il comitato direzionale, invece - presieduto anch'esso dal Ministro o, per sua delega, dal sottosegretario e composto dai più alti funzionari del Ministero - determina, nel quadro degli indirizzi del CIPES, le direttive per l'attività del Dipartimento ed i programmi di massima per le iniziative di cooperazione allo sviluppo e approva, inoltre, singole iniziative e convenzioni. Il Dipartimento si trova così ad operare al centro di un complesso sistema di collegamenti orizzontali e verticali e solo un'esperienza di una certa durata potrà dire se questa formula organizzativa è idonea ad assicurare il migliore espletamento delle sue funzioni.

Per ciò che riguarda la restante parte della organizzazione ministeriale - e quindi, in definitiva, la struttura del Ministero nelle sue linee generali - la Corte ha, sostanzialmente, motivo di ribadire le osservazioni formulate nelle precedenti Relazioni.

Non sono stati infatti ancora costituiti - dato anche il potere discrezionale al riguardo riconosciuto al Ministro dall'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18 - i reparti di alcune direzioni generali, e ciò ha provocato una situazione - tuttora esistente - caratterizzata dall'assorbimento delle competenze dei primi dirigenti da parte dei dirigenti superiori; difficile da ottenere si è manifestato inoltre il rispetto delle norme sulla competenza funzionale e per valore dei dirigenti (specie in relazione alla stipulazione dei contratti), a causa della particolare struttura degli uffici, che spesso non hanno una dotazione organica di dirigenti (in rapporto anche ai funzionari direttivi) idonea a consentire la precisa applicazione delle norme predette; non risultano ancora emanati alcuni regolamenti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 (4) e, in particolare, l'Ammi-

(4) Nel corso del 1980 è stato tuttavia emanato il regolamento per i concorsi di cui all'articolo n. 167 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, riservati agli impiegati a contratto dal Ministero per l'ammissione alle carriere di concetto, esecutiva e ausiliaria (decreto del Presidente della Repubblica 21 gennaio 1980, n. 138).

Si ricorda che per la mancanza dei regolamenti previsti dagli articoli 19, terzo comma (regolamento per i comitati di coordinamento); 100, primo comma (regolamento sulle specializzazioni del personale diplomatico) e 113, ultimo comma (regolamento sulla conservazione dei documenti di carriera dello stesso personale) del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del

nistrazione è priva del regolamento per le spese all'estero e di quello per i servizi in economia (5); non sono state emanate le direttive previste dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972; insoddisfacente, rimane, infine, l'esplicazione dell'attività ispettiva (6).

Per il resto, ha continuato a funzionare presso l'Amministrazione un nutrito numero di organi collegiali (tra i quali, ancora, le sei commissioni di conciliazione istituite dall'articolo 83 del Trattato di pace) e sono stati affidati 21 incarichi di studio sia a privati che ad Enti pubblici (7).

b) *Personale*. — La situazione del personale in servizio presso il Ministero continua ad essere caratterizzata da vacanze nei posti di ruolo, dalla presenza di numeroso personale di altre amministrazioni in posizione di comando o di « fuori ruolo », dal ricorso all'opera di personale a contratto.

Le vacanze di posti nella carriera diplomatica sono state, nel 1980, 127 (su 884 unità previste). In particolare, nonostante la parziale revisione delle dotazioni organiche di tale carriera — realizzata

1967 non esistono norme sostitutive che possano in qualche modo supplire alla carenza.

Si supplisce, invece, con l'utilizzazione della norma transitoria contenuta nell'articolo 266, undicesimo comma, alla mancanza del regolamento sugli aumenti per situazioni di famiglia e sull'indennità di servizio all'estero, previsto dagli articoli 173, ultimo comma, e 174, quarto comma.

Si deve inoltre far presente che le norme di cui alla legge 11 luglio 1980, n. 312, relative al nuovo assetto retributivo e funzionale del personale civile e militare dello Stato (le quali, ai sensi dell'articolo 25, undicesimo comma, trovano integrale applicazione anche nei confronti del personale del Ministero degli affari esteri, con la sola esclusione della carriera diplomatica), ridimensionano per taluni casi, l'esigenza della emanazione di alcune norme regolamentari (articoli 122 e 127 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18) in materia di progressione in carriera, in quanto la disciplina delle promozioni è stata ora completamente travolta e modificata dalla citata legge n. 312.

(5) Data l'importanza di questi due regolamenti la Corte ne ha, ancora una volta, nell'aprile 1980, sollecitato l'emanazione. I relativi schemi risultano oggi — da notizie assunte in via breve — in fase di avanzata elaborazione.

(6) La materia è disciplinata dall'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, che prevede la costituzione di un ispettato generale del Ministero e degli uffici all'estero.

L'esame delle relazioni ispettive — che da qualche tempo vengono inviate alla Corte ai sensi dell'articolo 36 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214 — ha evidenziato fenomeni di irregolare tenuta delle scritture contabili, ritardi nella presentazione dei conti amministrativi e giudiziari, sospesi di cassa e mancati adempimenti patrimoniali da parte degli uffici all'estero: tali irregolarità sono state segnalate al Procuratore generale della Corte, per quanto di sua competenza (nel 1980, 8 segnalazioni riferite a 28 uffici all'estero). Gli uffici all'estero sono 992; tale numero è comprensivo delle rappresentanze diplomatiche (ambasciate e legazioni) e degli uffici consolari di I e II categoria (consolati generali, consolati, vice-consolati e agenzie consolari).

(7) Gli incarichi hanno avuto come oggetto, fra l'altro, lavori di catalogazione dei volumi della biblioteca secondo criteri moderni, il riordinamento di documenti diplomatici, studi e formulazione di proposte di semplificazione legislative e regolamentari in tema di amministrazione e contabilità, un corso di storia e politica italiana (curato dalla SIOI).

con il decreto del Presidente della Repubblica 17 dicembre 1979 sopprimendo posti nel grado iniziale e aumentandoli nei gradi intermedi - l'Amministrazione ha avuto difficoltà nel ricoprire gli uffici centrali ai quali, in base all'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967, devono essere preposti « funzionari di grado non inferiore a consigliere di ambasciata ». Sono inoltre rimasti vacanti posti di capo missione presso due ambasciate (Bangui e Santiago), 5 consolati generali (Asmara, Düsseldorf, Lubiana, Odessa, Vancouver) e 2 consolati (Fiume e Vienna). Numerose sono anche le vacanze nei posti di dirigente amministrativo (14 posti) e della carriera direttiva amministrativa (119 posti) (8), e altre vacanze vi sono nella qualifica apicale della carriera di concetto di cancelleria (9) e nel ruolo degli operai (24 posti su 121) (10).

Il contingente di personale ispettivo, direttivo e insegnante di ruolo di ogni ordine e grado, destinato ad assicurare il servizio nelle istituzioni scolastiche e culturali italiane statali e non statali all'estero, è stato fissato in 612 unità; quello del personale da impiegare all'estero nelle scuole primarie e secondarie rette da enti e associazioni che assumono a loro carico l'onere degli assegni di sede e delle altre spese di soggiorno all'estero è fissato in 150 unità; infine, il contingente del personale non di ruolo è stato determinato in 2.225 unità nel caso di indisponibilità del personale di ruolo.

La legge 12 luglio 1980, n. 312, non ha trovato ancora pratica attuazione nei confronti del personale del Ministero, salvo l'attribuzione, in via provvisoria, del nuovo trattamento economico ai sensi dell'articolo 172 della legge medesima.

Quanto al personale di altre amministrazioni in servizio presso il Ministero degli affari esteri, al 31 dicembre 1980 risultavano 110 unità in posizione di comando, in maggior parte dipendenti dal

(8) Questa situazione - com'è stato già segnalato nella precedente relazione - è anche conseguente all'accoglimento da parte del TAR del Lazio di un ricorso proposto avverso la promozione ad ispettore amministrativo con decorrenza 1968.

L'organico della carriera direttiva amministrativa è stato modificato con decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1980, n. 1117.

(9) In seguito anche all'accoglimento, da parte del Consiglio di Stato, nel 1975, di un ricorso avverso la promozione a 529 posti di cancelliere principale con effetto dal 1968.

(10) Nel 1980 è stata disposta l'assunzione, in seguito a concorsi in precedenza banditi, di 13 periti tecnici, 108 unità della carriera esecutiva, 36 operai, 16 unità della carriera diplomatica (su 25 posti messi a concorso), 3 esperti nella ricerca storico-diplomatica, 65 unità di personale di cancelleria.

Nel medesimo esercizio sono stati banditi o risultano comunque pendenti concorsi per il seguente numero disposti: 10 nella carriera direttiva amministrativa, 10 per interpreti, 110 per commessi, 25 nella carriera diplomatica, 64 nella carriera esecutiva, 8 nella carriera ausiliaria tecnica, 3 per operai.

Si veda anche il recente disegno di legge (atto Senato n. 1375) relativo al conferimento di posti disponibili negli organici del Ministero ai candidati risultati idonei nei concorsi banditi a partire dal 1° giugno 1977 per le ex carriere esecutiva ed ausiliaria.

Ministero delle poste e telecomunicazioni e destinato al servizio cifra, ed erano 46 i dipendenti statali in posizione di « fuori ruolo » e con funzioni di esperto; altre 6 unità, anch'esse con funzioni di « esperto », erano estranee all'Amministrazione statale. Al Ministero sono state assegnate inoltre, 29 unità di personale provenienti dai « ruoli unici » di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 618, mentre l'Amministrazione non si è avvalsa delle disposizioni della legge 29 febbraio 1980, n. 33, sull'occupazione giovanile.

Circa il personale a contratto per le esigenze delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari — che al 31 dicembre 1980 ammontava a 799 unità — è da segnalare che, con la legge 13 agosto 1980, n. 462, il contingente fissato dal primo comma dell'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967 (1.400 unità) è stato elevato a 1.450 unità, con la possibilità di assunzioni per non più di 150 unità all'anno (elevate a 200 nei primi due anni di applicazione della legge).

Anche nel 1980, infine, il Ministero ha fatto ricorso all'opera di personale a prestazioni saltuarie (interpreti e traduttori): sono state utilizzate 179 unità con una spesa complessiva di 54 milioni.

Il contingente di personale addetto agli uffici legislativo, stampa e affari riservati autorizzato a prestare lavoro straordinario è stato determinato in 54 unità (a parte il personale addetto al Gabinetto del Ministro e alle segreterie particolari dei sottosegretari di Stato). Sono state inoltre autorizzate prestazioni di lavoro straordinario (nel limite annuo da 240 a 660 ore) per 305 unità in servizio presso il centro elaborazione dati, l'ufficio traduzioni, il centro cifra, il cerimoniale e la tipografia (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 1980, n. 2512).

4. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

Nel paragrafo 1 è stato riferito circa il costo, in termini finanziari, che lo svolgimento delle funzioni affidate al Ministero degli affari esteri ha comportato nell'esercizio 1980; in questo paragrafo sarà posto invece l'accento sul modo con il quale tali funzioni sono state svolte e sui problemi che emergono sotto questo profilo.

Cominciando dalle rappresentanze all'estero, va subito sottolineato che nel 1980 non si è provveduto ad attuare il programma di investimenti volti a potenziare la consistenza degli immobili di proprietà dello Stato da destinare a sedi di rappresentanze diplomatiche e consolari (11); sul capitolo 7501, a fronte di una dispo-

(11) Vedi la legge 16 dicembre 1961, n. 1426.

nibilità di 4.046 milioni, sono stati spesi solo 334 milioni, e per converso notevole è stata la spesa per fitti ed oneri accessori (5.100 milioni).

La Direzione degli affari economici, coadiuvata dagli uffici commerciali delle nostre rappresentanze all'estero, studia gli aspetti economici della politica internazionale, promuove lo sviluppo degli scambi commerciali e provvede all'assistenza degli operatori italiani all'estero: su uno stanziamento di 600 milioni ne sono stati spesi 545. A questo proposito e tenuto conto che nel settore della promozione degli scambi, oltre agli uffici commerciali delle rappresentanze, operano gli uffici all'estero dell'I.C.E. e le Camere di commercio italiane all'estero, la Corte ritiene di dover sollecitare ancora una volta un coordinamento dell'azione statale nel predetto settore, che eviti duplicazioni di interventi, assicuri una precisa e diretta destinazione dei fondi allo scopo e migliori l'incidenza della spesa (12).

Quanto alle relazioni culturali con l'estero, l'attività del Ministero — che consiste, com'è noto, fondamentalmente nella gestione di scuole e di istituti di cultura — ha comportato, come si è detto, esborsi per 63,6 miliardi (13). Nel 1980 hanno assunto particolare rilievo i problemi dei lavoratori italiani che si trasferiscono all'estero con la propria famiglia al seguito di grandi imprese: è aumentato quindi il numero delle « scuole di cantiere », alle quali il Ministero fornisce annualmente, oltre al personale docente, aiuti in denaro, libri, materiale didattico e scientifico. Nel corso del medesimo esercizio il Ministero ha anche provveduto a regolarizzare situazioni di fatto esistenti nei rapporti d'impiego del personale docente e, per la prima volta dopo molti anni, ha conferito tempestivamente le nomine al personale di ruolo e non di ruolo per l'anno scolastico 1980-1981 (14).

Circa i trasferimenti — a parte quelli obbligatori in favore di organismi internazionali o sovranazionali e le erogazioni dipendenti da accordi internazionali — notevoli sono stati gli esborsi del Ministero sotto forma di contributi e sussidi obbligatori o « discrezio-

(12) Su questo tema, vedi pure *retro*, volume II, capitolo VII, della presente relazione.

(13) Nel corso dell'esercizio è stata emanata la legge 22 maggio 1980, n. 232, che reca norme interpretative e integrative delle leggi 3 maggio 1971, n. 153 e 26 maggio 1975, n. 327, concernenti contributi statali in favore di enti, associazioni e comitati che gestiscono scuole italiane all'estero.

(14) Nell'esercizio sono state emanate le leggi 13 maggio 1980, n. 65, che modifica la legge 26 maggio 1975, n. 327, in materia di trattamento assistenziale e previdenziale del personale non di ruolo, docente e non docente in servizio all'estero, e 13 novembre 1980, n. 789, che modifica l'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1967, n. 215, riguardante il personale in servizio nelle istituzioni scolastiche e culturali all'estero. Si veda pure il recente decreto-legge 6 giugno 1981, n. 281, che proroga fra l'altro incarichi del personale docente e non docente in servizio nelle istituzioni scolastiche e culturali italiane all'estero.

nali » (15) ad enti (in particolare quelli vigilati) (16) ed associazioni varie. Rinviando in proposito, per vari dettagli, all'allegato prospetto, si segnala qui che l'Amministrazione - anche in relazione ai rilievi della Corte sotto il profilo dell'eccesso di potere - per i contributi discrezionali ha predeterminato, con circolari e ordini di servizio, criteri di erogazione. Per i contributi discrezionali a carattere periodico, in particolare, il Ministero richiede che i programmi degli enti beneficiari siano particolareggiati e adeguatamente documentati e inoltre accompagnati dai conti consuntivi dell'esercizio precedente, certificati dal collegio dei revisori, e dai bilanci preventivi dell'esercizio in corso, approvati dagli organi statutari.

Nel settore dell'assistenza alle collettività italiane all'estero (19 miliardi pagati, su 28,6 stanziati), la Corte ha ripetutamente sottolineato nelle precedenti relazioni la mancata soluzione dei problemi che essa pone. Neppure nell'esercizio 1980 sono stati adottati concreti provvedimenti per eliminare gli inconvenienti rilevati e la predetta assistenza viene effettuata in modo prevalentemente indiretto e frammentario attraverso contributi ad enti e associazioni; sicché, resta tuttora aperta l'esigenza della elaborazione di programmi organici d'intervento diretto tramite gli uffici consolari all'estero.

Del resto, attende ancora una adeguata risposta il più ampio complesso di problemi a suo tempo (1975) sollevati dalla conferenza nazionale dell'emigrazione e dal dibattito che vi ha fatto seguito tra le forze politiche e sugli organi di stampa: in particolare il problema del potenziamento degli organismi di partecipazione e di rappresentanza dei lavoratori italiani all'estero.

Le funzioni affidate al Ministero in materia di cooperazione allo sviluppo, infine, si sono sostanzialmente realizzate - attraverso l'apparato e il procedimento di spesa dei quali si è già parlato nei precedenti paragrafi - lungo il duplice filone di provvedimenti relativi all'organizzazione e alla disciplina del personale utilizzato nel settore e di provvedimenti di natura operativa in favore dei Paesi emergenti.

Sotto il primo profilo, si è provveduto alle attrezzature necessarie per il funzionamento degli uffici e in particolare alla provvista di personale da inviare all'estero, di varia provenienza: personale civile di ruolo dello Stato e, in generale, degli enti pubblici;

(15) Anche i contributi «discrezionali», pur non essendo determinati nell'*an* e nel *quantum* da specifiche leggi, sono naturalmente previsti da una norma di carattere generale. Vedi l'articolo 53 del decreto del Presidente della Repubblica n. 18 del 1967.

(16) Agli enti vigilati sono stati pagati nel 1980, i seguenti contributi: all'Istituto italo-africano, 552 milioni; all'Istituto italiano per l'oriente, 67 milioni; all'Istituto per gli studi di politica internazionale (ISPI), 220 milioni. Sulla gestione finanziaria dell'Istituto italiano per il medio e l'estremo oriente, vedi la recente relazione della Corte (Sezione controllo enti) al Parlamento, deliberata nell'adunanza del 16 dicembre 1980 e allegata alla determinazione n. 1574 in pari data.

TRASFERIMENTI AD ENTI ED ALTRE EROGAZIONI

ENTE	Capitolo	Trasferimenti	Anno di inizio dell'eventuale erogazione periodica	Altre eventuali erogazioni	Annotazioni
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
All'Almo Collegio Borromeo di Pavia . .	2655	2.000.000	1980	—	non discrez.
A.N.F.E. (Associazione nazionale famiglie emigrate)	3533	62.000.000	1980	—	discrezionale
A.I.C.S. (Associazione italiana culturale) .	3533	5.499.700	1980	—	»
Associazione amici della musica di Arezzo	2677	1.000.000	1980	—	»
Associazione emigrati ed immigrati . . .	3533	2.000.000	1979	—	»
Associazione « Cristoforo Colombo » di Buenos Aires . . .	2653	2.958.600	1980	—	»
Associazione italiana per i giornalisti in Europa	2677	6.000.000	1980	—	»
Associazione internazionale archeologia classica	2661	6.000.000	1979	—	non discrez.
A.I.T.E.F. (Associazione italiana tutela famiglie emigrati) .	3533	5.000.000	1979	—	discrezionale
A.I.C.C.E. (Associazione italiana Consiglio comuni d'Europa) .	3125	200.000.000	1979	—	»
Associazione trentini nel mondo	3533	3.000.000	1980	—	»
Centro internazionale di ricerche e studi sociologici	2677	1.000.000	1980	—	»

Segue: TRASFERIMENTI AD ENTI ED ALTRE EROGAZIONI

ENTE	Capitolo	Trasferimenti	Anno di inizio dell'eventuale erogazione periodica	Altre eventuali erogazioni	Annotazioni
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
Centro europeo formazione artigiani conservazione patrimonio architettonico	2654	19.999.700	1979	—	non discrez.
Centro studi americani di Roma	2677	9.500.000	1980	—	discrezionale
Centro Camuno studi preistorici - Capo di Ponte	2656	4.000.000	1979	—	»
Centro internazionale di studi di architettura « Andrea Palladio »	2654	3.999.700	1979	—	non discrez.
Centro internazionale Alti studi agronomici mediterranei	4572	559.108.000	1974	—	discrezionale
Centro fiorentino di storia e filosofia della scienza	2654	3.000.000	1980	—	non discrez.
Centro internazionale studi divulgazione musica	2654	4.500.000	1978	—	» »
Centro internazionale magistrati « L. Severini »	2654	5.000.000	1975	—	» »
Centro internazionale di perfezionamento professionale e tecnico	2672	3.200.000.000	1975	—	» »
Centro internazionale studi conservazione e restauro beni culturali	2665	39.837.800	1977	—	» »
Centro relazioni italo-arabe	2677	22.300.000	1974	—	» »
Centro ricerche archeologiche e scavi di Torino	2656	7.500.000	1980	—	discrezionale

Segue: TRASFERIMENTI AD ENTI ED ALTRE EROGAZIONI

ENTE	Capitolo	trasferimenti	Anno di inizio dell'eventuale erogazione periodica	Altre eventuali erogazioni	Annotazioni
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
Centro studi investimenti problemi sociali	3533	1.000.000	1979	—	»
Compagnia « Teatro 7 » Milano	3533	2.999.700	1978	—	»
Consiglio italiano movimento europeo	3112	50.000.000	1974	—	non discrez.
Coro « ELVAJO »	3533	2.999.400	1980	—	discrezionale
Coro « Valle Fiorita »	3533	1.999.700	1980	—	»
Delegazione Terra Santa	2656	7.000.000	1975	—	»
F.I.L.E.F. (Federazione italiana lavoratori emigrati e famiglie)	3533	10.000.000	1978	—	»
Fondazione « Amerigo Rotellini »	2654	4.999.700	1974	—	»
Fondazione « Giorgio Cini » di Venezia	2681	17.299.700	1974	—	»
Fondazione R.U.I.	2654	66.999.400	1974	—	»
I.S.P.I. (Istituto Studi politici internazionali)	3114	200.000.000	1974	—	non discrez.
Istituto affari internazionali	3129	150.000.000	1974	—	discrezionale
Istituto agronomico Oltremare	4571	900.000.000	1974	—	non discrez.
Istituto « Fernando Santi »	3571	74.999.700	1978	—	discrezionale
Istituto di Diritto agrario internazionale comparato	2654	13.000.000	1979	—	»
Istituto italiano per il medio ed estremo oriente	2656	413.000.000	1975	—	non discrez.

Segue: TRASFERIMENTI AD ENTI ED ALTRE EROGAZIONI

ENTE	Capitolo	Trasferimenti	Anno di inizio dell'eventuale erogazione periodica	Altre eventuali erogazioni	Annotazioni
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)
Istituto studi politici internazionale . . .	2555	20.000.000	1975	—	» »
Istituto universitario studi europei Torino	2668	50.000.000	1974	—	» »
Scuole non governative	2653	82.000.000	1974	—	discrezionale
Scuola normale superiore di Pisa . . .	2654	60.000.000	1977	—	discrezionale
Società naz. « Dante Alighieri »	2667	200.000.000	1975	—	»
Società italiana « Flauto dolce »	2667	500.000	1975	—	»
Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, ecc.	2555	110.381.350	1979	—	»
Università Catania . .	2656	4.000.000	1975	—	»
Università Bologna .	2656	3.500.000	1974	—	»
Università Palermo .	2677	4.000.000	1980	—	»
Università cattolica S. Cuore	2677	3.000.000	1975	—	»
Università Macerata .	2654	3.900.000	1975	—	»
Università Milano - Storia medioevale .	2654	5.500.000	1974	—	»
Università ital. stranieri Perugia . . .	2654	8.000.000	1974	—	»
Università Trieste . .	2681	1.613.000.000	1974	—	»
Università Urbino . .	2654	8.000.000	1976	—	»
Università commerciale « Luigi Bocconi »	4033	7.500.000	1980	—	»
Università Messina .	2677	4.000.000	1980	—	»

personale dipendente da enti ed organismi specializzati nel campo della cooperazione internazionale; personale appositamente assunto con contratto di diritto privato a tempo determinato.

