

Capitolo X

MINISTERO DELLE FINANZE

1. - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali - Mentre, com'è noto, l'iter del disegno di legge sulla ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria si presenta piuttosto lungo, anche in relazione a nuovi problemi emersi in sede parlamentare la cui soluzione richiede scelte delicate sul piano normativo, . . . hanno intanto cominciato ad operare quelle iniziative che costituiscono anticipazioni della riforma stessa, ritenute necessarie per far fronte ad esigenze prioritarie come l'istituzione dei centri di servizio, il potenziamento del personale, l'istituzione del servizio degli ispettori tributari e la programmazione selettiva degli accertamenti tributari.

L'esigenza, poi, avvertita in sede di governo e che ha dato luogo a puntuali provvedimenti legislativi, di alleggerire il prelievo sui redditi da lavoro dipendente e di introdurre agevolazioni fiscali in favore di alcuni settori produttivi (ad esempio l'edilizia abitativa) determinando una riduzione del gettito complessivo dell'entrata tributaria, dovrebbe comportare un maggiore accentramento dell'azione di accertamento per il recupero delle aree di evasione.

A tal fine assumono rilievo, fra gli altri, specie sotto il profilo organizzativo, i settori dell'imposta di fabbricazione e sul valore aggiunto che presentano ancora larghe fasce di

evasione.

Va ulteriormente accentuandosi il fenomeno della crescita della produzione normativa che rende sempre più intricata e complessa la legislazione tributaria, anche per le numerose disposizioni e istruzioni ministeriali che in sede applicativa vanno appesantendo il sistema determinando confusione specie nei confronti del piccolo contribuente il quale può diventare evasore suo malgrado per non aver avuto la possibilità di adeguarsi tempestivamente alle "novità" intervenute nella gestione dei tributi che lo riguardano.

A tale proposito andrebbe rivisto il sistema di verifica delle dichiarazioni dei contribuenti che dovrebbe tener conto di questa realtà dando scarsa rilevanza agli errori commessi in buona fede e penalizzando i fatti sostanziali di evasione(1).

Un contributo di chiarezza al sistema potrebbe comunque provenire dall'adozione di uno o più testi unici per coordinare le norme emanate in attuazione della riforma tributaria con quelle già esistenti e rimaste in vigore; anche nel 1981 è però, mancato lo esercizio della delega a tal fine conferita al Governo dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825 (2).

In materia di finanza locale, non si registrano novità di

(1) In tale contesto fin d'ora potrebbero essere impartite opportune disposizioni agli uffici distrettuali delle imposte dirette, per dare concreta attuazione, come peraltro emerso da numerose decisioni della Commissione centrale tributaria e della Corte di Cassazione, alla proposta dei contribuenti di fornire, anche successivamente alla dichiarazione dei redditi, la prova documentale degli oneri detraibili con conseguente riduzione del contenzioso.

(2) Il termine per l'esercizio della delega, più volte prorogato, scade il 31 dicembre 1982.

rilievo (1) rispetto all'anno precedente, per cui continua ad operare il regime di finanziamento provvisorio costituito dall'attribuzione agli enti di somme sostitutive di tributi soppressi.

Vanno poi nuovamente richiamate le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni, circa la necessità di emanare norme di esecuzione per il testo unico delle leggi doganali, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, nonché l'aggiornamento delle istruzioni di contabilità per l'amministrazione delle dogane e delle imposte di fabbricazione (decreto ministeriale 19 maggio 1943) e le istruzioni per la contabilità demaniale che risalgono al 1888.

(1) Ad eccezione di quella introdotta con la l. 26 novembre 1981, n. 690, concernente la "revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta". Con tale legge si provvede a determinare il fabbisogno finanziario di questa regione mediante l'individuazione delle quote ad essa spettanti per imposte dirette, imposte indirette e tasse sulla produzione, sui consumi e proventi doganali. Trattasi in sostanza di una predeterminazione dei criteri di devoluzione dei proventi erariali in favore della regione.

b) Considerazioni sulla gestione - Il totale degli impegni effettivi assunti nell'esercizio (al netto dei residui di stanziamento pari a 93 miliardi) ammonta a 6.404,8 miliardi, con un incremento rispetto al 1980 del 32,4 per cento.

I residui complessivi sono ammontati, al 31 dicembre 1981, a 3.155,7 miliardi (2.368,9 nel 1980) e concernono in gran parte rimborsi di imposte e interessi per 630 miliardi, personale in attività di servizio per 334, trasferimenti per 128 miliardi, opere per 238 miliardi e acquisto beni e servizi per 1.401 miliardi.

Con riguardo alla cassa, a fronte di autorizzazioni per 6.619,4 miliardi, si è registrato un pagato totale di 6.126 miliardi.

Come emerge dall'unità tavola, i pagamenti (4.595,4 miliardi) costituiscono il 69,4 per cento della disponibilità della competenza ed hanno fatto quindi registrare un tasso di smaltimento superiore a quello dell'esercizio precedente (57,78 per cento), ma ancora inferiore a quello degli anni dal 1975 al 1977 che si era assestato su una media del 76 per cento.

Come già rilevato in passato si va allargando il campo della gestione della spesa mediante aperture di credito in favore di funzionari delegati (1).

Tale sistema, peraltro previsto da particolari disposizioni di legge, consente di provvedere in modo più immediato alla erogazione della spesa in quanto, com'è noto, vengono portate in sede locale quelle competenze che altrimenti resterebbero ~~accen-~~trate in sede ministeriale. Al riguardo va nuovamente osservato come, tendendo il sistema a soddisfare l'avvertita esigenza di deconcentrazione delle operazioni, appaia necessario, nell'interesse di una migliore funzionalità degli uffici periferici, riconsiderare il meccanismo dell'assegnazione dei fondi al fine di rendere possibile agli organi locali il coevo potere di gestione della spesa.

Nel corso dell'anno sono stati esaminati dalla Corte 840 rendiconti amministrativi; in sede di controllo sono state formulate osservazioni sulla necessità di una sufficiente documentazione per la spesa concernente i viaggi; l'uso delle autovetture per esigenze di servizio; la documentazione giustificativa delle spese di ufficio; - di missioni del personale, di lavoro straordinario, di assunzioni straordinarie e temporanee di personale.

(1) Fra i vari accreditamenti figurano: quelli della Guardia di finanza (cap. 3001, stipendi al personale militare, 614 miliardi; capitolo 3005, missioni al personale militare, 11 miliardi; capitolo 3008, indennità di trasferimento, 2,7 miliardi); il capitolo 1901 relativo alle retribuzioni dei dipendenti ex imposte di consumo, 121 miliardi; trasferimenti ad organismi locali (capitoli 1983, 1984 e 1988, per complessivi 250 miliardi); restituzione IVA, capitoli 3975 e 3961 per 33 miliardi e i capitoli delle rubriche 10 e 11 imposte dirette e dogane (4655, 4666, 4752, 4762, 4763, 4764, 4765, 4769, 5511, 5522, 5524, 5526, 5531) per un importo complessivo di circa 720 miliardi.

2. - Gestioni fuori bilancio (1)**1) Gestione "Lotterie nazionali e Fondo di riserva"**

Sono ancora all'esame i rendiconti per il 1979 e il 1980.

Nel corso di quest'anno è pervenuto il rendiconto per il 1981.

Con riguardo a quest'ultimo esercizio il rendiconto evidenzia entrate per 32,3 miliardi e spese per 31,9 con un saldo positivo di cassa di 366 milioni.

2) Gestione concorsi pronostici "ENALOTTO" (2).

Sono ancora all'esame i rendiconti per il 1979 e il 1980.

Nel corso dell'anno è pervenuto il rendiconto per il 1981 che evidenzia entrate per 53,2 miliardi ed uscite per 52,8 con una giacenza di cassa di 378 milioni circa.

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

Richieste di documentazione integrativa e chiarimenti sono in corso per i rendiconti degli anni 1979 e 1980.

E' pervenuto il rendiconto per il 1981 che evidenzia entrate per 359,5 milioni e spese per 1.128 milioni con un saldo negativo di 768,4 milioni assorbito dalle disponibilità di cassa accertate all'inizio dell'esercizio in 808,8 milioni circa (3).

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

(2) Com'è noto, a seguito della soppressione dell'ENAL, tale gestione è stata affidata dal 1979 al CONI. Per ulteriori notizie si rinvia alla relazione per il 1980.

(3) La situazione debitoria è determinata dalle erogazioni a saldo in favore degli iscritti esodati dal '76 in poi, ai quali erano stati concessi solo acconti.

4) Fondo a disposizione del Comando della Guardia di finanza
E' ancora all'esame il rendiconto per il 1980, mentre è pervenuto quello del 1981 che evidenzia entrate per 41,4 milioni e uscite per 14 milioni con una giacenza di cassa di 27,3 milioni (1).

5) Altre gestioni

Su sollecitazione della Corte sono pervenuti nel corso dell'anno numerosi rendiconti, per i quali è in corso l'esame, relativi ad esercizi pregressi delle gestioni dei fondi di previdenza, sforniti di personalità giuridica, a favore del personale degli uffici periferici delle imposte dirette, del personale del Ministero delle finanze e delle intendenze di finanza e del personale periferico delle tasse e imposte indirette sugli affari, tutti, come è noto, unificati in un unico ente di diritto pubblico (2) con il decreto del Presidente della Repubblica 17 marzo 1981 n. 211.

3. - Organizzazione dei servizi e personale

Come già si è accennato, i tempi non brevi per il varo della riforma dell'amministrazione finanziaria e l'avvertita esigenza di attenuare la pressione tributaria specie nei confronti dei redditi da lavoro dipendente con l'effetto quindi di dover assicurare entrate alternative principalmente mediante un concreto recupero delle aree di evasione fiscale, costituiscono elementi sollecitatori per un

(1) Su invito della Corte, il Comando generale ha adottato, nel corso dell'anno, apposita regolamentazione per la gestione degli spacci, delle mense, degli stabilimenti balneari, circoli ricreativi ecc.

Poichè il fondo persegue, sia pure in misura ridotta, gli stessi scopi del "fondo assistenza finanziari" (ente di diritto pubblico istituito con la legge 20 ottobre 1960, n. 1265) sarebbe opportuno ricondurre nell'area di attività di quest'ultimo gli interventi assistenziali della gestione predetta.

(2) Denominato "fondo di previdenza per il personale del Ministero delle finanze".

utilizzo ottimale delle attuali strutture.

In tale contesto vanno pertanto accelerati gli adempimenti organizzativi per dare un assetto definitivo ai centri di servizio istituiti, com'è noto, per concentrare in appositi organismi tutte le così dette operazioni "routinarie" connesse alle dichiarazioni dei redditi. Tali strutture, infatti, allorchè potranno svolgere appieno tutte le attività di loro competenza (controllo, liquidazione, iscrizioni a ruolo e rimborsi) (1) consentiranno agli attuali uffici distrettuali di avere maggiore spazio operativo nell'azione di accertamento (2).

Nella seconda metà dell'anno, dopo la definizione del proprio assetto organizzativo e regolamentare, il Servizio centrale degli ispettori tributari (3) ha iniziato a svolgere la propria attività in ordine alla quale la Corte si riserva di formulare le proprie valutazioni nella relazione del prossimo esercizio. Come da rapporto

(1) Con d.m. 25 marzo 1982 è stato disposto che il Centro di servizio di Milano inizi a svolgere le seguenti attività:

- liquidazione dell-e imposte;
- controllo dei versamenti alle aziende di credito o alle esattorie delle imposte e delle ritenute di acconto;
- iscrizione a ruolo delle imposte e ritenute ancora dovute;
- gestione degli archivi delle dichiarazioni e certificati sostitutivi.

(2) Secondo il Ministro delle finanze (intervento alla VI Commissione permanente (Finanze e Tesoro) primo benefico effetto della istituzione dei due Centri di servizio è stato quello di sollevare i primi uffici di Roma e Milano dalla ricezione delle dichiarazioni 1981, per le quali non avevano spazio materiale di sistemazione. Con riguardo al programma di attivazione dei restanti 12 centri previsti dal d.P.R. 28 novembre 1980, esso sarebbe condizionato da molteplici variabili (stanziamenti, acquisizioni di aree e di immobili, nel quadro degli strumenti regolamentari urbanistici, risorse umane dell'amministrazione ecc.) e pertanto se ne avrà una realizzazione graduale con completamento presumibile entro un decennio.

(3) con riguardo al trattamento economico, la Sezione del controllo della Corte con pronuncia del 28 gennaio 1982, n.1225, ha ritenuto non

inviato anche alla Corte, il Servizio si è preposto i seguenti obiettivi:

A) primi esperimenti di controllo sull'attività di accertamento e sull'attività di verifica effettuati mediante:

a) rilevazioni, osservazioni e analisi qualitative della attività di accertamento svolta nell'anno 1980; b) sondaggi sull'andamento dell'attuazione dei programmi ministeriali di accertamento varati ai sensi del decreto ministeriale 5 dicembre 1980 per il 1981; c) sondaggi sull'attività di verifiche svolte nel corso del 1981 da parte degli uffici e della Guardia di finanza.

B) prima ricognizione e analisi dei settori economici assegnati a ciascun gruppo di lavoro, finalizzate, oltre che al miglior perseguimento del primo obiettivo, alla individuazione delle aree di evasione e delle tecniche utilizzate.

In tema di organizzazione dell'attività di accertamento nella precedente relazione la Corte rilevò l'iniziativa assunta dall'Amministrazione, in materia di imposte dirette ed IVA, tradotta in un apposito programma selettivo formulato sulla base di indicatori obiettivi della capacità operativa degli uffici. L'esecuzione del programma avrebbe posto in evidenza come l'impostazione di obiettivi in termini di accertamenti provochi effetti distorsivi nell'attività degli uffici, indotti a concludere in ogni caso il controllo fiscale con pregiudizio alla qualità dell'accertamento stesso (1). E' emersa altresì la mancanza di un raccordo funzionale tra uffici e guardia di finanza; e gli accertamenti

applicabile nei confronti degli ispettori tributari le maggiorazioni (23%) previste per le retribuzioni dei dirigenti dal d.l. 6 giugno 1981, n. 283, convertito nella legge 6 agosto 1981, n. 432.

(1) In tal senso sono state svolte specifiche osservazioni nel citato rapporto del Servizio centrale degli ispettori tributari.

da parte degli uffici si risolverebbero sostanzialmente secondo il vecchio modulo del "concordato" e cioè mediante convocazione del contribuente, mentre sarebbero certamente più significativi se fossero effettuati presso la sede produttiva del contribuente.

Indubbiamente su tali disfunzioni hanno avuto un ruolo non trascurabile la carenza di organico e i difetti organizzativi degli uffici su cui la Corte ha richiamato l'attenzione nelle precedenti relazioni.

Con decreto ministeriale 29 dicembre 1981 è stato impostato il secondo programma degli accertamenti degli uffici; esso introduce elementi di novità rispetto al precedente (1) che dovrebbero rendere più efficace l'azione degli uffici sulla base anche della esperienza del 1981 e utilizzando canali informativi aggiuntivi (rispetto all'anagrafe tributaria) come ad esempio nei confronti di operatori economici destinatari di finanziamenti pubblici. Al riguardo la Corte ritiene che specie da parte delle pubbliche Amministrazioni debba essere prestata agli uffici tributari la massima collaborazione nel comune intento di poter concretamente perseguire l'obiettivo di ridurre l'area dell'evasione.

Va nuovamente richiamata l'attenzione sulla necessità che siano assicurati con particolare impegno la vigilanza e i controlli sull'attività operativa degli uffici nel settore delle imposte di

(1) Le novità introdotte sono: 1) utilizzazione di elementi informativi acquisiti da fonti esterne all'anagrafe tributaria; 2) partecipazione più attiva degli uffici periferici; 3) avvio di un'indagine su un campione di persone fisiche volta ad acquisire elementi sistematici di conoscenza sul fenomeno degli evasori totali; 4) estensione dell'attività programmata ai controlli delle posizioni fiscali anziché ai soli accertamenti; 5) integrazione e coordinamento dell'attività di verifica della Guardia di finanza con l'attività di controllo degli uffici.

fabbricazione sugli oli minerali e sui prodotti petroliferi e che hanno, com'è noto, richiesto anche l'intervento della Procura generale della Corte (1).

Trattasi di un settore la cui legislazione andrebbe accuratamente modificata essenzialmente al fine di contenere al massimo la possibilità di frode (2), le quali com'è noto si realizzano sottraendo gli oli minerali prodotti al pagamento dell'imposta (con la creazione di prodotti clandestini) o al momento dell'importazione o mediante fittizie esportazioni. In tutto il sistema gioca un ruolo determinante la movimentazione fra depositi, sulla quale i controlli si sono rivelati piuttosto carenti (3). In attesa di una modifica legislativa che affronti il problema, nelle sue molteplici implicazioni anche di ordine tecnico, fin d'ora andrebbe reso concretamente operativo il sistema dei contatori volumetrici sulle linee di alimentazione (4) di entrata ed

(1) Per i particolari si veda la relazione per il 1980, pag. 197.

(2) Attualmente (artt. 8, 9, e 11 del r.d.l. 28 febbraio 1939, n. 334) ai fini fiscali il controllo si riflette in definitiva solo sul prodotto finito destinato al consumo e non sulla produzione o fabbricazione con la conseguenza (a parte la possibilità di frode mediante occultamento) di poterne discrezionalmente differire la immissione al consumo e quindi di procrastinare nel tempo l'egazione dell'imposta.

(3) Si vedano i riferimenti agli atti di citazione del Procuratore generale della Corte, citati nella relazione 1980.

(4) I contatori volumetrici meccanici sono obbligatori negli impianti petroliferi, ma dilazioni ed esenzioni temporanee o permanenti sono state finora concesse in accoglimento di istanze di parte che rappresentavano difficoltà varie specie di ordine tecnico. Tali motivazioni, seppure ex se valide, non sembrano più compatibili con le esigenze di garanzia per l'erario. Va inoltre considerato che ormai la tecnica moderna offre un'ampia gamma di sistemi di controllo meccanici ed elettronici che consentono di affiancare le limitate risorse umane con strumenti dotati di un elevato grado di precisione.

uscite dei serbatoi del greggio e dei prodotti finiti da accer-
tare e da estrarre. Ciò per controllare, quanto meno con ap-
prossimazione, i quantitativi dei prodotti movimentati e quindi ot-
tenere, anche attraverso questa via, parametri di riferimento più
certi nelle operazioni di controllo sul prodotto.