Sotto il secondo profilo, sono state poste in essere — con una serie di numerosi provvedimenti e col ricorso allo strumento contrattuale, in « forma diretta e a trattativa privata » (17) — le specifiche iniziative affidate al Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo (18).

(17) Vedi gli articoli 13, n. 5, e 14, primo comma, della citata legge n. 38 del 1979.

(18) Le iniziative riguardano la progettazione, la fornitura e la costruzione di impianti, attrezzature e servizi per i Paesi in via di sviluppo, nell'ambito di particolari programmi di cooperazione con questi ultimi; la partecipazione ad attività di enti, organismi e fondi internazionali operanti nel settore della cooperazione allo sviluppo; la realizzazione di studi di programmazione generale e specifica; la cura dell'informazione e della selezione e la formazione di cooperanti volontari in servizio civile; la concessione di contributi in denaro ad enti, istituti ed organismi nazionali riconosciuti idonei e perseguiti finalità di cooperazione; l'invio di missioni di soccorso alle popolazioni dei Paesi in via di sviluppo colpite da calamità, carestie e simili.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO X

MINISTERO DELLE FINANZE

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali.* — L'iniziativa recentemente assunta dal Governo (1) sulla ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria, costituisce, dopo anni di approfondito dibattito in sede tecnica e politica, l'avvio concreto, sul piano legislativo, del progetto di riforma globale del settore. Essa peraltro richiede, tenuto conto dell'*iter* non breve della sua realizzazione, un vigoroso impegno, affinché, sia pure con le attuali strutture, venga intensificata l'attività di vigilanza sulla operatività degli uffici la cui carenza, come meglio si vedrà in seguito, non ha consentito di far fronte adeguatamente a fenomeni di evasione e frode evidenziatesi nel corso dell'anno e la cui gravità ha fortemente impressionato la pubblica opinione.

Va infatti fin d'ora osservato come i fenomeni suindicati, indipendentemente dalla loro rilevanza penale, avrebbero potuto notevolmente essere contenuti negli effetti dannosi arrecati all'erario se alle operazioni di accertamento fossero seguite quelle puntuali verificazioni pur rigorosamente previste dall'attuale legislazione.

Sul piano generale, per quanto apprezzabile il gettito ricavato dall'area dell'evasione, stimato in 2.600 miliardi nel 1980, va peraltro richiamata particolare attenzione, anche per interventi specifici di tipo organizzativo, sui settori dei prodotti petroliferi e del valore

(1) Trattasi del disegno di legge concernente « Delega al Governo per la ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria » (atto Senato n. 114 - VIII Legislatura).

Esso recepisce sostanzialmente le « linee programmatiche di ristrutturazione » formulate dal Ministro delle finanze nel 1978.

Per ogni altro elemento informativo sui documenti e sugli studi in materia, si rinvia alle relazioni per gli anni 1977, 1978 e 1979.

aggiunto per i quali permane un alto rischio di evasione nella gestione dei relativi tributi.

Per quanto concerne l'attività normativa e regolamentare, va nuovamente segnalato come essa ancora non accenni a diminuire (2), con i noti riflessi negativi sulla gestione dei tributi e sulle procedure contenziose (3).

Il permanere di uno stato di fluidità dell'assetto normativo, come rilevato nelle precedenti relazioni, è il motivo predominante della mancata attuazione, anche per il 1980, della delega conferita al Governo dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825 (4), per l'adozione di uno o più testi unici intesi a coordinare le norme emanate a seguito della riforma tributaria e quelle ancora in vigore per le medesime materie.

In relazione alla mancata emanazione di una disciplina organica della finanza locale, è stato nuovamente prorogato fino al 31 dicembre 1981 (5) il 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.

Neppure nel 1980 è 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, per cui continuano ad avere applicazione le vecchie norme (regio decreto 21 febbraio 1896, n. 65), sia pure integrate in alcune parti mediante decreti ministeriali, con la conseguenza, più volte evidenziata in passato, di determinare intralci ed incertezze in un settore, come quello doganale, ove necessita una disciplina omogenea per un celere disbrigo delle operazioni connesse agli scambi internazionali.

Tenuto conto, come innanzi accennato, dei tempi non brevi per l'avvio dell'auspicata riforma, va richiamata la necessità di provvedere, non appena sarà stata completata l'attuazione degli inquadramenti e della definizione dei livelli professionali, di cui alla legge 11 luglio 1980, n. 312, all'aggiornamento del vecchio « regola-

(2) Nel 1980 sono stati circa quattrocento (100 nel 1979) i provvedimenti normativi emanati in materia tributaria.

(3) Anche l'Amministrazione (relazione alla Presidenza del Consiglio per il 1979) ha riconosciuto che il generale aumento delle vertenze è determinato, fra l'altro, « dai dubbi circa la portata applicativa dei numerosi provvedimenti normativi emanati in materia tributaria a rettifica e integrazione dei decreti delegati, da cui è disciplinato il sistema tributario vigente ».

(4) Il termine per l'esercizio della delega già prorogato al 31 dicembre 1980 (articolo 12 della legge 13 aprile 1977) è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 1982 (articolo 48 della legge 14 aprile 1980, n. 146).

Va inoltre ricordato come in gran parte inattuata è rimasta la delega (articolo 11 della predetta legge n. 825 del 1971) concernente: il riordinamento delle competenze dell'Amministrazione centrale e periferica, la polizia tributaria, il decentramento e la semplificazione dei procedimenti; mentre i nuovi istituti relativi all'assetto retributivo e funzionale del personale non dirigente (legge 11 luglio 1980, n. 312) hanno di fatto superato le finalità della delega conferita per il riordinamento delle carriere e dei ruoli.

(5) Decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38.

mento di servizio del personale delle dogane» (regio decreto 22 maggio 1941, n. 1132) tenendo presente la peculiarità delle mansioni svolte da tale personale.

Analoghi aggiornamenti richiedono il « regolamento per il personale degli uffici dipendenti dal Ministero e per l'ordinamento degli uffici direttivi finanziari » (regio decreto 23 marzo 1933, n. 185), le istruzioni di contabilità per l'Amministrazione delle dogane e delle imposte di fabbricazione (decreto ministeriale 19 maggio 1943), nonché le istruzioni per la contabilità demaniale, che risalgono al 1888 (6).

b) *Considerazioni sulla gestione.* — Nel 1980, rispetto a quelle iniziali (3.667,6 miliardi), si sono registrate previsioni definitive per 6.451,1 miliardi.

Il totale degli impegni effettivi assunti nell'esercizio (al netto dei residui di stanziamento pari a 150,1 miliardi) ammonta a 4.836,4 miliardi, con un incremento rispetto al 1979 del 28,2 per cento.

I residui complessivi sono ammontati, al 31 dicembre 1980, a 2.368,9 miliardi (2.253,6 nel 1979) e concernono in gran parte: rimborsi di imposte e interessi per 465 miliardi, aggi di riscossione per 605 miliardi, personale in attività di servizio per 337 miliardi e acquisto di beni e servizi per 849 miliardi.

Con riguardo alla cassa, a fronte di autorizzazioni per 6.451,1 miliardi si è registrato un pagato totale per 4.747,8 miliardi con una incidenza, quindi, del 73,60 per cento.

Come emerge dall'unità tavola, i pagamenti (2.995 miliardi) costituiscono il 57,78 per cento della disponibilità della competenza, facendo quindi registrare un tasso di smaltimento superiore (57,78 per cento) rispetto a quello dell'esercizio precedente (55,49 per cento), ma ancora notevolmente inferiore a quello medio che si era assestato negli anni dal 1975 al 1977 su una media del 76 per cento.

Va consolidandosi la tendenza a provvedere alla gestione di vasti settori della spesa mediante aperture di credito a funzionari delegati. Tale sistema, peraltro previsto da particolari disposizioni di legge (7), permette di provvedere in modo più tempestivo alla erogazione della spesa in quanto, come è noto, vengono portate in sede locale quelle competenze che altrimenti resterebbero accentrate nella sede ministeriale. In proposito va nuovamente osservato

(6) Secondo quanto riferito dall'Amministrazione nelle note informative sulle osservazioni della Corte sul rendiconto per il 1978. La materia sarebbe stata oggetto di esame da parte di un gruppo di studio ma non risulta alla Corte se sia stato predisposto uno schema di testo sistematico di nuove istruzioni.

(7) 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 dei tributi soppressi; 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 delle retribuzioni agli impiegati delle abolite imposte di consumo passati alle dipendenze dell'Amministrazione finanziaria.

MINISTERO DELLE FINANZE —
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamen- to di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
Totale generale					
1975	4.670.188	78,22	8,34	1,88	0,18
1976	4.927.374	—	76,65	6,62	0,90
1977	6.128.971	—	—	75,97	10,65
1978	7.316.242	—	—	—	82,55
1979	4.366.609	—	—	—	—
1980	5.183.201	—	—	—	—
Titolo 1					
1975	4.666.536	78,28	8,35	1,85	0,18
1976	4.913.509	—	76,85	6,61	0,88
1977	6.116.356	—	—	76,11	10,05
1978	7.290.609	—	—	—	82,81
1979	4.347.554	—	—	—	—
1980	5.043.296	—	—	—	—
Titolo 2					
1975	3.652	1,86	0,00	37,58	0,00
1976	13.865	—	4,96	9,22	6,81
1977	12.615	—	—	9,83	10,83
1978	25.633	—	—	—	8,52
1979	19.055	—	—	—	—
1980	139.905	—	—	—	—

ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,01	0,00	4.139.718	88,64	324.803	6,96	205.568	4,40
0,29	0,14	4.168.173	84,59	544.566	11,05	214.636	4,36
1,20	0,48	5.375.165	87,70	618.730	10,10	135.076	2,20
11,00	1,81	6.977.208	95,37	69.961	0,96	269.073	3,68
55,49	36,25	4.005.925	90,33	270.110	6,19	151.952	3,48
—	57,78	2.995.634	57,78	1.991.493	38,42	196.675	3,79
0,01	0,00	4.138.277	88,68	324.883	6,98	203.377	4,36
0,28	0,12	4.163.999	84,75	534.877	10,89	214.633	4,37
1,19	0,46	5.371.030	87,81	610.263	9,98	135.063	2,21
11,00	1,80	6.970.273	95,61	51.268	0,70	269.067	3,69
55,73	36,37	4.004.249	90,69	252.843	5,82	151.841	3,49
—	59,38	2.994.872	59,38	1.851.761	36,72	196.663	3,90
0,00	0,00	1.441	39,44	20	0,55	2.191	60,00
5,10	4,02	4.173	30,10	9.689	69,88	3	0,02
4,86	7,25	4.134	32,77	8.467	67,12	14	0,11
11,47	7,07	6.934	27,05	18.693	72,92	6	0,02
0,82	7,98	1.677	8,80	17.267	90,62	111	0,58
—	0,12	161	0,12	139.732	99,88	12	0,01

come, tendendo il sistema a soddisfare l'avvertita esigenza di de-concentrazione delle operazioni, appaia necessario, nell'interesse di una migliore funzionalità degli uffici periferici, riconsiderare il meccanismo dell'assegnazione di fondi al fine di rendere possibile agli organi locali il coevo potere di gestione della spesa.

Nel corso dell'anno sono emerse varie irregolarità attinenti ad una non puntuale applicazione della normativa contabile e sulla quale è stata richiamata l'attenzione dell'Amministrazione.

Tra le osservazioni formulate in sede istruttoria vanno segnalati: *a)* il prelevamento diretto (non consentito dall'articolo 46 della legge di contabilità) da parte dell'ACI del compenso spettante all'Ente sulle somme riscosse per tasse automobilistiche e abbonamenti autoradio versate sul conto corrente postale; *b)* la tendenza a far gravare l'onere derivante da forniture di prodotti grafici dell'Istituto poligrafico dello Stato su capitoli di spesa del Ministero delle finanze (destinati a forniture provenienti da ditte private), anziché sugli appositi capitoli di spesa del Ministero del tesoro. Poiché il ricorso a tale sistema irregolare di imputazione è stato occasionato da scarsa disponibilità di fondi da parte dell'Amministrazione competente, appare necessario che i singoli servizi generali valutino con maggiore attendibilità le esigenze operative, in materia, in sede di previsioni di stanziamento dei relativi capitoli di spesa.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO (8).

1) *Gestione « Lotterie nazionali e Fondi di riserva ».*

Sono pervenuti alla Corte i rendiconti del 1979, relativi alla gestione delle quattro lotterie nazionali (lotteria di Agnano, di Monza, di Merano e Italia).

I rendiconti, che sono all'esame della Corte, evidenziano entrate per 16,9 miliardi (13 miliardi nel 1978) e spese per 16,4 miliardi, con un saldo positivo di cassa di 518 milioni.

2) *Gestione concorso pronostici « ENALOTTO ».*

Il rendiconto 1979, all'esame della Corte, evidenzia entrate per 8,5 miliardi circa (24,2 miliardi nel 1978) e uscite di uguale importo.

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

Tali risultanze emergono dalla gestione condotta dall'ENAL fino al 31 marzo 1979 (data della cessazione dell'Ente) e da quella del CONI, nuovo ente concessionario, a partire dal 15 dicembre di detto anno (9).

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

Il rendiconto per il 1979, di recente pervenuto alla Corte, espone entrate per 2 miliardi e uscite per circa 1,5 miliardi, con un saldo positivo di cassa di 500 milioni (nel 1978 si era registrato un saldo negativo di 148 milioni). La chiusura in attivo della gestione per il 1979 è stata determinata a seguito di una notevole contrazione delle prestazioni istituzionali (10).

4) *Fondo a disposizione del Comando della Guardia di finanza* (11).

Il rendiconto della gestione 1979, dichiarato regolare dalla Corte, espone entrate per circa 14,5 milioni e spese per 23 milioni con un saldo positivo di cassa di 8,5 milioni.

5) *Altre gestioni.*

L'Amministrazione non ancora ha provveduto all'invio alla Corte dei rendiconti, anche per esercizi pregressi, delle gestioni (12) dei fondi di previdenza, sforniti di personalità giuridica, istituiti con decreti del Presidente della Repubblica 12 dicembre 1975, nn. 855, 856 e 857, a favore rispettivamente del personale degli uffici periferici delle imposte dirette, del personale del Ministero del-

(9) Va infatti ricordato che a seguito della cessazione dell'ENAL lo svolgimento dei giochi di sorte è stato sospeso da aprile a novembre 1979 (decreti ministeriali 31 marzo e 4 aprile 1979).

Per quanto riguarda la convenzione con il nuovo Ente concessionario (CONI), approvata, com'è noto, con decreto ministeriale 11 luglio 1979, va rilevato come essa abbia stabilito una notevole riduzione, rispetto al passato, della misura dell'aggio di riscossione e cioè dal 40 al 18 per cento calcolato sull'importo globale delle poste di giuoco riscosse.

(10) Sono state infatti erogate indennità di fine lavoro, solo agli iscritti cessati nel 1975 e ad un primo gruppo di iscritti esodati nel 1976, mentre a quelli esodati negli anni 1978 e 1979 sono stati liquidati acconti.

(11) Tale gestione, sia pure in misura ridotta, persegue sostanzialmente gli stessi scopi del Fondo assistenza finanziari.

(12) La richiesta dell'invio dei documenti contabili venne formulata dopo la pronuncia della Sezione del controllo n. 1017 del 29 novembre 1979 che ha qualificato come « gestioni fuori bilancio » i predetti fondi.

le finanze e delle Intendenze di finanza e del personale periferico delle tasse e imposte indirette sugli affari (13).

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

Il progetto di riforma dell'Amministrazione finanziaria tradottosi, come si è visto, in un disegno di legge di delega al Governo, già all'esame del Parlamento, costituendo uno strumento organico e completo di ristrutturazione potrà realizzarsi gradualmente solo nel giro di alcuni anni (14). La delega legislativa, infatti, in sede attuativa implicherà una serie di delicati problemi nascenti sia da esigenze di raccordo con la normativa vigente come in tema di trattamento giuridico ed economico del personale dello Stato (15), sia con riguardo alle competenze ed alle autonomie degli istituendi organi collegiali (16) di coordinamento e di indirizzo in materia di accertamenti tributari sia, infine, in relazione alla istituzione di

(13) Con l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 17 marzo 1981, n. 211, sono stati unificati in un unico Ente di diritto pubblico, denominato « Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle finanze » oltre i citati fondi anche il « fondo di previdenza a favore del personale provinciale dell'Amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali », il « Fondo di previdenza per il personale delle dogane » e il « Fondo di previdenza a favore del personale delle imposte di fabbricazione e dei laboratori chimici delle dogane ed imposte indirette ».

Al Fondo unificato affluiranno tutte le entrate che erano attribuite alle precedenti gestioni e ad esso saranno devoluti i patrimoni dei singoli fondi di previdenza; per il ripianamento di eventuali passività è prevista la redazione di un apposito piano economico-finanziario, mentre, per la erogazione delle prestazioni agli iscritti, viene escluso ogni ulteriore onere a carico del bilancio dello Stato.

(14) Alla Commissione finanze e tesoro del Senato (seduta del 26 novembre 1980) è stato rilevato che « la legge di delega richiederà almeno cinque anni per produrre le conseguenze legislative essenziali ».

(15) Con riguardo al trattamento economico è stata prevista, per il personale di tutte le qualifiche, la possibilità di particolari incentivi in relazione al rendimento misurato sulla base di indicatori di produttività e tenendo conto di particolari difficoltà e disagi oggettivi delle prestazioni lavorative. Inoltre viene previsto un programma di interventi straordinari per assicurare la disponibilità di alloggi al personale dell'Amministrazione. Il particolare trattamento di favore, finalizzato, come si è visto, alla creazione di una struttura il più efficiente possibile, porrà l'Amministrazione delle finanze in una posizione distinta da quella delle altre Amministrazioni dello Stato.

(16) Si fa riferimento ai Comitati regionali tributari che dovranno, tra l'altro, concorrere (articolo 10 del disegno di legge) ad indicare linee di programmazione per l'attività di accertamento tributario; essi dovrebbero costituire elementi essenziali di raccordo fra l'attività tributaria periferica e le istituzioni preposte alle diverse istanze politiche e sociali a livello locale; svolgeranno funzioni collaterali a quelle delle Direzioni regionali di finanza. Secondo la relazione, che accompagna il progetto di riforma, l'apporto dei comitati tributari nel settore della programmazione sarà di notevole entità, in quanto i risultati delle analisi da essi svolte costituiranno l'area entro la quale la Direzione regionale realizzerà l'attività accertatrice degli uffici tributari.

nuovi moduli organizzativi per garantirne appieno l'efficienza e la produttività. Particolare attenzione potrebbe essere prestata al periodo transitorio di trasferimento di funzioni conseguente alla costruzione della nuova struttura che è ispirata al massimo decentramento (17), il che richiederà un'adeguata formazione professionale del personale, specie di quello che dovrà essere assegnato ai nuovi « uffici tributari » nei quali si concentreranno tutti i compiti di accertamento svolti con unicità di azione nei confronti di ogni contribuente con l'auspicato effetto di poter restringere l'area dell'evasione.

Intanto già costituisce anticipazione del progetto di ristrutturazione la istituzione dei centri di servizio (18), prevista dalla legge 24 aprile 1980, n. 146, che ha trovato concreta attuazione con l'entrata in funzione dei centri di Roma e Milano (19). Il Governo, avvalendosi della delega conferitagli dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825 (sulla riforma tributaria), ha emanato, con decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 1980, n. 787, la normativa sulle competenze, sulle attribuzioni e sul personale dei centri (20).

Nel primo bimestre del corrente anno è stato costituito il Servizio centrale degli ispettori tributari, di cui si è fatto cenno nella precedente relazione, mediante la nomina di 46 elementi dei 50 previsti dalla legge ed è stato successivamente costituito il Comitato di coordinamento e nominato il direttore (21). Un primo contingente di 50 unità (tra personale esecutivo di concetto e direttivo) è stato assegnato al servizio rispetto ai 200 elementi previsti. Sono state altresì emanate le norme di funzionamento sulla base delle direttive del Ministro e sentito il parere della conferenza degli ispettori. Il servizio, in questa prima fase, è stato impegnato

(17) L'organizzazione periferica poggerà essenzialmente sulle Direzioni regionali di finanza con compiti di coordinamento, programmazione, indirizzo e ispettive e sugli uffici periferici costituiti dagli uffici tributari, dai centri di servizio, dagli uffici del Catasto e dagli uffici doganali.

(18) I centri il cui numero è stato ridotto da 15 a 14 dal decreto del Presidente della Repubblica 28 novembre 1980, n. 787, sono stati dislocati nelle seguenti città: Bari, Bergamo, Bologna, Cagliari, Firenze, Genova, Milano, Palermo, Pescara, Roma, Salerno, Torino, Trento e Venezia, ognuno con competenza territoriale estesa a più province o a più regioni ad eccezione del centro di Milano per evidenti ragioni di carico.

(19) A tali centri già affluiscono le dichiarazioni dei redditi per il 1980. Per tali Centri sono stati reperiti immobili in locazione ed è allo studio uno schema di convenzione con la Società generale di informatica per la gestione degli stessi centri.

(20) Oltre alle attività ordinarie concernenti il controllo delle dichiarazioni dei contribuenti e dei sostituti di imposta, le liquidazioni ed iscrizioni a ruolo, i predetti uffici provvederanno anche ai rimborsi con procedura accelerata mediante ordinativo diretto del direttore tratto su ordine di accreditamento, mentre è stato semplificato il rapporto con i contribuenti i quali possono ricevere comunicazioni anche per via telefonica. È stato assicurato un costante rapporto con gli uffici imposte per fornire ogni notizia relativa a soggetti che non hanno presentato la dichiarazione dei redditi.

(21) Va anche rilevato che è stato approvato il regolamento di attuazione e di organizzazione del servizio con decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1981, n. 10.

oltre che in attività organizzative (22), in rilevazioni e analisi volte a definire il programma di attività che sarà svolto attraverso specifici gruppi operativi ripartiti in settori di attività economiche omogenee.

Vale sottolineare come l'azione del nuovo organismo più che sostituire quella delle ordinarie strutture ispettive (ispettorati compartimentali delle imposte, delle tasse e delle dogane), potrebbe incentrarsi, attraverso l'azione di controllo dell'attività di accertamento degli uffici finanziari e delle verifiche della Guardia di finanza, nel riscontro delle modalità di attuazione degli adottati nuovi criteri di programmazione degli accertamenti, nella rilevazione dei loro effetti, nonché in specifiche indagini con riguardo alle aree di grande evasione. Notevole importanza sotto questo aspetto riveste l'utilizzazione organica del sistema informativo dell'anagrafe tributaria.

Con decreto ministeriale 5 dicembre 1980 è stato per la prima volta varato, in materia di imposte dirette ed IVA, un programma selettivo degli accertamenti (che finora non aveva ancora trovato la possibilità di una pratica realizzazione anche per l'inadeguatezza delle strutture) sulla base di indicatori obiettivi della capacità operativa degli uffici.

Quest'ultima infatti, è stata valutata: a) per gli uffici imposte dirette tenendo conto del personale in servizio alla data del 31 ottobre 1980, del numero delle dichiarazioni presentate e di quelle liquidate nel 1979, del numero e della redditività degli accertamenti comunicati al centro informativo; b) per gli uffici IVA, tenendo conto del personale addetto agli accertamenti e di quello addetto al controllo formale delle dichiarazioni alla data del 31 ottobre 1980 e della produttività media nell'anno 1979. Per la realizzazione dei programmi, i centri informativi dei rispettivi settori di imposte, in base ai dati disponibili dell'anagrafe tributaria, segnaleranno agli uffici (tenendo conto della loro capacità operativa) liste di posizioni soggettive formate secondo criteri tendenti ad ampliare l'area impositiva e ad accrescere la produttività dell'accertamento.

L'iniziativa che ha l'apprezzabile finalità di predeterminare traguardi più realistici nell'azione di accertamento, va sostenuta da misure intese almeno a garantire l'attuale contingentamento del personale in servizio presso gli uffici, assicurando, nel contempo, il mantenimento degli indici di produttività valutati al momento della impostazione dei programmi.

Anche se sotto il profilo delle attribuzioni e competenze il progetto di riforma non prevede innovazioni per gli uffici del catasto,

(22) Il direttore del servizio è stato nominato dal Ministro delle finanze in base a una terna indicata dall'adunanza degli ispettori mediante votazione a scrutinio segreto; la stessa adunanza ha provveduto ad eleggere, sempre a scrutinio segreto, sei ispettori tributari componenti il Comitato di coordinamento. Con riguardo alle attribuzioni, il direttore, oltre a presiedere il Comitato, riceve le direttive del Ministro al quale riferisce sulle conseguenti delibere e presenta le proposte e le richieste del servizio, vigila sulle esecuzioni delle delibere del Comitato e degli ordini del Ministro, amministra il personale; il Comitato riferisce al Ministro, almeno ogni sei mesi sull'attività svolta dal servizio.

resta particolarmente grave il problema del suo aggiornamento o la sistemazione di milioni di vulture catastali arretrate mentre è noto come in tema di estimi, è ancora in corso la loro revisione generale (23).

Sempre in tema di organizzazione, come già si è accennato nelle considerazioni generali, andrebbero con particolare impegno assicurati la vigilanza e i controlli interni sull'attività operativa degli uffici specie in settori che presentano un alto rischio di evasione come quello delle imposte di fabbricazione sugli olii minerali e sui prodotti petroliferi. Nel 1980 sono emerse alcune vicende che, indipendentemente dalla loro rilevanza penale sulla quale sta indagando la magistratura ordinaria, hanno occasionato numerose complesse istruttorie da parte del procuratore generale della Corte, il quale ha già provveduto a citare in giudizio funzionari e militari dell'Amministrazione finanziaria per l'accertamento delle relative responsabilità amministrative (24).

Anche il Ministro delle finanze ha ritenuto, in relazione alle suddette vicende, di condurre un'inchiesta amministrativa affidandola ad una commissione (di cui fa parte anche un vice procuratore generale della Corte dei conti). Compito principale della commissione è quello di valutare l'attività svolta dagli uffici ed i comportamenti dei funzionari ad essi preposti.

Anche se le deficienze del sistema organizzativo hanno influito non marginalmente sul verificarsi delle frodi, va rilevata l'esigenza di una revisione del sistema normativo costituito da un disorganico coacervo di norme stratificatesi sull'originario testo costitutivo e

(23) Secondo quanto emerge dalla citata relazione del Consiglio di amministrazione da qualche anno si sta procedendo ad un programma di meccanizzazione del Catasto terreni con l'obiettivo di giungere al trattamento numerico automatizzato delle informazioni sulle mappe catastali. Quanto al catasto dei fabbricati va emergendo l'esigenza della riparametrazione dei dati censuari ed oggettivi, secondo criteri improntati ad una completa ristrutturazione dell'Istituto.

(24) Secondo la Procura generale i comportamenti di funzionari e militari implicati nelle vicende suindicate, sarebbero stati gravemente omissivi, superficiali e negligenti incidendo così negativamente sui meccanismi tra loro correlati di controllo e garanzia della movimentazione dei prodotti petroliferi. Negli atti di citazione il Procuratore ha rilevato fra l'altro: la mancata constatazione della falsità dei registri di carico e scarico del gasolio di combustione a causa del non corretto esercizio dell'attività di riesame da parte dell'ufficio di controllo; l'assenza di interventi operativi sulla movimentazione a « monte » e tutta una serie di violazioni di obblighi di servizio.

Con riguardo poi all'estrazione di prodotti SIF (senza pagamento di imposta) destinati ad altro deposito, la procura generale, nel relativo atto di citazione in giudizio, ha potuto accertare che il relativo meccanismo di verifica è stato vanificato dal mancato invio al competente UTIF dell'apposito « riscontrino » che costituisce, in sostanza, un avviso di avvenuta spedizione di merce e, in definitiva, il documento fondamentale su cui si impernia il sistema di garanzia voluto dalla legge per assicurare il regolare pagamento dell'imposta di fabbricazione.

Tra le numerose altre istruttorie avviate dalla Procura vanno segnalate quelle concernenti danni erariali conseguenti ad evasioni in materia di gas di petrolio liquefatto per uso combustibile.

di cui al regio decreto-legge 28 febbraio 1939, n. 334. Va riconosciuto, come peraltro è emerso anche in sede parlamentare, che un riordinamento di tale disciplina risulta particolarmente laborioso anche in relazione all'acquisizione di dati e conoscenze di natura strettamente tecnico-scientifica (25).

Tuttavia nella complessa materia vanno emergendo alcune linee che potrebbero essere percorse nella revisione della normativa (26).

Con riguardo all'attività ispettiva è da auspicare una sua maggiore incisività nel settore delle dogane e imposte di fabbricazione. Nel 1979, secondo la citata relazione del Consiglio di amministrazione, sono state eseguite 874 verifiche di cassa, 470 verifiche delle percezioni, 676 verifiche di gestione; sono state rilevate mancate ed erronee tassazioni per 25,7 miliardi circa; nello stesso periodo sono stati riscossi circa 12,6 miliardi a titolo di supplemento di imposta.

Nel corso dell'anno il Ministro ha fatto uso una sola volta (27) del potere di annullamento di atti emanati da dirigenti (articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748), mentre non risulta siano state emanate le direttive generali agli organi centrali e periferici dell'amministrazione, a norma dell'articolo 3 del predetto decreto.

Con riguardo a collegi e comitati operanti nell'ambito dell'Amministrazione, va rilevato come a circa dieci anni dell'emanazione della legge 9 ottobre 1971, n. 825, sia divenuto a carattere permanente il comitato tecnico per la riforma tributaria (28) mentre nel corso dell'anno sono state costituite numerose commissioni di studio (di cui hanno fatto parte anche esperti estranei all'Amministra-

(25) Si veda anche quanto è emerso nel dibattito parlamentare sul disegno di legge relativo a nuove norme sulle concessioni di depositi di olii minerali e modifiche di alcune disposizioni in materia di imposta di fabbricazione sui prodotti petroliferi (atto Camera n. 1327, VIII legislatura).

(26) Tali linee possono così indicarsi:

la razionalizzazione dei depositi fiscali (SIF), nella fondamentale constatazione che la proliferazione di essi rende estremamente onerosa e scarsamente efficace l'attività di vigilanza e di controllo, non potendo questa essere esercitata in modo continuativo su tutta la rete degli impianti, a cura dei competenti uffici dell'Amministrazione civile e dei reparti della Guardia di finanza (articoli 11 e seguenti regio decreto-legge n. 334 citato);

la revisione del sistema delle agevolazioni fiscali, essendo acquisito, ormai, che il regime delle agevolazioni introduce, in questo settore, un'area ad alto rischio di frodi, per la tendenza degli operatori a dirottare i prodotti dall'uso che beneficia di agevolazioni a quello più tassato. A questo riguardo se proprio non si vuole giungere alla loro eliminazione, potrà essere valutata una loro riduzione, con sostituzione, in alternativa, di un sistema di rimborsi nei settori di effettiva utilità e di inderogabile necessità;

la razionalizzazione e semplificazione delle procedure.

(27) L'atto annullato riguardava la promozione in soprannumero di un funzionario, disposta a seguito dell'annullamento di un precedente provvedimento da parte degli organi di giustizia amministrativa.

(28) Il Comitato tecnico sciolto in data 20 maggio 1980 è stato ricostituito il giorno successivo (decreto ministeriale del 21 maggio 1980). I compensi sono rimasti fissati in lire 600.000 mensili lorde per i membri ester-

zione dello Stato) anche per l'esame di progetti di riforma di singoli « compartimenti » del vasto campo del diritto tributario (29).

In tema di personale, la Corte ha posto da tempo in evidenza la necessità di porre rimedio sia alla eccessiva proliferazione dei ruoli, che tra l'altro concorre ad una scarsa mobilità, sia alla carenza di copertura di organici di alcuni settori di particolare importanza operativa. Alcuni di tali problemi potrebbero essere risolti definitivamente con l'attuazione del citato disegno di legge di delega

ni ed in lire 300.000 per i membri appartenenti alle varie Amministrazioni. Detti compensi - come è noto - sono stati estesi sia ai dirigenti (decisione TAR Lazio n. 848 del 21 settembre 1978 confermata dal Consiglio di Stato) sia al personale che già beneficiava dell'assegno perequativo (decisione TAR Lazio del 18 gennaio 1979 confermata anch'essa dal Consiglio di Stato). La spesa per detto organo, che per l'anno 1980 ha gravato sul capitolo 1110, è stata di 157 milioni circa, comprensiva della spesa di 1.748.350 per n. 2 missioni compiute all'estero e di 6.954.835 per n. 53 missioni all'interno. L'Ufficio di controllo in sede istruttoria ha restituito all'Amministrazione, che non li ha più riprodotti, alcuni titoli di spesa osservando che, anche in presenza di un compenso fissato in misura forfettaria, la legittimità dell'erogazione dello stesso fosse da escludersi ove un componente non avesse mai partecipato alle riunioni del Comitato.

(29) Si tratta in particolare delle seguenti:

Commissione per la revisione del sistema impositivo (INVIM, IRPEF, ILOR, ecc.) in materia di immobili urbani; istituita con decreto ministeriale n. 2705 del 18 gennaio 1980 per il periodo gennaio-marzo 1980 (poi prorogata al 31 luglio 1980) è composta di 19 membri di cui 2 esterni alle Amministrazioni dello Stato. La spesa impegnata sul capitolo 1086, è stata di 16 milioni;

Commissione per l'indagine sulle procedure adottate in Francia, Inghilterra e Germania sulla contabilità semplificata ed i regimi forfettari. Istituita con decreto ministeriale del 20 dicembre 1979, per il periodo gennaio-aprile 1980, poi prorogata al 30 settembre 1980, è composta di 7 membri di cui due esterni. La spesa impegnata sui capitoli 1086 e 1022 è stata di 14 milioni;

Commissione per lo studio dei problemi connessi con la ristrutturazione del catasto fabbricati. Istituita con decreto ministeriale del 18 gennaio 1980, per il periodo gennaio-febbraio 1980, è composta di 11 membri di cui 5 esterni. La spesa impegnata sul capitolo 1086 è stata di 6 milioni;

Commissione per lo studio dei problemi connessi con la ristrutturazione del catasto terreni. Istituita con decreto ministeriale del 10 gennaio 1980, per il periodo gennaio-febbraio 1980, e poi prorogata al 31 luglio 1980 è composta di 12 membri di cui 4 esterni. La spesa impegnata sul capitolo 1086 è stata di 8 milioni;

Commissione per lo studio del rapporto OCSE (affari fiscali). Istituita con decreto ministeriale 15 novembre 1979, per il periodo novembre-dicembre 1979 (e successivamente prorogata al 31 marzo 1980 e al 30 giugno 1980) è composta di 8 membri. La spesa impegnata sul capitolo 1086 è stata di 4 milioni;

Commissione per la riforma degli organi e della procedura del contenzioso tributario. Istituita con decreto ministeriale del 15 gennaio 1980, è composta di 12 membri. La spesa impegnata sul capitolo 1086 è stata di 6 milioni;

Commissione per lo studio dell'andamento della progressività. Istituita con decreto Ministeriale del 15 gennaio 1980, per il periodo gennaio-giugno 1980, è composta di 11 membri di cui 3 esterni. La spesa impegnata sul capitolo 1086 è stata di 2 milioni.

In sede di istruttoria, sui relativi provvedimenti istitutivi, la Corte ha richiesto elementi integrativi motivanti l'impossibilità di far svolgere i compiti specifici affidati alle Commissioni da parte delle normali strutture del Ministero.

che ha stabilito alcuni importanti principi sia in tema di unificazione del personale, sia in tema di individuazione di profili personali peculiari per l'amministrazione finanziaria (30).

Un aumento di organici è stato disposto dall'articolo 13 della legge 24 aprile 1980, n. 146, per 1.300 posti, mentre altri 5.000 posti si sono aggiunti in virtù del decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 1980, n. 702, emesso ai sensi dell'articolo 8 della predetta legge n. 146 (31). In conseguenza di tali incrementi l'attuale dotazione organica supera le 66 mila unità. Nel 1980 sono stati assunti complessivamente 4.810 elementi a seguito di 10 concorsi indetti tra il 1975 e 1978; sono in espletamento altri concorsi (banditi a fine 1979 e inizio 1980) per 2.301 posti, mentre non ancora sono state iniziate le procedure di esame per concorsi (indetti nel 1980) a 2.374 posti.

L'applicazione della legge 11 luglio 1980, n. 312 (sul nuovo assetto retributivo e funzionale del personale civile e militare dello Stato) ha determinato, nell'ambito dell'Amministrazione finanziaria una serie di adempimenti prodromici come l'inquadramento degli impiegati destinatari della legge 4 agosto 1975, n. 397 (32), quello nella carriera direttiva del personale residuale contemplato dal decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1972, n. 319 (33) e l'inquadramento del personale del lotto (34).

(30) Secondo il progetto di riforma la dotazione complessiva dovrebbe aumentare di 20.000 unità per rispondere ad una serie di esigenze individuate sulla base di determinati obiettivi funzionali da conseguire come: 600.000 accertamenti annui, la gestione diretta della riscossione dei tributi, l'accorciamento dei tempi di lavorazione delle dichiarazioni, la meccanizzazione dei lavori catastali, il potenziamento delle operazioni doganali e delle verificazioni ecc.

(31) Per la ripartizione, alle varie carriere, dei 1.300 posti si veda la relazione per il 1979. Al fine di provvedere con tempestività alla copertura di tali posti, si è provveduto all'aumento di quelli per i quali erano già in corso di espletamento i relativi concorsi a condizione, però, che il numero delle domande o dei candidati ammessi agli orali fosse tale da assicurare una adeguata selezione. Inoltre per rendere più spedita la procedura di immissione in servizio dei vincitori, l'assunzione ha preceduto l'atto formale di nomina e ciò per lo speciale procedimento previsto dalla legge 4 agosto 1975, n. 397.

Gli altri 5.000 posti in aumento e di cui al predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 702 del 1980, sono stati così ripartiti:

17 nelle qualifiche dirigenziali (2 dirigenti superiori e 15 primi dirigenti per i centri di servizio), 290 posti nella carriera direttiva; 2.620 posti nella carriera di concetto; 574 nella carriera esecutiva; 135 nella carriera ausiliaria; 1.000 nella carriera del personale tecnico; 364 posti nel ruolo del personale operaio. Dai primi atti pervenuti alla Corte può prevedersi la copertura massiccia di questo ulteriore contingente entro il 1981. Per le previste procedure concorsuali accelerate l'Amministrazione si avvale anche della collaborazione dell'ITALSIEL ai fini della formulazione meccanografica di domande a risposta sintetica.

(32) Che aveva previsto il passaggio dalla carriera esecutiva ed ausiliaria a quella rispettivamente superiore secondo una graduatoria formata ai sensi della predetta legge.

(33) Cioè del personale pervenuto nel ruolo prima reso ad esaurimento e poi soppresso delle ex carriere speciali durante il periodo 2 luglio 1970-17 luglio 1972.

(34) Che interesserà 1.112 ricevitori, 2.480 vice-ricevitori, 199 aiuto ricevitori e 38 commessi avventizi, ormai in fase di avanzata realizzazione.

Numerose questioni sono insorte, in sede di controllo, in tema di assunzioni obbligatorie (35), di riconoscimento di servizi progressivi (36), di nomina, di inquadramenti e promozioni (37).

Con riguardo allo stato di attuazione del programma predisposto ai sensi dell'articolo 26 della legge 1° giugno 1977, n. 285 (occupazione giovanile) risultano finora assunte 4.525 unità (38).

Sono in fase di avanzato svolgimento le procedure di esami (iniziate nell'ottobre 1980) relative all'attuazione della legge 29 febbraio 1980, n. 33, che ha previsto la partecipazione dei giovani assunti con la predetta legge n. 285 del 1977 (39) mediante l'accantonamento in loro favore del 50 per cento dei posti messi a concorso.

Nel 1980 sono stati effettuati 15 corsi di formazione e addestramento, perfezionamento ed aggiornamento per circa 4.000 impiegati ed alcuni si sono svolti nell'ambito degli Ispettorati compartimentali delle imposte dirette e delle tasse e imposte indirette sugli affari.

Neppure nel 1980 è stato provveduto al perfezionamento dell'iscrizione del residuo personale (circa 100 unità) delle abolite imposte di consumo nel «quadro speciale ad esaurimento», per cui vanno richiamate le osservazioni svolte nella precedente relazione sulla esigenza di definire sollecitamente tali rapporti anche al fine di evitare che il perdurare dello stato di provvisorietà possa determinare conseguenze pregiudizievoli per l'erario nell'ipotesi di mancanza di requisiti per l'iscrizione nel predetto «quadro speciale» o

(35) In favore di determinate categorie ai sensi della legge 2 aprile 1968, n. 482; in sede istruttoria, fra l'altro, è stato rilevato: la necessità di far precedere all'assunzione la domanda dell'interessato in ossequio al principio di legalità e imparzialità dell'azione amministrativa, l'effettiva sussistenza di requisiti richiesti dalla legge, specie di quello concernente l'invalidità e la disoccupazione del candidato, la necessità della predeterminazione di criteri di massima anche per quanto riguarda gli organici degli uffici di destinazione.

(36) In relazione alla limitazione dei benefici al riconoscimento del servizio prestato come graduato e sottufficiale e non di altri e alla non valutabilità del servizio non di ruolo prestato dal dipendente in qualità di operaio giornaliero.

(37) Osservazioni sono state formulate circa: la necessità di motivare la nomina nei confronti di un candidato che difettava del requisito di buona condotta; la non valutabilità dell'anzianità di direttore aggiunto di divisione nella qualifica di primo dirigente (pronuncia della Sezione del controllo n. 1030 del 17 gennaio 1980); i criteri adottati dalle Commissioni dei concorsi per titoli per la promozione a dirigenti superiori; i limiti per le promozioni in soprannumero (acclarati dalla pronuncia della Sezione del controllo del 21 febbraio 1980) con l'effetto di determinare l'annullamento da parte del Ministro di atti emessi dai dirigenti.

(38) Così ripartite: progetto «aggiornamento catasto» 2.668 unità; progetto «servizi di rilevanza sociale» 1.857 unità.

(39) Trattasi in particolare degli esami di idoneità per il conseguimento della qualifica di consigliere amministrativo, segretario amministrativo, operatore tecnico-amministrativo, di commesso amministrativo, operaio comune, geometra del catasto, assistente e disegnatore del catasto, commesso del catasto. I giovani (ex legge n. 285 del 1977) che hanno partecipato alle prove sono stati complessivamente 4.383. È imminente la conclusione delle relative procedure e la pubblicazione delle graduatorie, mentre risulta concluso fin dal dicembre scorso l'esame di idoneità per operaio comune.

di eventuale collocazione in qualifiche inferiori all'atto della immissione in servizio (40).

Con riguardo all'assenteismo si è potuto constatare che esso è particolarmente marcato nell'ambito del personale della carriera di concetto ed esecutiva (41).

Anche al fine di comprimere il fenomeno, la Corte ha ritenuto, in più occasioni, di richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sull'esigenza di una rigorosa osservanza della disciplina concernente la concessione di congedi straordinari e di aspettative (42).

(40) Il «quadro speciale ed esaurimento» risulta articolato in elenchi corrispondenti alle categorie già soggette alla disciplina giuridica ed economica dei contratti collettivi di lavoro del personale delle abolite imposte di consumo e cioè: *a)* dirigenti di azienda (contratto collettivo di lavoro del 23 dicembre 1948, modificato il 21 gennaio 1964); *b)* funzionari direttivi (contratto collettivo di lavoro del 14 luglio 1969); *c)* personale proveniente dalle amministrazioni centrali (contratto collettivo di lavoro del 21 aprile 1940 e successive modificazioni); *d)* personale proveniente dalle aziende locali (contratto collettivo di lavoro del 21 aprile 1940 e successive modificazioni); *e)* personale di nomina comunale (in base ai regolamenti organici dei singoli comuni ai sensi dell'articolo 220 del testo unico 3 marzo 1934, n. 383).

La successiva fase di integrazione di tale personale nei diversi ruoli del ministero avverrà mediante la loro assegnazione a funzioni direttive e di concetto (articolo 15 della legge 4 agosto 1975, n. 397) e quindi con inquadramento nelle nuove qualifiche funzionali (articolo 35, legge 11 luglio 1980, n. 312).

(41) Sulla base dei dati emersi dall'attività di controllo della Corte, relativamente a due settori dell'Amministrazione, si sono avuti i seguenti risultati:

A) Ruolo dell'Amministrazione periferica delle Imposte Dirette:

Carriera	Unità in servizio	Giornate lavorative	Giornate di assenza	Percentuale
Dirigente	387	104.490	5.224	5%
Direttiva	3.617	976.590	117.190	12%
Concetto	1.832	494.640	108.820	22%
Esecutiva	7.536	2.034.720	508.680	25%
Ausiliaria	277	74.790	13.462	18%
Non di ruolo	153	41.310	6.196	15%
RSE	15	4.050	122	3%

B) Ruolo del personale dell'Organizzazione Servizi Tributarî:

Carriera	N. Dip.	Giornate lavorative	Giornate di assenza	Percentuale
Dirigente	8	2.160	70	3,24%
Direttiva	9	2.430	167	6,87%
Concetto	218	58.860	5.489	9,32%
Esecutiva	282	76.140	13.978	18,35%
Ausiliaria	39	10.530	983	9,33%

(42) Inoltre sono state formulate osservazioni circa: *a)* una tempestiva emanazione dei provvedimenti in materia; *b)* la riconduzione di tutte le componenti del fenomeno (tempestività della presentazione delle domande; celerità negli accertamenti sanitari di controllo; obbligo della presentazione dell'apposita certificazione medica; esatta individuazione delle facoltà e poteri dei dirigenti centrali e periferici) alle norme vigenti in materia; *c)* l'applicazione delle norme secondo cui per le assenze ingiustificate deve essere disposta la non corresponsione del trattamento economico e la non computabilità dell'anzianità di servizio del periodo di assenza.

In tema di lavoro straordinario non sono mutati, rispetto al 1979, i criteri di autorizzazione per le prestazioni normali (articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, e legge 22 luglio 1978, n. 385) da parte del personale dirigenziale centrale e periferico e cioè nel limite individuale di 180 ore annue e complessive di 140 ore.

Più estesa, invece, è stata l'autorizzazione ad effettuare ulteriori prestazioni di lavoro per far fronte ad eccezionali esigenze di servizio, ai sensi dell'articolo 2 del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977, e precisamente per un contingente di 10.470 unità (43) entro il limite individuale di 440 ore (400 nel 1979) e complessive di 330 ore (300 nel 1979), e di 29.644 (44) unità entro il limite individuale di 550 ore (500 nel 1979) e complessivo annuo di 385 ore (350 nel 1979).

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.

Il personale, infine, cui si applica l'articolo 16 della legge 15 novembre 1973, n. 734 (45), ha continuato a svolgere lo stesso numero di ore del 1979 (70 e 90 ore mensili secondo i casi).