Passando ad altri aspetti organizzativi delle strutture mi-
nisteriali, va nuovamente rilevato che nonostante siano in corso
progetti di ristrutturazione, resta immutata la situazione di gra-
ve carenza del catasto (1). Va al riguardo considerato che la
riorganizzazione e l'aggiornamento di questo servizio oltre a ren-

(1) Va sottolineato come attualmente gli uffici siano in grado
di effettuare ogni anno solo il 50% delle operazioni di voltu-
ra e variazione, con la conseguenza di una continua crescita
dell'arretrato. Attualmente tale arretrato si consolida in
5.600.000 operazioni. Per quanto concerne il catasto edilizio è
stato effettuato uno studio preliminare su un modello di rileva-
mento sul quale però già emergono incertezze.

Al fine poi di un coinvolgimento dei Comuni direttamente in-
teressati alla materia dell'imposizione immobiliare sarebbero
stati individuati i seguenti interventi: a) completa automazione
del sistema di raccolta dei dati, con il concorso di operatori
esterni all'amministrazione finanziaria; b) sviluppo di procedure
per l'aggiornamento in tempo reale degli archivi, uso dei nastri
magnetici, ecc. Un progetto pilota verrebbe, in tal senso, speri-
mentato entro 26 mesi dal 1982. Se la sperimentazione darà risulta-
ti positivi il "sistema potrà essere messo a regime non prima di
4 o 5 anni". Inoltre ai fini della rilevazione dell'intero patri-
monio edilizio urbano, si dovrebbe utilizzare il metodo dell'auto-
denuncia (fonte: relazione del Ministro delle finanze alla Commis-
sione finanze e tesoro della Camera del 29 settembre 1981).

condere più spedita l'azione amministrativa nei confronti dell'utenza, costituisce una premessa indispensabile per la prospettata revisione dell'intero sistema di tassazione immobiliare.

Quanto all'attività ispettiva va nuovamente auspicata una sua maggiore incisività nel settore delle dogane e delle imposte di fabbricazione.

Secondo elementi desunti dalla relazione del Consiglio di amministrazione per il 1980, sono state eseguite 525 verifiche di cassa (874 nel 1979), 360 verifiche delle percezioni (470 nel 1979), 725 verifiche di gestione (676 nel 1979); sono state rilevate mancate ed erronee tassazioni per circa 26.000 casi; nello stesso periodo sono stati riscossi circa 16 miliardi a titolo di supplemento d'imposta.

Nel 1981 non si sono verificati casi di annullamento da parte del Ministro di atti emanati dai dirigenti (articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748), né sono state emanate le direttive generali agli organi centrali e periferici dell'amministrazione a norma dell'articolo 3 del predetto decreto.

Oltre al comitato tecnico per la riforma tributaria e al Consiglio superiore delle finanze, che com'è noto, costituiscono da anni i comitati di maggior rilievo nell'ambito dell'amministrazione, sono ancora in corso i lavori delle numerose commissioni istituite nel 1980 (1) per l'esame di progetti di riforma di singoli "compartimenti" del vasto campo del diritto tributario.

Assume invece rilievo la costituzione di una commissione amministrativa per l'accertamento delle attività degli uffici delle

(1) Per i particolari si veda la relazione della Corte per questo esercizio.

dogane ed imposte indirette in relazione ai fatti fraudolenti di evasione delle imposte di fabbricazione sugli oli minerali. Tenuto conto degli ampi poteri istruttori conferiti alla Commissione, potrebbero anche emergere dalle indagini svolte utili elementi per la soluzione dei problemi organizzativi e procedurali di questo delicato comparto dell'amministrazione finanziaria.

In tema di personale, mentre vanno richiamate le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni sulla necessità di un effettivo coordinamento tra i vari uffici generali che amministrano la materia nonché di una revisione di tutti i ruoli per una migliore distribuzione delle risorse umane tra i vari uffici operativi, va rilevato come dopo l'incremento degli organici disposti nel 1980, la situazione complessiva della dotazione non ha subito variazioni nel corso dell'anno, per cui a fine esercizio risulta assestata sulle 66 mila unità. Nel 1981 sono stati assunti complessivamente 3191 elementi a seguito di 32 concorsi indetti in anni precedenti, mentre sono in espletamento altri concorsi per 4.890 posti.

Con riguardo all'applicazione della normativa speciale per il reclutamento del personale destinato ai centri di servizio (Roma e Milano per ora) e di cui al decreto del Presidente della Repubblica 12 settembre 1980, n. 702, (prova di selezione anche attitudinale articolata in una serie di esami selettivi a risposta sintetica), va rilevato come essa si sia incentrata su questionari predisposti da soggetti estranei alla pubblica amministrazione e quindi con attenuazione di quelle rigorose garanzie che in genere sono richieste per tali procedimenti specie per quanto concerne la tutela della segretezza degli elaborati.

Inoltre riserve vanno formulate con riguardo all'immissione immediata in servizio dei vincitori dei concorsi (sia pure in via provvisoria) prima dell'esame della documentazione sui requisiti richiesti per la nomina all'impiego, e ciò non solo per assicurare le necessarie garanzie che devono tutelare il procedimento, ma anche per evitare l'insorgere di aspettative nei confronti di coloro che vedranno risolvere il rapporto di impiego per mancanza del requisito richiesto dalla legge.

In applicazione dell'ultimo comma dell'articolo 4 della legge n. 312 del 1980, piuttosto consistente è stato il personale (oltre 3.000 unità) della carriera ausiliaria ed esecutiva transitato in quelle superiori (esecutiva e di concetto). Tale inquadramento se da un lato si è rivelato opportuno per riequilibrare il rapporto tra gli impiegati delle varie carriere e qualifiche, può determinare conseguenze negative sul piano della qualificazione professionale e quindi del rendimento. A ciò potrebbe porsi rimedio avviando il personale stesso a corsi di formazione e aggiornamento, principalmente incentrati sulle tecniche amministrative e operative concernenti le attribuzioni proprie delle nuove qualifiche.

Alcune questioni sono tuttora aperte in sede di controllo con riguardo al collocamento delle varie posizioni degli impiegati nei nuovi livelli retributivi, in particolare per quanto concerne la decorrenza economica per coloro che alla data di entrata in vigore della predetta legge n. 312 del 1980 avevano maturato la anzianità per la promozione in base al vecchio ordinamento, e con riguardo alla possibilità o meno di conservazione di assegni temporanei "ad personam".

Le assunzioni temporanee di personale straordinario disposte ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276, hanno raggiunto nell'anno un totale di 10.969 unità (1). Essi sono stati destinati negli uffici periferici dell'amministrazione ove la carenza di personale non consentiva lo smaltimento del notevole accumulo di arretrato che si era formato.

Non ancora sono state ultimate tutte le procedure di esami (iniziate nell'ottobre 1980) relative all'attuazione della legge 29 febbraio 1980, n. 33, che ha previsto, com'è noto, la partecipazione dei giovani assunti con la legge n. 285 del 1977 mediante l'accantonamento in loro favore del 50 per cento dei posti messi a concorso (2).

Nel corso dell'anno sono stati effettuati 16 corsi di formazione e addestramento, perfezionamento ed aggiornamento per circa 2400 impiegati, di cui alcuni svolti nell'ambito degli ispettorati compartimentali.

(1) Così ripartite : 7.612 impiegati straordinari nella carriera esecutiva, 2.878 in quella ausiliaria e 479 operai.

(2) E' prevedibile che nel corso del 1982 saranno ultimate tutte le procedure di esame che hanno interessato le varie qualifiche dei ruoli amministrativi, tecnici e degli operai.

Anche il 1981 non ha visto definita l'iscrizione del residuo personale, un centinaio di unità, delle abolite imposte di consumo nel "quadro speciale ad esaurimento".

La procedura di iscrizione, ormai completata per la quasi totalità (8.230 unità) rimane ancora bloccata per questo esiguo numero di dipendenti nei confronti dei quali esiste una contestazione circa la qualifica rivestita presso le cessate ditte appaltatrici. Va comunque nuovamente sollecitata la definizione di questi rapporti per evitare che lo stato di provvisorietà possa determinare, come rilevato dalla Corte nelle precedenti relazioni, conseguenze pregiudizievoli per l'erario nell'ipotesi di mancanza di requisiti per l'iscrizione nel predetto "quadro speciale" o di eventuale collocazione in qualifiche inferiori all'atto della immissione in servizio.

In materia di assenze del personale per motivi di salute, il fenomeno appare più contenuto rispetto al 1980. Al riguardo va ricordata l'iniziativa assunta dall'amministrazione con l'emanazione della circolare del 9 febbraio 1981, diretta a tutti gli uffici centrali e periferici, nella quale sono state richiamate le osservazioni formulate dalla Corte per una rigorosa osservanza della disciplina concernente la concessione di congedi straordinari e aspettative (1).

(1) Le osservazioni piuttosto numerose, formulate in sede di controllo, ponevano in evidenza fra l'altro anche la non corrispondenza del trattamento economico e la non computabilità dell'anzianità di servizio per il periodo di assenza ingiustificata.

Quanto al lavoro straordinario sono stati confermati per il 1981 i criteri di autorizzazione dell'anno precedente 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 complessivo di 140 ore.

Più ampia, 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, entro il limite individuale di 550 ore annue e complessivo di 385 ore(1).

Le indennità di missione (3) hanno comportato spese per 50 miliardi circa e sono state in gran parte gestite mediante aperture di credito in favore di funzionari delegati.

(1) I contingenti più numerosi sono stati quelli stabiliti per gli uffici periferici delle tasse e imposte indirette (13.569 unità) e degli uffici periferici delle imposte dirette (13.979 unità).

(3) Nella materia si è potuto constatare un'adeguamento dell'azione amministrativa alle osservazioni formulate dalla Corte nel 1980 e di cui si è dato notizia nella precedente relazione (pagina 203). Nel corso dell'anno 9 membri del Comitato tecnico per la riforma tributaria hanno compiuto 193 missioni all'interno per complessivi 297 giorni e con una spesa di 29,4 milioni. La Corte, in sezione di controllo, ha rilevato l'esigenza, pur

Anche nel 1981 è stato corrisposto al personale dell'amministrazione lo speciale assegno di lire 22.000 (articolo 9 della legge 19 luglio 1977, n. 412), che dovrà essere però riassorbito con i successivi passaggi di livello previsti dall'articolo 25 della legge 11 luglio 1980, n. 312 (1).

L'unificazione dei fondi di previdenza in un solo ente e di cui si è fatto cenno nella precedente relazione, se da una parte ha confermato un trattamento preferenziale nei confronti del personale finanziario (2), ha lasciato aperto il problema dei controlli sul nuovo ente che dovrebbe essere invece sottoposto alla disciplina prevista dalla legge 21 marzo 1958, n. 259.

nell'autonomia funzionale riconosciuta dalla legge ai membri del Servizio degli ispettori centrali tributari, di un'autorizzazione preventiva del direttore del servizio per il loro invio in missione, così come peraltro richiesto per la generalità dei dipendenti dello Stato, se non altro per i riflessi di spesa che l'incarico di missione comporta.

(1) In sede di controllo, la Corte ha rilevato l'impossibilità del mantenimento dell'assegno in ipotesi di promozione (come nella specie quella a direttore di divisione ad esaurimento).

E' stato altresì rilevato che l'assegno non fosse dovuto in ipotesi di nuove nomine, come per il personale assunto dopo l'entrata in vigore della predetta l. n. 312 del 1980.

(2) Più volte la Corte ha espresso le proprie riserve sul mantenimento dei fondi di previdenza sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto alle altre categorie di dipendenti statali.

Corpo della Guardia di finanza.

In attuazione della legge 2 dicembre 1980, n. 794 che, com'è noto, ha previsto una spesa straordinaria di 120 miliardi per una serie di interventi rivolti al potenziamento del Corpo da realizzarsi nel periodo 1980-1984, il Ministro delle finanze con proprio decreto del 20 gennaio 1981 ha predisposto un piano operativo che si articola secondo le seguenti linee:

- a) realizzazione di strutture e attrezzature didattiche;
- b) acquisto, locazione di immobili per reparti di istruzione della guardia di finanza; ristrutturazione, ampliamento, completamento e sistemazione di immobili demaniali, sedi di reparti con l'intervento anche del Ministero dei lavori pubblici;
- c) adeguamento e potenziamento del sistema delle telecomunicazioni e di apparati di elaborazione elettronica dei dati;
- d) acquisizione di beni di vestiario, di equipaggiamento e armamento, materiale di casermaggio.

Poiché l'acquisizione dei beni e servizi prevista dal predetto programma (che, com'è noto, comprende anche un graduale consistente incremento degli organici) dovrà realizzarsi nell'arco di un quadriennio, è auspicabile che i tempi tecnici delle procedure non subiscano rallentamenti, tenuto conto che il potenziamento del Corpo persegue l'obiettivo primario di elevare la capacità operativa della guardia di finanza nella lotta all'evasione fiscale.

Il potenziamento del corpo va inoltre accompagnato, come già la Corte ha sottolineato nella precedente relazione, da misure organizzative interne dirette a rafforzare i controlli tributari specie in quei settori che, come si è visto, sono ad alto rischio di evasione (imposte di fabbricazione e IVA) nonché a creare neces

ri coordinamenti tra l'attività della guardia di finanza e quella degli uffici finanziari.

Al 31 dicembre 1981 gli organici del Corpo presentavano la seguente situazione: 17 ufficiali generali, 409 ufficiali superiori, 945 ufficiali, 12.443 sottufficiali e 31.800 fra appuntati e finanziari (1).

Durante l'anno si sono espletati due concorsi per l'ammissione all'accademia della guardia di finanza per 65 posti di allievi ufficiali (decreto ministeriale 2 gennaio 1981) e per 20 posti (decreto ministeriale 9 febbraio 1981) riservato ai sottufficiali.

Sono stati inoltre reclutati, mediante concorso, 100 sottotenenti di complemento ai sensi della legge 30 aprile 1980, n. 149.

Ha trovato definitiva sistemazione la complessa questione, sulla quale la Corte si è ampiamente soffermata nelle precedenti relazioni, relativa al notevole contenzioso in materia di avanzamento degli ufficiali, contenzioso che è stato eliminato a seguito della nuova disciplina contenuta nell'articolo 26 della legge 20 settembre 1980, n. 574 (2).

In tema di disciplina giuridica dell'avanzamento andrebbe eliminato il quorum strutturale di due terzi richiesto per le deliberazioni della omonima Commissione, tenuto conto del numero ristretto (cinque) dei componenti di tale organo e del notevole peso che ha la conoscenza personale degli scrutinandi tra i criteri che devono ispirare le singole valutazioni. Per fronteggiare le

(1) E' noto come la predetta l. n. 794 del 1980 preveda un aumento complessivo di organico nei vari gradi dei sottufficiali di 16.031 unità alla fine del 1985.

In tale prospettiva nel 1981, è stato bandito un concorso a 1.041 posti di vice-brigadiere.

(2) Sulle novità introdotte in materia della citata legge, vedasi la relazione per il 1980, pagina 205, nota n. 54.

esigenze operative del corpo nel corso dell'anno si è provveduto al richiamo in servizio temporaneo di sottufficiali cessati dal servizio per limiti di età, mediante la speciale procedura prevista dalla normativa vigente (1).

Con riguardo all'assegnazione di militari, sollevati di fatto dai compiti di istituto, presso uffici di altre amministrazioni per svolgere mansioni proprie del personale civile dello Stato, si ritiene di dover nuovamente richiamare l'attenzione sulle norme regolamentari vigenti (2) che non consentono alle unità del Corpo di svolgere compiti diversi da quelli istituzionali. Sono in corso accertamenti istruttori, sui quali la Corte si riserva di riferire.

Continuano a registrarsi incertezze nell'applicazione della normativa vigente in materia di equo indennizzo; nel corso dell'anno sono stati perfezionati circa 1.550 provvedimenti concessivi per una spesa complessiva di 3 miliardi.

Per quanto concerne l'organizzazione dei servizi del Comando generale restano ancora valide le considerazioni svolte dalla Corte nelle precedenti relazioni sul ruolo e la struttura dell'ispettorato generale amministrativo per il quale occorrerebbe precisare in via normativa le attribuzioni spettanti al comandante generale.

Mentre risulta completato in sede amministrativa, uno schema di nuovo regolamento, sulla gestione patrimoniale del servizio aereo (3), nessuna iniziativa è stata ancora assunta con riguardo

(1) Art. 47 della l. 31 luglio 1954, n. 599, l. 17 aprile 1957 n. 260, l. 24 aprile 1980 n. 146. Nel 1981 il richiamo ha interessato 200 sottufficiali così suddivisi: 104 marescialli maggiori, 5 marescialli capi, 2 marescialli ordinari, 89 brigadieri e vicebrigadieri.

(2) Art. 4 del regolamento approvato con r.d. 6 novembre 1930, n. 1643.

(3) A fine esercizio la dotazione dei mezzi aerei risulta così costituita: 84 elicotteri, dei quali 74 in linea di volo e 10 in attesa di consegna. La spesa di funzionamento è stata di 4,4 miliardi. Il personale impiegato consta di 162 piloti, 6 osservatori aerei, 170 specialisti, 11 vedette. Per retribuzioni e indennità al personale, l'onere è stato di 4 miliardi.

alla normativa regolamentare sul naviglio (1) (regio decreto 3 giugno 1926, n. 1163) e sull'amministrazione (regio decreto 5 aprile 1943, n. 542).

4. - Beni e servizi strumentali

Nel settore delle opere pubbliche di pertinenza della direzione generale del demanio, l'attività contrattuale non ha dato luogo a problemi di rilievo.

Anche nel 1981 il sistema delle offerte segrete (da confrontarsi con il prezzo base e senza prefissione di alcun limite di aumento e di ribasso) è stato attivato nelle ipotesi in cui, tenuto conto della natura delle opere, è stato ritenuto strettamente necessario. Contenuto è risultato pure il ricorso al sistema di rinnovazione delle gare con offerte in aumento previste dallo articolo 1 della legge 3 luglio 1970, n. 504, nonché dall'articolo 21 della legge 3 gennaio 1978, n. 1.

Com'è noto a seguito del trasferimento alle regioni dei canali demaniali, l'attività contrattuale della direzione generale del demanio è stata limitata, come per il 1980, all'esecuzione di contratti già in corso nonché ai lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria per la conservazione dei beni fino alla loro consegna alle regioni.