L'onere complessivo sostenuto nell'anno è stato di circa 161 miliardi (138,5 nel 1979) (46).

L'onere per le indennità di missione (47) è stato di 90,4 miliardi. La spesa che grava su 24 capitoli è stata gestita per 51,4 mi-

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

(44) Del personale delle amministrazioni periferiche delle imposte dirette, delle tasse, dei centri informativi (imposte, tasse, catasto, organizzazione tributaria) e delle segreterie delle commissioni tributarie.

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

(46) Su di un piano generale va aggiunto come in tale materia si sia rilevato il ritardo con cui vengono emanati i provvedimenti autorizzativi delle prestazioni di lavoro straordinario (in alcuni casi ad anno molto inoltrato); l'aggravio di lavoro determinato dalla riliquidazione dei « compensi » a seguito di promozioni e passaggi a livelli e classi superiori con effetto retroattivo; la mancanza di un coordinamento tra gli uffici nella emissione di mandati di pagamento che determina una diversificazione dei tempi di erogazione di tali emolumenti.

(47) Nel corso dell'istruttoria sui titoli di spesa relativi a tale materia, la Corte ha ritenuto di dover richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sull'esigenza, in linea generale, di valutare con maggior rigore le ragioni che richiedono l'invio in missione del personale limitandolo al tempo strettamente necessario per lo svolgimento dei compiti conferiti. In particolare sono state formulate osservazioni: sulle competenze dei componenti del Gabinetto e delle segreterie particolari per evitare ogni eventuale ingerenza in quelle istituzionali degli uffici amministrativi; sulle condizioni che consentono l'uso del mezzo aereo o di quello privato (in relazione ai maggiori costi che tale uso comporta); sull'eccessivo protrarsi del tempo di missione e sulla necessità del possesso di requisiti professionali adeguati al compito da svolgere (si è infatti verificato il caso dell'invio in missione di un appuntato della Guardia di finanza al quale era stato affidato il compito di « controllare » l'attività di tre intendenze di finanza in un settore di particolare complessità come quello della devoluzione di somme ad enti locali in sostituzione di tributi soppressi).

liardi mediante aperture di credito in favore di funzionari delegati.

L'unificazione dei fondi di previdenza (48) a favore del personale, previsto dal recente decreto del Presidente della Repubblica 17 marzo 1981, n. 211, se da una parte ha posto le premesse per una razionalizzazione del sistema, finora caratterizzato da diversi organismi operanti nell'ambito del Ministero, d'altra parte ha consolidato il trattamento preferenziale assicurato al personale finanziario rispetto a quello normalmente praticato in favore di altre categorie di dipendenti, per cui vanno confermate le notazioni della Corte sull'opportunità di una disciplina unitaria della materia.

Corpo della Guardia di finanza.

Per un potenziamento della Guardia di finanza, peraltro già delineato in sede ministeriale negli ultimi anni, l'iniziativa assunta dal Governo agli inizi del 1980, si è tradotta nella legge 2 dicembre 1980, n. 794, con la quale il Ministro delle finanze è stato autorizzato, con una spesa straordinaria di 120 miliardi, a realizzare un programma (49) per elevare la capacità operativa del Corpo ai fini della lotta all'evasione fiscale. In tale contesto assume rilievo anche la istituzione (50), di una zona centrale della Guardia di finanza, con sede in Roma, con alle dipendenze il nucleo centrale di polizia tributaria e quello speciale di polizia valutaria.

Le iniziative di potenziamento del Corpo, rese necessarie dalla molteplicità dei compiti istituzionali, dovrebbero comunque essere accompagnate da misure organizzative interne tese a creare un rapporto più coordinato con gli uffici finanziari specie nel settore di controlli tributari.

(48) Nel 1980 le somme assegnate ai fondi di previdenza, ai sensi dell'articolo 5 della legge 15 novembre 1973, n. 734, sono state le seguenti:

1.515 milioni al Fondo di previdenza del personale delle dogane; 1.067 milioni al Fondo di previdenza del personale delle Imposte di Fabbricazione e dei laboratori chimici delle Dogane; 1.958 milioni al Fondo assistenza finanziari; 1.153 milioni al Fondo di previdenza del personale provinciale del Catasto e dei servizi tecnici erariali; 1.478 milioni al Fondo di previdenza del personale dell'Amministrazione delle imposte dirette; 1.159 milioni al Fondo di previdenza del personale del Ministero delle finanze e delle intendenze di finanza; 2.044 milioni al Fondo di previdenza del personale periferico delle Tasse e delle Imposte indirette sugli affari.

(49) Il programma, da attuarsi nel periodo 1980-1984 prevede: un incremento progressivo degli organici; l'effettuazione di attività addestrativa e di qualificazione del personale; l'acquisto, la costruzione e la locazione di immobili; l'adeguamento del sistema delle trasmissioni; l'acquisizione dell'equipaggiamento necessario all'aumento degli organici.

Va al riguardo ricordato come, in sede di discussione del relativo disegno di legge, il Senato abbia approvato un ordine del giorno (9/752/2 del 31 luglio 1980) con cui, fra l'altro, ha impegnato il Governo a riferire alle Camere sui programmi predisposti e in corso di attuazione, a documentare come intende impiegare il personale di cui si è chiesto l'aumento di organico, a presentare al Parlamento una relazione periodica, in coincidenza con il bilancio del Ministero delle finanze, per illustrare l'insieme dei provvedimenti economici e giuridici riguardanti il personale.

(50) Decreto del Presidente della Repubblica 22 gennaio 1981, n. 65.

A fine esercizio gli organici del Corpo presentavano la seguente situazione: 13 ufficiali generali, 839 ufficiali superiori, 415 ufficiali, 412 sottufficiali e 31.000 tra appuntati e finanzieri (51).

Nel corso dell'anno si sono espletati i concorsi per la ammissione all'accademia della guardia di finanza di 50 allievi di cui 10 provenienti dal ruolo dei marescialli del Corpo.

Nelle precedenti relazioni (52) si è segnalata la complessa situazione determinatasi nel settore degli ufficiali superiori in relazione al diffuso contenzioso emerso a seguito di esclusione dal quadro di avanzamento anche dopo giudicati amministrativi favorevoli agli interessati e ciò per il particolare sistema normativo vigente (articolo 22 e 53 della legge 12 novembre 1955, n. 1137) che attribuiva alla commissione superiore di avanzamento, in sede di rinnovazione del procedimento del giudizio di avanzamento, un'autonomia, di dubbia legittimità costituzionale (53), anche sull'«*an*» e sul «*quando*» dovesse darsi esecuzione al giudicato amministrativo.

La legge 20 settembre 1980, n. 574, ha finalmente ridisegnato la disciplina di tale procedimento (54) recependo così anche quanto affermato nella pronuncia della Sezione del controllo n. 978 del 24 maggio 1979 circa la necessità che il contenuto del giudicato amministrativo costituisca l'unico limite al potere discrezionale dell'Amministrazione nell'attività di conformazione al giudicato stesso.

L'applicazione della nuova disciplina ha pertanto consentito la eliminazione di tutto il complesso contenzioso che si trascinava ormai da diversi anni (55).

È stato più volte sottolineato il ruolo determinante svolto dai sottufficiali del Corpo specie nel campo dei controlli fiscali resi sempre più difficoltosi sia in relazione alle dimensioni delle imprese, soggetti di imposta, sia in relazione alla complessità delle proce-

(51) L'ampliamento degli organici previsto dalla predetta legge n. 794 del 1980 riguarderà, nell'arco del quadriennio, per 256 posti, gli ufficiali, per 4.000 posti i sottufficiali e per 2.000 posti gli appuntati e finanzieri.

(52) Si vedano le relazioni per il 1979-1978 e 1977.

(53) Vedasi ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale, del TAR Lazio n. 148 e 1093 del 1978.

(54) La legge suddetta presenta i seguenti tratti innovatori: a) fissazione di un termine breve (sei mesi dall'annullamento d'ufficio o dalla data di notifica all'Amministrazione della sentenza definitiva) per procedere alla rinnovazione del giudizio di avanzamento annullato in sede giurisdizionale; b) possibilità di computare la promozione, eventualmente conferita in sede di rinnovo del giudizio, in eccedenza al numero tabellare previsto per l'anno cui la graduatoria (annullata) si riferisce; c) obbligo di procedere senz'altro alla promozione, senza passare per la fase di rinnovo del giudizio ad opera della Commissione di avanzamento, in tutti quei casi in cui la decisione di annullamento contenga elementi tali da rendere automatica l'iscrizione in quadro.

(55) In sede applicativa si è quindi proceduto prima alla promozione di sei ufficiali al grado di colonnello ed uno a quello di generale di brigata e successivamente alla rinnovazione del giudizio di avanzamento per altri sei.

Di dette promozioni, quella a generale di brigata e tre di quelle a colonnello dovranno essere riassorbite con le prime vacanze che si formeranno

ture e scritture contabili. Pertanto va accolto con favore l'adeguamento dell'organico del Corpo che, alla fine del quinquennio 1981-1985, raggiungerà il livello di 16.031 unità (56).

Per fronteggiare le esigenze operative del corpo si è poi provveduto al richiamo in servizio temporaneo di sottufficiali cessati dal servizio per limite di età, mediante la speciale procedura prevista dalla normativa vigente (57).

Oltre al personale adibito a compiti diversi da quelli di istituto, in base a specifiche disposizioni di legge (58), va rilevato il persistere del fenomeno dell'assegnazione di elementi sollevati di fatto da tali compiti e assegnati ad altri uffici di pubbliche amministrazioni per svolgere mansioni normalmente proprie del personale civile dello Stato; al riguardo la Corte ha ritenuto di richiamare l'attenzione dell'Amministrazione sull'articolo 4 del regolamento di servizio della Guardia di finanza, approvato con regio decreto 6 novembre 1930, n. 1643, che non consente alle unità del Corpo di svolgere compiti diversi da quelli istituzionali.

In materia di equo indennizzo, va rilevato come l'Amministrazione stenti ad uniformarsi a principi di massima ormai consolidati in sede giurisprudenziale (59).

Nell'esercizio in riferimento sono stati definiti 450 provvedimenti concessivi di equo indennizzo, con un onere complessivo di 1.153 milioni.

In tema di organizzazione dei servizi del Comando generale, vanno richiamate le considerazioni già svolte nelle precedenti relazioni sul ruolo e la struttura dell'Ispettorato generale amministrativo, aggiungendosi che andrebbero precisate normativamente le attribuzioni spettanti in tale settore al comandante generale.

(56) L'Amministrazione, in base alla predetta legge, ha già disposto, con decreto ministeriale del 31 gennaio 1981, l'aumento di 350 unità dei posti (600) messi a concorso per l'ammissione alla scuola sottufficiali per la nomina a vice-brigadiere.

(57) Articolo 47 della legge 31 luglio 1954, n. 599, legge 17 aprile 1957, n. 260 e articolo 20 della legge 24 aprile 1980, n. 146.

Nel 1980, il richiamo ha interessato 200 sottufficiali così suddivisi: 104 marescialli maggiori; 5 marescialli capi; 2 marescialli ordinari; 89 brigadieri e vice-brigadieri.

(58) Al 31 dicembre 1980, risultano a disposizione della Presidenza del Consiglio, ai sensi della legge 24 ottobre 1977, n. 801, n. 11 ufficiali e 90 sottufficiali e militari di truppa. In forza delle leggi 11 ottobre 1963, n. 620 e 13 aprile 1977, n. 146, risultano fuori organico per i servizi di vigilanza e scorta valori a disposizione della Banca d'Italia n. 600 unità (1 capitano; 4 tenenti; 595 sottufficiali e militari di truppa).

(59) Incertezze di comportamento si sono rilevate, in sede di applicazione della legge 23 dicembre 1970, n. 1094, con riguardo alla possibilità di concessione del beneficio anche nell'ipotesi di infermità contratta anteriormente alla data di operatività di detta legge e quando la invalidità si sia manifestata successivamente a tale momento.

Vari provvedimenti concessivi trasmessi alla Corte sono stati emessi senza il parere del Comitato per le pensioni privilegiate ordinarie e di frequente si è rilevata l'intempestività dell'istanza intesa a far dichiarare la dipendenza dell'infermità da causa di servizio.

Ancora sono rimaste immutate le norme regolamentari dei servizi della Guardia di finanza (regio decreto 6 novembre 1930, n. 1631), il regolamento sul servizio del naviglio (regio decreto 3 giugno 1926, n. 1163) e quello di amministrazione approvato con regio decreto 5 aprile 1943, n. 532, per cui vanno richiamate le considerazioni svolte in passato, sulla necessità di un loro adeguamento, in quanto non più rispondenti ad una realtà profondamente modificata.

4. — BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

Con riguardo all'attività contrattuale concernente il settore delle opere pubbliche e che ha interessato la Direzione generale del demanio, va rilevato come il procedimento della licitazione mediante il sistema delle offerte segrete (da confrontarsi con il prezzo base e senza prefissione di alcun limite di aumento o di ribasso) è stato attivato nelle ipotesi in cui, tenuto conto della natura delle opere, è stato ritenuto strettamente necessario. Così pure è risultato contenuto il ricorso al sistema di rinnovazione delle gare con offerte in aumento previsto dall'articolo 1 della legge 3 luglio 1970, n. 504, nonché dall'articolo 21 della legge 3 gennaio 1978, n. 1.

Scarse possibilità di applicazione ha avuto la particolare disciplina prevista dalla predetta legge n. 1 del 1978 in tema di pareri e di procedure contabili. Va infatti ricordato come i canali demaniali amministrati dal Ministero (che hanno assorbito la gran parte dell'attività di intervento nel settore delle opere pubbliche di carattere irriguo) sono stati trasferiti alle Regioni, per cui l'attività contrattuale della direzione generale del demanio è stata limitata, anche per il 1980, all'esecuzione dei contratti già in corso, nonché ai lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria indispensabili alla buona conservazione dei beni fino alla loro effettiva consegna alle Regioni, a seguito dei relativi decreti di trasferimento emanati a fine esercizio.

Anche per l'anno in riferimento hanno continuato a trovare applicazione alcune deroghe (60) alle norme di contabilità generale dello Stato con esonero dall'obbligo di richiedere il parere al Consiglio di Stato per tutti i contratti di acquisto ed affitto di locali, macchine elettrocontabili, apparecchiature elettroniche, nonché per le forniture e somministrazioni di beni e servizi. Analogo esonero (61) è stato previsto per l'acquisto, da parte del Ministero dell'interno, degli immobili necessari alla realizzazione delle infra-

(60) Articolo 30 della legge 2 dicembre 1975, n. 576, e articolo 22 della legge 13 aprile 1977, n. 114.

(61) Articolo 4 della legge 24 dicembre 1979, n. 651.

strutture della Guardia di finanza, nel quadro del potenziamento e ammodernamento degli apparati strumentali delle forze di polizia (62).

In materia di appalti di opere destinate a sedi di uffici, finanziate con mutui concessi dagli Istituti di previdenza, è stato più volte rilevato un notevole ritardo nella esecuzione, determinato in genere da incompletezza dell'originale progetto, il che, avendo comportato la necessità di mutui integrativi, ha determinato un notevole aggravio per lo Stato del costo dell'opera. Pertanto la Corte, dopo aver richiamata l'attenzione dell'Amministrazione su tale circostanza, al fine di evitare per l'avvenire gli inconvenienti segnalati, ha ritenuto di doverne informare la Procura generale per il perseguimento di eventuali responsabilità.

Con riguardo ai capitolati generali utilizzati dall'Amministrazione e risalenti ad epoca remota, vanno confermate le considerazioni svolte in passato circa l'esigenza di una disciplina pattizia più puntuale per le forniture che assumono particolare rilievo tecnologico ed economico.

Infine il ricorso all'atto ricognitivo di debito è stato limitato ad alcuni casi in cui l'Amministrazione, per la mancanza di immobili demaniali da destinare a sede di uffici periferici, ha dovuto occupare locali di proprietà privata e quindi a corrispondere le relative indennità.

Solo recentemente si è perfezionato l'acquisto dell'edificio da destinare a sede del Corpo degli ispettori centrali per una spesa di 4,5 miliardi (capitolo 7901), mentre la locazione dell'immobile da destinare al Centro di servizio di Milano ha comportato un onere di circa 5,9 miliardi (capitolo 4669).

In relazione alle speciali autorizzazioni di spesa contenute nella legge finanziaria per il 1980, mentre nessuna utilizzazione si è avuta a carico dello stanziamento di 40 miliardi (capitoli 8202 e 8203) destinato all'acquisto e costruzione di sedi di uffici e alloggi economici per i dipendenti nel settore delle dogane e imposte indirette, 7,3 miliardi (sul maggiore stanziamento di 9 miliardi) sono stati impegnati per l'acquisto di attrezzature tecniche varie destinate a 1.956 uffici tributari, con una copertura del 52,5 per cento del fabbisogno richiesto.

5. - ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

Nelle precedenti Relazioni la Corte non ha mancato di richiamare l'attenzione sui problemi che avrebbe comportato la gestione diretta da parte dell'Amministrazione dell'anagrafe tributaria, anche

(62) La relativa spesa è posta dal Ministero dell'interno a carico dell'apposito capitolo di cui all'articolo 2 della predetta legge n. 655 del 1979, dal quale i fondi necessari possono essere trasferiti allo stato di previsione di spesa del Ministero delle finanze cui compete l'acquisto.

con riguardo alla necessità di provvedere alla formazione di personale specializzato, in previsione dell'assunzione diretta della gestione del sistema informativo. A tale esigenza non sembra corrispondere il disegno di delega di riforma che lascia inalterato il sistema del ricorso a soggetti esterni per la realizzazione del sistema informativo tributario. Le motivazioni di varia natura (63) che possono addursi per il mantenimento della scelta « esterna » per la progettazione e la conduzione del sistema informativo (64) porrebbero comunque l'esigenza di valutare le implicazioni istituzionali che si connettono all'affidamento di compiti assai delicati alle società specializzate con le quali l'Amministrazione stipulerà le relative convenzioni.

Sono notevolmente cresciuti nel 1980 (19,8 miliardi) rispetto all'esercizio precedente (6,2 miliardi) gli oneri per i servizi commessi 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.

L'andamento progressivo della spesa per tale attività conferma come vada sempre più consolidandosi quella tendenza, già sottolineata in passato dalla Corte, ad una sostanziale abdicazione a quelli che sono compiti propri dell'amministrazione finanziaria.

Più volte la Corte, nelle precedenti relazioni, ha svolto considerazioni sulla convenienza dell'affidamento, in tema di pagamento IRPEF, IVA ed ILOR, delle relative operazioni al servizio dei conti correnti postali anziché mediante l'attuale sistema della delega alle Aziende di credito. Tale scelta che, come è noto, consentirebbe di trattenere nell'area della tesoreria statale cospicue disponibilità con indubbi vantaggi anche per le esigenze di provvista della Cassa depositi e prestiti, non andrebbe definitivamente accantonata ma ulteriormente approfondita e valutata dalle tre Amministrazioni interessate (Finanze, Tesoro e Poste) (65).

(63) Tra i motivi di cui sopra, si fanno rilevare: la difficoltà di reperimento di personale altamente qualificato, tenuto conto del livello retributivo del pubblico impiego, e l'inidoneità del rapporto pubblico di servizio a mantenere costantemente aggiornato il livello professionale in un settore a rapida evoluzione tecnologica.

(64) Che peraltro sono comuni anche agli altri « sistemi analoghi di varie branche della pubblica amministrazione » (Ragioneria generale, Pubblica istruzione, Corte dei conti).

Anche se il predetto disegno di delega prevede un graduale subentro del personale dell'Amministrazione nella gestione dell'anagrafe e dei sistemi di automazione inerenti ad altri servizi (come Conservatoria, Catasto, Demanio, eccetera), è da prevedersi che ciò potrà realizzarsi in tempi lunghi e solo dopo che i problemi già accennati e concernenti il personale, saranno stati risolti.

(65) Secondo quanto riferito nelle note informative del Ministro del tesoro al Parlamento sulle osservazioni della Corte sul rendiconto generale dello Stato per il 1978, nei contatti che si sono avuti sull'argomento tra le Amministrazioni interessate, sarebbero emerse principalmente difficoltà di ordine tecnico-organizzativo e il rifiuto da parte dell'Amministrazione delle poste di considerare l'Erario diversamente da un normale « grande correntista ».

Gli oneri relativi alle provvigioni corrisposte alle aziende di credito delegate sono stati per il 1980 di 21 miliardi per le imposte dirette e di 16 miliardi per l'IVA (66).

Sono ulteriormente lievitati gli oneri per aggi esattoriali passati dai 490 miliardi del 1979 ai 530 del 1980 e da 4 a 6 miliardi per integrazione di aggi, il che conferma l'elevato costo della gestione esattoriale che dovrebbe, secondo una iniziativa assunta dal Governo (67) per una nuova disciplina dei servizi della riscossione, cessare nell'aprile 1984.

Dall'esame dei rendiconti amministrativi relativi ai rimborsi dei crediti di imposta per IVA vantati dagli operatori economici è stato rilevato anche per il 1980 che i rimborsi effettuati con la procedura accelerata prevista dall'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, sulla base del mero esame formale delle dichiarazioni - anche per importi rilevantissimi - continuano a non essere seguiti da sistematici accertamenti sulla effettiva esistenza dei presupposti economico-fiscali sui quali si fondano i crediti di imposta, e quindi anche sulla regolare costituzione, sede, rappresentanza di tutti quegli operatori non persone fisiche, da acclarare a mezzo dei certificati camerale o delle cancellerie commerciali presso i tribunali.

Come già osservato non è da escludere, pertanto, che tali carenze, già segnalate dalla Corte nelle precedenti relazioni, abbiano reso possibili quei comportamenti fraudolenti così clamorosamente di recente venuti alla luce e causativi di notevoli danni all'Erario (68).

Per altro, se è vero che la predetta procedura accelerata prevede l'acquisizione di una fideiussione bancaria, è necessario in ogni caso che la tutela degli interessi patrimoniali dello Stato sia assicurata da un controllo puntuale e rigoroso che deve seguire le operazioni di rimborso, per evitare che una carenza di tali verificazioni possa determinare l'acquisizione definitiva da parte dei contribuenti delle somme rimborsate.

Con riguardo ai rimborsi dell'IRPEF, IRPEG ed ILOR, l'onere sostenuto nel 1980 a carico dei capitoli 4769 e 4762 è stato di 498,7 miliardi (519,4 miliardi nel 1979). Secondo dati acquisiti presso l'Amministrazione sono stati finora effettuati rimborsi riferibili al 1974, 1975, 1976 e parte del 1977 per complessive 8,1 milioni di partite.

(66) La commissione è pari allo 0,25 per cento dell'importo del pagamento di imposta effettuato alla tesoreria dello Stato, con un minimo di lire 1.000 ed un massimo di lire 30.000 per ogni singola operazione.

(67) In tal senso un apposito disegno di legge è ancora all'esame del Parlamento (Atto Camera n. 1447).

(68) Secondo quanto emerge dalla risposta del Ministro delle finanze ad interpellanze ed interrogazioni formulate in sede parlamentare (resoconto sommario Senato-14 gennaio 1981) i rimborsi sarebbero stati effettuati a favore di società che non hanno svolto alcuna attività imprenditoriale, in base a dichiarazioni IVA formalmente ed apparentemente portanti credito di imposta nei confronti dell'Erario.

Per il perseguimento di eventuali responsabilità amministrative risultano in corso varie istruttorie da parte della Procura generale della Corte dei conti.