Ha avuto pertanto scarsa possibilità di applicazione la particolare disciplina prevista dalla predetta legge n. 1 del 1978 in tema di pareri e procedure contabili.

(1) La consistenza di mezzi navali risulta essere alla predetta data di 75 guardiacoste, 21 guardiacoste litoranei, 147 vedette, 273 unità minori. La spesa di funzionamento è stata di 16,3 miliardi di circa. Il personale impiegato è stato di 4.751 unità con un onere di circa 66 miliardi.

Ai fini del funzionamento dei centri di servizio l'amministrazione si è avvalsa della facoltà (articolo 8 della legge 24 aprile 1980, n. 146) di stipulare i relativi contratti di locazione, nonché i contratti e le convenzioni per l'acquisto dei necessari mezzi tecnici, arredi, attrezzature e servizi anche in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato.

Con riguardo ai tempi di esecuzione dei controlli in qualche caso si è registrato un ritardo determinato o da deficienze progettuali o per sospensioni e proroghe richieste dagli apparatori per particolari necessità.

Notevoli ritardi invece continuano a verificarsi per gli appalti relativi a sedi di uffici e con finanziamenti assicurati da mutui concessi dagli istituti di previdenza (Cassa pensioni dipendenti enti locali). Tali ritardi, come peraltro già sottolineato nella precedente relazione, determinano un aggravio di costi delle opere con la conseguente necessità di richiedere mutui suppletivi all'ente finanziatore (1).

Per quanto riguarda le anticipazioni di prezzo concesse alle ditte appaltatrici nel corso dell'esecuzione di contratti per le opere pubbliche, è stata assicurata l'applicazione dell'articolo 14 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, che fa divieto di procedere alla revisione dei prezzi contrattuali relativamente agli importi anticipati.

L'incidenza degli oneri revisionali è stata molto contenuta per quanto riguarda i contratti a breve termine di esecuzione ,

(1) Delle vicende è stata informata la Procura generale della Corte dei conti.

mentre si è elevata gradualmente, fino a superare in taluni casi lo stesso importo contrattuale, nei contratti la cui esecuzione come si è visto è stata differita nel tempo.

In materia di pagamento di canoni di locazione relativi ad immobili in uso all'amministrazione, la Sezione del controllo della Corte (1) ha dichiarato illegittimi numerosi provvedimenti in quanto l'aumento percentuale annuo del canone previsto dallo articolo 68 della legge 27 luglio 1978, n. 392 (equo canone) era stato calcolato sulla base del canone originario e non già sulla base di quello come precedentemente già rivalutato. In ordine a tutti questi provvedimenti il Governo ha chiesto alla Corte la registrazione con riserva, mentre con riguardo ad analogo fenomeno, le altre amministrazioni dello Stato si sono adeguate alla pronuncia della Corte.

L'amministrazione continua ad utilizzare capitoli generali risalenti ad epoca remota, per cui vanno nuovamente richiamate le considerazioni svolte in passato dalla Corte circa l'esigenza di una disciplina pattizia più puntuale per le forniture che assumono particolare rilievo tecnologico ed economico.

Anche per il 1981 il ricorso all'atto ricognitivo di debito è risultato limitato ad alcuni casi in cui l'Amministrazione per la mancanza di immobili demaniali da destinare a sedi di uffici periferici, ha continuato ad utilizzare locali di proprietà privata.

Anche nel 1981 nessuna utilizzazione si è avuta a carico dello stanziamento di 40 miliardi (capitoli 8202 e 8203), di cui alle speciali autorizzazioni di spesa contenute nella legge finanziaria per il 1980, e destinato all'acquisto e costruzione di

(1) Con pronuncia del 27 marzo 1980 confermata anche da altre successive intervenute nel 1981.

sedi di uffici e alloggi economici per i dipendenti nel settore delle dogane e imposte indirette.

5. - Attività istituzionale

Anche se obiettive difficoltà ancora non consentono all'amministrazione di poter assumere in proprio la gestione dell'anagrafe tributaria, per cui si è reso necessario nel 1981 ricorrere ad un'ulteriore proroga della convenzione stipulata con la SOGEI, (1) la Corte ritiene di dover nuovamente sottolineare come sia pure in prospettiva tale obiettivo dovrebbe essere confermato nella considerazione delle implicazioni istituzionali che si connettono all'affidamento di compiti così delicati a soggetti esterni (2).

Continuano ad essere consistenti gli oneri (13 miliardi circa rispetto ai 19,8 miliardi del 1980 e ai 6,2 del 1979) per i servizi commessi al Consorzio nazionale tra gli esattori delle imposte dirette concernenti, come di consueto, le rilevazioni statistiche dei dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi, la elaborazione dei dati relativi alla formazione e riassunzione dei ruoli,

(1) La convenzione con la SOGEI è stata prorogata in data 13 agosto 1981 per un ulteriore periodo di venti mesi. Gli oneri di tale servizio ammontano al 31 dicembre 1981 a 46,2 miliardi circa.

(2) In sede di discussione sul disegno di legge concernente "norme per l'ampliamento e la integrazione del sistema informativo del Ministero delle finanze" (Commissione finanze e tesoro del Senato 16 luglio 1981) il rappresentante del Governo ha avvertito che sull'argomento "l'alternativa è tuttora fra l'ipotesi di continuare definitivamente con il ricorso all'esterno e quella di assorbire i nuovi servizi nell'amministrazione: a tal fine - ha sottolineato - non mancherebbero nell'ambito dell'amministrazione delle finanze numerosi funzionari seriamente preparati".

nonchè altri lavori meccanografici (1).

Al riguardo vanno nuovamente richiamate le considerazioni svolte in passato dalla Corte circa il consolidamento di una tendenza ad una sostanziale abdicazione a quelli che sono compiti propri dell'amministrazione finanziaria.

Inoltre, su un piano più generale attinente alla disciplina introdotta negli istituti della riscossione, non ancora si è pervenuti a realizzare l'obiettivo, che pur si era posto la riforma tributaria (2), di superare il vetusto sistema degli appalti esattoriali.

Infatti a fronte di un notevole ridimensionamento della funzione propria delle esattorie, resta sempre piuttosto rilevante l'onere dello Stato, peraltro destinato a crescere per meccanismi di indicizzazione, onere che per il 1981 è stato di 22,6 miliardi.

In sostanza l'integrazione d'aggio che nel vecchio ordinamento costituiva il mezzo necessario ad assicurare la riscossione anche in quelle zone del Paese a scarso gettito tributario, è diventato (3)

(1) I rapporti tra Consorzio nazionale esattori e ministero delle finanze continuano ad essere regolati dalla convenzione approvata con decreto ministeriale del 27 dicembre 1974.

(2) Art. 10 della l. 9 ottobre 1971, n. 825.

(3) La disciplina relativa alla concessione dell'integrazione d'aggio agli esattori, prevista dall'originario decreto delegato (artt. 30 e 32 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603), ed ancorata al con-

una forma di finanziamento di un apparato di scarsa utilità all'attuale sistema della riscossione e per il quale ancora non si trovano concrete soluzioni.

Gli oneri per provvigioni corrisposte alle aziende di credito per le operazioni relative al pagamento della IRPEF, IVA ed ILOR, sono stati per il 1981 di 39 miliardi (36 miliardi nel 1980).

Il pagamento dei predetti tributi, come più volte rilevato dalla Corte, potrebbe essere effettuato anziché tramite le aziende di credito, mediante il servizio dei conti correnti postali con l'effetto di creare provvista, sia pure di breve periodo, per le esigenze della Cassa depositi e prestiti e per la stessa tesoreria statale; va qui aggiunto che non sembrano a tali fini insuperabili le generiche "difficoltà di ordine tecnico-organizzativo" rappresentate dall'am-

fronto tra gli aggi spettanti all'esattore in ciascuno degli anni dal 1975 al 1978 e l'ammontare degli aggi attribuiti allo stesso esattore nell'anno 1973, è stata perfezionata con il d.P.R. 23 dicembre 1977, n.954, il cui precipuo scopo è stato quello di assicurare all'esattore una remunerazione complessiva pari alla media annuale degli aggi dello stesso esattore percepiti nel triennio 1974-1976, maggiorati in base all'incremento medio nazionale degli aggi stessi (artt. 1 e 2); in secondo luogo il citato testo normativo ha introdotto la possibilità per gli esattori di optare, in luogo dell'integrazione d'aggio, per una indennità annua sostitutiva in misura sufficiente ad assicurare, almeno, il rimborso delle spese di gestione ed una remunerazione minima (artt. 3 e 4).

ministrazione e il rifiuto opposto da parte dell'amministrazione postale(1). Il problema infatti andrebbe affrontato non solo sotto il profilo organizzativo, ma principalmente in relazione ai concreti vantaggi che ne potrebbe trarre la gestione di tesoreria.

Con riguardo alla materia dei rimborsi di imposta, va nuovamente richiamata l'attenzione nel settore dell'IVA per il quale l'esigenza di accelerare i tempi di erogazione deve comunque consigliarsi con un sistema capace di offrire idonee garanzie contro possibilità di frodi (2). per le quali, com'è noto, sono in corso numerose istruttorie anche da parte della Procura generale della Corte.

Poichè è stato accertato che in molti casi la frode è stata consumata anche mediante la produzione di falsa documentazione, sembrerebbe opportuno porre allo studio la possibilità di un'eventuale utilizzazione dell'anagrafe tributaria, nonché l'acquisizione da parte degli uffici di "dichiarazioni responsabili" appositamente formalizzate - anche ai fini penali, rilasciate dagli operatori economici o loro rappresentanti.

Per quanto concerne i rimborsi dell'IRPEF, IRPEG ed ILOR, l'onere sostenuto nel 1981 a carico dei capitoli 4769 e 4762 è stato di 201,6 miliardi (498,7 miliardi nel 1980) di cui ben 28 miliardi per interessi. Secondo dati acquisiti presso l'amministrazione sono stati finora effettuati rimborsi riferibili agli anni dal 1974 al 1977 e parte del 1978 per complessivi 9 milioni circa di partite.

(1) La Corte già nella precedente relazione aveva auspicato che l'argomento venisse approfondito dalle tre amministrazioni interessate: tesoro, finanze e poste.

(2) Secondo il citato rapporto del Servizio centrale degli ispettori tributari "nei rimborsi è apparsa privilegiata la celerità a danno di una qualsiasi indagine sulla legittimità. Inoltre per le false fatturazioni manca una idonea iniziativa per affrontare il fenomeno".

Dall'esame dei rendiconti amministrativi concernenti i rimborsi per imposte di fabbricazione continua a rilevarsi il considerevole divario di tempo intercorrente fra la domanda di rimborso e gli atti disponenti il pagamento con le già segnalate incidenze negative sull'attività degli operatori economici. Sarebbe pertanto auspicabile uno snellimento delle relative procedure anche per contenere gli oneri per interessi che gravano sull'erario.

Come per gli esercizi precedenti anche nel 1981 è proseguita 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. Nel corso dell'anno sono pervenute alla Corte 1.458.000 partite per 209 miliardi, di cui circa 284 per interessi.

L'attività negoziale svolta dall'amministrazione demaniale ha dato luogo ad entrate per circa 3,8 miliardi (1,2 miliardi nel 1980) riferibili a 9 vendite immobiliari, 10 concessioni e 2 transazioni.

Sono altresì proseguite le operazioni concernenti il perfezionamento dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni del complesso demaniale dei canali di irrigazione.

In tema di amministrazione dei beni demaniali e patrimoniali, la Corte nella precedente relazione ritenne di dover richiamare la attenzione sull'esigenza di una maggiore vigilanza sull'effettiva permanenza di validi motivi che giustificino la consegna in uso di beni immobili alle amministrazioni dello Stato (1) e ciò essenzialmente al fine di rendere produttiva per lo Stato la

(1) Ai sensi dell'art. 18 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827.

parte dei beni riconosciuta esuberante e non pertinente al bisogno del servizio statale. Nel corso del 1981 l'Amministrazione ha assunto l'iniziativa di procedere ad accertamenti all'uopo incaricando le Intendenze di finanza; da notizie pervenute alla Corte si è potuto rilevare una certa riluttanza da parte di alcune amministrazioni, specie di quella militare, a rilasciare i beni inutilizzati.

Con riguardo poi alla concessione in uso dei beni immobili a privati, va richiamata la necessità, ai fini di una maggiore redditività della gestione, di quantificare i relativi canoni secondo il criterio del valore locativo del bene - eliminando quelle posizioni di privilegio che si costituiscono mediante la determinazione di "canoni simbolici".

Per i canoni degli alloggi demaniali, di cui pure si era auspicato un adeguamento, va segnalato che la materia risulta ora disciplinata dalla legge 1 dicembre 1981, n. 692 (1) che pur non recependo la normativa vigente per le locazioni private, ha introdotto un ragionevole meccanismo di adeguamento quando trattasi di alloggi destinati al personale dipendente (2).

Gli interventi dell'amministrazione finanziaria in favore delle regioni ed enti locali hanno comportato oneri per 232 miliardi (capitolo 1983) per le camere di commercio (3), di 85,2

(1) Di conversione del d.l. 2 ottobre 1981 n. 546.

(2) L'art. 16 della predetta legge ha infatti stabilito che i canoni sono aumentati dal 30 luglio 1978 per ciascun anno e sulla base del canone annuo precedente, in ragione del 15% degli importi corrisposti o da corrispondersi al 29 luglio 1978.

(3) Per devoluzioni di somme in sostituzione delle abolite imposte e sovrimposte camerali.

miliardi (capitolo 1987) per le regioni ad autonomia ordinaria (1), di 888,4 miliardi (capitolo 1980) per le regioni Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e le province autonome di Trento e Bolzano (2), nonché di 20,7 miliardi (capitoli 1984 e 1988) per le aziende di soggiorno, cura e turismo (3).

L'attività dell'apposita commissione incaricata della definizione dei rapporti contrattuali fra Comuni ed ex appaltatori del servizio di riscossione delle abolite imposte di consumo (articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 16 ottobre 1972, n. 649) svolta nel 1981 si è tradotta nella emissione di 557 decreti ministeriali di liquidazione in favore delle ditte interessate per circa 75,8 milioni, mentre sono stati riconosciuti ai Comuni crediti per complessivi 2 milioni.

Pertanto, nell'intero periodo che intercorre tra la data di abolizione dell'imposta di consumo (1° gennaio 1973) e il 31 dicembre 1981, a titolo di definizione dei rapporti contrattuali, sono state anticipate dallo Stato agli ex appaltatori, per conto degli enti locali, circa 12 miliardi e sono stati riconosciuti a favore dei Comuni crediti per circa 158 milioni.

Nel corso dell'anno si è provveduto, per la prima volta, a dare applicazione alla legge 26 luglio 1975, n. 386, che approva l'accordo italo-svizzero, stipulato nell'ottobre 1974, per armonizzare i rapporti finanziari originati dalla peculiare situazione di

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

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

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

lavoratori italiani con residenza nei comuni di confine (frontalieri) i quali, svolgendo attività di lavoro dipendente in Svizzera, percepiscono redditi soggetti ad imposizione presso quello Stato. Di qui il riconoscimento della necessità che i cantoni interessati corrispondano, ai comuni italiani di confine, adeguati fondi nel quadro di una operazione finanziaria definita, appunto, di "compensazione" che trova la sua ragione giustificatrice nelle spese per opere e servizi che gli enti locali interessati sostengono a causa dei loro residenti che lavorano come frontalieri (case economiche, trasporti). Con decreto ministeriale del 23 giugno 1981, l'Amministrazione finanziaria, di concerto con quella del tesoro, ha fissato i criteri di ripartizione dei fondi tra le regioni: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, la provincia autonoma di Bolzano ed enti locali minori (Comuni e comunità montane).

La somma complessivamente incamerata e devoluta ai predetti enti è stata di 28,5 miliardi.

Capitolo XI

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

1. - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

Per la prima volta a decorrere dall'esercizio 1974 (allorquando si registrò un avanzo di gestione per 0,5 miliardi) la gestione si chiude con 142 milioni di avanzo segnando una inversione, peraltro apparente, di tendenza dopo alcuni anni di saldo negativo (1). Tale avanzo, infatti, è da collegare all'accertamento di economie nei residui passivi attinanti ai precedenti esercizi finanziari (2).

Le entrate (3), con un ammontare di 1.125,166 miliardi (969,8 nel 1980) e le spese, pari a 1.124,924 miliardi (1.000,1 nel 1980) hanno registrato, rispettivamente, incrementi del 16 e del 12,4 per cento, inferiori a quelli riscontrati negli scorsi

(1) Il disavanzo finanziario era stato di 30,3 miliardi nel 1980, di 61,2 miliardi nel 1979 e di 49,2 miliardi nel 1978.

(2) Nel 1980 sono state realizzate economie sul cap. 181, relativo al pagamento di stipendi al personale, per complessivi 4,8 miliardi.

(3) I dati esposti non comprendono la gestione speciale del dopolavoro.

L'attività prevalente è stata riscontrata nel settore del tabacco che ha determinato circa l'85% del movimento globale. Da una previsione sia di entrata che di spesa per complessive lire 1.010.831.700.000 si è pervenuti ad una previsione definitiva di £.1.186.114.614.000 a causa delle variazioni conseguenti alla l.652 del 20 novembre 1981, recante l'assestamento del bilancio, ed alla l. n.30 del 29 gennaio 1982.

Sono stati inoltre effettuati due prelievi dal fondo di riserva per le spese impreviste per 420 milioni con d.P.R. n.375 del 28 maggio 1981 e per 4,4 miliardi con d.P.R. 10 dicembre 1981, n. 1125.

esercizi (1).

L'entrata è stata influenzata per la parte corrente, da una politica tariffaria (2) che ha inciso positivamente sia nell'ambito aziendale che nella sfera fiscale (3).

L'amministrazione ha fruito di quattro sovvenzioni straordinarie del tesoro per complessivi 49,7 miliardi (4) oc-

(1) L'incremento delle entrate rispetto agli esercizi precedenti era stato pari al 28,3% nel 1980 ed al 18,7% nel 1979, l'aumento delle spese era stato del 22,4% nel 1980 e del 19,1% nel 1979.

(2) Nel corso del 1981 sono stati attuati due aumenti tariffari.

Con d.m. 04/39522 del 30 settembre, i prodotti esteri più venduti sono stati aumentati di L. 200 il pacchetto, mentre i tabacchi lavorati nazionali hanno avuto aumenti del seguente ordine: L. 100 per le marche più rappresentative (compresa la M.S.), L. 50 per i prodotti relativi alla fascia di prezzo più bassa, L. 150 e L. 200 per la produzione di lusso.

Il secondo aumento di L. 100 il pacchetto per i prodotti esteri e nazionali più rappresentativi e di L. 50 il pacchetto per le fasce di produzione più modeste è stato disposto con il d.m. 04/44756 del 30 dicembre 1981 (la correlativa entrata fiscale netta è stimata per il 1982 in L. 350 miliardi).

(3)

ANDAMENTO DELLE ENTRATE NEGLI ULTIMI QUATTRO ESERCIZI

Anno	Erario	Amministrazione	Totale	Aggio	Totale
1978	1.914,2	498,9	2.413,1	209,8	2.622,9
1979	2.224,6	583,6	2.802,2	244,2	3.052,4
1980	2.579,5	687,2	3.266,7	284,1	3.550,8
1981	3.156,0	899,7	4.055,7	351,5	4.407,2

(miliardi in lire)

(4) L. 11.320.000.000 (legge 22 dicembre 1980, n. 873 - per miglioramenti economici al personale), L. 22.114.108.000 (legge 31 luglio 1975, n. 364 per indennità integrativa speciale e aggiunta di famiglia); L. 3.800.000.000 (d.P.R. n. 338 del 3 aprile 1981 - per in-

corsi per il finanziamento di oneri per il personale.

Per quanto attiene al profilo della spesa si pongono in evidenza oneri di parte corrente per 1.079,5 miliardi e spese in conto capitale per 45,3 miliardi. (1).

I costi per il personale - dell'ordine di 237,3 miliardi -, con una lievitazione percentuale del 30,2 per cento a fronte dell'esercizio precedente (18,5 per cento nel 1980 rispetto al 1979) - hanno assorbito il 21,9 per cento del totale delle spese imputabili al titolo primo (nel 1980 l'incremento era stato del 18,7 per cento).

L'incremento del 15,3 per cento (nel 1980 l'incremento era stato del 15 per cento) delle spese di acquisto di beni e servizi per complessivi 833 miliardi, corrispondenti al 75,3 per cento della spesa corrente (72,4 per cento nel 1980) trova giustificazione nella crescente quotazione del dollaro, che si è ripercossa sui costi per l'approvvigionamento all'estero della materia prima (2), e nell'aumento delle spese per l'acquisizione di beni e servizi sul mercato nazionale.

L'andamento della produzione dei tabacchi ha dimostrato qualche difficoltà registrando una flessione dell'1,2 per cento (3), ma occorre non trascurare che il dato risente del fermo, durato

dennità di rischio e insalubrità); L. 12.504.075.000 (legge 652 del 20 novembre 1981 - per l'attuazione del d.l. 6 giugno 1981, n. 283, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 1981, n. 432).

L'incameramento delle suddette sovvenzioni ha richiesto l'istituzione dei seguenti capitoli di entrata: 170 - 172 - 173 - 174.

(1) Tenuto conto del rimborso prestiti (770 milioni).

(2) Per l'acquisto di tabacchi greggi di provenienza estera sono stati effettuati pagamenti per 129,3 miliardi.

(3) I volumi di produzione sono calati in percentuale da + 6,2 per cento del 1980 (74,6 milioni di Kg.) rispetto al 1979 (70,3 milioni di Kg.) a - 1,2 per cento del 1981 rispetto al 1980 (73,7 milioni di Kg.).

alcuni mesi, della manifattura tabacchi di Napoli danneggiata dal terremoto che ha interessato la zona nel novembre 1980 (1).

Il settore commerciale ha invece risposto soddisfacentemente superando del 2,2 per cento l'indice di vendite raggiunto lo scorso anno ed ha confermato la linea di tendenza, già verificata nel 1980, ad un aumento della domanda di prodotti nazionali e ad una contemporanea riduzione dei volumi di vendita dei tabacchi esteri prodotti su licenza. A ciò si aggiunge una modesta ripresa delle vendite dei lavorati esteri, che assorbono il 28 per cento del mercato, conservando la posizione del 1979 (2).

Con riferimento all'esigenza puntualizzata lo scorso anno (3) - di colmare talune carenze in materia di programmazione

(1) Il fermo della manifattura tabacchi di Napoli ha provocato il calo della produzione a Kg. 761.175 a fronte dei Kg. 3.278.028 prodotti nel 1980.

(2) Le vendite dei tabacchi lavorati, nazionali ed esteri, negli ultimi anni, risultano dal prospetto che segue:

Tabac. vend. in kg.	1978	1979	1980	1981..
Nazionali	61.445.523	60.132.663 (-2,14%)	62.304.281 (+3,61%)	64.714.041 (+3,87%)
Prodotti su licenza	6.733.243	10.351.536 (+53,73%)	10.027.281 (-3,13%)	9.469.167 (-5,56%)
Importati	22.849.969	28.430.746 (+24,42%)	28.416.626 (-0,05%)	28.781.356 (+1,28%)
TOTALE	91.028.735	98.914.945 (+8,66%)	100.748.188 (+1,87%)	102.964.565 (+2,20%)

(3) Cfr. volume II, pag. 218, della relazione della Corte dei conti per l'esercizio finanziario 1980.

e controllo della gestione, va segnalato che l'Amministrazione, dopo aver introdotto il "budget" economico, da utilizzare quale strumento permanente di gestione e di controllo sia al centro che presso gli organi produttivi e commerciali, sta altresì avviando un piano triennale di sviluppo dell'attività aziendale.

Presso tutti gli opifici vengono attualmente eseguiti sistematicamente, in via consuntiva, controlli di produttività e di contenimento dei costi diretti di produzione e, affinché tali interventi possano in futuro contribuire con maggiore efficacia al buon andamento dell'attività aziendale, è in corso presso l'amministrazione lo studio per la progettazione e la realizzazione del controllo preventivo interno per i principali indicatori di produttività, al fine di assicurare una sufficiente disponibilità di risorse e la loro efficace utilizzazione.

La Corte ha corrispondentemente avviato la verifica dell'attuazione dei programmi e dell'efficienza ed economicità della gestione anche in relazione alle unità di lavoro impiegate nei cicli produttivi ed al livello di produzione per addetto.

Nel settore della produzione dei tabacchi è stato possibile verificare, in sede di controllo, un aumento dell'indice di produttività, passato dalla media individuale di Kg. 6.680 per addetto nel 1979 a quella di Kg. 7.362 nel 1981, pur con l'incidenza della forza lavoro, ridotta a 10.013 unità nel 1981, a fronte delle 10.519 impegnate nel 1979 (1).

(1) L'andamento della produzione 1979-1981 si riassume in compless

La Corte per il triennio 1979-1981, ha acquisito infatti dati indicatori di efficienza ed economicità inerenti al costo complessivo del personale (dati assoluti e comparati), al costo per unità di personale, impiegato ed ex operai, riferito alla forza media trimestrale (dati assoluti e comparati), alla dinamica del costo per unità di personale distintamente per impiegati ed operai; per il periodo 1976-1981, inoltre, sono stati acquisiti ulteriori dati, assoluti e comparati, relativi alle ore annue lavorate, in media, da un operaio, al costo medio dell'ora lavorata nonché al costo del personale per unità (Kg.) di prodotto per l'Azienda tabacchi.

Pare, peraltro, che la soppressione del monopolio commerciale, avendo comportato una crescente presenza nel mercato italiano dei prodotti esteri abbia influenzato la sfera produttiva, atteso che il mercato della produzione nazionale ha registrato, dal 1980 ad oggi, un calo dall'81 al 62 per cento,

so come segue:

	prodotto (Q.li)	forza media	prod. per addetto
1979	70.300	10.519	6.680
1980	74.600	10.290	7.254
1981	73.700	10.013	7.362

La produzione annua per addetto nelle Manifatture tabacchi riferito all'ultimo quinquennio, si delinea come appresso:

PRODUZIONE ANNUA PER ADDETTO
NELLE MANIFATTURE TABACCHI

Anno 1977	Kg.	7.669
- 1978	-	6.752
- 1979	-	6.680
- 1980	-	7.254
- 1981	-	7.362

con punte minime raggiunte nel 1979.

La situazione potrebbe ulteriormente aggravarsi al momento dell'attuazione delle direttive CEE n. 77/805 e 79/32, cui l'Italia avrebbe dovuto allinearsi, rispettivamente, sin dal 1° luglio 1978 e dal 1° gennaio 1980 (1). L'eventuale restringimento del ventaglio dei prezzi dei tabacchi lavorati potrebbe procurare un affievolimento della produzione con probabili ripercussioni sul piano occupazionale.

Il netto incremento del volume delle esportazioni, pur nella modesta incidenza che queste registrano (2,3 per cento) rispetto alla produzione totale, non appare, però, la soluzione idonea a far fronte ad eventuali difficoltà future (2).

(1) Cfr. Libro bianco, diffuso dal Ministero delle Finanze nel 1981, pag. 68.

(2) L'andamento delle esportazioni, nel 1981, ha evidenziato un aumento globale del 18,5% a quantità e del 34% a valore, rispetto all'anno precedente:

	1980		1981	
	Kg.	Lit.	Kg.	Lit.
	1.069.187	8.862.203.300	1.267.951	11.882.971.645

Le risultanze analitiche con i quantitativi delle singole correnti delle vendite all'estero risultano come segue:

	1981	1980	Differenze
	Kg.	Kg.	%
- Esportazioni	717.233	544.659	+ 31,6
- Duty free shop	59.074.	46.555	+ 26,8
- Provviste di bordo	278.568	278.457	—
- Rappresentanze diplom. e FAO/NATO	213.076	199.516	+ 6,7
	1.267.951	1.069.186	+ 18,5

Ciò posto, ove si tenga nel debito conto che il miglioramento della produzione nazionale potrebbe agevolare l'acquisto di nuovi mercati ed il consolidamento di quelli esistenti, potrebbe rivelarsi utile, in un Paese in cui la tabacchicoltura assume particolare rilievo nel settore agricolo (1), intensificare i rapporti, adeguatamente coordinandoli, tra l'Azienda tabacchi, il Ministero dell'agricoltura e foreste, l'A.I.M.A. e le regioni maggiormente interessate alla produzione del tabacco.

Con decreto del 3 febbraio 1982 il Ministro delle finanze ha emanato le norme di attuazione della legge 724 del 1975 disciplinando la istituzione ed il funzionamento dei depositi per la distribuzione all'ingrosso dei tabacchi lavorati provenienti dai Paesi della comunità europea; il provvedimento rappresenta un ulteriore passo verso l'adeguamento alle norme comunitarie del sistema distributivo dei tabacchi, nel quale sono ora potenzialmente inseriti anche operatori stranieri dei Paesi membri delle comunità europee (2).

Quanto all'azienda sali assai modesta è la gestione con riferimento al complesso dell'attività dell'Amministrazione.

(1) Lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e foreste ha previsto per il 1981, sul capitolo 7446, uno stanziamento di competenza di 24, miliardi (L. 75, miliardi in termini di cassa) per il concorso sui mutui integrativi da contrarre, tra l'altro, per la costruzione, l'ampliamento e l'ammodernamento di impianti e relative attrezzature per la lotta antiparasitaria, per la raccolta, la manipolazione, il condizionamento in colli e la conservazione del tabacco greggio allo stato secco, promossi da enti di sviluppo, da cooperative di coltivatori di tabacco e da loro consorzi.

(2) L'art. 1 della l. 10 ottobre 1975, n. 724 nel liberalizzare il mercato italiano nel settore dei tabacchi lavorati provenienti dai Paesi delle comunità economiche europee, ha ammesso - tra l'altro - l'istituzione di depositi di distribuzione all'ingrosso diversi da quelli dell'amministrazione dei monopoli.

La produzione complessiva è aumentata rispetto allo scorso anno (1) mentre l'andamento delle vendite ha mostrato un decremento dell'1,62 per cento. Da non sottovalutare, al riguardo, la presenza di un'efficiente concorrenza privata sorretta da articolate diversificazioni dei punti di vendita e da efficaci azioni promozionali.

Peraltro, le entrate, passate da 31 a 42,6 miliardi, sono aumentate rispetto al 1980 del 37,5 per cento, per effetto delle variazioni tariffarie intervenute nel corso dell'anno passato.

Si riscontrano anche in questo settore esigenze di una migliore utilizzazione delle attrezzature produttive.

Passando a trattare della struttura del bilancio si richiamano le notazioni più volte sottolineate dalla Corte alle quali qui può aggiungersi che l'attuale impostazione non risponde alle esigenze gestionali di una impresa produttrice di beni che, avendo cessato di operare in regime di monopolio, è tenuta ad adeguarsi alla logica di mercato.

Tale essendo, ora, la situazione dell'Amministrazione dei monopoli potrebbe essere utile la formazione di un bilancio previsionale finanziario che sia la risultante di un budget economico, dal

(1) La produzione complessiva dei sali ha raggiunto il livello di quintali 9.635.900 contro una produzione, nel 1980, di quintali 8.049.774 con un incremento del 19,70%.

quale vengano in evidenza i costi speciali ed i costi generali di produzione e commerciali.

La conseguente attuazione di un più penetrante controllo sui risultati gestionali ripropone l'esigenza di impostare i dati di bilancio secondo criteri di maggiore analiticità, che ne consentano, tra l'altro, una più agevole lettura.

Detto questo sul piano generale, si ribadisce, per quanto attiene all'entrata, la necessità di disaggregare il capitolo 101, nel quale confluiscono quasi tutti i proventi dell'attività istituzionale.

La necessità, inoltre, di mettere in evidenza separatamente i proventi fissi e variabili ricavati dalla distribuzione in Italia dei prodotti esteri, porterebbe all'imputazione degli anzidetti proventi al capitolo 104 di entrata, che identifica una partita di giro posta in correlazione con il capitolo 195 di spesa di importo equivalente. La "vendita" dei prodotti esteri, infatti, ingloba una serie di oneri complementari a carico della Amministrazione che dovrebbero impinguare il menzionato capitolo con gli importi degli effettivi ricavi dalla vendita di tabacchi lavorati di provenienza comunitaria.

Sul piano della spesa si segnala preliminarmente che la scarsa analiticità non consente di quantificare distintamente oneri di natura e significato diversi gravanti sui capitoli nn. 191, 228 e 275 (1).

(1) Sul capitolo 191 gravano gli oneri per l'acquisto di tabacchi grezzi e lavorati, le spese di rigenerazione dei residui del tabacco, nonché le spese per il funzionamento delle agenzie all'estero incaricate degli acquisti di tabacchi grezzi.

Sul capitolo 228 gravano le spese per acquisti di materiali e servizi occorrenti per la raccolta, la lavorazione ed il condi-

Scarsamente rappresentativo delle specifiche destinazioni, infine, appare lo stanziamento sui capitoli di spesa 104, 107 e 110 (allocati nella rubrica relativa ai servizi generali) della totalità dei fondi da impiegare, rispettivamente, per la corrispondenza del compenso per il lavoro straordinario e dei premi per il rendimento industriale ai dipendenti dell'Amministrazione. Le spese a carico dei capitoli in discorso riguardano, infatti, non soltanto il personale addetto agli uffici della direzione generale, bensì anche quello in servizio presso gli uffici periferici (1).

2. - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi - Si avvertiva da tempo l'esigenza di riorganizzare i servizi, sia centrali, sia periferici, sulla base di moduli organizzativi in armonia con le modifiche intervenute negli ultimi tempi nella legislazione che regola lo svolgimento dell'attività istituzionale. In particolare andava rivista la struttura dirigenziale, ancorata ad un modello di tipo primordiale costruito intorno alla figura del direttore generale.

zionamento dei sali destinati al consumo, nonché le spese per nolo, manutenzione e funzionamento macchine e automezzi.

Sul capitolo 275 gravano le spese per il funzionamento degli Ispettorati, dei depositi, delle sezioni e dei magazzini di vendita, nonché le spese per nolo, manutenzione e funzionamento di macchine e automezzi.

(1) Per altro verso, è da sottolineare che dovrebbe rimanere salva la competenza dell'Amministrazione a liquidare direttamente gli emolumenti al personale dipendente tramite ruoli di spesa emessi dalla Direzione generale ai sensi dell'art. 128 della l. n. 312 del 1980.

Tali esigenze sono state colte dal provvedimento (1) del Ministro delle Finanze, con il quale è stata disposta la riorganizzazione funzionale dell'amministrazione mediante il decentramento alle direzioni centrali di competenza già rientranti nella sfera di attribuzioni del direttore generale.

L'organizzazione periferica del settore commerciale non ha subito sostanziali revisioni nel corso del 1981 (2).

Un'importante innovazione, che avrebbe consentito all'Amministrazione, per effetto dell'articolo 7 della legge 23 luglio 1980, n. 384, di aggiornare significativamente l'attuale sistema distributivo a decorrere dal 1° gennaio 1982, con l'assunzione a proprio carico delle spese di trasporto fino alle rivendite dei prodotti da essa commerciati, ha subito una battuta d'arresto con la legge 1° dicembre 1981, n. 692, la quale, all'articolo 7 ter, ha sostanzialmente rinviato l'introduzione del nuovo modello operativo, autorizzando nel contempo la corresponsione ai rivenditori dei generi di monopolio, per i quali non verrà effettuata la consegna presso le rivendite, di una indennità di trasporto da rapportare alle percorrenze ed alle quantità trasportate (3).

(1) d.m. 25 gennaio 1982, n. 08/10858.

(2) La rete di distribuzione e dei relativi canali di vendita si sintetizza nei seguenti dati:

magazzini	n.	629
rivendite	"	61.877
patentini di vendita	"	16.522
distributori automatici	"	6.358

(3) Con d.m. del 18 febbraio 1982 il Ministero delle finanze ha disposto a decorrere dal 1° gennaio 1982 e, comunque, non oltre il

Sui costi del sistema distributivo incidono, comunque, significativamente, quelli relativi al funzionamento dei magazzini di vendita, in appalto a privati, che hanno assorbito nel 1981 33,5 miliardi, pari al 71 per cento della spesa globale sostenuta per il funzionamento dei depositi, dei magazzini, e degli ispettorati.

b) Personale - Le vacanze - nella qualifica di direttore centrale - sono state coperte nel 1982 con la nomina di due dirigenti, rispettivamente preposti alla direzione centrale commerciale ed a quella degli affari generali e del personale.