Continua ad essere notevole, nella restituzione delle imposte di fabbricazione sui prodotti esportati, il divario di tempo intercorrente fra la domanda di rimborso e gli atti disponenti il pagamento con ovvie incidenze negative sull'attività degli operatori economici nazionali. A tale riguardo vanno richiamate le considerazioni della precedente relazione circa l'esigenza di una maggiore armonizzazione del sistema tributario indiretto nell'ambito comunitario in modo da rendere più semplificato il procedimento e quindi ridurre il riscontro divario.

È proseguita nel 1980 l'attività istruttoria della Corte volta ad acquisire la base documentale del credito di imposta sul reddito delle persone fisiche in relazione alle operazioni di rimborso effettuate dall'Amministrazione per le partite individuali di maggior rilievo. Nell'esercizio sono pervenute alla Corte oltre 6.000 partite per 152 miliardi, di cui circa 32 per interessi.

L'attività negoziale svolta dall'Amministrazione demaniale ha dato luogo ad entrate per circa 1,2 miliardi (2,2 nel 1979) riferibili a 8 vendite immobiliari, 14 concessioni e una transazione.

Nel corso dell'anno si è perfezionato il trasferimento (69) dallo Stato alle Regioni del complesso demaniale dei canali di irrigazione.

Con riguardo all'amministrazione dei beni demaniali e patrimoniali va richiamata l'esigenza di un rigoroso accertamento sull'effettiva permanenza di validi motivi che giustificano la consegna « in uso governativo » di beni immobili alle Amministrazioni dello Stato, dando così concreta applicazione all'articolo 18 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, che pone a carico dell'amministrazione finanziaria la responsabilità della vigilanza sull'uso di tali beni. Ciò essenzialmente al fine, come prescrive la predetta norma, che si renda produttiva per lo Stato la parte dei beni riconosciuta esuberante o non pertinente al bisogno del servizio statale.

In tema poi di concessioni in uso a privati, particolare attenzione va posta, alla determinazione dei canoni per adeguarli il più possibile al valore locativo dei beni; a tal fine, quindi, riconsiderando i criteri agevolativi attualmente fissati in disposizioni ministeriali (70).

Gli interventi dell'Amministrazione finanziaria a favore delle regioni ed enti locali hanno comportato oneri di 200 miliardi (capitolo 1983) per le Camere di commercio (71), di 71 miliardi (capitolo 1987) per le Regioni ad autonomia ordinaria (72), di 368,2 miliardi (capi-

(69) Disposto con legge 27 dicembre 1977, n. 984, il trasferimento è stato formalizzato con 21 decreti ministeriali nei quali, fra l'altro, si è fatta riserva di provvedersi alla regolarizzazione dei rapporti finanziari relativi alla gestione provvisoria dei canali demaniali da parte dello Stato.

(70) Si veda, ad esempio, la circolare n. 337 del 27 gennaio 1969 in tema di assegnazioni di alloggi demaniali a dipendenti dello Stato, la quale prevede un canone pari al 40 per cento di quello praticato in regime di libero mercato.

(71) Per devoluzioni di somme in sostituzione delle abolite imposte e sovrimposte camerale.

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

tolo 1980) per le regioni Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e le province autonome di Trento e Bolzano (73), nonché di 48 miliardi (capitoli 1984 e 1988) per le aziende di soggiorno, cura e turismo (74).

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 (75), sono stati emessi 805 decreti ministeriali di liquidazione in favore delle ditte interessate per circa 705 milioni di lire e sono stati riconosciuti crediti ai comuni per circa 5 milioni. Dal 1° gennaio 1973 (data di abolizione dell'imposta di consumo) al 31 dicembre 1980 per la definizione dei relativi rapporti contrattuali, sono state anticipate dallo Stato agli ex appaltatori, per conto degli enti locali, circa 12 miliardi.

Ancora immutata è rimasta l'attuale procedura in materia di annullamento di crediti inesigibili (articolo 265 del regolamento di contabilità) che risulta, com'è noto, piuttosto complessa in rapporto all'elevato numero di provvedimenti e per importi generalmente molto modesti, per cui vanno nuovamente richiamate le considerazioni svolte in passato circa l'opportunità di uno snellimento del procedimento, elevando in misura congrua l'attuale limite di competenza degli organi consultivi.

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

(74) 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.

(75) Articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 16 ottobre 1972, n. 649.

CAPITOLO XI

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI E PATRIMONIALI DELLA GESTIONE.

La prospettiva di un progressivo indebolimento della posizione di monopolio di cui l'Amministrazione ha sin qui goduto — indebolimento dovuto al processo di liberalizzazione avviato in sede comunitaria in esecuzione dell'articolo 37 del trattato istitutivo della CEE (1) — rientra certamente nel novero di quei fattori che agiscono in direzione del riordinamento dell'Amministrazione (2).

A tali rilievi d'ordine normativo-istituzionale altri se ne aggiungono, quali:

a) la realtà di una presenza nel mercato (interno ed estero) caratterizzata da una tendenza a valorizzare il momento commer-

(1) Di fatto l'Italia non si è ancora adeguata, per ritardi nei relativi procedimenti di attuazione, alle direttive comunitarie emanate nel 1972 e nel 1977, rispettivamente dirette all'armonizzazione del prelievo fiscale sui tabacchi lavorati e all'inclusione dell'IVA nella base di calcolo di un elemento fisso per unità di prodotto. L'adeguamento a tali direttive avrà ripercussioni, stante il meccanismo di queste ultime, sul prezzo dei prodotti, nel senso di ridurne il ventaglio (disegno di legge n. 1697/Camera, presentato il 16 maggio 1980).

(2) Com'è noto, la maggior parte delle ultime proposte di legge concernenti il riordinamento dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato prevedono il sostanziale mantenimento dell'attuale assetto di azienda-organo, peraltro con introduzione di innovazioni tendenti ad un ampliamento della sfera di autonomia dell'Amministrazione. In tale direzione operano le proposte n. 96 del 15 luglio 1976, n. 193 del 29 luglio 1976 e n. 332 del 12 luglio 1979, tutte presentate alla Camera dei Deputati.

Per lo studio di ipotesi di riforma dell'Amministrazione ha terminato i propri lavori, in ambito governativo, apposita Commissione costituita presso la Presidenza del consiglio dei ministri, Ufficio per la funzione pubblica.

I problemi della riforma dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato hanno formato oggetto di apposito « libro bianco » del Ministero delle finanze.

ziale, ciò che porta l'Amministrazione ad assumere un « ruolo » nel mercato in parziale deviazione dal solco dei suoi tradizionali compiti che ricollegano l'attività commerciale a quella di produzione;

b) le carenze che si palesano in campo strutturale, particolarmente con riguardo all'attività di programmazione e di analisi aziendalistica come metodi di una razionale gestione che tenda a livelli produttivi ottimali.

Ciò premesso in linea generale e passando all'esame analitico dei risultati della gestione finanziaria, si rileva che nell'esercizio 1980 questa si è chiusa, in termini di competenza, con un disavanzo di 30,3 miliardi - derivante dalla differenza tra 1.000,1 miliardi di spese (816,8 nel 1979) e 969,8 miliardi di entrate (755,6 nel 1979) - pari a circa la metà di quello emerso nell'esercizio precedente (61,2 miliardi) ed inferiore ai disavanzi degli esercizi 1977 e 1978: esso palesa pertanto una inversione di tendenze nel quadro evolutivo dell'ultimo quadriennio (3). Tuttavia, deve considerarsi che tale fenomeno è da correlarsi, in buona misura, ad operazioni di aggiustamento del bilancio, quali le realizzate economie nei residui passivi e i maggiori accertamenti nei residui attivi (per 11,2 miliardi).

Va poi al riguardo rilevato che per la copertura del disavanzo dell'esercizio figura accertata tra le entrate una somma di importo corrispondente (capitolo 601), quale ricavo di anticipazioni della Cassa depositi e prestiti. Tali anticipazioni non risultavano autorizzate alla chiusura dell'esercizio, sicché - come del resto si è verificato negli anni precedenti - il disavanzo dell'Amministrazione deve ritenersi privo di copertura. In tal senso si è espressa la decisione

(3) Nelle loro risultanze finali, i dati di gestione relativi agli ultimi quattro esercizi si presentano come segue:

Conto consuntivo Miliardi di lire	1977	Vari- 76-77 %	1978	Vari- 77-78 %	1979	Vari- 78-79 %	1980	Vari- 79-80 %
Entrate correnti . .	540,3	14,50	622,3	15,18	744,1	19,57	956,8	28,58
Entrate in c. capit.	12,3	78,27	14,1	14,64	11,5	- 18,44	13,0	13
Totale . . .	552,6	15,42	636,4	15,17	755,6	18,73	969,8	28,34
Spese correnti . . .	552,4	12,74	649,1	17,51	787,3	21,29	972,7	23,54
Spese in c. capit. .	45,9	71,92	36,5	- 20,47	29,5	- 19,17	27,4	- 7,1
Totale . . .	598,3	15,80	685,6	14,60	816,8		1000,1	22,44
Risultato	- 45,7	20,58	- 49,2	7,66	- 61,2	24,39	- 30,3	- 50,49

delle Sezioni riunite cui è allegata la presente relazione. Per quanto concerne, partitamente, l'entrata (4), è dato riscontrare un'espansione delle vendite nel mercato interno (+3,46 per cento) rispetto al 1979 dei prodotti nazionali, a scapito soprattutto dei prodotti su licenza, le cui vendite hanno fatto registrare un calo del 3,13 per cento rispetto al 1979 (5).

Tale espansione è stata influenzata dagli aumenti tariffari dei prodotti esteri e dal correlativo minor aumento dei prezzi dei prodotti nazionali, con conseguente spostamento della domanda interna a favore di questi ultimi.

Ancora più elevato (6 per cento) è stato l'aumento registrato nelle vendite all'estero (6), e ciò malgrado l'Amministrazione manchi di adeguate strutture nel settore del commercio estero che le con-

(4) L'Azienda tabacchi ha realizzato nel 1980 entrate per complessivi 757,9 miliardi (636 nel 1979) e l'Azienda sali per 33,6 miliardi (30,4 nel 1979).

I ricavi della fabbricazione e distribuzione dei tabacchi prodotti dal monopolio e della distribuzione dei tabacchi di produzione estera venduti in Italia sono ammontati a 452,3 miliardi (389,9 nel 1979), mentre la vendita dei tabacchi lavorati di provenienza dai Paesi della CEE ha reso 267,6 miliardi (215,8 nel 1979). Il totale dei proventi è stato di 734,7 miliardi (616,3 nel 1979).

L'Azienda sali, a sua volta, ha venduto 6,7 milioni di quintali (7,1 nel 1979) a fronte di una produzione di 8,04 milioni di quintali (8,9 nel 1979).

(5) Per i prodotti d'importazione il calo è stato invece trascurabile (0,05 per cento). I quantitativi venduti nel mercato interno, raffrontati in percentuale a quelli venduti nel 1979, risultano meglio dalla seguente tabella:

Tabacchi venduti (in milioni di Kg.)	1979	1980	%
nazionali	60,1	62,2	+ 3,46
su licenza	10,3	10,0	- 3,13
importati	28,5	28,4	- 0,05
Totale	98,9	100,6	+ 1,76

(6) 1.069 tonnellate contro le 1.005 del 1979. L'aumento ha riguardato soprattutto il settore «duty free» (26 per cento) e l'esportazione (17 per cento), mentre le provviste di bordo hanno fatto registrare un sensibile calo (probabilmente correlato agli scioperi del settore aeroportuale), come può notarsi dal seguente prospetto:

DESTINAZIONI	Anno 1979 Kg.	Anno 1980 Kg.	Differenze
Esportazione	466.061,05	544.659,480	17%
Duty free	36.771,—	46.555,400	26%
Provv. di bordo	314.270,—	278.456,500	- 11%
Rappresentanze diplom.	187.614,65	199.515,860	6%
	1.005.256,70	1.069.187,240	6%

sentano di controbilanciare iniziative delle case produttrici estere sul mercato interno (7).

Sempre in materia di entrate non va sottovalutato il fenomeno del mercato illegale, le cui proporzioni (valutabili intorno al 25 per cento del prodotto venduto nazionale ed estero) sono anzi vistose e che - in disparte le sue ripercussioni sul piano economico-monetario generale - si traduce in un minor gettito per l'Erario e in diminuiti introiti per l'Amministrazione. Di qui la necessità che siano prese misure più energiche di quelle in atto, evidentemente insufficienti a reprimere il fenomeno.

Sull'opposto versante della spesa è dato osservare come il tasso di incremento della parte corrente rispetto all'esercizio precedente (23,54 per cento) corrisponda, di massima, a quello del processo inflazionistico e sia equamente distribuito tra i vari comparti di spesa.

Le spese del personale, infatti, ammontanti a 182,2 miliardi (contro i 153,7 del 1979) hanno rappresentato il 18,73 per cento del totale delle spese correnti e sono incrementate del 18,54 per cento rispetto al 1979 (8).

Le spese per acquisto di beni e servizi, a loro volta, sono ammontate a 705 miliardi (contro i 613 del 1979), con un incremento, rispetto al 1979, del 15 per cento.

Le spese di mensa, infine (4,1 miliardi rispetto ai 3,4 miliardi del 1979), hanno subito un incremento del 20,5 per cento rispetto all'esercizio precedente.

L'aumento percentuale (15,73 per cento) di questi tre comparti della spesa è stato comunque sensibilmente inferiore all'incremento (23,87 per cento) riscontrato nel precedente esercizio, che aveva visto una crescita delle spese per il personale del 26,3 per cento.

Con riguardo specifico alla gestione di cassa, è da evidenziare che ad uno stanziamento totale di 1.072,1 miliardi hanno fatto riscontro pagamenti per 886,6 miliardi, pari all'82,7 per cento dello stanziamento.

In proposito merita sottolineare che per l'Amministrazione dei monopoli non sussistono problemi di liquidità costituiti da una diretta correlazione tra spese e entrate, potendo essa disporre, presso la tesoreria centrale dello Stato, degli occorrendi fondi senza altro limite, ovviamente, che l'importo autorizzato nella relativa previsione posta con la legge di bilancio.

(7) Alla mancanza di strutture l'Amministrazione ha continuato ad ovviare con lo strumento dell'agenzia, del quale si è più diffusamente detto nelle due precedenti relazioni (relazione 1978, volume II, pagina 147; relazione 1979, volume II, pagina 174). La società cui sono stati attribuiti i compiti di agenzia ha costituito, con sede in Genova, apposita società di capitali denominata « Italian Export Service - I.E.S. ».

Anche per il 1980 una consistente parte delle vendite (per 894,9 mila chilogrammi rispetto ai 731,8 del 1979), è avvenuta nell'ambito del contratto di agenzia.

(8) Il costo del personale aveva rappresentato il 16,9 per cento del totale della spesa nel 1977, il 18,7 per cento nel 1978, il 19,5 per cento nel 1979. Nel 1980, come si è detto, è sceso al 18,73 per cento.

V'è ancora da segnalare, per la parte finanziaria, che i limiti d'importo stabiliti per le assegnazioni ai fondi di riserva (9) non appaiono più adeguati all'attuale dimensione delle gestioni relative ai tabacchi e ai sali, e alla situazione monetaria corrente.

Per quanto attiene agli aspetti patrimoniali della gestione, occorre premettere che l'Amministrazione dei monopoli, in quanto sprovvista di personalità giuridica, non è titolare di un patrimonio distinto da quello dello Stato, ma ha solo in affidamento un compendio immobiliare con gli annessi poteri di gestione, destinato, a norma del regio decreto 29 dicembre 1927, n. 2452, a trovare diretta utilizzazione in relazione ai fini istituzionali dell'Amministrazione stessa (10).

A fronte di tale assetto giuridico, è da rilevare la tendenza dell'Amministrazione, emersa nel corso del 1980 ma manifestatasi anche in precedenza, a cedere in locazione a terzi una parte del compendio immobiliare, quali alloggi, locali e terreni appartenenti al patrimonio disponibile e temporaneamente inutilizzati (11), e a dare inoltre in « concessione » - pur in assenza di un'espressa previsione di legge in tal senso - alloggi a propri dipendenti in servizio (12).

Mentre la vicenda ha costituito oggetto di segnalazione al Procuratore generale presso la Corte dei conti, s'impongono adeguate misure per riportare la gestione patrimoniale dell'Amministrazione

(9) Tali importi, fermi all'elevazione operata nel 1953, sono: 6 miliardi per l'Azienda tabacchi, 1,2 miliardi per l'Azienda sali e 180 milioni per l'Azienda Chinino.

I tre fondi sono alimentati con assegnazioni annuali in ragione del 2 per cento dei prodotti di carattere industriale e commerciale delle medesime Aziende - assegnazioni che affluiscono in apposito conto corrente (n. 2) istituito presso la Tesoreria Centrale.

I prelevamenti sono operati con decreto del Presidente della Repubblica.

(10) Più specificamente, a norma degli articoli 13 e 15 del menzionato decreto, l'Amministrazione provvede direttamente all'acquisto degli immobili occorrenti per i propri servizi industriali e commerciali ed alla costruzione, manutenzione e gestione dei fabbricati adibiti o da adibirsi ai servizi medesimi, mentre è in sua facoltà, sentito il proprio consiglio di amministrazione e la direzione generale del demanio, di procedere ad alienazione o permuta di immobili assegnati ad uso dei propri stabilimenti, magazzini ed uffici. Il ricavato di tali vendite può essere portato in aumento della dotazione del capitolo di bilancio dei Monopoli per l'acquisto di immobili e per nuove costruzioni o miglioramenti di fabbricati esistenti.

Tali norme sono in diretta connessione con la norma di cui all'articolo 1 del regio decreto-legge 8 dicembre 1927, n. 2258 (convertito nella legge 6 dicembre 1928, n. 3474), recante la statuizione delle attribuzioni istituzionali dell'Amministrazione.

(11) I relativi canoni sono stati imputati al capitolo 175 di entrata.

(12) In attesa di direttive da parte della direzione generale demanio, l'Amministrazione ha ritenuto di applicare, con decorrenza dal 1° novembre 1980, a tutti i contratti di locazione degli alloggi ai propri dipendenti il nuovo canone ex articoli da 12 a 24 della legge n. 392 del 1978, ridotto del 25 per cento con riserva di conguaglio per il periodo decorrente dal 1° novembre 1978.

In precedenza i canoni, determinati su stime del competente Ufficio tecnico erariale, erano ridotti del 60 per cento, giusta circolare n. 05/54042 del 29 agosto 1978.

nel solco della menzionata disciplina fondamentale in materia di destinazione del compendio ad usi strettamente istituzionali (13).

Infine merita rilevare le lacune dell'attuale impostazione del bilancio previsionale, non più rispondente alle esigenze gestionali di un'impresa produttrice di beni che, costretta ad adeguarsi alla logica di mercato, deve affinare le proprie tecniche in direzione dell'uso ottimale delle risorse attraverso una più penetrante analisi dei costi e dei risultati in relazione ad obiettivi e programmi.

A tale scopo s'impone che l'azione già avviata per una sistematica raccolta dei dati (14) sia opportunamente integrata - secondo la logica che ispira l'articolo 22, penultimo comma, della legge n. 468 del 1978 - da controlli sulla gestione che contribuiscano alla formazione di un *budget* economico, che del bilancio finanziario costituisca il fondamento.

Le menzionate carenze, che sono anche di programmazione (strategica, strutturale ed operativa), trovano riscontro in fenomeni contabili quali la formazione di economie e di residui di stanziamento, verificatisi anche nel 1980 (15).

Tanto premesso in linea generale e nel quadro delle accennate istanze, si segnala l'esigenza di migliorare la struttura dell'entrata, pervenendo alla disaggregazione di dati significativi, quali i proventi derivanti dalla vendita dei tabacchi, per i quali dovrebbero operare una distinzione quanto meno tra prodotti nazionali, su licenza ed esteri (capitolo 101). L'opportunità di tale scomposizione è resa evidente, del resto, dalla circostanza che la cennata voce di bilancio comprende, da sola, la quasi totalità delle entrate di pertinenza dell'Amministrazione (16).

(13) Circa il restante patrimonio, è da evidenziare che dopo l'arresto verificatosi nel 1978, ha ripreso a crescere la spesa per il mantenimento dei centri meccanografici, passata da 1,6 miliardi del 1979 a 1,9 miliardi nel 1980 (capitolo 133, competenza).

Il contingente automezzi era, al 31 dicembre 1980, di 230 unità, pari al contingente fissato con decreto ministeriale 1979. Le relative spese di esercizio e manutenzione sono ammontate nel 1980 a 178,6 milioni, cui vanno aggiunti 30 milioni di premi assicurativi.

Le spese erogate per mobili, impianti e macchinari sono state quelle strettamente indispensabili per mantenere i livelli tecnologici già conseguiti, ossia 3,9 miliardi per l'Azienda tabacchi (su una dotazione di 14,5 miliardi) e 1,1 miliardi per l'Azienda sali (su una dotazione di 3 miliardi).

(14) Presso l'Amministrazione opera, nell'ambito del servizio bilancio industriale, un centro elettronico.

(15) Tra i più rilevanti residui di stanziamento si segnalano 4,2 miliardi nel settore dell'acquisto, costruzione e ampliamento dei beni immobili in dotazione all'Amministrazione autonoma Monopoli dei di Stato (capitolo 501), 1,3 miliardi nell'acquisto di attrezzature e automezzi (capitolo 512), 5,1 miliardi nell'acquisto della materia prima (capitolo 191) e 2,6 miliardi nell'acquisto degli altri beni e servizi necessari per la produzione dei tabacchi lavorati (capitolo 153).

(16) Invero, i proventi della vendita dei tabacchi di provenienza CEE sono inclusi nell'apposito capitolo 104, ma questo si esaurisce, di fatto, in una partita di giro in quanto correlato col capitolo 195 di spesa, di pari importo e inclusivo delle somme di spettanza ai fornitori esteri.

Utile si presenta anche la disaggregazione del capitolo 103 (proventi diversi e recupero fondi concernenti l'Azienda tabacchi), per i medesimi motivi esposti nel testo.

Ne deriverebbero benefici in termini di chiarezza del bilancio, di accresciuti margini di vigilanza sulla riscossione delle entrate erariali (IVA e imposta di consumo), di maggiore aderenza agli andamenti del mercato e, in generale, di razionalizzazione della gestione.

Per quanto poi concerne le spese ascrivibili ai servizi generali, è da segnalare la modifica delle denominazioni dei capitoli 101 e 103, effettuate al fine di armonizzarle lessicalmente con la sopravvenuta soppressione della distinzione tra impiegati e operai, disposta dalla legge 11 luglio 1980, n. 312. Conseguentemente, il capitolo 101 si riferisce al personale (ex impiegatizio) già amministrato dalle Direzioni provinciali del tesoro, indipendentemente dalla sede di servizio centrale o periferica, mentre il capitolo 103 concerne quella ristretta parte del personale (ex operaio) in servizio presso la Direzione generale dei monopoli di Stato, a sua volta da tempo amministrata, anche ai fini economici, direttamente dall'Amministrazione monopoli, analogamente a quanto si verifica per lo stesso personale in servizio presso gli organi periferici, per il quale esistono capitoli a parte (181, 221 e 271) (17).

Alle medesime esigenze di armonizzazione lessicale risponde la avvenuta concentrazione in un unico capitolo (capitolo 104) di tutta la spesa per prestazioni di lavoro straordinario, per altro con sacrificio dell'analiticità e sistematicità economico-funzionale laddove ha eliminato ogni distinzione tra personale della Direzione generale e personale dei vari settori produttivi (18).