La mancata attivazione dei corsi di formazione dirigenziale non ha tra l'altro permesso di risolvere alcuni problemi degli altri livelli dirigenziali (1).

Nel 1981, infatti, le conseguenti carenze negli organici corrispondenti hanno reso necessario l'affidamento, in via interinale, della direzione di alcuni uffici.

30 giugno 1983, la corresponsione ai rivenditori, per i quali non verrà effettuata la consegna diretta, di un'indennità nella misura di L. 13,38 al chilometro per chilogrammo trasportato.

La misura dell'indennità è prevista nella misura forfettaria di L. 66,50 per chilogrammo per le rivendite ubicate in comuni con popolazione da 100.000 a 500.000 abitanti e di L. 133,66 nei comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti.

(1) Nel ruolo dei dirigenti amministrativi su un organico di 22 unità esistono cinque vacanze nella qualifica di primo dirigente.

Tali carenze hanno determinato nel corso del 1981 la conferma delle reggenze nei seguenti uffici dirigenziali: ufficio esportazioni, ispettorato compartimentale di Bologna e ispettorato compartimentale di Napoli.

Le nuove vacanze (verificatesi nel corso del 1981) nella direzione compartimentale di Cava dei Tirreni e nel servizio bilancio industriale, costi, programmazione e controlli sono state egualmente colmate in via provvisoria con la temporanea reggenza di dirigenti di pari qualifica.

In ordine al restante personale, il decreto legge 6 giugno 1981, n. 283, convertito in legge 6 agosto 1981, n. 432, ha ridotto da 21.200 a 18.000 unità la dotazione fissata con la legge 312 del 1980. Poiché al 31 dicembre 1981 erano in servizio 16.350 dipendenti rimangono, nonostante la riduzione degli organici, tuttora scoperti 1.650 posti.

La nuova disciplina ha determinato in 3.200 unità il contingente di dipendenti che, per la seconda e terza qualifica era già fissato in 11.600 unità (1).

Con riferimento alle numerose qualifiche funzionali riguardanti il personale dell'amministrazione, appare necessario porre in evidenza che occorrerebbe una più esatta configurazione degli "addetti di mercato", poiché sin dal 1978 alcuni dipendenti svolgono un servizio di particolare utilità nel campo della distribuzione dei prodotti di fabbricazione nazionale (2).

L'Azienda ha pressochè ultimato l'inquadramento provvisorio nelle qualifiche funzionali (legge 312 del 1980); non si è proceduto, invece, alla determinazione definitiva dei profili pro-

(1) Degli 8.400 posti portati in diminuzione alle qualifiche seconda e terza ben 5.300 confluiscono nelle qualifiche comprese fra la quinta e la terza.

(2) Il servizio si è avvalso nel 1981 di 31 dipendenti, suddivisi fra i vari ispettorati compartimentali, ai quali è stato assicurato l'uso dell'autovettura di servizio, il trattamento di missione ed il compenso per il lavoro straordinario.

fessionali, previsti dall'articolo 99 dalla stessa legge e dal decreto legge n. 283 del 1981, quale risulta convertito dalla legge n. 432 del 1981.

L'Amministrazione ha utilizzato 784 dipendenti stagionali sostenendo un onere complessivo di 2,9 miliardi (1).

La corresponsione di trattamenti accessori al personale ha comportato spese per circa 19 miliardi (2).

(1) Una proposta di legge d'iniziativa parlamentare (atto Camera n. 3008) presentata il 2 dicembre 1981 prevede l'assunzione di circa 600 dipendenti stagionali occupati presso le aziende dei monopoli di Stato in analogia a quanto disposto a suo tempo con la legge 26 marzo 1975, n. 90.

(2) Il trattamento economico accessorio, proprio di tutto il personale (compreso quello con qualifica dirigenziale) dell'amministrazione dei monopoli, è costituito dal premio per l'incremento del rendimento industriale, disciplinato dalle leggi 3 luglio 1970, n. 483, 8 agosto 1977, n. 556 e 11 luglio 1980, n. 312 (capitolo 110).

I compensi a carattere non generale - dalla percezione dei quali sono esclusi i dirigenti - sono i seguenti: indennità meccanografica (art. 15 della l. 27 maggio 1959, n. 324 - cap. 106); soprassoldo per le funzioni di pagatore del personale di lavoro (art. 204 d.m. 5 luglio 1928 - cap. 107); indennità ai centralinisti ciechi (legge 3 giugno 1971, n. 397 - cap. 107); indennità malarica (art. 204 d.m. 5 luglio 1928 - cap. 107); indennità al personale che presta servizio in due turni giornalieri di lavoro presso opifici o stabilimenti (d.P.R. 11 maggio 1976, n. 271, art. 3 - cap. 107); indennità al personale che presta servizio presso opifici o stabilimenti nei quali si effettuano lavori a ciclo continuo ripartito in turni giornalieri (art. 4 d.P.R. 11 maggio 1976, n. 271 - cap. 107); indennità al personale che presta servizio nei depositi, magazzini, opifici, stabilimenti di lavorazione e di commercializzazione dell'amministrazione dei monopoli di Stato, ove si opera a diretto contatto con i tabacchi o i sali (art. 6 d.P.R. 11 maggio 1976, n. 271 - cap. 107); indennità di rischio o insalubrità (d.P.R. 3 aprile 1981, n. 338).

Alcune categorie di personale fruiscono di particolari vantaggi connessi alla peculiarità delle mansioni svolte in seno all'amministrazione: si tratta di quella parte dei dipendenti che, in applicazione di norme speciali, dispone a titolo gratuito di alloggi di servizio (1), mentre altro personale fruisce di alloggi dell'amministrazione pur in assenza di una norma che autorizzi tale impiego del patrimonio aziendale. Di questa situazione la Corte si è occupata nella precedente relazione e si richiamano, qui, le considerazioni allora svolte (2).

Il personale gode, altresì, di altre forme di assistenza, che si concretano in interventi collegati alla particolare natura dell'attività aziendale (asili nido e scuole materne, mense, trasporti (3)).

(1) Secondo i dati forniti dall'amministrazione hanno fruito di alloggi dell'amministrazione:

- a) - n. 123 dipendenti in servizio (direttori di stabilimento e opificio e agenti di custodia), a titolo gratuito in virtù degli artt. 44, 64 e 76 dell'ordinamento centrale e periferico dell'amministrazione approvato con d.m. 5 luglio 1928;
- b) - n. 14 salariati in servizio presso la salina di Cervia - ex salinari - a titolo gratuito in base al R.D. 2 settembre 1912, n. 1393, richiamato dalla legge 14 luglio 1957, n. 602, art.2;
- c) n. 489 dipendenti verso corresponsione di un canone nella misura provvisoriamente ridotta del 25% rispetto a quella determinata dall'U.T.E.

(2) Cfr. relazione Corte dei conti 1980, pag. 217. Gli introiti delle concessioni sono stati imputati al capitolo di entrata n. 175 per un importo di 625,8 milioni.

(3) Quella qui prospettata è una forma assistenziale finanziariamente trascurabile, che interessa soltanto il personale impiegato presso le saline, distanti dai centri abitati e non collegati con servizi di linea.

Gli oneri per le mense, (determinati in base alle variazioni percentuali dell'indice ISTAT) (1), sono aumentati di poco più del 10 per cento determinando nel 1981 la spesa di 4,6 miliardi.

Il contributo a carico dello Stato a favore della gestione del dopolavoro è giunto a circa 200 milioni per effetto delle nuove disposizioni (2); la gestione medesima ha registrato un incremento significativo (dai 218.399.978 nel 1980, ai 353.806.847 nel 1981).

Nel programma degli interventi per il miglioramento delle condizioni ambientali di lavoro negli opifici l'amministrazione ha sostenuto spese per 1,2 miliardi (3).

(1) Il contributo capitaro per pasto è stato elevato a L.1.140 a L. 1.270 con d.m. 00/48731 del 28 dicembre 1981.

(2) La legge 1° aprile 1971, n.217 (che ha riorganizzato il dopolavoro dell'A.A.M.S.) dispone all'art.8 l'assegnazione all'ufficio centrale dopolavoro di non meno del 60% dei proventi netti derivanti dalla pubblicità sulle scatole dei fiammiferi. Le somme corrispondenti sono iscritte nello stato di previsione dell'entrata sul cap. "per memoria" n. 1002. La stessa legge stanziava inoltre annualmente i fondi occorrenti per l'assegnazione all'ufficio centrale del dopolavoro di una somma fissa di 15 milioni, oltre un contributo variabile in ragione di L.750 per ogni dipendente risultante iscritto al dopolavoro all'ultimo giorno dell'anno precedente a quello nel quale sono determinati i fondi da stanziare. Gli importi enunciati sono stati elevati, in applicazione dell'art. 8 del d.l. 6 giugno 1981, n. 283, convertito in legge 6 agosto 1981, n. 432, rispettivamente a 120 milioni e a L. 5.950 annui per dipendente.

(3) Alcuni opifici sono stati dotati di controsoffittature fonoassorbenti, di impianti di ventilazione, ecc.

3. - Beni e servizi strumentali

Solo lievi modifiche sono intervenute nel compendio immobiliare in uso all'amministrazione. La spesa complessiva occorsa per la manutenzione è stata di 5,8 miliardi.

Scarso rilievo assume il fenomeno delle locazioni (1). Permane l'aspetto dell'inutilizzo di immobili di non trascurabile valore commerciale, per alcuni dei quali, peraltro, sono in corso trattative per l'alienazione; in altri casi, invece, non sono previste in tempi brevi decisioni che rimettano il patrimonio in questione nel ciclo di una normale funzionalità, atto a recuperare il valore, di uso o commerciale, immobilizzato.

L'uso del sistema informativo ha richiesto nel 1981 mezzi finanziari per 2,5 miliardi (1,9 miliardi nel 1980) con un incremento del 31,5 per cento. Per l'utilizzo delle attrezzature meccanografiche l'Amministrazione si avvale di 231 dipendenti - (2).

(1) Per i canoni di locazione risultano pagate L. 160.117.965, cui vanno aggiunte altre L. 17.553.045 per oneri accessori connessi alla disponibilità degli immobili per un totale di L. 177.651.010.

(2) Il nuovo contingente è stato approvato con d.m. del 7 gennaio 1981. Il sistema informativo si avvale di n. 2 complessi IBM 370+3138-100 collegati in teleprocessing con 15 sistemi /34IBM (42 terminali) e 15 /32IBM. Le principali procedure svolte dall'Amministrazione tramite il sistema informativo si concretano: nella liquidazione delle competenze al personale e nell'amministrazione dello stesso; nelle contabilità di magazzino e delle vendite;

Il contingente degli automezzi in dotazione dell'Amministrazione risulta pari a 257 unità (1).

L'attività contrattuale è stata caratterizzata, in massima parte, dal frequente ricorso alla trattativa privata ed all'esecuzione ad economia. Ciò potrebbe trovare giustificazione nella attività industriale dell'Azienda, che richiede strutture operative più snelle.

Nell'intento di reperire sbocchi all'estero per la produzione nazionale dei tabacchi, l'Azienda ha dato luogo ad una attività promozionale che si è concretata nella realizzazione di programmi pubblicitari. Gli impegni di spesa per la detta finalità sono passati da 1,6 miliardi nel 1979 a 3 miliardi nel 1980, mentre nel 1981 risultano impegni per 2,4 miliardi; in particolare, l'amministrazione ha finanziato, nel Regno Unito, una campagna per il lancio della sigaretta M.S. tramite la ditta Solomon, e una campagna pubblicitaria nei Paesi del medio oriente tramite la Società Publicizk(2).

nella contabilità dell'acquisto di tabacchi in foglia; nel controllo delle scorte; nella programmazione della produzione e della distribuzione.

(1) Si registra un aumento di 27 unità rispetto alla dotazione del 1979. La consistenza a fine esercizio risulta di 230 unità ripartite fra gli uffici centrali e periferici nella misura di 16 e 214 automezzi.

(2) Gli impegni di spesa sono pari a 428 milioni per la campagna nel Regno unito e a 506 milioni per quella nei Paesi del medio oriente.

Il contratto di agenzia con la Società Martini & Rossi, operante sin dal 1978, è stato parzialmente novato con un atto aggiuntivo che ha conferito alla contraente la possibilità di promuovere la vendita di tabacchi lavorati italiani anche nei mercati interni dei Paesi mediorientali, concedendo la possibilità di maggiorare i prezzi di cessione dei tabacchi esportati (1).

Si è confermato il rapporto contrattuale con l'Azienda italiana (A.T.I.) che svolge un'attività di particolare rilievo

(1) Sotto il profilo quantitativo l'intermediazione svolta dall'agente Martini & Rossi S.p.A. di Torino nell'anno 1981 si riassume, per settori, come segue:

PROVVIGIONI LIQUIDATE ALLA MARTINI & ROSSI NELL'ANNO 1981

	ESPORT. E	PROVV. DI	RAPP.	TOTALE	LIRE
	DUTY FREE	BORDO	DIPLOMAT.		
	Kg.	Kg.	Kg.	Kg.	
I TRIMESTRE	55.871,80	66.191,10	10.754,650	132.817,550	109.290.455
II "	73.258,20	56.044,00	12.533,575	141.835,775	134.914.855
III "	77.797,25	88.514,00	11.421,795	177.733,045	157.901.960
IV "	144.931,92	70.843,00	15.538,880	231.313,810	395.583.650
TOTALI	351.859,17	281.592,10	50.248,900	683.700,180	797.690.920

per la fornitura di materiali e servizi occorrenti all'attività di produzione, lavorazione e commercio dei tabacchi (1).

(1) Per maggiori notizie sull'A.T.I. Cfr. relazione 1980, pag. 221 e nota n. 30. Convenzioni con l'A.T.I. sono stipulate ininterrottamente dal 1929: quella attualmente in vigore risale al 18 luglio 1979; l'A.T.I. copre attualmente il fabbisogno di articoli cartotecnici e di materiale filtrante per quantitativi non inferiori al 75/80% del fabbisogno totale.

PAGINA BIANCA

Capitolo XII

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

1. - Considerazioni generali e aspetti finanziaria della gestione

a) Considerazioni generali - Nelle precedenti relazioni la Corte, esaminando, in serie storica, le previsioni annuali di bilancio e gli oneri sostenuti dall'Amministrazione della giustizia nell'arco temporale dal 1974 al 1980, ha posto in rilievo, tra gli altri, due aspetti, entrambi emergenti dai documenti contabili generali: la sostanziale rigidità dell'impegno finanziario nel settore e la scarsa dinamicità della gestione della spesa. Il primo, dimostrato dalla tendenziale staticità, nel periodo considerato, del rapporto di incidenza degli oneri del settore su quelli complessivi del bilancio statale (1); l'altro, reso evidente dalla lentezza con la quale procede lo smaltimento delle disponibilità, soprattutto in taluni aggregati economici di maggior rilievo istituzionale.

(1) Negli anni 1974 e 1975 tale rapporto in termini di previsioni è stato di poco superiore all'1%; nei due esercizi successivi, rispettivamente, dello 0,87 e 0,83%, nel 1978 e nel 1979, dello 0,77% e infine nel 1980 dello 0,84%. Nello stesso periodo il rapporto tra le spese ministeriali in termini di impegni e quelle complessive dello Stato è oscillato da un massimo dell'1% nel 1975 a un minimo dello 0,74 nel 1978. Gli stessi rapporti riferiti alle spese dello aggregato funzionale della giustizia (Sez. III) sono stati di poco superiori a quelli riferiti agli oneri ministeriali.

I due aspetti non sono del tutto privi di un rapporto di conseguenzialità. L'osservazione dei fenomeni strutturali e funzionali che la Corte ha occasione di compiere nell'esercizio del suo controllo, infatti, consente di rilevare come, sulla capacità di spesa dell'Amministrazione, abbiano influenza negativa non pochi fattori propri dell'organizzazione degli apparati istituzionali, le cui carenze tardano ad essere superate. Talchè le risorse finanziarie messe a disposizione del settore della giustizia, che potrebbero apparire inadeguate, nel quadro generale della spesa, allo sforzo imposto dalle straordinarie esigenze del momento, finiscono per dimostrarsi, con frequenza, tutt'altro che al di sotto della potenzialità di utilizzazione che la stessa Amministrazione è in grado di esprimere.

Le considerazioni che seguono nel presente e nei successivi paragrafi sembrano darne conferma.

b) Aspetti della previsione di spesa - Nel 1981 la percentuale di incidenza degli stanziamenti ministeriali (pari a miliardi 1695,2) sulla totalità delle previsioni definitive del bilancio dello Stato (pari a miliardi 187.229,4) è lievemente aumentata rispetto all'esercizio precedente, passando da 0,84 a 0,90.

Per valutare la natura di tali variazioni che, se pur lievi, sono indicative di una certa tendenza ad incrementare le spese per la giustizia - già in atto nel 1980 ma non confermata nell'esercizio 1982 - occorre ricordare che con la legge finanziaria per il 1981 (legge 30 marzo 1981 n. 119) è stata autorizzata, per il potenziamento del settore, la spesa di 380 miliardi. A tale apporto finanziario sono essenzialmente dovute le variazioni dianzi rilevate.

In particolare, l'articolo 18 della predetta legge finanziaria ha destinato il fondo di 380 miliardi "all'acquisto di beni mobili ed immobili, attrezzature e servizi, per la predisposizione di strutture e per ogni altro intervento per l'Amministrazione penitenziaria e giudiziaria, centrale e periferica, anche in riferimento alla attuazione della riforma della procedura penale". Per l'attuazione di tale disposizione, l'articolo 35 della legge di approvazione del bilancio (legge 23 aprile 1981 n. 164) ha autorizzato il Ministro del tesoro a ripartire con propri decreti, su proposta del Ministro di grazia e giustizia, i fondi iscritti per competenza e cassa ai capitoli 1292 e 7031 dello stato di previsione del Ministero, per il potenziamento dell'Amministrazione previsto dal citato articolo 18 della legge finanziaria.

L'analisi necessariamente particolareggiata che segue tende a verificare i modi di attuazione delle due disposizioni citate ed a fornire al Parlamento elementi di valutazione circa la misura in cui la legge autorizzativa di spesa ha conseguito i suoi obiettivi.

Limitando l'indagine principalmente alle disponibilità di competenza, va anzitutto precisato che ai capitoli 1292 e 7031, già ricordati, il primo di parte corrente e l'altro di parte in conto capitale, erano originariamente iscritti, rispettivamente, 150 e 230 miliardi (1).