Al riguardo si evidenzia l'esigenza che sia adottata una più razionale ripartizione delle spese, in modo che sia garantito un più preciso inquadramento delle varie voci di spesa in relazione alla tipologia dei costi (servizi generali eccetera) ed ai relativi centri specifici di riferimento (servizi centrali, amministrativi, tecnici, di magazzino, di distribuzione commerciale eccetera), al fine ultimo di consentire una diretta rilevazione dei costi industriali, dei costi di distribuzione commerciale o di vendita e dei costi generali di amministrazione (19).

2. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

In materia di organizzazione rileva quanto in precedenza osservato in ordine al contrasto esistente tra un'amministrazione che

(17) L'articolo 128 della legge 11 luglio 1980, n. 312, peraltro, ha esteso la gestione diretta del trattamento economico a tutto il personale, per cui alla determinazione, liquidazione e pagamento delle competenze fisse ed accessorie dovrà provvedere l'Amministrazione direttamente con la procedura già in atto prevista per le altre Aziende autonome. L'attuazione della norma è in corso.

(18) In modo analogo si è proceduto per il capitolo 110 (premio di rendimento industriale), che ora assorbe gli ex capitoli 111 e 112.

(19) Significativo per la sua scarsa analiticità è il capitolo 275, che assomma spese tra loro eterogenee, quali le spese per il funzionamento degli ispettorati, dei depositi, delle saline e dei magazzini di vendita, compresi la vigilanza notturna e il nolo, la manutenzione e il funzionamento di macchine e automezzi.

tende a valorizzare la propria sfera d'azione commerciale e una struttura organizzativa concepita, invece, anche e particolarmente in termini industriali (20).

A ciò va aggiunto il disagio seguito al congelamento di vari posti dirigenziali a causa della mancata attivazione dei corsi di formazione dirigenziale, e ciò proprio nel momento in cui è venuto a scadenza, il 31 dicembre 1980, il regime transitorio introdotto dall'articolo 62 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 a favore degli appartenenti al ruolo ad esaurimento; situazione, questa, che ha favorito il fenomeno della reggenza, che assume caratteri patologici proprio a motivo del suo perpetuarsi nel tempo (21).

Per quanto attiene al restante personale, va segnalato, riguardo a quello addetto agli opifici, che con l'avvento della legge 11 luglio 1980, n. 312, è stata canonizzata la tendenza dell'Amministrazione a coprire il fabbisogno del settore utilizzando il meccanismo dei concorsi interni e limitando in tal modo l'immissione di nuove forze; ciò perché l'articolo 107 della legge citata prevede l'accesso per pubblico concorso solo nell'ambito della I e II qualifica, mentre dalla III alla V qualifica consente che si provveda al fabbisogno di personale destinato ai concorsi interni una percentuale di posti notevolmente superiore a quella destinata ai concorsi interni (22).

In materia di trattamento economico è da segnalare che con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1980, n. 910, a tutto il personale, con esclusione di quello appartenente alla carriera dirigenziale ed al ruolo ad esaurimento, sono state concesse, a titolo di acconto sui futuri miglioramenti, lire 10.000 *una tantum* individuali, con decorrenza 1° luglio 1979, per ogni mese di servizio prestato nell'anno 1979 e lire 40.000 mensili individuali con decorrenza 1° gennaio 1980; con decorrenza 1° luglio 1980, sono stati altresì rideterminati i compensi per lavoro straordinario (23).

Infine, per quanto concerne il settore dell'assistenza ai dipendenti e loro familiari è proseguito il fenomeno della prevalenza di

(20) L'alta direzione è affidata ad un direttore generale, coadiuvato da due direttori generali (tecnico e amministrativo) e da servizi organizzativi sia tecnici (ricerca lavori, collaudi) che amministrativi (coordinamento, organizzazione, affari legali, bilancio industriale, costi, programmazione, controlli), e a sei direzioni centrali, delle quali tre tecniche (coltivazione dei tabacchi, manifatture dei tabacchi, saline) e tre amministrative (personale, commerciale, approvvigionamenti e servizi contabili).

(21) Al 31 dicembre 1980 risultavano vacanti le funzioni di vice direttore amministrativo, di direttore centrale del personale, e di direttore centrale commerciale, oltre alle funzioni connesse con gli Uffici esportazione e forniture-lavori-contabilità, con la direzione compartimentale di Perugia e con gli Ispettorati compartimentali di Bologna e di Napoli.

(22) Con decreto-legge 6 giugno 1981, n. 283, la dotazione organica complessiva del personale dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, fissata in 21.200 unità dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, è stata ridotta, con effetto dal 1° febbraio 1981, a 18.000 unità delle varie qualifiche funzionali.

(23) Con decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 1981, in corso di registrazione, vengono istituite indennità di rischio ed insalubrità, di maneggio di valori di cassa e di servizio notturno.

La spesa relativa è stata autorizzata con legge 23 marzo 1981, n. 96.

prestazioni di tipo spiccatamente aziendale quali le mense (24), gli asili nido e le scuole materne (25) e il dopolavoro (26), mentre hanno assai scarso rilievo gli interventi individuali costituiti dai sussidi in danaro (27).

3. — BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

Si è già ampiamente riferito, nelle precedenti Relazioni, sulle peculiarità di carattere imprenditoriale che contraddistinguono l'Amministrazione, vivificando particolarmente la sua azione esterna.

Ciò si è tradotto anche per il 1980 in una intensa attività contrattuale (28) fondata in prevalenza sull'uso di procedimenti come la trattativa privata e l'esecuzione in economia (particolarmente nel settore degli approvvigionamenti) imposti da esigenze di tempestività in un mercato dai costi crescenti.

In particolare, va ancora fatto riferimento al contratto di agenzia stipulato dall'Amministrazione per la promozione delle vendite all'estero dei tabacchi lavorati di produzione nazionale (29).

Del tutto peculiare appare il rapporto contrattuale che lega l'Amministrazione, sin dal 1965, con l'Azienda tabacchi italiani SpA e che, tra l'altro, riserva a quest'ultima una quota percentuale negli acquisti del fabbisogno dei Monopoli di Stato a prezzi determinati con criteri convenzionali (30) e quindi non necessariamente ancorati alla logica di mercato.

(24) Il contributo capitaro è passato nel 1980 da lire 980 a lire 1140. Nello stesso anno sono stati erogati contributi per la refezione calda per 3,8 miliardi di lire e per acquisto di attrezzature ed impianti per 797 milioni.

(25) La spesa è ammontata a 429 milioni.

(26) La gestione del settore ha comportato una spesa di 194,4 milioni di lire (il contributo dell'Amministrazione è ammontato a 24,9 milioni: capitolo 149).

(27) La spesa del capitolo è rimasta inalterata (40 milioni). 219 beneficiari, 100 mila lire la misura media del sussidio.

(28) Essa ha avuto per oggetto, tra l'altro, la reclamizzazione di marchi (655 milioni di impegni), l'acquisto (94,5 miliardi) e il trasporto (3,0 miliardi) di tabacchi grezzi, l'approvvigionamento di articoli per il condizionamento e confezionamento dei prodotti (93,1 miliardi), la raccolta, la lavorazione e il condizionamento del sale (3,2 miliardi) e il relativo trasporto (1,9 miliardi). (I dati si riferiscono al periodo 1° gennaio-31 dicembre 1980 e sono limitati a pagamenti eseguiti con ordinativi diretti in conto competenza e in conto residui).

Per quanto concerne, in particolare, il trasporto dei tabacchi, va ricordato che nel 1974 l'Amministrazione ebbe a stipulare apposita convenzione (n. 138 del 10 gennaio 1974) con le Ferrovie dello Stato, le quali provvedono alla quasi totalità dei trasporti dei tabacchi, all'interno del territorio nazionale, e di altri generi di monopolio.

Nel 1980 sono stati inoltre effettuati, pagamenti per 1,1 miliardi per l'uso di macchine elettrocontabili.

(29) Vedasi più diffusamente retro, paragrafo 1.

(30) Com'è noto, l'A.T.I. (Azienda tabacchi italiani S.p.A.) è stata costituita il 21 marzo 1927 su iniziativa dell'Amministrazione dello Stato (Mini-

In materia di distribuzione va evidenziato che nel 1979 l'Amministrazione ha attivato presso ogni ispettorato il servizio di « addetti al mercato » con lo specifico incarico di realizzare un contratto diretto dell'Amministrazione con la rete di vendita al dettaglio e realizzare nel contempo un sempre più efficace controllo dei fenomeni mercantili (31).

Sempre nel quadro delle attività di distribuzione, notevole peso economico presenta il fatto che l'Amministrazione conservi ancora l'incarico, assunto contrattualmente, di distribuire i tabacchi lavorati di provenienza quasi totalmente della CEE (32).

stero delle finanze), del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia, giusta l'autorizzazione di cui al regio decreto-legge 6 gennaio 1927, n. 13, convertito in legge 15 dicembre 1927, n. 2399.

L'A.T.I. è entrata a far parte del sistema delle partecipazioni statali, per effetto della legge 7 gennaio 1970, n. 6, e della legge 5 marzo 1953, n. 30. Quest'ultima ha comportato, tra l'altro, il trasferimento della partecipazione diretta all'EFIM. Pertanto, attualmente, l'A.T.I. si presenta come fornitrice privilegiata dell'Amministrazione dei Monopoli, tuttavia sottratta ad ogni possibilità di vigilanza da parte dell'Amministrazione stessa.

L'oggetto sociale concerne: *a)* la coltivazione, la lavorazione, il deposito ed il commercio del tabacco e dei suoi derivati; *b)* la coltivazione ed il commercio del sale e dei prodotti secondari dell'industria del sale; *c)* la lavorazione ed il commercio del thé; *d)* l'esercizio di cartiere e di industrie cartotecniche e grafiche; *e)* l'esercizio di laboratori per la confezione di imballaggio e di indumenti di lavoro; *f)* lo svolgimento di attività anche in altri settori, purché collegati da un vincolo di strumentalità, accessorietà e complementarietà con quelli fondamentali sopra citati.

(31) Nel servizio sono stati inclusi 40 dipendenti, muniti di autonomia di trasporto. In proposito va rammentato che a partire dal 1° gennaio 1982 i prodotti commercializzati dall'Amministrazione saranno, a norma della legge 23 luglio 1980, n. 384, trasportati a cura di questa fino alle rivendite al minuto, con contestuale ritiro degli ordini di fornitura e degli attestati di pagamento.

(32) Tale incarico viene assolto con acquisto « in conto deposito » per i tabacchi destinati al mercato interno e con il sistema di acquisto « a fermo » per quelli destinati ad organismi internazionali (FAO, NATO eccetera) ed alla Repubblica di San Marino.

CAPITOLO XII

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali sulla gestione.* — Il crescente rilievo che i problemi della giustizia hanno assunto negli ultimi anni ed il dibattito, in corso da tempo nelle competenti sedi, sugli interventi da attuare per risolvere la crisi del settore, suggeriscono considerazioni più ampie del consueto sul tema degli aspetti finanziari della gestione che interessa il settore stesso.

Riferita ad un arco temporale che corre dall'esercizio 1974 (1) a quello appena scaduto, un'analisi condotta sull'aggregato funzionale della giustizia (2) mostra un andamento degli stanziamenti definitivi e degli impegni crescente in termini assoluti, ed un ritmo di incremento in lieve accentuazione negli ultimi quattro esercizi. Ciò risulta dal prospetto A che segue, nel quale vengono evidenziati gli stanziamenti e gli impegni di bilancio, l'indice di variazione riferito all'anno base 1974 (=100), nonché la percentuale di incremento delle spese di ciascun esercizio rispetto al precedente.

A raffronto, peraltro, con il totale generale degli oneri statali (titoli I e II, con esclusione della spesa per rimborso dei prestiti), la spesa per la giustizia ha registrato, rispetto all'anno base, indici di incremento (422 e 408) di non poco inferiori a quelli che concernono il totale generale predetto; questo, infatti, nel 1980, ha raggiunto il livello indice di 537 in termini di stanziamenti e quello di 494 in termini di impegni. Inoltre, nello stesso arco temporale,

(1) I dati successivamente riportati sono tratti anche dal sistema informativo della Corte che dispone di elementi analitici a decorrere, appunto, dall'esercizio 1974.

(2) Ci si riferisce alla spesa dello Stato nell'ambito della sezione III (Giustizia) che comprende, com'è noto, oneri sostenuti dal Ministero di grazia e giustizia (in netta prevalenza) e dal Ministero dei lavori pubblici (per una parte del settore dell'edilizia penitenziaria).

PROSPETTO A.

SPESE DELLA SEZIONE III (GIUSTIZIA)
(in miliardi di lire)

Esercizio finanziario	PREVISIONI DEFINITIVE			IMPEGNI		
	Importo	Indice	Incr. %	Importo	Indice	Incr. %
1974 . . .	327	100	—	322	100	—
1975 . . .	417	127	+ 27,4	407	126	+ 26,4
1976 . . .	439	134	+ 5,2	422	131	— 3,9
1977 . . .	542	166	+ 23,7	526	164	+ 24,6
1978 . . .	722	221	+ 33,2	692	215	+ 31,5
1979 . . .	969	296	+ 34,2	932	290	+ 34,8
1980 . . .	1.382	422	+ 42,6	1.314	408	+ 40,9

dal 1974 al 1980, il dato dell'incidenza delle spese del settore (Sezione III, giustizia) sul totale generale delle spese statali, pur confermando, nell'ultimo esercizio, una tendenza ascensionale, risulta ancora inferiore a quello degli esercizi 1974 e 1975. Altra caratteristica che si riscontra è l'andamento incostante del dato dell'incidenza della spesa in esame su quella generale.

Ciò risulta dal prospetto B che segue.

Con più specifico riferimento alla sola spesa del Ministero (3), i risultati dell'analisi condotta sull'andamento della gestione nello stesso arco temporale prima considerato (prospetto C), mostrano ugualmente una certa progressione — che ha la sua punta più accentuata nell'ultimo esercizio — anche se differiscono in parte quanto agli indici di incremento riferiti all'anno base 1974 (4)

(3) La spesa del Ministero è compresa in tre sezioni delle quali assolutamente prevalente è, com'è ovvio, la sezione III (Giustizia); le altre due sezioni (I - Amministrazione generale e VIII - azione ed interventi nel campo sociale) incidono in misura limitata, pari a circa lo 0,5 per cento della spesa ministeriale.

(4) Il divario è essenzialmente riferibile alle spese per l'edilizia penitenziaria che in buona parte ricadono nelle competenze del Ministero dei lavori pubblici, incidendo quindi, sull'entità della spesa della Sezione III e non su quella del Ministero di grazia e giustizia.

PROSPETTO B.

INCIDENZA DELLA SPESA DELLA SEZIONE III (GIUSTIZIA)
SUL TOTALE GENERALE DELLA SPESA STATALE
(in miliardi di lire)

Esercizio finanziario	PREVISIONI			IMPEGNI		
	Totale generale	Sez. III	Incidenza %	Totale generale	Sez. III	Incidenza %
1974 . . .	28.550	327	1,14	28.651	322	1,12
1975 . . .	37.766	417	1,10	38.469	407	1,05
1976 . . .	47.056	439	0,93	46.985	422	0,89
1977 . . .	61.712	542	0,87	62.157	526	0,84
1978 . . .	84.473	722	0,85	83.368	692	0,83
1979 . . .	112.624	969	0,86	103.947	932	0,89
1980 . . .	153.230	1.382	0,90	141.575	1.314	0,92

PROSPETTO C.

SPESA DEL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(in miliardi di lire)

Esercizio finanziario	PREVISIONI			IMPEGNI		
	Importo	Indice	Incremento %	Importo	Indice	Incremento %
1974 . . .	305,3	100	—	229,0	100	—
1975 . . .	395,8	130	29,6	305,5	129	28,7
1976 . . .	413,0	134	4,3	400,0	144	14,5
1977 . . .	515,1	159	24,7	501,5	169	25,3
1978 . . .	653,1	186	26,7	621,7	193	24,0
1979 . . .	876,1	220	34,1	837,3	227	34,6
1980 . . .	1.302,6	268	48,0	1.231,4	274	47,0

L'incidenza della spesa ministeriale, in termini di previsioni di bilancio e di impegni, sul totale generale della spesa statale (esclusa quella per rimborso di prestiti) è invece mostrata dal prospetto *D* seguente, che evidenzia un assestamento del dato percentuale, almeno negli esercizi dal 1976 al 1980, su valori pressoché costanti, inferiori a quelli registrati nei primi due esercizi del periodo, quanto agli stanziamenti ed a quelli dell'esercizio 1975, quanto agli impegni.

PROSPETTO *D*.

INCIDENZA DELLA SPESA DEL MINISTERO
SUL TOTALE GENERALE DELLA SPESA STATALE
(in miliardi di lire)

Esercizio finanziario	PREVISIONI			IMPEGNI		
	Totale generale	Ministero giustizia	Incidenza %	Totale generale	Ministero giustizia	Incidenza %
1974 . . .	28.550	305	1,06	28.651	230	0,80
1975 . . .	37.766	396	1,04	38.469	386	1,00
1976 . . .	47.056	413	0,87	46.985	400	0,85
1977 . . .	61.712	515	0,83	62.157	502	0,80
1978 . . .	84.473	653	0,77	83.368	622	0,74
1979 . . .	112.624	876	0,77	103.947	837	0,80
1980 . . .	153.230	1.302	0,84	141.575	1.231	0,86

Il quadro della gestione finora delineato nei suoi aspetti globali, va quindi completato con l'analisi dei dati concernenti i pagamenti ed i residui, rappresentati in serie storica nell'unita tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio per gli esercizi dal 1975 al 1980 (5).

Dall'insieme dei dati finora esaminati possono trarsi due essenziali considerazioni conclusive. La prima concerne il carattere di tendenziale rigidità che l'impegno finanziario nel settore ha sostanzialmente mantenuto in rapporto alle risorse nazionali durante gli ul-

(5) L'elaborazione dei dati operata dal sistema informativo della Corte, si riferisce, ad un ciclo temporale più ridotto delle precedenti.

timi anni. La seconda attiene alla scarsa dinamicità delle erogazioni, causa di formazione di consistenti masse di residui e, almeno in parte, espressione di una non perfetta efficienza degli apparati.

Quanto alla prima osservazione, essa si fonda sul rilievo che, ad un incremento in termini assoluti della spesa — connesso in gran parte a fattori comuni a tutte le Amministrazioni, quali la progressione delle spese per il personale e gli effetti dell'aumento del costo dei servizi dovuto all'inflazione — hanno fatto riscontro, sia un contenimento degli indici incrementali delle spese, non poco al di sotto di quelli registrati dal totale generale degli oneri dello Stato, sia un'incidenza percentuale delle spese del settore, su quelle globali, priva di scostamenti significativi e, anzi, negli ultimi esercizi del periodo considerato, assestata su valori inferiori a quelli dei precedenti.

Il profilo della gestione ora considerato, pur se in parte riflette esigenze connesse al rispetto delle compatibilità finanziarie della spesa pubblica, non può non ritenersi anche collegato alla mancanza, negli anni trascorsi, di una linea programmatica di interventi destinati, anche in tempi non brevi, a condurre a soluzione i più essenziali problemi funzionali e strutturali della giustizia; il che più volte la Corte ha rilevato, ponendo l'accento sul carattere settoriale ed episodico delle scelte operate, spesso, verso ambiti ristretti e sotto la spinta di esigenze non più procrastinabili (6).

Quanto alla seconda considerazione, è indicativo il rapporto tra i dati di incidenza dei pagamenti, quali risultano dalla tavola di smaltimento sopra riportata e quelli omologhi della corrispondente tavola concernente la spesa generale dello Stato (7). Tale rapporto dà la misura, sia del ritmo, consistentemente inferiore a quello medio generale, tenuto dalle erogazioni del settore, sia della relativa elevatezza dei residui passivi.

Tale aspetto della gestione — più evidente, come si vedrà, nel comparto di spesa per l'acquisto di beni e servizi (categoria IV) ed in quello per la provvista di beni mobili e attrezzature tecnico-scientifiche (categoria XI del titolo II) — è da ricollegare a fattori propri delle strutture amministrative, che pure si avvalgono di procedure agevolate di spesa (8), ma anche ad inadeguatezza o mancanza di programmazione degli interventi operativi e a difficoltà nel coordinamento e nell'acquisizione di elementi conoscitivi dei fabbisogni. Il potenziamento di talune strutture organizzative — di recente avviato (9) — le semplificazioni procedurali — che vanno ad aggiun-

(6) Vedasi, da ultimo, quanto osservato al riguardo nel capitolo XII, parte seconda, sezione II, della relazione per l'esercizio 1979; inoltre, per ulteriori ragguagli, i paragrafi 4 e 5, che seguono.

(7) Vedasi la tavola di smaltimento degli stanziamenti riportata nel capitolo III Sezione II, parte prima, della presente relazione.

(8) Decreto-legge 11 aprile 1978, n. 111, convertito nella legge 10 giugno 1978, n. 271, legge 21 dicembre 1977, n. 967 e leggi « finanziarie » per il 1980 e per il 1981.

(9) Vedasi, tra l'altro, quanto riferito nel potenziamento dell'ispettorato generale nel paragrafo 3.

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA —
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamen- to di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
TOTALE GENERALE					
1975	395.848	66,57	10,31	4,49	0,47
1976	413.634	—	73,20	9,91	2,99
1977	515.108	—	—	73,28	10,08
1978	653.079	—	—	—	75,00
1979	876.110	—	—	—	—
1980	1.302.648	—	—	—	—
TITOLO 1					
1975	389.348	60,03	10,35	4,43	0,31
1976	486.134	—	74,46	10,00	2,93
1977	507.608	—	—	74,28	10,16
1978	644.579	—	—	—	75,93
1979	866.466	—	—	—	—
1980	1.153.464	—	—	—	—
TITOLO 2					
1975	6.500	3,54	7,86	8,16	10,29
1976	7.500	—	5,27	4,77	6,62
1977	7.500	—	—	5,25	4,70
1978	8.500	—	—	—	4,63
1979	5.644	—	—	—	—
1980	149.185	—	—	—	—

La voce « Economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

1979	1980	TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,37	0,47	328.880	83,08	14.559	3,78	52.009	13,14
0,50	0,41	359.927	87,02	22.280	5,41	31.327	7,57
2,75	0,35	445.530	86,49	31.116	6,04	38.462	7,47
10,95	4,31	589.466	90,26	11.073	1,70	52.540	8,05
69,91	15,78	750.772	85,69	62.919	7,18	62.419	7,12
—	62,02	807.505	62,02	423.468	32,51	71.275	5,47
0,00	0,00	323.634	83,12	14.959	3,84	50.756	13,04
0,32	0,00	356.226	87,71	18.579	4,57	31.327	7,71
2,70	0,23	443.454	87,36	25.692	5,06	38.462	7,58
11,03	4,25	588.182	91,25	4.857	0,75	51.540	8,00
70,59	15,84	748.869	86,43	56.178	6,48	61.419	7,09
—	68,47	789.802	68,47	294.698	25,55	68.963	5,98
22,09	28,77	5.246	80,71	0	0,00	1.254	19,29
10,27	22,40	3.699	49,32	3.801	50,69	0	0,00
6,49	11,23	2.076	27,67	5.424	72,33	0	0,00
4,30	6,17	1.284	15,11	6.216	73,13	1.000	11,76
9,06	10,67	1.503	10,72	6.741	69,90	1.000	10,37
—	12,13	18.102	12,13	128.770	86,32	2.312	1,55

gersi a quelle introdotte in passato - previste dalle due ultime leggi finanziarie (10), oltre alla serie di studi, ricerche e consulenze che dovrebbero svilupparsi anche in funzione del miglior funzionamento generale degli apparati a seguito di specifiche autorizzazioni di spesa delle predette leggi (11), potrebbero concorrere ad ovviare, almeno in parte, agli evidenziati fenomeni negativi. Sugli effetti di tali interventi sarà possibile riferire nelle prossime Relazioni.

b) *Considerazioni sulla gestione per l'esercizio 1980* — Ha presentato una dimensione superiore a quella degli esercizi precedenti il divario (+ 34 per cento) tra le previsioni definitive di competenza (1.302,6 miliardi) e quelle iniziali (972,4 miliardi) (12). Tale divario, pari in cifra assoluta a 330,2 miliardi, è da attribuire a modifiche introdotte dalla legge di assestamento del bilancio (n. 655 del 17 ottobre 1980) e dalla legge di variazione (n. 78 del 20 marzo 1981), per oltre 111 miliardi complessivi, nonché a decreti di variazione per 209,8 miliardi e in minor misura a prelevamenti dai fondi di riserva (9 miliardi circa).