(1) La denominazione del capitolo di parte corrente rispecchia integralmente l'oggetto dell'autorizzazione di spesa (art. 18 della l. finanziaria 1981), con l'eccezione del riferimento ai beni mobili ed immobili contenuto, invece, nella denominazione del capitolo 7031.

Con una serie di decreti di variazione, emanati a partire dal mese di luglio 1981 dal Ministro per il tesoro, è stata effettuata la ripartizione dei due stanziamenti nel modo che segue.

Con il primo decreto del 27 luglio 1981, in attuazione dello articolo 2 del decreto legge 6 giugno 1981 n. 284, concernente la proroga al 31 dicembre 1983 delle disposizioni contenute nell'articolo 168 della legge 11 luglio 1980 n. 312, si è provveduto a destinare la somma di circa 19 miliardi a compensi per lavoro straordinario per il personale (capitolo 1018 e 1503).

Con altro decreto, anch'esso del 27 luglio 1981, la restante somma iscritta al capitolo 1292 è stata ridotta di altri 103,2 miliardi circa da ripartire tra 46 capitoli di spesa corrente e di vario oggetto (1).

(1) I capitali che hanno visto incrementare i loro stanziamenti in maggior misura sono il 1111 (spese per il rilascio di documenti ecc.; 2 miliardi); il 1503 (spese per lavoro straordinario: 1,3 miliardi); il 1585 e il 1586 (assegni per spese d'ufficio agli uffici giudiziari per un totale di 5 miliardi); il 1592 (manutenzione noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto: 5 miliardi circa); il 1594 (acquisto e rilegatura di pubblicazioni: 1 miliardo); il 1598 (spese per il servizio elettronico: 1 miliardo); il 1701 (contributi ai comuni per spese degli uffici giudiziari: 9,6 miliardi); il 2083 (vestiario, armamenti ecc.: 3,3 miliardi) il 2085 (manutenzione, riparazioni ecc. degli II.PP.: 10 miliardi); il 2088 (spese per i servizi, provviste di ogni genere per gli II.PP.: 41 miliardi); il 2089 (spese per la provvista, manutenzione ecc. : 4,4 miliardi); il 2091 (servizio delle industrie ecc.; 2,7 miliardi); il 2092 (servizio delle bonifiche agrarie: 3,3 miliardi); il 2094 (spese per impianto e funzionamento del centro elettronico ecc.: 1,3 miliardi); il 2105 (spese per l'organizzazione delle attività scolastiche e culturali; 2,5 miliardi); il 2201 (rimborso ai comuni delle spese di funzionamento ecc. : 4 miliardi).

Importi di minor rilievo sono stati iscritti a vari altri capi-

Con un terzo decreto (15 settembre 1981) il fondo del capitolo 1292 è stato ulteriormente ridotto di 10,2 miliardi da destinare, in massima parte, al capitolo 2085 (manutenzione, riparazione, ristrutturazione e ampliamento ecc. degli immobili degli istituti di prevenzione e pena) e per soli 215 milioni ai capitoli 1020 (in-dennità e rimborso spese di trasporto) e 1204 (contributi a enti).

Con un quarto decreto di variazione del 10 novembre 1981, l'ulteriore riduzione del capitolo 1292, pari a 45,2 milioni è stata destinata ai capitoli 1020 (già impinguato con il terzo decreto) e 1597 (fitto di locali e oneri accessori); una riduzione sulla cassa (3,9 miliardi) ha incrementato lo stanziamento di cassa di sei capitoli, quasi tutti già interessati dal precedente decreto del luglio 1981.

Con un quinto decreto del 14 novembre 1981 è stata, infine, ripartita l'ulteriore somma di 1,6 miliardi tra otto capitoli, tra i quali il 1016 (stipendi retribuzioni ecc.) per 1 miliardo.

toli aventi ad oggetto il trattamento economico del personale (indennità di missione, compensi per lavoro straordinario), spese di rappresentanza, spese per organizzazione e partecipazione a convegni, provvidenze al personale, fitto di locali, spese per acquisto e conferimento di diplomi, spese di propaganda, spese per l'organizzazione, spese per assistenza ai consigli di aiuto sociale, spese di cura, spese per l'assistenza morale, acquisto riviste, spese casuali.

A seguito delle variazioni ora descritte, sul capitolo 1292 è rimasto non ripartito lo stanziamento di competenza di circa 17 miliardi.

Per quanto riguarda il capitolo 7031, dotato, come si è detto, di uno stanziamento di 230 miliardi, la ripartizione è stata effettuata con tre decreti. Il primo, del 18 luglio 1981, ha destinato la somma di 160 miliardi a due capitoli di nuova istituzione: il 7001 (10 miliardi) concernente spese per acquisto e installazione di opere prefabbricate e l'acquisto, l'ampliamento ed il restauro di immobili; il 7012 (150 miliardi) relativo all'acquisto di beni mobili, la predisposizione di strutture e ogni altro intervento anche in riferimento all'attuazione della riforma della procedura penale (1). Per tale capitolo il limite di cassa è stato fissato in 80 miliardi.

Un ulteriore decreto del 15 settembre 1981 ha destinato al capitolo 7001, già menzionato, la somma di 44,5 miliardi per la competenza e di 10 miliardi per la cassa. La somma di 25,5 miliardi è, infine, stata iscritta allo stesso capitolo 7001, con decreto del 27 ottobre 1981, senza autorizzazione di cassa (2).

A seguito delle variazioni appoggiate, al capitolo 7031 non è rimasto iscritto alcun stanziamento.

Dall'analisi descrittiva testè fatta emergono alcune considerazioni.

(1) Lo stanziamento in detto capitolo è stato poi ridotto con legge di variazione di 28 miliardi.

(2) La dotazione di competenza del capitolo, così raggiunta (80 miliardi) è stata poi ridotta di 12 miliardi con legge di variazione

La prima attiene ai tempi che sono occorsi per l'emanazione dei provvedimenti di ripartizione a cura del ministro del tesoro, su proposta di quello di grazia e giustizia. Dall'approvazione della legge di bilancio, che autorizzava la ripartizione, alla data del primo decreto (18 luglio 1981) sono trascorsi, infatti, circa quattro mesi, mentre quasi sette ne sono dovuti passare per l'emanazione dell'ultimo decreto (14 novembre 1981). L'importanza degli interventi che dovevano essere effettuati con i fondi da ripartire avrebbe dovuto indurre le due Amministrazioni interessate - ciascuna per la sua competenza - ad una più rapida emanazione dei provvedimenti. Il ritardo, che non può essere esclusivamente imputato ai pur necessari tempi tecnici, ha finito, come si vedrà, per incidere sui tempi di spesa dell'Amministrazione.

Una seconda osservazione concerne le modalità della ripartizione, che è stata effettuata, nel corso di cinque mesi, con otto provvedimenti distinti, i quali hanno interessato, talvolta reiteratamente, non pochi capitoli di bilancio. La circostanza fa ritenere, quantomeno, inadeguata l'attività di valutazione programmatica delle esigenze svolta per il breve periodo. A questo proposito va ricordato che il Ministero ha redatto, per la ripartizione del fondo stanziato con la legge finanziaria, un piano di interventi caratterizzato - con la sola eccezione della parte attinente a talune realizzazioni immobiliari - da indicazioni di larga massima esprimenti stime di fabbisogni che non appaiono, almeno dal documento citato, sorrette da precisi elementi di conoscenza, ma piuttosto si configurano come individuazione di esigenze da tempo avveritate, tuttavia non tradotte ancora in programmi esecutivi.

V'è poi da notare che il piano dell'Amministrazione è stato finalizzato - oltre che a provvedere, per una quota superiore alla metà,

del fondo autorizzato, ad interventi diretti al vero e proprio potenziamento delle strutture della giustizia, alla integrazione di capitoli di spesa ordinaria (per circa 150 miliardi); il che, come appare dalla dettagliata esposizione che precede, si è tradotto in ampi interventi di ripartizione a favore di un gran numero di capitoli, concernenti taluni anche spese obbligatorie, delle tre rubriche dello stato di previsione. A motivo della prevista, e poi attuata, integrazione dei capitoli ordinari con il fondo speciale, l'Amministrazione ha addotto la esistenza di limitazioni imposte al bilancio previsionale del 1981 per impedire che le previsioni superassero i limiti del bilancio triennale 1980-1982.

Sempre in tema di stato di previsione della spesa per la giustizia, un aspetto particolare, quasi sempre ricorrente da vari esercizi finanziari, è quello che concerne l'istituzione, effettuata con decreto del Ministro del tesoro, di capitoli ai quali vengono iscritte somme per la regolazione di spese sostenute dall'Amministrazione in esercizi precedenti. Il fenomeno, generalmente, si riferisce al settore degli istituti di prevenzione e di pena, e nello scorso esercizio si è fatto più marcato, essendone stati interessati cinque capitoli (1). Le cause di esso, che potrebbero risiedere in talune disfunzioni della complessa gestione degli istituti penitenziari,

(1) I capitoli: 2100 (mantenimento ecc. dei detenuti per spese relative all'esercizio 1974); 2108 (regolazione di sospesi di cassa per gli esercizi 1968-1969); 2097 (reiscrizione di residui parenti per spese di mantenimento e trasporto di detenuti relative ad esercizi decorsi); 2212 (spese per servizi d'ufficio e casermaggio negli istituti penitenziari relative a decorsi esercizi); 2213 (somme occorrenti per regolazione di spese per servizio sanitario ecc. relative ad esercizi decorsi).

dovrebbero essere attentamente considerate, al fine di evitare che l'attuale tendenza all'espansione, se confermata, possa vulnerare i principi dell'annualità e della chiarezza del bilancio.

c) Aspetti della gestione della spesa - La spesa complessiva del Ministero, nel decorso esercizio, è ammontata, in termini di impegni, a 1.566,5 miliardi. Il rapporto tra tale spesa e quella globale del bilancio statale (178.743,6 miliardi) è passato dallo 0,86 allo 0,88 per cento (1).

I dati che maggiormente appaiono significativi nella gestione della spesa complessiva del Ministero per il 1981 riguardano: l'elevato ammontare delle somme portate ad economia sulla competenza; il cospicuo importo dei residui di stanziamento; il sensibile scostamento dalle autorizzazioni di cassa.

Economie - Sono assommate a 128 miliardi (nel 1980, 71,3 miliardi) che, rispetto allo stanziamento globale (1695,2) rappresentano il 7,6 per cento circa (5,5 per cento nel 1980). La maggior quota delle economie di riscontra nell'ambito della categoria II (personale in attività di servizio) e della categoria IV (acquisto di beni e servizi), rispettivamente per 92 miliardi su 1003 di stanziamento (nel 1980, 37,5 miliardi su 788,6) e per 34,2 miliardi su 389,2 (nel 1980, 26,6 miliardi su 299,4).

Ciò che va rilevato è che anche parecchi capitoli di spesa per i quali erano intervenuti i provvedimenti di ripartizione dello spe

(1) L'incidenza degli impegni di spesa della sezione III (giustizia) sul totale degli impegni del bilancio statale è stata dell'1,03%.

L'incremento rispetto all'esercizio precedente (0,92%) è dovuto alla maggior spesa sostenuta a carico del bilancio del Ministero dei lavori pubblici.

ziale fondo della legge finanziaria 1981, sono stati interessati dal fenomeno; il che può dare la misura delle carenze valutative del fabbisogno dei capitoli incrementati (1) e del possibile pregiudizio di altre esigenze istituzionali da soddisfare.

Residui di stanziamento - Particolare rilievo presenta nel 1981 la loro entità, che, com'è noto, è espressione della mancata assunzione di impegni formali su determinate disponibilità di bilancio in conto capitale o a regime contabile equiparato. A fronte della pur cospicua massa di residui complessivi risultante al 31 dicembre dell'esercizio, pari a 630,4 miliardi (nel 1980, 544,3 miliardi), i residui di stanziamento sono assommati a 177 miliardi di cui 174,4 derivanti dalla competenza. Essi hanno rappresentato il 28,1 per cento

(1) Tra i casi più rimarchevoli del tipo indicato si segnalano i cap. 1002 (spese per i viaggi del Ministro e dei sottosegretari) incrementato con 10 milioni, per il quale le economie sono state di 26 milioni su 38 di stanziamento; 1016 (stipendi dei magistrati presso l'Amministrazione centrale) incrementato di 1 miliardo, per il quale le economie sono state pari a 727 milioni su 5,8 miliardi di stanziamenti; 1503 (compensi per lavoro straordinario ecc.) incrementato di 1,265 miliardi e con economie pari a 980 milioni su 12,6 miliardi di stanziamento; 1598 (spese per l'impianto del servizio elettronico ecc.) incrementato di 1 miliardo e con economie di 2,4 miliardi su 10,5 di stanziamento; 2087 (acquisto, manutenzione mezzi di trasporto ecc.) incrementato di 749 milioni e con economie di 216 milioni su 1,1 miliardi; 2094 (impianti e funzionamento del centro elettronico degli II.PP.) incrementato per 1,3 miliardi e con economie pari a 1,7 miliardi su 3,3 di stanziamento; 2105 (attività scolastiche negli istituti di pena) incrementato per 2,5 miliardi e con economie pari a 2,8 miliardi su 5,8 di stanziamento.

dei residui complessivi; nel biennio precedente erano stati pari a 2,4 miliardi (1979) ed a 48,7 miliardi (1980) registrando incidenze sulla massa dei resti dello 0,8 e, rispettivamente, del 9 per cento circa (1).

Particolare interesse riveste l'analisi dei residui di stanziamento condotta con riferimento ai due capitoli del titolo II, istruiti a seguito della ripartizione operata per effetto della legge di bilancio a carico del fondo stanziato sul capitolo 7031. Si tratta, come si ricorderà, dei capitoli 7001 e 7012 aventi ad oggetto la predisposizione di strutture ed ogni altro intervento per l'Amministrazione giudiziaria e penitenziaria anche in riferimento alla attuazione della riforma della procedura penale.

Per quel che riguarda il primo dei capitoli citati (7001), sullo stanziamento di competenza (68 miliardi) sono stati assunti impegni formali per 1 miliardo (2) non seguiti da pagamenti, mentre la rimanente somma di 67 miliardi è stata interamente accantonata.

Lo stanziamento del capitolo 7012 (105,4 miliardi) è stato invece utilizzato in maggior misura. Gli impegni assunti con atti formali sono stati pari a 13,5 miliardi; i titoli emessi per il pagamento ma non estinti e, quindi, "trasportati" all'esercizio 1982, hanno ri-

(1) Per una maggior comprensione del significato dei dati ora esposti in raffronto con i dati del biennio precedente, va tenuto presente che nel 1979 gli stanziamenti in conto capitale, suscettibili di tradursi in accantonamenti, erano di importo esiguo (- 8,5 miliardi) e che solo nel 1980 essi hanno subito un forte incremento, passando a 149,2 miliardi per effetto della scelta adottata in sede politica di incrementare le spese di investimento per la giustizia, secondo una tendenza confermata nel 1981 (198,3 miliardi) e finora, come si è già ricordato, accantonata per esigenze di bilancio nel 1982.

(2) A favore del Provveditorato alle OO.PP. della Toscana per edifici prefabbricati.

guardato 1,7 miliardi (1) mentre i residui di stanziamento sono assommati alla pur cospicua somma di 89,6 miliardi circa.

La maggior parte dei residui di stanziamento (156,6 su 177 miliardi) sono costituiti quindi da somme provenienti dal fondo previsto in attuazione della legge finanziaria 1981.

Autorizzazioni di cassa - Considerazioni in parte analoghe a quelle che emergono dall'esame della gestione fin qui condotto, possono trarsi dall'andamento dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa. Queste ultime, pari nel 1981 a 1.662,2 miliardi (1386,3 nel 1980) hanno fatto registrare erogazioni complessive per 1.363,6 miliardi pari all'82,1 per cento degli stanziamenti. Il dato percentuale è lievemente inferiore a quello generale del bilancio (85 per cento circa), ma superiore a quello del Ministero per il 1980, allorché la incidenza dei pagamenti sugli stanziamenti di cassa fu del 71,5 per cento. Peraltro, se si considera la spesa del titolo II, le cui autorizzazioni ponevano il limite per il 1981 di 169,8 miliardi, si nota che i pagamenti sono stati inferiori alla metà (80,4 miliardi, pari al 47,4 per cento) (2).

Un dato di segno negativo è poi rappresentato dall'importo degli ordini di accreditamento ridotti in chiusura di esercizio per 49 miliardi circa; espressione questa, in gran parte, di inadeguata

(1) Accertamenti a favore di vari funzionari delegati delle Corti di appello e delle case circondariali.

(2) Comunque di gran lunga superiore al dato del 1980 (24,2 miliardi su 147,4, pari al solo 16,4 per cento)

previsione della capacità di spesa degli organi periferici della Amministrazione.

Altro aspetto pure da rilevare è quello dei pagamenti nell'aggregato economico rappresentativo delle spese per beni mobili e opere immobiliari a carico dello Stato (categoria X), in cui è allocato il capitolo 7001 più volte menzionato. Lo stanziamento di cassa di 20 miliardi non è stato, infatti, neppure intaccato. Solo parziale utilizzazione di cassa si riscontra, inoltre, nell'ambito della categoria XI (beni mobili e attrezzature ecc.) comprendente i capitoli 7011 e 7012 il cui stanziamento (140 miliardi) è stato oggetto di erogazioni per soli 16,8 miliardi.

Altra considerazione, infine, va fatta per ricordare che non pochi capitoli di spesa incrementati sulla cassa a carico del capitolo 7031, con le variazioni di bilancio in precedenza ricordate, hanno avuto una ridotta utilizzazione (1).

Un'ultima notazione va dedicata, anche per il passato esercizio, al fenomeno dell'eccedenze, come sempre ricorrente nel bilancio ministeriale senza che si sia trovato un conveniente rimedio. Tali eccedenze si sono verificate in misura assai rilevante sui capitoli 1502 (indennità integrativa agli ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari) e 1589 (spese di giustizia) sui residui e sulla cassa.

(1) Tra questi, oltre ai due capp. 7001 e 7012 prima ricordati, i capp.; 1016 (stipendi ai magistrati presso l'Amministrazione centrale); 1111 (spese per riproduzioni ecc.); 1585 e 1586 (asgni per spese d'ufficio ecc.); 1701 (contributi ai comuni); 2083 (vestiario e armamenti ecc.); 2087 (acquisto manutenzione mezzi di trasporto ecc.); 2094 (impianti elettronici); 2105 (spese per attività scolastiche ecc.); 2201 (rimborsi ai Comuni).

Per il primo l'eccedenza dei residui è stata di 5,5 miliardi, quella sulle autorizzazioni di cassa, addirittura di 12,6 miliardi. Per il secondo capitolo l'eccedenza ha raggiunto i 4,7 miliardi sui residui, quelle sulla cassa quasi 4 miliardi.

2. - Gestioni fuori bilancio

Nell'ambito del Ministero non risultano operanti, al momento, gestioni fuori bilancio autorizzate legislativamente e assoggettate, come tali, al controllo ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 novembre 1971 n. 1041.

E', peraltro, da ricordare che continuano tuttora a pervenire alla Corte, sia pure in misura esigua e del tutto sporadica, taluni rendiconti attinenti alla cessata gestione dei fondi già accreditati dall'Istituto centrale di statistica. Com'è noto, le erogazioni di tali fondi a impiegati ministeriali per il lavoro di raccolta di dati per detto Istituto, sono venute a cessare per effetto della legge n. 734 del 1973 istitutiva dell'assegno perequativo. Nel 1981 è pervenuto alla Corte un rendiconto - che espone entrate per 487.000 e uscite di pari entità - presentato dalla Corte d'appello di Brescia per l'esercizio 1972.

Considerazioni a parte vanno fatte per altre attività che si svolgono tuttora presso il Ministero in forma extra-bilancio senza il supporto di idonea normativa. Si tratta, in particolare, degli spacci cooperativi e delle mense degli agenti di custodia e delle attività di vendita di tabacchi e valori bollati presso gli Istituti di prevenzione e di pena; per entrambi i casi, come già segnalato in

precedenti relazioni (1), la Corte ha fatto segnalazione al Procuratore generale per i provvedimenti di competenza a norma della legge n. 1041 del 1971 (2).

Tanto per l'una che per l'altra attività svolgentisi nell'ambito dell'Amministrazione degli istituti di prevenzione e di pena, sono in corso di esame alle Camere due distinti disegni di legge (Atto senato n. 1849 e Atto Camera 858) intesi a ricondurre le attività stesse nell'ambito di una opportuna disciplina (3).

3. - Organizzazione dei servizi e personale

a) Considerazioni generali - La riforma penitenziaria del 1975 ha indubbiamente rappresentato, nell'ultimo decennio, l'intervento di maggior rilievo nell'ambito istituzionale del Ministero. Ispirata ai principi dell'umanizzazione delle pene e dell'emenda del

(1) Relazione per l'esercizio finanziario 1975, parte III, cap. XII pag. 249 e relazione per l'esercizio finanziario 1978, parte II, cap. XII, pagg. 153-154.

(2) Sono in corso al riguardo indagini istruttorie concernenti l'uno e l'altro settore.

(3) E' peraltro, da segnalare l'esigenza che il secondo dei due provvedimenti citati, concernente l'istituzione di gestioni fuori bilancio per gli spacci e le mense degli agenti di custodia, trovi definizione nel quadro generale della regolamentazione della materia, di cui è oggetto il disegno di l. n. 688 (Atto senato).

condannato, essa (1) sembrò costituire un punto di partenza per altre riforme che il settore della giustizia da tempo reclamava.

Alla legge penitenziaria ed al successivo regolamento del 1976, non hanno, peraltro, fatto seguito altri interventi di rilievo, malgrado l'incombere di sempre più pressanti esigenze ed il conseguente dibattito cui esse, nel periodo considerato, hanno dato luogo per la soluzione dei problemi connessi.

Rimedi di vario genere, invero, sono stati sperimentati, ma hanno avuto carattere settoriale ed episodico. Si sono tradotti più che in ritocchi alle strutture - pochi e spesso marginali (2) - in una serie di impegni miranti a due principali obiettivi: la provvista di personale e la dotazione di beni strumentali. Al primo obiettivo ha teso uno sforzo, ormai decennale, dell'Amministrazione attuato attraverso numerosissimi concorsi, indetti anche su base distrettuale, procedure accelerate di assunzione, ripetuti ampliamenti di organico, reiterate immissioni in ruolo di concorrenti risultati idonei in concorsi da tempo esauriti (3). A tale sforzo, però, hanno fatto da contrappeso, nel corso degli anni settanta, i noti

(1) Il conseguimento degli obiettivi della riforma, almeno nei suoi aspetti più qualificanti, subito apparve subordinato al potenziamento delle strutture edilizie ed a quello quantitativo e qualitativo del personale. Di tali esigenze si fece subito avvertita anche la Corte (relazione sull'esercizio 1975, parte III, capitolo XII, pag. 250), ponendo l'accento sulle risorse finanziarie che sarebbero occorse per soddisfarle adeguatamente.

(2) L'unico di un certo rilievo è costituito dal recente potenziamento dell'Ispettorato generale (legge 8 agosto 1980 n.426)

(3) Tutte le vicende relative al personale sono state puntualmente annotate dalla Corte nelle sue relazioni dal 1973 in poi (veda- si al riguardo :parte III, capitoli XII delle singole relazioni)

massicci esodi di personale che hanno contraddistinto, con quella della giustizia, molte altre Amministrazioni.

Quanto all'altro obiettivo, la dotazione di beni strumentali, l'Amministrazione ha potuto avvalersi negli ultimi anni di particolari procedure autorizzate da speciali disposizioni di legge (1) sia per l'acquisto di attrezzature che per l'attuazione di opere nel settore dell'edilizia penitenziaria. L'impegno finanziario inteso a migliorare le dotazioni di mezzi è testimoniato dalla lievitazione degli oneri della categoria IV (acquisti di beni e servizi), soprattutto a partire dall'ultimo biennio degli anni settanta (2); ma l'esperienza del controllo sugli atti di acquisto, soprattutto, di beni mobili, ha rivelato disorganicità in alcuni interventi di spesa non sorretti da una precisa indicazione di effettivo fabbisogno da parte degli uffici beneficiari.

Sta di fatto che, malgrado, gli indubbi sforzi che sono stati compiuti nel periodo in esame, l'Amministrazione non ha ancora raggiunto adeguati standards di operatività.

Molte e concorrenti le cause che stanno alla base di tale situazione, talune di ordine contingente ed esterno, altre - e non le minori - di ordine organizzativo e normativo.

Sono mancate, infatti, tra l'altro, importanti realizzazioni, pur oggetto di plurime istanze, come la revisione dell'Amministrazione centrale e di quella periferica del settore penitenziario, non ancora modellata su schemi decentrati secondo le indicazioni della riforma del 1975; la revisione delle circoscrizioni giudiziali

(1) l. n. 967 del 1977 e d.l. n. 111 del 1978.

(2) Vedansi in proposito le relazioni per gli esercizi 1978, 1979, 1980 parte III, capitolo XII.

rie, la qualificazione professionale delle varie categorie di personale, la riforma dei codici e, tra questi, in particolare, del codice di rito penale; la già avvenuta predisposizione di quest'ultimo, frutto, com'è noto, di elaborazione pluriennale, non ha potuto tradursi in concreto per mancanza di strutture e di personale.

E', però, mancata soprattutto un'organica programmazione degli interventi che avrebbe dovuto tener conto, compatibilmente con le risorse disponibili, delle esigenze da soddisfare, sulla base di criteri di gradualità più razionali di quelli in effetti adottati.

Particolarmente opportuno, nell'Amministrazione in esame, che presenta particolari e urgenti necessità di provvista di mezzi e di personale da realizzare in un congruo periodo di tempo, sarebbe stato il rispetto degli adempimenti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (articoli 3, primo comma lettera e, 8, secondo comma lettera b, 9, primo comma lettera b) in ordine, sia all'emanazione di direttive generali sia alla "predisposizione di programmi di massima e dell'eventuale scala delle priorità per l'azione da svolgere" da parte degli uffici "nei limiti degli stanziamenti e delle rispettive competenze".

Una sorta di impegno programmatico, si è, invero, manifestato a seguito delle ultime due leggi finanziarie che hanno autorizzato ingenti spese per il potenziamento della giustizia. Ma, almeno per quanto riguarda il piano di massima redatto per l'utilizzazione del fondo di 380 miliardi di cui all'articolo 18 della legge finanziaria 1981, come già accennato, non possono non rilevarsi nei medesimi profili di genericità, poco conferenti con la necessità di finalizzare non trascurabili risorse alle esigenze di-

verificate dei singoli centri operativi periferici, anche in previsione, secondo la legge, dell'attuazione del nuovo codice di rito penale.

Le notazioni che seguono tendono a porre in evidenza alcuni aspetti particolari dei problemi organizzativi dell'Amministrazione.

b) Aspetti organizzativi particolari

Settore dell'organizzazione giudiziaria - Dal potenziamento dell'Ispettorato generale (legge n. 426 del 1980) è derivato, come è noto, oltre ad un aumento del personale di magistratura destinato al Ministero, un aumento di 12 unità del contingente di primi dirigenti di cancelleria assegnato all'Ispettorato e la destinazione allo stesso ufficio di altri 36 funzionari della cancelleria con funzioni di collaborazione nel servizio ispettivo.

All'avvenuta conseguente diminuzione di dirigenti e funzionari nel settore delle cancellerie giudiziarie, ha fatto seguito, recentemente, con decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1982 n. 306, l'ulteriore riduzione (380 unità) della dotazione organica del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie. Il che fa ritenere sopravvenuta una diversa valutazione del fabbisogno di tale importante categoria di dipendenti.

Settore degli Istituti di prevenzione e di pena - La carenza di personale delle varie categorie che si riscontra in tale settore, le difficoltà nell'assicurare la copertura di vacanze di funzioni specialmente nelle sedi più disagiate, la particolare complessità della gestione degli istituti anche in relazione a situazioni di sovraffollamento, l'inadeguatezza del sistema ispettivo (1), la

(1) Nel corso del 1981 per le oltre 100 ispezioni eseguite sono state impiegate solo 10 unità di personale del relativo servizio.

mancanza di idonee strutture organizzate su base regionale per una corretta amministrazione del settore sotto i vari profili, stanno alla base delle disfunzioni che caratterizzano non pochi centri penitenziari.

Ciò va detto anche con riferimento agli adempimenti procedurali e contabili in tema di gestione della spesa a mezzo di funzionari delegati, che, talvolta, presentano irregolarità - emergenti da verifiche eseguite dagli ispettori del Ministero del tesoro - che attengono all'utilizzazione delle disponibilità di cassa. E' accaduto, infatti, che in taluni casi i funzionari delegati siano stati indotti, dalla contemporanea disponibilità di somme provenienti da diverse aperture di credito, ad affrontare determinate esigenze di cassa con fondi provenienti da capitoli di spesa non pertinenti.

Sensibili ritardi nella chiusura dei rendiconti amministrativi sono derivati da tale comportamento e non è mancato un caso, verificatosi all'inizio del 1982, in cui l'Amministrazione ha dovuto disporre il pagamento di un importo di quasi 89 milioni a favore dei direttori di quattro istituti penitenziari che nel 1979 hanno effettuato erogazioni per importi superiori all'entità dei fondi posti a loro disposizione mediante aperture di credito(1).

Nel quadro appena delineato per particolari aspetti, ma sufficientemente indicativo di inadeguatezze e disfunzioni, è da auspicare una pronta riorganizzazione degli uffici periferici dell'Amministrazione penitenziaria.

(1) L'operazione contabile è consentita dall'art. 347 del regolamento di contabilità generale, concernente l'ipotesi in cui dai rendiconti risultino somme a credito del funzionario delegato.

A tale proposito va positivamente considerata l'iniziativa assunta di recente dal governo con il disegno di legge (n.2653 A.C.) concernente la costituzione di appositi Provveditorati per gli istituti ed i servizi di prevenzione e di pena su base regionale, con compiti generali di controllo e vigilanza, nonché con attribuzioni inerenti all'organizzazione ed al funzionamento del settore.

Settore dell'edilizia istituzionale - L'articolo 18 della legge finanziaria 1981, nello stanziare, come già detto in un precedente paragrafo, il fondo di 380 miliardi, da destinare, tra l'altro, ad interventi in materia di edilizia giudiziaria e penitenziaria, ha autorizzato il Ministro ed i funzionari con qualifica dirigenziale a stipulare i relativi contratti, con speciali agevolazioni procedurali, fino all'importo di 1 miliardo.

La particolarità degli interventi da effettuate con urgenza e l'assenza presso il Ministero di grazia e giustizia di organi con competenze tecniche nell'edilizia (1), ha indotto l'Amministrazione ad avvalersi della delega prevista dall'articolo 52 della legge di contabilità generale affidando, con tale strumento, ai Provveditorati regionali alle opere pubbliche la realizzazione di taluni edifici prefabbricati.

Le deleghe hanno interessato cinque Provveditorati per un importo complessivo di spesa pari a 64,3 miliardi, gravante sui capitoli 7011 (residui 1980) e 7001 (competenza 1981).

(1) La carenza di un apparato organizzativo con tali funzioni è stata sottolineata altre volte dalla Corte. Vedasi, da ultimo, la relazione per l'esercizio 1980, parte III, cap. XII, paragrafo 5.

Va sottolineata la novità del sistema prescelto della delega di funzionari nel particolare settore dell'edilizia.

Tale sistema, della cui efficacia non è, per il momento, possibile riferire con concretezza essendo pervenuto alla Corte un solo rendiconto per una parte delle spese eseguite nel primo trimestre 1982 da un Provveditorato, è indubbiamente ispirato all'esigenza dell'Amministrazione di realizzare le opere edilizie in modo più sollecito di quanto fosse consentito attraverso l'intervento diretto, sempre subordinato, quanto all'attività di progettazione e di direzione dei lavori, all'apporto degli uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici o alla collaborazione tecnica degli enti locali o di professionisti privati. (1)

Organi collegiali - Come altre volte rilevato dalla Corte, un aspetto organizzativo che è dato cogliere nell'ambito ministeriale per la sua estensione, è quello che concerne il gran numero di organi collegiali operanti, non sempre per espressa disposizione di legge, con funzioni di studio, consulenza, ricerca su problemi istituzionali. Nel corso del 1981 ai 18 organi già operanti si sono aggiunte altre 5 commissioni (2).

(1) Anche per corrispondere ad esigenze di una migliore definizione normativa della materia, è stato di recente presentato dal Governo un d.d.l. (1815 AS) che prevede, tra l'altro, l'istituzione di un ufficio tecnico presso il Ministero di Grazia e Giustizia e di una sezione per l'edilizia penitenziaria presso i Provveditorati regionali alle OO.PP.

(2) Si tratta della Commissione per l'accertamento dell'idoneità degli esperti in psicologia e criminologia per attività di osservazione e trattamento nei confronti dei detenuti ed internati; della Commissione consultiva per i profili professionali dei dipendenti (l. n. 312 del 1980); della Commissione paritetica consultiva per la definizione delle funzioni del personale dirigenziale e direttivo di cancelleria; del Comitato di redazione e scientifico della Rassegna penitenziaria e di criminologia; della Commissione tecnico-consultiva sulle forniture e sulla sicurezza degli edifici destinati a sedi giudiziarie e dell'Amministrazione centrale.

Al di là dei vantaggi che presenta il ricorso al sistema degli organi collegiali, vanno ricordati anche taluni risvolti di segno contrario che ineriscono al proliferare delle commissioni nelle strutture ministeriali: tra di essi, in alcuni casi, il dilatarsi dei tempi delle procedure, nella ipotesi di organi con funzioni consultive, la deresponsabilizzazione dei dirigenti titolari di poteri decisionali, la sottrazione dei dipendenti impegnati nei lavori collegiali dalle normali funzioni.

Nel caso del Ministero di grazia e giustizia va, inoltre, tenuto conto che all'opera delle Commissioni, negli anni 1980 e 1981, si è affiancata quella degli enti e degli esperti cui sono stati affidati, con rilevante onere finanziario, compiti di studio, ricerca e consulenza a norma delle leggi finanziarie.

Su tale attività sarà riferito nel paragrafo che segue.

c) Personale - Ai problemi che concernono la dotazione di personale nell'ambito del Ministero si è fatto cenno nel presente paragrafo per porre in evidenza come, malgrado gli sforzi, indubbiamente cospicui, la situazione presenti ancora carenze tutt'altro che da trascurare.

L'organico di magistratura è stato aumentato nel 1981 (legge n. 27) a 7.352 posti. Al termine dell'esercizio, risultavano in servizio 6.830 magistrati, con un incremento di 250 unità rispetto all'anno precedente. E', peraltro, aumentato anche il numero dei magistrati in posizione di fuori ruolo, da 166 a 206. Tale aumento, in parte, è da collegare con il potenziamento dell'Ispettorato generale presso il Ministero, cui sono affluite numerose unità di magistratura.

Nell'ambito delle carriere non di magistratura dell'organizzazione giudiziaria, è in misura rilevante diminuito il numero delle presenze del personale direttivo: da 3.245 nel 1980 a 2.383 nel 1981. A fronte di un sensibile aumento del personale di concetto (da 4.666 a 5.269), si è, poi, registrata un'altrettanta sensibile diminuzione nel numero del personale della carriera esecutiva: da 5.745 a 5.091.

Ancora più marcate sono le carenze nel settore degli istituti di prevenzione e di pena e in particolare: nella carriera dirigenziale (48 presenze su 82 posti di organico), in quella direttiva non dirigenziale (155 su 361), di concetto dei vari ruoli (1.602 su 2.856), esecutiva (789 su 1.085), in quella degli operai (1.315 su 2.629).

La situazione del ruolo del personale degli agenti di custodia è anch'essa caratterizzata da deficienze di organico. Sono presenti 12.271 unità su 21.614. Un corso in via di espletamento per 4.752 unità di allievi agenti di custodia dovrebbe consentire un consistente accrescimento delle disponibilità di tale personale.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione della legge n. 312 del 1980, il Ministero è pervenuto alla definizione di buona parte delle operazioni di inquadramento nei livelli retributivi. Non risultano emanati provvedimenti diretti all'attuazione delle disposizioni relative alle dotazioni organiche, ai profili professionali e all'accesso alle qualifiche iniziali, previsti dagli articoli 5, 6 e 7 della citata legge n. 312. Neppure ha trovato applicazione la riserva dei posti stabilita dall'articolo 9 a favore del personale in servizio alla data di entrata in vigore della legge, non essendosi ancora provveduto all'inquadramento definitivo del personale nelle qualifiche funzionali in base ai profili funzionali.

d) Concorsi - Qualche cenno alla situazione dei concorsi per l'assunzione di personale non può prescindere dal richiamo all'eccessiva dilatazione dei tempi occorrenti per l'espletamento delle procedure, malgrado che per talune categorie esistano norme speciali di accelerazione delle medesime (decreto legge n. 111 del 1978 convertito nella legge n. 271 del 1978). I casi più eclatanti riguardano i concorsi ordinari per le assunzioni di operai specializzati negli Istituti di prevenzione e di pena. Risultano, tra l'altro, ancora in via di espletamento due concorsi indetti nel 1973 (1).