A parte l'incidenza su tale divario di fattori comuni alle altre Amministrazioni, le variazioni di maggior rilievo hanno interessato le spese per i servizi e le provviste per il mantenimento dei detenuti - i cui stanziamenti sono passati da 67 a 97 miliardi, le spese per il funzionamento degli istituti per minorenni (+ 3,3 miliardi), le spese per l'edilizia carceraria passate da 38 a 50 miliardi, le spese per l'occupazione giovanile, nel cui capitolo, originariamente « per memoria » è stata stanziata la somma di 4,7 miliardi, i contributi a favore dei comuni per le spese degli uffici giudiziari (5 miliardi). Una variazione in aumento apportata con la legge di assestamento (10 miliardi per le esigenze straordinarie e le attrezzature degli uffici giudiziari, capitolo 1587) è stata poi soppressa dalla legge di variazione n. 78 del 1981.

Riduzioni degli originari stanziamenti, sia pur lievi in termini assoluti, hanno interessato, tra l'altro, le spese per l'organizzazione ed il funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico degli istituti di prevenzione e di pena (capitolo 2102), passati da 22,5 a 21,8 miliardi, e le spese per l'assistenza e l'attività di servizi sociali (capitolo 2205), passate da 4 a 3,2 miliardi.

Quanto alle previsioni di cassa, per la prima volta iscritte nello stato di previsione, il divario tra quelle iniziali (1.030,7 miliardi) e quelle definitive (1.386,3 miliardi) appare consistente (+ 34,5 per cento). Le variazioni in aumento hanno riguardato per il 42,3 per

(10) Articoli 27 e 28 della legge 24 aprile 1980, n. 146, in materia di procedure per acquisto di beni e servizi e in materia di edilizia giudiziaria e articoli 18 e 19, in gran parte di identico contenuto, della legge 30 marzo 1981, n. 119.

(11) Articolo 27 della legge n. 146 citata e articolo 18 della legge n. 119 pure citata.

(12) Nel 1979 il divario era stato pari al 30 per cento, nel 1978 al 17,4 per cento.

cento le spese per il personale in attività di servizio, per il 23,2 per cento, quelle per l'acquisto di beni e servizi e per il 30 per cento circa le spese per i contributi a favore dei comuni per l'edilizia giudiziaria.

Tra i dati di spesa in termini di impegni, la nota di maggior rilievo è rappresentata dall'incremento (47 per cento), già ricordato nella prima parte del presente paragrafo, che ha segnato il complessivo onere ministeriale rispetto al 1979. Sul totale degli impegni (1.231,4 miliardi) le spese per il personale in attività di servizio hanno rappresentato quasi il 61 per cento (70 per cento nel 1979, 66 per cento nel 1978), realizzando un incremento pari al 28,2 per cento (oltre il 41 per cento nel 1979).

Assai minore, invece, è stata l'incidenza sulla spesa ministeriale degli oneri per l'acquisto di beni e servizi (22 per cento circa) che, per altro, hanno segnato un incremento del 34,2 per cento, superiore a quello dei due esercizi precedenti (21 per cento circa in entrambi).

Per i trasferimenti di parte corrente la cui incidenza sul totale della spesa ministeriale è generalmente assai limitata, la variazione in aumento è stata del 62 per cento, assai più consistente del 1979 (42 per cento); il relativo ammontare ha costituito appena il 4 per cento della spesa ministeriale (13).

Il maggior incremento è stato registrato nell'ambito della spesa in conto capitale ove, soprattutto, per effetto dello stanziamento — disposto con la legge finanziaria per il 1980 — sul capitolo 7011 (di nuova istituzione) concernente l'acquisto di beni mobili ed attrezzature per l'organizzazione giudiziaria, la spesa è assommata a 146,9 miliardi (14).

Per quel che concerne la gestione di cassa, su una previsione definitiva di 1.386,3 miliardi, già ricordata, le erogazioni sono ammontate a 1.030,7 miliardi pari al 71,47 per cento. Il dato analitico di maggior rilievo che mostra una assai scarsa aderenza alle previsioni e, in parte, conferma le osservazioni prima svolte circa la ridotta capacità di spesa dell'Amministrazione, è quello che attiene alle erogazioni sulle disponibilità di cassa della categoria XI (beni mobili e attrezzature a carico dello Stato), che sono ammontate al 12 per cento soltanto (in cifra assoluta, 16,8 miliardi su una previsione di 140). Rilevante è anche il dato della riduzione degli ordini di accreditamento in chiusura di esercizio, che ha interessato circa 49 miliardi. Di tale somma, 14,4 miliardi si riferiscono a titoli di pagamento ridotti nell'ambito della categoria di spese per l'acquisto di beni e servizi e 6,4 miliardi a riduzioni operate per spese della categoria XI (beni mobili ecc.) già citata.

Assai marcato, poi, è stato l'aumento dei residui passivi. All'inizio dell'esercizio 1980 tale voce registrava un importo di 304,9 mi-

(13) Per maggiori dettagli sulla natura dei trasferimenti correnti vedasi il paragrafo relativo all'attività istituzionale.

(14) La spesa in conto capitale negli esercizi precedenti era rappresentata dai soli contributi a favore dei comuni per la edilizia giudiziaria (7,9 miliardi nel 1979).

liardi; al termine della gestione, mentre per effetto di pagamenti intervenuti per 167,4 miliardi, l'ammontare predetto si è ridotto a 93 miliardi, la massa dei resti di nuova formazione ha dato luogo al complessivo importo di 544,3 miliardi, con un incremento, quindi, pari ad oltre il 78 per cento rispetto al precedente esercizio. Sul totale predetto i residui di stanziamento, quasi tutti riferibili alle spese del capitolo 7011 della già ricordata categoria XI, sono ammontati a 48,1 miliardi.

Anche nel 1980 si sono verificate eccedenze di spesa tutte sul conto dei residui. Il relativo importo, pari a circa 10,5 miliardi, più elevato che nel precedente esercizio (7,2 miliardi) ha riguardato come di consueto - e su tale punto la Corte ha reiteratamente richiamato l'attenzione del Parlamento - le spese di giustizia e le indennità integrative per gli ufficiali giudiziari.

In notevole aumento è risultato l'ammontare delle spese portate ad economia, sia sulla competenza (71,3 miliardi rispetto ai 38,8 del 1979), sia sul conto dei residui (33,4 miliardi rispetto ai 23,1 del 1979) (15). È da rilevare che la maggior parte di tali economie (81,9 miliardi) concerne il settore dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena (rubrica 3) e, nell'ambito di questo, tra le altre, le spese per acquisto di beni e servizi (22,6 miliardi).

2. - GESTIONI FUORI BILANCIO.

Fondo detenuti e condannati. — La gestione fuori bilancio, le cui entrate erano destinate al finanziamento di attività assistenziali a favore dei detenuti è venuta a cessare con l'esercizio 1976, dopo l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, che ha approvato il regolamento di esecuzione della legge sull'ordinamento penitenziario. La nuova disciplina ha, infatti, regolamentato in modo diverso la materia concernente la Amministrazione delle somme di pertinenza dei reclusi e degli internati (16). Il rendiconto dell'ultimo esercizio della gestione, dichiarato regolare dalla Corte, recava entrate per 228,1 milioni e uscite per 116,6, con un avanzo di cassa pari a 111,5 milioni, da versare integralmente all'erario.

Ulteriori attività, quali quelle connesse alla vendita di tabacchi e valori bollati nell'ambito degli istituti penitenziari, i cui proventi, anche dopo il 1976, sono stati fatti confluire nel Fondo detenuti e condannati, potranno essere proseguite legittimamente soltanto in presenza di un adeguato supporto legislativo. Il disegno

(15) I dati riferiti sono il risultato della somma algebrica tra le economie e le eccedenze di spesa.

(16) Non appare, perciò, giustificata la presenza, nell'elenco delle gestioni fuori bilancio allegato allo stato di previsione del Ministero del tesoro per l'esercizio 1980, del Fondo detenuti e condannati.

di legge (Atto Camera n. 858) tendente a disciplinare l'attività di vendita dei generi suddetti non ha, comunque, completato finora il suo iter.

Fondi ISTAT. — La gestione fuori bilancio concernente i fondi in passato accreditati dall'Istituto centrale di statistica a favore dell'Amministrazione centrale per la distribuzione a titolo di compenso a favore di impiegati che avevano raccolto dati per il predetto istituto, è cessata da tempo dopo l'entrata in vigore della legge 15 novembre 1973, n. 734 che, istituendo l'assegno perequativo, ha posto il divieto di corresponsione di indennità o compensi vari non previsti per legge. L'attività di rendicontazione delle somme a suo tempo introitate e versate al Ministro, non è ancora ultimata da parte di alcuni uffici giudiziari. Le contabilità affluite nel corso del 1980 alla Corte presentano, complessivamente, entrate per pochi milioni e uscite di pari entità, senza alcuna giacenza di cassa.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E DEL PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Carattere di urgenza e di straordinarietà hanno rivestito alcuni provvedimenti di legge emanati nel corso del 1980 per sopperire ad alcune tra le numerose necessità organizzative e di funzionamento della Amministrazione della giustizia. Ancora insoddisfatta è rimasta, per altro, l'esigenza di condurre a definizione quei problemi, forse decisivi per la miglior funzionalità del settore, che riguardano, fra l'altro, la normativa sostanziale e di rito, l'ordinamento giudiziario, la revisione delle strutture ministeriali e il riassetto territoriale degli uffici giudiziari. Tali materie sono da anni oggetto di studio e di ricerche, attività che, ormai, hanno assunto forme quasi istituzionalizzate per legge con destinazione di notevoli mezzi finanziari (17).

Nel quadro dei procedimenti di urgenza di cui prima si è fatto cenno si pongono una serie di misure destinate alla provvista di personale per taluni servizi dell'Amministrazione giudiziaria. Esse rientrano nel novero di analoghi interventi adottati in passato al fine di ovviare, non tanto a situazioni di emergenza improvvisamente determinatesi, quanto a carenze prevedibili o da tempo manifeste cui sarebbe stato, forse, più conferente porre rimedio con congruo anticipo sulla base di tempestive e razionali forme di programmazione. Significativa, al riguardo, è la legge 3 giugno 1980, n. 239, concernente « provvedimenti urgenti per l'Amministrazione della giustizia relativi alle vacanze nella carriera di concetto »,

(17) Come riferito nel corso del paragrafo, le due leggi finanziarie del 1980 e del 1981 hanno autorizzato, com'è noto, spese per complessivi 7,5 miliardi da destinare a compensi per consulenze, documentazioni, pubblicazioni, studi e ricerche ecc. « con particolare riguardo all'attuazione della riforma dell'ordinamento penitenziario e alla predisposizione della riforma del codice

che ha disposto la copertura dei posti vacanti fino al 31 dicembre 1980 mediante assunzione degli idonei dei concorsi distrettuali indetti con decreto del 6 novembre 1973. Di analogo contenuto, nel recente passato, altri due provvedimenti, rispettivamente del 1976 (18) e del 1978 (19), nel disporre l'aumento dello stesso ruolo delle segreterie giudiziarie, avevano autorizzato il ricorso, per la copertura dei posti, all'assunzione degli idonei dei concorsi del 1973 prima ricordati. A parte ogni considerazione circa l'opportunità dell'utilizzazione di siffatto metodo di reclutamento che, oltretutto, se adottato a distanza di anni dall'esaurimento delle procedure concorsuali, può scontare gli effetti del probabile assorbimento, in altre aree di impiego, dei soggetti più qualificati tra quelli giudicati idonei, non pare possibile escludere che il fabbisogno di personale della categoria suddetta, come di altre, avrebbe potuto essere congruamente valutato anche negli anni passati e fronteggiato con maggiore tempestività, o mediante nuovi concorsi, ovvero con un solo provvedimento di immissione magari graduale degli idonei, anziché in tre diverse fasi.

Osservazioni di analogo contenuto devono farsi per le disposizioni (legge 8 agosto 1980, n. 481) che hanno autorizzato massicci aumenti (1.200 posti) del personale della carriera ausiliaria addetto al servizio automezzi. Il ruolo di tale personale, originariamente previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 274, era stato modificato in aumento (300 unità di organico) dai « provvedimenti urgenti » del 1978 già ricordati (decreto-legge n. 111 convertito nella legge n. 271); i posti di nuova creazione, in deroga alle norme sulle assunzioni obbligatorie di talune categorie privilegiate (20), vengono ora destinati agli idonei del concorso bandito nel 1979, a seguito del precedente aumento di organico, e non ancora ultimato. La sopravvenuta disponibilità di un così notevole numero di posti (si ripete, 1.200), ha reso, poi, necessario consentire, per l'ipotesi assai probabile che gli idonei non siano sufficienti alla relativa copertura, l'eventuale assunzione di agenti tecnici degli Enti soppressi e di idonei di analoghi concorsi esauriti presso altre branche dell'Amministrazione statale.

Uno dei più rilevanti interventi normativi del 1980 è quello destinato al potenziamento dell'Ispettorato generale (legge 8 agosto 1980, n. 426, recante anch'essa « provvedimenti urgenti » per l'Amministrazione della giustizia) (21). Con tale provvedimento, oltre

(18) Legge 10 marzo 1976, n. 314.

(19) Decreto-legge 11 aprile 1978, n. 111, convertito in legge 10 giugno 1978, n. 271, recante provvedimenti urgenti per la giustizia che riguardò aumenti di organico di vari ruoli.

(20) Legge 7 aprile 1968, n. 482.

(21) All'Ispettorato generale compete, com'è noto, di effettuare ispezioni per accertare se i servizi procedono secondo leggi, regolamenti ed istruzioni (legge 12 agosto 1962, n. 1311). Originariamente tale essenziale struttura organizzativa era composta da cinque magistrati di cassazione, da quattro magistrati di Corte di appello e da un magistrato di tribunale con funzioni amministrative oltre che da un ufficio di segreteria. Funzionari di cancelleria in numero di ventiquattro erano destinati all'Ispettorato generale per le ispezioni alle cancellerie.

a disporsi l'aumento del personale di magistratura (da 117 a 128) destinato al Ministero modificando una tendenza già manifestatasi in passato verso una riduzione all'essenziale del numero dei magistrati assegnati a funzioni amministrative (22), si è aumentato di 12 unità il contingente dei primi dirigenti di cancelleria assegnato all'Ispettorato generale e si sono destinati allo stesso ufficio 36 altri funzionari di cancelleria con funzioni di collaborazione nel servizio ispettivo. Il provvedimento, pur disponendo, così, una maggiore dotazione di personale per una struttura di notevole importanza sul piano organizzativo e funzionale (23), potrà presentarsi come rimedio incongruo e settoriale se non verrà tempestivamente seguito — come, del resto, auspicato in sede parlamentare — dallo adeguamento del ruolo delle cancellerie giudiziarie che venga ad integrare le sopravvenute carenze, soprattutto di posti dirigenziali, in un delicatissimo settore direttamente collegato alla funzione giudiziaria.

Il mancato riassetto territoriale degli uffici giudiziari — che costituisce, come altre volte detto, uno dei nodi di maggiore peso nella complessa problematica del settore — ha portato anche nel 1980, come già negli anni passati, alla emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica (4 ottobre 1980, n. 766) destinato all'aggiustamento delle piante organiche di taluni uffici giudiziari. Come già verificatosi con l'analogo provvedimento del 1979 (decreto presidenziale 15 marzo 1979, n. 123), parzialmente disatteso è stato il parere di merito espresso dal Consiglio superiore della magistratura, sulla base di considerazioni svolte tenendo conto, tra l'altro, degli indici di lavoro dei singoli uffici interessati.

Permane la già segnalata esigenza (24), nel settore degli Istituti di prevenzione e di pena, di una migliore articolazione del servizio ispettivo che attualmente continua ad operare a mezzo di nove ispettorati con competenze che investono più distretti di Corte di appello. Un incremento numerico ed un potenziamento di tali strutture periferiche si renderebbe necessario — e del resto proposte in tal senso risultano da tempo allo studio — per un miglior funzionamento degli istituti di prevenzione e di pena, di entità numerica assai elevata (quasi duecento stabilimenti per adulti, cinque ospedali psichiatrici giudiziari, trecentocinquanta case mandamentali) e con problemi organizzativi di estrema difficoltà e delicatezza. La revisione delle strutture inoltre, potrebbe soddisfare le esigenze di più efficace collegamento degli ispettori con gli organi regionali per l'espletamento di taluni compiti di comune interesse previsti dal regolamento di esecuzione alla legge penitenziaria.

(22) Vedasi quanto rilevato nella relazione sull'esercizio 1977 parte seconda, capitolo XII, pag. 140, nota 28.

(23) Nel corso del 1980, secondo dati forniti dall'Amministrazione, sono state svolte 218 ispezioni e 14 inchieste presso uffici giudiziari con l'impiego di 39 unità di personale, che hanno dato luogo a liquidazione di missioni per 4.730 giorni.

(24) Vedasi relazione per l'esercizio 1979, parte seconda, capitolo XII, pag. 183.

Altro aspetto dell'attività organizzativa, sul quale la Corte si è sempre soffermata, è quello che concerne l'espletamento di studi e ricerche generalmente affidato a commissioni istituite appositamente con provvedimenti ministeriali ed operanti spesso per lunghi periodi di tempo in relazione alla complessità delle singole materie. L'argomento assume un particolare rilievo ora che, come già accennato, espresse disposizioni di legge (le leggi finanziarie 1980 e 1981) hanno stanziato, 7,5 miliardi per spese e compensi per consulenze, documentazioni, pubblicazioni, stampa, divulgazione, insegnamento, studi, ricerche e relativi servizi, con particolare riguardo all'attuazione della riforma penitenziaria ed a quella del rito penale, oltre che per le previste collaborazioni di esperti ai sensi del decreto-legge 24 luglio 1973, n. 428, convertito nella legge 4 agosto 1973, n. 497, e dell'articolo 14 della legge 27 febbraio 1967, n. 48 (25). Al riguardo, l'avvenuta costituzione nel corso del passato esercizio di otto nuove commissioni di cui sei con compiti esclusivamente di studio su problemi istituzionali (26), che vanno ad aggiungersi alle altre numerose già esistenti — solo alcune delle quali con funzioni tecnico-consultive — sembra destare qualche perplessità per il carattere duplicativo che dette commissioni potrebbero presentare rispetto agli strumenti resi disponibili dalle leggi finanziarie citate; infatti, l'attività di molte delle commissioni di nuova creazione e di altre già operanti, potrebbe essere ricondotta nell'ambito applicativo delle richiamate disposizioni delle leggi finanziarie (27). Sullo stato di attuazione di queste ultime, ancora in una fase preparatoria, sarà riferito nel successivo paragrafo.

b) *Personale.* — I ruoli dell'Amministrazione presentano, al termine dell'esercizio 1980, ancora rilevanti carenze di personale, più o meno marcate a seconda dei vari settori.

Nei ruoli del personale di magistratura, il cui organico prevede 7.202 posti, si è registrata nel corso dell'esercizio, una diminuzione delle presenze rispetto al 1979, da 6.659 a 6.580, per cui il

(25) Si ricorda che il Ministro dovrà presentare al Parlamento entro il 30 settembre 1981 una relazione dettagliata sullo stato di attuazione delle predette disposizioni autorizzative di spesa (articolo 18, ultimo comma, della legge 30 marzo 1981, n. 119).

(26) Si tratta della Commissione per lo studio dei problemi connessi al lavoro dei detenuti (altra Commissione per il lavoro dei detenuti, già esistente, svolge funzioni prevalentemente tecniche ed operative), della Commissione di studio sul tema del patrocinio ai non abbienti nel processo penale, della Commissione per l'elaborazione di uno schema di disposizioni sull'impresa, della Commissione per la riforma del libro secondo, titolo primo del codice penale, del gruppo di lavoro per i problemi della criminalità mafiosa, della Commissione per la predisposizione di uno schema di disegno di legge sulla protezione delle persone di fronte ai pericoli della raccolta e gestione di dati personali. Con funzioni non di studio, sono state inoltre costituite due Commissioni per il collaudo di forniture e di automezzi.

(27) Gli oneri finanziari delle Commissioni richiamate nel testo, dovuti a compensi a favore di estranei all'Amministrazione o a spese per missioni, gravano sui capitoli 1020 (missioni) e 1094 (funzionamento di Commissioni etc.); le spese effettuate ai sensi dell'articolo 27 della legge finanziaria 1980 (e 19 della legge finanziaria 1981) gravano invece sul capitolo 1113 (consulenze, documentazioni, etc.).

rapporto presenze-posti si è ridotto dal 92,46 per cento al 91 per cento. Una certa dimensione ha assunto, in particolare, il dato delle cessazioni dal servizio dovute a scelte volontarie dei magistrati: i casi di dimissione sono stati 29 e 13 quelli di opzione a favore di altre aree professionali (per esempio, la professione notarile) (28). È diminuito il numero dei magistrati collocati fuori ruolo (166 unità) che nel 1979 era salito a 180 (29).

Anche nell'ambito dei ruoli del personale direttivo dell'Amministrazione giudiziaria si è registrato un minor numero di presenze (3.246) rispetto all'anno precedente (3.735) (30), mentre incrementi sono da riscontrare per il personale di concetto passato da 5.172 a 5.452 unità (su 6.200 posti di organico) e per quello esecutivo (4.996 unità nel 1979, 5.745 nel 1980, su 8.550 posti).

Vuoti di organico non indifferenti si registrano nel settore dell'Amministrazione penitenziaria. Nella carriera del personale dirigenziale, su 69 posti di organico soltanto 53 risultano coperti; nei vari ruoli di quella direttiva non dirigenziale, 287 posti su 405; in quella di concetto (ruoli di ragioneria, tecnico, di rieducazione dei minori, di educatori per adulti, di assistenti sociali per minori e di assistenti sociali per adulti), su 2.856 posti di dotazione, sono coperti soltanto 1.462; nei ruoli della carriera esecutiva, 646 sono le presenze su 1.085, nel ruolo operai 1.238 su 2.629.

Particolarmente sensibile è, ancora, la carenza di personale nell'ambito degli organici del corpo degli agenti di custodia. Su 18.600 posti, soltanto 12.469 sono coperti; l'esigenza di assunzioni è specialmente avvertita per i graduati e militari di truppa la cui dotazione di 15.574 posti di ruolo è coperta solo per due terzi.

Nel quadro, appena delineato, di notevole carenza numerica nei ruoli dell'Amministrazione, si colloca la situazione delle procedure concorsuali che in taluni settori non sempre consentono la copertura di tutti i posti a concorso (31), mentre generalmente richiedono tempi tecnici non brevi per il loro esaurimento (32), oppure, come nel caso del concorso bandito nel dicembre 1979 a 4 posti di medico in prova riservato a docenti universitari, vanno deserte (33) o richiamano partecipanti in numero inferiore ai posti messi a concorso (34).

(28) Altri casi di cessazione dal servizio per motivi diversi dal raggiungimento dei limiti di età sono costituiti da dispense (3), destituzione (1), decadenze o rinunce (6), queste ultime da parte di uditori in tirocinio.

(29) Non si tiene conto del personale fuori ruolo per aspettativa (16 unità nel 1980).

(30) La dotazione organica prevede oltre 4.477 posti.

(31) Tra gli altri, si ricorda il concorso a 200 posti di uditore giudiziario indetto con decreto ministeriale 1° luglio 1978, che ha consentito l'assunzione di soli 172 magistrati.

(32) Il concorso nel ruolo degli assistenti sociali per adulti bandito nel settembre 1978 per 100 posti e con 111 partecipanti non è, a tutt'oggi, esaurito.

(33) Analogamente, per due concorsi a vigilatrice penitenziaria in due città del Nord, nessuna concorrente si è presentata alle prove.

(34) Molti dei concorsi per i ruoli tecnici degli operai e quello per infermiere in prova (decreto ministeriale 8 marzo 1980) che ha registrato 302 concorrenti su 492 posti a concorso.

Sono in fase di avanzata attuazione presso il Ministero le operazioni per l'inquadramento del personale nelle diverse qualifiche funzionali a norma della legge 11 luglio 1980, n. 312.

La varietà dei ruoli e delle mansioni ha reso più complesse le procedure di inquadramento dando luogo, in taluni casi, ad osservazioni della Corte. Per tutte le assunzioni derivanti da concorsi conclusi dopo l'entrata in vigore della predetta legge n. 312 l'Amministrazione ha, comunque, provveduto all'inquadramento del personale nei livelli spettanti.

Per quanto concerne l'attuazione della normativa sull'occupazione giovanile, le unità impiegate nelle strutture ministeriali, complessivamente 1.384, di cui 696 presso gli Istituti di prevenzione e di pena e 688 presso l'organizzazione giudiziaria, devono essere ancora sottoposte agli esami di idoneità banditi il 23 maggio 1980, essendo tali prove state rinviate al corrente anno. La spesa sostenuta per tale settore è assommata, in termini di impegni a 42 miliardi per le unità impiegate nell'Amministrazione degli istituti penitenziari e di poco meno di 5 milioni per quelle impiegate presso l'Amministrazione giudiziaria.

c) *Trattamento economico.* — Sono state autorizzate dall'Amministrazione prestazioni di lavoro straordinario in eccedenza al normale orario di ufficio nei seguenti limiti:

fino al limite annuale massimo individuale di 440 ore per 320 dipendenti dei servizi centrali;

fino al limite massimo individuale di 550 ore per 191 dipendenti di centri elettronici;

fino al limite annuale massimo individuale di 720 ore per 35 dipendenti degli Istituti di massima sicurezza;

fino al limite massimo individuale di 440 ore per 821 dipendenti del restante personale degli Istituti di prevenzione e pena;

fino al limite massimo individuale di 440 ore per 6.480 dipendenti degli uffici giudiziari.

Per il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro sono state autorizzate prestazioni di lavoro straordinario in un limite massimo individuale di 720 ore annue per 22 addetti al Gabinetto del Ministro, per 16 dipendenti addetti alle segreterie dei sottosegretari, per 58 dipendenti addetti agli uffici legislativo, stampa ed affari riservati.

Il numero dei dirigenti autorizzati a svolgere lavoro straordinario è stato di 10 unità presso l'Amministrazione centrale e di 114 presso gli uffici periferici ai sensi dell'articolo 1 del decreto presidenziale 22 luglio 1977, n. 422; di 5 dirigenti dell'Amministrazione e di 50 degli uffici giudiziari ai sensi dell'articolo 2 del decreto citato.

Particolari autorizzazioni allo svolgimento del lavoro straordinario sono state rilasciate, infine, per alcune categorie di personale

addetto ai servizi elettorali e all'ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di cassazione.

Disposizioni di carattere eccezionale (35), la cui efficacia è prevista per un biennio, consentono, che al personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie, dell'ufficio traduzioni di leggi e atti stranieri e a quello di altre Amministrazioni che prestino effettivo servizio presso la ragioneria centrale, siano erogati compensi per lavoro straordinario per importi corrispondenti a cinque milioni e mezzo di ore annue in aggiunta ai compensi spettanti in via normale.

Il provvedimento ministeriale di riparto del monte ore tra i vari uffici ha fissato in 30 ore mensili di lavoro straordinario il limite massimo di ciascun dipendente.

Una valutazione globale dell'onere per compensi concernenti il lavoro straordinario registra anche nel 1980 un incremento notevole. I capitoli sui quali la spesa è venuta a gravare sono il 1018 per il personale dei servizi generali, il 1503 per il personale dell'organizzazione giudiziaria e il 2003 per il personale civile del settore degli istituti penitenziari. Per il primo capitolo l'onere è passato da 906,7 milioni a 1,8 miliardi circa, in termini di impegni; per il secondo capitolo, da 23,1 miliardi a 33,8; per il terzo capitolo, da 1,5 e 1,8 miliardi. Infine 385 milioni (118,7 nel 1979) risultano impegnati sul capitolo 1004 riguardante il lavoro straordinario del personale degli uffici addetti alla collaborazione con il Ministro.

La spesa per indennità ed assegni vari stabiliti per legge a favore degli appartenenti al Corpo degli agenti di custodia, che non percepiscono compensi per lavoro straordinario, è ammontata ad oltre 9,2 miliardi. In tale somma, è da rilevare, non sono compresi l'indennità mensile di istituto e il relativo supplemento giornaliero che vengono fatti gravare sul capitolo 2006 (stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale degli agenti di custodia). La spesa globale impegnata su tale capitolo è assommata a 206,7 miliardi.

Nell'ambito della categoria ha rilievo l'onere per le esigenze straordinarie e le attrezzature degli uffici giudiziari (capitolo 1587) che è passato da 5 a 5,3 miliardi, in termini di impegni; i pagamenti hanno però inciso in misura assai esigua (7 per cento) sullo stanziamento dell'esercizio. La previsione di cassa (10,7 miliardi) è stata rispettata in misura di poco superiore al 54 per cento (5,8 miliardi).

4. — BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

Nel 1980 l'attività di provvista dei beni e servizi necessari alla Amministrazione per le proprie finalità istituzionali, si è tradotta, per la parte corrente, in una spesa complessiva di 273 miliardi circa, in termini di impegni sulla competenza dell'esercizio. La pre-

(35) Articolo 168 della legge 11 luglio 1980, n. 312.

visione totale di cassa dell'aggregato (categoria IV del titolo I), assommata a 324,3 miliardi, si è tradotta in pagamenti per 256,2 miliardi con uno scostamento di circa il 21 per cento.

Per i servizi di manutenzione e per le provviste inerenti al mantenimento dei detenuti e degli internati (capitolo 2088), la spesa, in termini di impegni sulla competenza, è stata di 88 miliardi sui 97 previsti, con un incremento rispetto al 1979 del 16 per cento circa. La gestione ha mostrato una certa aderenza alle previsioni di cassa: i pagamenti hanno inciso su queste ultime (102 miliardi) per circa il 91 per cento.

Le spese per la provvista, la manutenzione e riparazione di mobili, arredi ed effetti di casermaggio per gli istituti penitenziari (capitolo 2089) (36) sono passate da 20,4 a 25,5 miliardi; anche in questo caso le erogazioni si sono approssimate alle previsioni di cassa (23,7 su 26,5 miliardi).

Un certo incremento - anche se minore rispetto al precedente esercizio - va riscontrato nell'ambito della spesa per l'impianto, il funzionamento e le attrezzature dei servizi elettronici dell'Amministrazione giudiziaria e di quella penitenziaria. Due sono i capitoli di bilancio su cui gravano le rispettive spese: il 1598 della rubrica 2 e il 2094 della rubrica 3. Sul primo la spesa impegnata è passata dai 7,4 miliardi del 1979 agli 8,3.

La previsione di cassa è stata, peraltro, in buona parte disattesa: infatti sui previsti 10,3 miliardi, le erogazioni effettuate sono state pari a 5,9 miliardi; particolarmente scarsa è stata l'incidenza dei pagamenti sui residui (3,5 su 6,3 miliardi). Sul secondo capitolo (2094) riguardante l'attività del settore penitenziario, le somme impegnate sono state pari a 1,4 miliardi (1,1 nel 1979); migliore risulta il dato dei pagamenti rispetto al precedente settore: su una previsione di cassa di 2,1 miliardi, le erogazioni sono ammontate a 1,5.

I servizi elettronici del Ministero si articolano in tre principali branche.

La prima costituita dal centro elettronico della Corte di cassazione la cui prima installazione risale al 1971. Il centro operativo di tale sistema, in gestione diretta, impiega 144 unità di personale. Il costo complessivo per la locazione degli impianti, nel corso del 1980 è stato di 1,7 miliardi circa, mentre a 375 milioni circa è ammontato l'onere per la manutenzione ed i materiali di consumo. Numerose sono le procedure svolte dal centro. Tra le principali vanno ricordate quelle dirette alla ricerca automatica dei precedenti giurisprudenziali, alla formazione automatica dei ruoli di udienza delle cause della Corte di cassazione, alla ricerca automatica delle norme di leggi dello Stato, delle Comunità e delle regioni, alla rac-

(36) Si tratta di un capitolo che presenta rilevanti caratteri di eterogeneità nell'oggetto, comprendendo, oltre che spese per gli arredi, anche quelle per i mezzi di trasporto, per gli armamenti di difesa personale, per le uniformi e per ricerche ed attrezzature scientifiche.

colta di dati sui giudizi di valutazione pecuniaria, emessi dai giudici di merito, per un adeguamento dei criteri in situazioni simili.

La seconda principale branca dei servizi automatizzati riguarda il casellario giudiziale e cinque casellari interregionali (Milano, Genova, Firenze, Napoli, Palermo) non tutti pervenuti ancora a regime. Presso il solo servizio del casellario centrale operano 45 unità. Il costo sostenuto per locazioni di apparecchiature nel 1980 è stato di circa 900 milioni mentre superiore al miliardo e mezzo è stato quello per la manutenzione ed i materiali di consumo. La più importante procedura svolta riguarda l'anagrafe giudiziale. Una serie di altri progetti relativi alla costituzione di archivi magnetici potrà essere portata a compimento con l'estensione del sistema automatizzato a tutto il territorio nazionale.

La terza branca di sistemi elettronici è quella che concerne il settore penitenziario. Il personale addetto è costituito da 51 unità. Il costo sostenuto per locazioni, nel 1980, è stato di oltre 300 milioni, mentre per la manutenzione ed i materiali di consumo la spesa è stata di circa 100 milioni. Numerose sono le procedure svolte: la gestione dell'anagrafe penitenziaria, il servizio di informazioni per l'autorità giudiziaria, quella di statistica su dati dell'anagrafe, quella di liquidazione di indennità e stipendi al personale, quella per l'elaborazione delle misure degli interessi sul peculio ai detenuti ed altre.

Sempre nell'ambito della categoria IV (acquisto di beni e servizi) assume rilievo lo stanziamento (5 miliardi) autorizzato dalla legge finanziaria per il 1980 (articolo 27, quinto comma) per spese e compensi relativi a consulenze, studi e ricerche concernenti i problemi della giustizia (capitolo 1113). In applicazione della citata disposizione il Ministero ha predisposto un programma di studi e ricerche finalizzate, nel quale sono stati individuati tre settori di indagine: i problemi normativi, quelli organizzativi e quelli degli interventi per la riforma delle strutture. Un apposito comitato di coordinamento (istituito con decreto ministeriale del 9 febbraio 1981) ha esaminato le singole convenzioni stipulate dall'Amministrazione esprimendo parere sull'adeguatezza delle stesse rispetto ai fini stabiliti nel programma, sulla congruità dei costi e sulle modalità di espletamento degli studi e delle ricerche. Alcuni decreti approvativi delle convenzioni sono stati fatti oggetto, di recente, di osservazioni e richieste di chiarimento da parte della Corte (37).

La situazione ora descritta, caratterizzata essenzialmente da operazioni propedeutiche all'attuazione delle finalità cui è destinato lo stanziamento (del resto intervenuto ad esercizio inoltrato, essendo stato disposto dalla legge finanziaria), ha concorso alla utilizza-

(37) Le richieste di chiarimento hanno riguardato la rispondenza delle ricerche alle finalità istituzionali del Ministero, l'esistenza di apposite strutture ministeriali idonee ad effettuare le ricerche, la riconducibilità delle ricerche alle finalità degli enti, associazioni e istituti cui sono state affidate le ricerche stesse, l'utilizzabilità dei risultati delle ricerche per finalità concretamente individuate dalla Amministrazione.

zione solo parziale del fondo in termini di impegno (4,3 miliardi su 5) mentre nessun pagamento risulta effettuato (38).

Per quanto concerne il settore della spesa per acquisto di beni e servizi in conto capitale, gli oneri relativi (capitolo 7011) sono costituiti dallo stanziamento (140 miliardi) di cui si è fatto più volte cenno nel corso della presente Relazione. Nel primo anno di gestione sono state avviate procedure contrattuali, come autorizza la specifica normativa (articolo 27 della legge 24 aprile 1980, n. 246), anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato ed in particolare senza il parere sulla congruità dei prezzi cui normalmente è tenuto il Provveditorato generale dello Stato. Dall'esercizio del controllo risultano approvati contratti per 56,1 miliardi che hanno riguardato, tra l'altro, l'acquisto di autovetture blindate (40,3 miliardi), impianti di sicurezza e di allarme (4,1 miliardi), arredi vari per uffici (5,8 miliardi), pubblicazioni (2 miliardi). Molto esigua, nel corso dell'esercizio, è stata l'incidenza delle erogazioni, mentre di una certa entità è stato l'importo di somme trasferite a residui senza impegno formale (47 miliardi circa).

L'attività contrattuale dell'Amministrazione, caratterizzata nella sua massa più cospicua da particolari agevolazioni procedurali (decreto-legge n. 111 del 1978, già citato; legge 24 aprile 1980, n. 146; legge 21 dicembre 1977, n. 967), presenta connotati comuni a quella delle altre Amministrazioni statali per quanto riguarda i compensi revisionali, generalmente molto elevati, e le anticipazioni ai contraenti privati che, molto frequenti nell'ambito dei contratti di fornitura, non si verificano affatto nel campo dei contratti per lavori, ove dette anticipazioni produrrebbero effetti sulla revisione dei prezzi. Quanto ai sistemi di scelta del contraente diversi dalla trattativa privata (cui l'Amministrazione fa ricorso in prevalenza), si riscontra l'utilizzazione dell'asta pubblica, come di consueto, nell'ambito delle provviste e forniture del settore penitenziario (capitolo 2088) e della licitazione privata per l'acquisto di vestiario per gli agenti di custodia (capitolo 2083) e per lavori di ampliamento e ristrutturazione di opere negli istituti di prevenzione e di pena (capitolo 2085); per opere di progettazione relativi a questi ultimi è stato fatto anche ricorso in sette casi all'appalto-concorso.

5. — EDILIZIA GIUDIZIARIA E PENITENZIARIA.

Sui problemi dell'edilizia giudiziaria, annualmente la Corte si è soffermata (39) per sottolineare, oltre a talune inadeguatezze del sistema normativo attuale che fa perno sulla legge 25 febbraio

(38) L'unica convenzione perfezionata nel 1980, per 110,5 milioni, riguarda un'analisi preliminare del sistema informativo del Ministero. La convenzione è stata stipulata con la società ITALSIEL.

(39) Vedasi, al riguardo, le relazioni della Corte per gli esercizi dal 1976 al 1979, capitolo XII, parte seconda.

1957, n. 26 (40), anche l'esigenza che la soluzione dei problemi stessi, premessa per la migliore funzionalità di tutto l'apparato giudiziario, vada ricercata nell'ambito di valutazioni programmatiche che tengano conto di un ordine di priorità degli interventi da attuare. Se è vero, infatti, che molte delle remore che si sono opposte finora all'emanazione del codice di rito penale (41) — per il quale dopo anni di studio, non è stata rinnovata la delega al Governo — sono connesse ad insufficiente disponibilità di immobili da adibire a sedi giudiziarie, è anche vero che, l'edificazione di queste deve essere considerata in funzione di una revisione delle circoscrizioni — problema, anche questo, allo studio da tempo — e della riforma dell'ordinamento giudiziario, nell'ambito del quale dovrebbe trovare maggiore spazio, secondo istanze avanzate nelle sedi competenti, l'istituto del giudice monocratico.

La rinviata soluzione di tali problemi di fondo fa, pertanto, apparire come scelta interlocutoria, in buona parte inadeguata all'obiettivo, l'estensione del modulo di intervento, attuata con l'articolo 28 della legge finanziaria 1980 (e confermata in quella del 1981), diretta a consentire, tra l'altro, ai comuni di acquistare, anche a trattativa privata, edifici già costruiti o in costruzione da adibire a sedi giudiziarie.

Sui risultati e sulle prospettive di tale disposizione sarà possibile riferire al termine del corrente esercizio, anche sulla base della relazione che il Ministro dovrà presentare, entro il 30 giugno 1981, al Parlamento per informarlo sul piano di massima predisposto nel settore (articolo 19, sesto comma, della legge finanziaria 1981).

Allo stato attuale, comunque, è da rilevare che gli stanziamenti per i contributi a favore dei Comuni (capitolo 7051) sono quasi totalmente esauriti per intervenuti impegni fino al 1995.

Per quanto riguarda la costruzione di nuovi edifici da adibire ad istituti di prevenzione e di pena, la materia rientra, com'è noto, nella competenza istituzionale del Ministero dei lavori pubblici. La legge finanziaria per il 1980 ha autorizzato spese, per il settore, dell'importo di 180 miliardi da utilizzare fino al 1982. Per i dati di consuntivo si fa rinvio a quanto riferito nel capitolo riguardante il Dicastero dei lavori pubblici.

Opere di edilizia penitenziaria rientrano, come altre volte precisato, anche nella competenza del Ministero di grazia e giustizia. Si tratta di lavori di manutenzione straordinaria, riparazione, ampliamento o ristrutturazione di edifici già esistenti e dei relativi impianti, la cui spesa è iscritta al capitolo 2085 dello stato di pre-

(40) La legge demanda integralmente ai Comuni, com'è noto, la costruzione degli edifici, mentre la partecipazione finanziaria dello Stato si attua sotto forma di pagamenti delle rate di mutuo che l'ente interessato contrae, in genere, con la Cassa depositi e prestiti per la realizzazione delle opere.

(41) Il testo predisposto del nuovo codice di procedura penale, modificando in parte radicalmente la struttura del processo, comporterebbe un aumento non trascurabile degli organici di magistratura e, conseguentemente, un aumento del fabbisogno di aule e servizi.

visione. Gli impegni dell'esercizio (49,7 miliardi) si sono tradotti in pagamenti per 33,1 miliardi. Sulla previsione di cassa (64,7 miliardi) sono state effettuate erogazioni per 47,3 miliardi. Nello svolgimento degli interventi, come altre volte rilevato, l'Amministrazione trova ostacoli all'attività di progettazione e direzione dei lavori nella inadeguatezza degli uffici tecnici di cui può avvalersi (sezioni per l'edilizia statale presso i Provveditorati alle opere pubbliche), dopo il trasferimento alle Regioni degli uffici del genio civile, mentre vi è difficoltà da parte delle Regioni e degli Enti locali a far fronte alle richieste di collaborazione tecnica nel settore. Appare così in via espansiva l'utilizzo di liberi professionisti per la progettazione e direzione dei lavori, ma a tal riguardo sembrano doversi opporre perplessità sia in ordine al maggior onere cui l'erario va incontro, sia per le specifiche esigenze di sicurezza che consiglierebbero di escludere l'intervento di estranei. Strumenti per ovviare a tali difficoltà potrebbero essere l'istituzione di uffici tecnici presso il Ministero, o, quanto meno, la creazione di appositi albi di professionisti abilitati a svolgere le funzioni tecniche nell'ambito del settore.

La materia degli interventi negli Istituti penitenziari è, com'è noto, regolata da particolari forme accelerate di procedure (legge 21 dicembre 1977, n. 967) il cui presupposto è la emanazione di un decreto da parte del Ministro, dichiarativo dell'indifferibile necessità di provvedere ai lavori (42). Nel corso del 1980 alla Corte sono stati inviati per il controllo 223 decreti di tal genere, a fronte dei quali è stato trasmesso un solo provvedimento di approvazione di contratto ai sensi della citata legge n. 967 e due convenzioni con liberi professionisti per perizie e direzioni dei lavori. La circostanza, già rilevata nell'esercizio 1979, induce a ritenere che nella quasi totalità dei casi i lavori dichiarati « di indifferibile necessità » vengano eseguiti in economia diretta, come consente la legge fino all'importo di 50 milioni.

6. - AMMINISTRAZIONE DEGLI ARCHIVI NOTARILI.

Dal conto del bilancio degli Archivi notarili risulta che le entrate sono passate da 60,2 a 70,7 miliardi e le spese da 51,2 a 61,1 con un avanzo finanziario di oltre 12,5 miliardi.

Come di consueto, anche nel 1980 la voce più consistente delle entrate di parte corrente, a parte quella relativa ai contributi di pertinenza della Cassa nazionale del notariato (43 miliardi circa), è costituita dai proventi ordinari degli Archivi, passati da 14,3 a

(42) L'emanazione di tale decreto autorizza lo snellimento delle procedure di accertamento di conformità delle opere ai vigenti strumenti urbanistici ed ai vincoli di tutela ambientale; la possibilità del ricorso al sistema dei lavori in economia fino all'importo di 50 milioni e alla trattativa ed alla licitazione privata, rispettivamente fino a 300 e 500 milioni; semplificazioni in ordine ai collaudi; fissazione di termini per i pareri; fissazione di termini per l'esercizio del controllo preventivo da parte della Corte.

liardi, superiore come in anni precedenti, alle stesse previsioni (miliardi). Le entrate per rendite ed interessi sono assommate a oltre 4 miliardi (2,4 del 1979), registrando quindi un incremento. Anche in questo caso l'entrata ha superato la previsione (2,5 miliardi).

Nell'ambito delle entrate di parte capitale, assommate a poco più di 7 miliardi, il prelevamento dal fondo di riserva per circa 2,5 miliardi, superiore alla previsione, ha costituito la voce quasi totale, mentre, per la vendita di beni patrimoniali, alla previsione di 205 milioni ha fatto riscontro un introito di circa 2,5 miliardi soltanto.

Per quanto alle spese di parte corrente il maggior onere è costituito dai trasferimenti alla Cassa nazionale del notariato (44 miliardi circa). Per stipendi e altri assegni fissi al personale sono stati pagati 5,6 miliardi (4,1 nel 1979). Le spese per provvidenze previdenziali in servizio sono ammontate a 40,2 milioni (40,4 nel 1979).

La quota maggiore della spesa in conto capitale, come di consueto, è costituita dalla voce « avanzi da reimpiegare » passata da 12,5 miliardi circa.

La consistenza patrimoniale degli Archivi notarili è passata da 12,5 miliardi con un miglioramento di 12,5 miliardi. Hanno contribuito a formare tale miglioramento l'aumento di attività per 327,6 miliardi e la diminuzione di passività per 327,6 milioni.

PAGINA BIANCA