Persistono difficoltà di reclutamento per il personale di talune categorie, in particolare per quella dei medici negli Istituti di prevenzione e di pena.

Restano poi valide le considerazioni altre volte fatte circa le assunzioni dei concorrenti risultati idonei in concorsi da tempo esauriti; ciò, a parte le perplessità che può suscitare il livello qualitativo di tale personale, anche per i notevoli ritardi che derivano dal sistema di assunzione prescelto, contrassegnato da una alternanza di inviti ad assumere servizio, seguiti spesso da rinunce e da ulteriori inviti agli idonei che seguono nella graduatoria i rinunciatari, tutti adempimenti formali che richiedono tempi tecnici non indifferenti.

Il personale impiegato in base alla legge sull'occupazione giovanile presso le strutture ministeriali assomma, attualmente, ad un totale di 1.154 unità. Di esse 522 sono impiegate nell'ambito della organizzazione giudiziaria, 632 presso gli istituti penitenziari.

(1) Si tratta di un concorso a due posti di muratore in prova e di un altro a tre posti di calzolaio i cui bandi, emanati nell'agosto del 1972, furono pubblicati sulla g.u. del 28 febbraio 1973.

Dei primi, 411 hanno finora superato l'esame di idoneità previsto dalla legge n. 33 del 1980 e sono in corso i relativi provvedimenti per la definitiva assunzione. Per i giovani impiegati presso gli Istituti di prevenzione e di pena sono in via di espletamento quattro concorsi per l'accertamento dell'idoneità.

Va ricordato, sempre in tema di assunzioni, che nel corso dell'anno 1981 è stato stipulato un contratto di diritto privato con un esperto a norma dell'articolo 18 quarto comma della legge finanziaria che autorizza il Ministero, nelle materie di sua competenza, ad acquisire le collaborazioni previste dal decreto legge n. 428 del 1973 (convertito nella legge n. 497 del 1973) e dalla legge 27 febbraio 1967 n. 48. L'esperto, assunto a tempo determinato, presterà la sua collaborazione a norma del predetto decreto legge (articolo 3).

e) Trattamento economico - Una valutazione globale dell'onere per il compenso del lavoro straordinario del personale di tutte le categorie, registra anche nel 1981 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 quello dell'organizzazione giudiziaria e il 2003 per quello del settore penitenziario.

Si tratta di capitoli, come già rilevato nel paragrafo 1, che hanno subito incrementi a carico del fondo stanziato dalla legge finanziaria 1981. Per il primo capitolo l'onere è passato da 1,8 miliardi a 2,3; per il secondo capitolo, da 33,8 a 41,1 miliardi, per il terzo capitolo, da 1,8 miliardi a 2,9.

Notevole è stato pure l'incremento per i compensi al personale agli uffici aventi funzioni di diretta collaborazione con il Ministro

(capitolo 1004; da 385 milioni a 467,5).

La spesa per indennità ed assegni vari stabiliti per legge a favore degli appartenenti al Corpo degli agenti di custodia, che, com'è noto, non percepiscono compensi per straordinario, si è incrementata in misura assai rilevante (capitolo 2009: da 9,2 a 28,5 miliardi). In tale somma non è compresa l'indennità mensile di istituto con il supplemento giornaliero che vengono fatti gravare sul capitolo 2006, insieme con gli stipendi e gli altri assegni fissi.

La spesa globale impegnata su tale capitolo è assommata a 218,9 miliardi.

4. - Beni e servizi strumentali

Nel decorso esercizio l'attività di provvista dei beni e servizi necessari per le finalità istituzionali dell'Amministrazione si è tradotta, per la parte corrente, in una spesa complessiva, in termini di impegni sulla competenza dell'esercizio, pari a 355,8 miliardi, con un incremento rispetto all'anno precedente, da imputarsi ai più congrui stanziamenti, pari al 30,4 per cento. La previsione totale di cassa dell'aggregato (categoria IV del titolo I), ammontante a 371,4 miliardi, si è tradotta in pagamenti per 304,7 miliardi. Un dato concernente la cassa, che appare indicativo di inadeguate previsioni del fabbisogno a livello periferico, è quello della riduzione in chiusura d'esercizio degli ordini di accreditamento, che ha interessato titoli per oltre 16 miliardi.

L'entità dei residui complessivi concernenti la categoria, pari, al termine dell'esercizio, a 154,7 miliardi, ha registrato un notevole incremento rispetto all'esercizio precedente (46,1 per cento).

Per il suo rilievo nell'ambito degli impegni dell'Amministrazione diretti alla dotazione di attrezzature per gli uffici giudiziari, va ricordato l'onere sostenuto sul capitolo 1587, il cui originario stanziamento di competenza (16 miliardi) è stato ridotto, per effetto di variazioni in corso di esercizio, a 7,8 miliardi. Alla spesa impegnata sulla competenza, pari a 7,2 miliardi, hanno fatto riscontro pagamenti per soli 48,5 milioni. I pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (5,8 miliardi) sono assommati a 4,1 miliardi.

Le spese per l'impianto, il funzionamento e le attrezzature del servizio elettronico (capitolo 1598) dell'Amministrazione giudiziaria sono passate, in termini di impegni, dagli 8,3 miliardi del 1980 agli 8,7 miliardi, con una lieve diminuzione. Rilevante è l'entità delle economie realizzate sulla competenza (2,4 miliardi); i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (11,5 miliardi) sono stati pari a soli 7,3 miliardi. L'andamento della gestione dell'analogo capitolo 2094 concernente i servizi degli istituti penitenziari appare anche esso caratterizzato da rilevanti economie (1,7 miliardi su 3,3 di stanziamento) e da una indubbia lentezza nello smaltimento dei pagamenti. Le erogazioni sulle autorizzazioni di cassa (3,2 miliardi) sono assommate a soli 1,4 miliardi.

Le spese inerenti agli istituti penitenziari sono concentrate, per la parte corrente, essenzialmente in tre capitoli dello stato di previsione: il 2088, il 2089 e il 2090. I primi due sono stati incrementati a carico del fondo stabilito dalla legge finanziaria per il 1981. Il primo riguarda i servizi e le provviste per il mantenimento ed il trasporto dei detenuti, le spese per le caserme e gli altri locali in uso agli agenti di custodia. Lo stanziamento di competenza (130,5 miliardi) è stato impegnato per 117,8 miliardi con economie realizzate pari a 13,8 miliardi. Su 120,5 miliardi di

autorizzazione di cassa, le erogazioni sono assommate a 102,5 miliardi. Cospicuo è l'importo dei residui complessivi (31,6 miliardi). Il secondo dei capitoli ricordati (il 2089) concerne la provvista, la manutenzione e la riparazione dei mobili e delle attrezzature degli istituti, il funzionamento degli uffici e dei servizi, la provvista e la manutenzione dei mezzi di trasporto, gli strumenti di difesa personale, la documentazione, le ricerche e le attrezzature scientifiche, l'esercizio degli apparati di informatica del corpo degli agenti di custodia. E' uno dei non pochi capitoli di oggetto assai eterogeneo. Sullo stanziamento di 31 miliardi sono stati assunti impegni per 30,3 miliardi con pagamenti effettuati sulla competenza, pari a 24,2 miliardi. Dei tre capitoli ricordati è, forse, quello che presenta il miglior andamento gestionale. Il terzo capitolo (2090) concerne il funzionamento degli istituti e dei servizi relativi ai minorenni, oltre ai servizi degli organi giudiziari minorili, ai servizi per il trasporto, per la tutela ed il riadattamento ecc. Gli impegni assunti sullo stanziamento (11,3 miliardi) sono stati di poco inferiori al medesimo mentre i pagamenti sulla competenza sono stati pari a 8,4 miliardi. Sullo stanziamento di cassa di 13 miliardi non sono stati erogati 1,5 miliardi.

Sempre nell'ambito della categoria IV assume rilievo lo stanziamento di 2,5 miliardi autorizzato dalla legge finanziaria per il 1981, di cui si è fatto cenno in precedenza, analogo a quello (5 miliardi) stanziato nell'esercizio 1980, destinato a spese e compensi per consulenze, documentazioni, pubblicazioni e stampa, divulgazione, insegnamento studi e ricerche e relativi servizi, con particolare riguardo alla riforma dell'ordinamento penitenziario ed alla riforma del codice di procedura penale. Un piano di massima per tale

attività, predisposto nel 1980, individuava tre settori di indagine: i problemi normativi, quelli organizzativi e quelli per la riforma delle strutture. Apposita commissione, di cui si è dato notizia nel paragrafo precedente, ha avuto il compito di sottoporre a vaglio le singole convenzioni esprimendo pareri sulla adeguatezza delle stesse rispetto ai fini del piano e sulla congruità dei costi.

Al Ministero spetta di riferire al Parlamento sui modi di attuazione della norma della legge finanziaria (articolo 18) che prevede, tra gli altri, anche l'onere per gli studi e le consulenze di cui si è detto.

La Corte, nell'esercizio del suo controllo, inteso ad accertare la rispondenza delle convenzioni stipulate alle finalità della norma autorizzativa di spesa e la congruità della motivazione posta a base delle scelte degli enti incaricati dell'attività di consulenza, anche con riguardo ai fini statutari degli stessi, ha mosso taluni rilievi istruttori a seguito dei quali l'Amministrazione non ha dato corso alle convenzioni.

Due sono i capitoli interessati dagli oneri in esame: il primo (1113) è riferito ai residui 1980, l'altro (1114) alla competenza 1981. Sul capitolo 1113, con una disponibilità di resti (4,3 miliardi) pari a buona parte dello stanziamento originario, sono stati effettuati pagamenti per 877 milioni. Sono stati portati ad economia 458 milioni; circa un decimo della dotazione non è stato, così, utilizzato.

Sul capitolo 1114, ad impegni per 2,2 miliardi, hanno corrisposto pagamenti per 60 milioni circa. Assai sensibile, quindi, il divario delle erogazioni rispetto all'autorizzazione di cassa che ammontava all'intero stanziamento di competenza (2,3 miliardi).

Gli incarichi di studio, il cui onere è stato fatto gravare sui

due capitoli di spesa citati, risultano essere 42. Di essi, solo dieci affidati a soggetti individuali, gli altri ad enti od associazioni (1).

Il corrispettivo delle prestazioni varia da un minimo di 2 milioni ad una massimo di 1,3 miliardi (convenzione con l'ISTAT per una ricerca su: Programma di un'indagine sulle abitazioni nel quadro dello studio degli effetti conseguenti all'applicazione della legge sull'equo canone) (2). Il termine per la presentazione degli elaborati in base alle convenzioni stipulate, varia, in relazione alla loro complessità, da un minimo di sei mesi ad un massimo di due anni. Di non poche indagini, sono, peraltro, state acquisite parziali elaborazioni, in anticipo rispetto ai termini prefissati.

(1) Gli enti e le associazioni sono: l'Università degli studi di Firenze, quella di Genova, l'EURIST s.a.s., il Centro studi di diritto comunitario, il CENSIS, l'EURO ITALIA s.r.l., il General service international italiano S.p.A., l'ISTAT, l'IRSI, l'IDELS, la CISI S.p.A., il Centro studi problemi di civiltà, l'Associazione scuola e società, l'IRPAI coop. s.l., l'IRSTA, il C.I.S., l'ISVI, l'UNSDRI, il Centro nazionale prevenzione e difesa sociale, la Sovrinformatica s.r.l., l'Euro Italia s.r.l., il Centro umbro di documentazione storico-psichiatrica, la Generale per l'informatica s.p.a., la LOGOS soc.coop., l'IRSL, l'AMTEC s.r.l.

(2) Altri temi oggetto di incarichi affidati con corrispettivi di rilievo sono: "La realizzazione di un osservatorio permanente degli sfratti e di un modello di simulazione dei principali effetti economici della legge sull'equo canone" (270 milioni); "Analisi e valutazione della produzione normativa dottrinarie e scientifica orientata alla elaborazione del nuovo codice di procedura penale" (342 milioni); "Indagine sull'applicazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento giuridico italiano" (205 milioni); "Analisi dei bisogni di formazione dei magistrati in vista della attribuzione delle funzioni di dirigente degli uffici giudiziari" (205,2 milioni); "Analisi critica e proposte di riforma della normativa nel settore dell'informazione" (230 milioni); "Le banche dei dati giuridici in Italia, Canada ed USA. Presupposti, linee metodologiche ed indicazioni per un sviluppo organico di un sistema coordinato e globale delle banche dati esistenti e in formazione" (230 milioni).

Per quanto attiene all'acquisto di beni strumentali e di servizi in conto capitale a carico degli speciali capitoli istituiti con lo speciale fondo autorizzato dalle leggi finanziarie 1980 e 1981, si è già in parte riferito nel precedente paragrafo 2. Limitando l'indagine più dettagliata ai capitoli 7001 e 7012 della competenza, va ricordato quanto al primo che quasi tutto l'importo dello stanziamento di 68 miliardi è passato tra i residui di stanziamento. Non è dato finora conoscere, in mancanza di rendiconti, se e in quale misura le relative somme, assegnate in gestione per delega ai Provveditorati alle opere pubbliche, siano state utilizzate per le specifiche finalità delegate (costruzione aule prefabbricate). Quanto all'altro capitolo, il 7012, gli impegni assunti dall'Amministrazione per circa 13 miliardi hanno riguardato in particolare: 1,9 miliardi per servizi d'ufficio e arredi vari (otto contratti); 4,1 miliardi per impianti d'allarme e opere di sicurezza (dieci contratti); 913 milioni per corsi di addestramento degli autisti alla guida sicura (un contratto); 6 miliardi per apparecchiature elettroniche (quindici contratti).

5. - Edilizia giudiziaria e penitenziaria

Le costruzioni ed i riadattamenti degli edifici adibiti ad uffici giudiziari vengono curati dai Comuni, ai quali il Ministero corrisponde contributi integrativi a carico del capitolo 7051.

Circa l'entità degli interventi si ricorda che la legge n. 271 del 1973 ha disposto, secondo una previsione a lunga scadenza l'ammontare della contribuzione integrativa dello Stato fino al 1995. Lo stanziamento fissato per il 1981 è stato di 8,3 miliardi; su di esso i pagamenti effettuati sono ammontati a 1,3 miliardi.

Va ricordato che, per effetto dell'articolo 19 della legge finanziaria per il 1981, è stato previsto un plafond di 700 miliardi per mutui che la Cassa depositi e prestiti può concedere agli enti locali per l'esecuzione di costruzioni di nuovi edifici ovvero ricostruzioni di edifici delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché per l'acquisto, anche a trattativa privata, di edifici in costruzione o già costruiti anche se da restaurare, da adibire a sede di uffici giudiziari. Con disposizione innovativa, l'articolo 19 citato ha inoltre stabilito che l'onere di ammortamento dei mutui sia assunto in ogni caso a carico del bilancio dello Stato. Tale disposizione dovrebbe costituire un forte incentivo per le iniziative degli enti locali nel settore della edilizia giudiziaria.

Degli interventi d'urgenza nel settore dell'edilizia a carico dello speciale fondo stanziato dalle leggi finanziarie 1980 e 1981 si è fatto più volte cenno nei paragrafi che precedono.

6. - Carceri mandamentali

Pare opportuno svolgere qualche considerazione sulla disciplina e sulla gestione delle carceri mandamentali il cui onere, a carico dello Stato, è andato negli ultimi anni progressivamente crescendo.

La legge n. 1405 del 1941, riguardante, fra l'altro, lo stato giuridico del personale di custodia delle carceri mandamentali, disponeva all'articolo 13, che i Comuni sedi delle predette carceri dovevano sostenere tutte le spese per le carceri stesse, eccettuate quelle attinenti al mantenimento ed al trasporto dei detenuti, al casermaggio ed al funzionamento degli uffici.

La stessa legge prevedeva un contributo annuo statale per tale onere. La legge n. 469 del 1978 ha modificato la normativa predetta stabilendo che il personale di custodia delle case mandamentali, pur facendo parte dell'organico del personale dei Comuni -equiparato economicamente ai vigili urbani- dipende sotto l'aspetto funzionale e disciplinare dall'Amministrazione penitenziaria. La legge ha previsto il relativo organico in 2.144 unità. Spetta ai Comuni di provvedere alla corresponsione delle retribuzioni a detto personale di custodia. Per ottenere il rimborso dallo Stato di tali somme erogate, gli enti devono provvedere ad inviare un rendiconto annuale al Ministero dal quale risultino per ogni addetto le spese sostenute.

Le spese così documentate, aumentate del 5 per cento, sono versate poi agli enti. Sono previste anticipazioni ai comuni nella misura del 50 per cento delle somme pagate l'anno precedente.

Sul capitolo 2201 dello stato di previsione vengono fatti gravare i rimborsi degli stipendi ed i contributi forfettari previsti a favore dei comuni dall'articolo 1 della legge n. 469 citata. L'ammontare dei complessivi contributi nell'ultimo triennio è stato pari a poco oltre 130 milioni annui. Sulla base dei provvedimenti ministeriali di rimborso delle somme pagate per il trattamento economico agli agenti delle case mandamentali, è stato possibile, in sede di controllo, determinare la spesa media pro-capite annua per ciascun addetto alla custodia.

Nel 1979 i dipendenti delle carceri erano 453; la spesa sostenuta in media per ciascuno è stata di poco superiore a 9,7 milioni.

La stessa spesa relativa al 1980 - allorché gli addetti hanno raggiunto il numero di 626 unità - è stata pari a poco più di 16 milioni. Infine nel 1981 (748 addetti) la spesa media pro capite

è stata di 18,2 milioni.

7. - Amministrazione degli Archivi notarili

Dal conto del bilancio dell'Amministrazione degli Archivi notarili risulta che le entrate sono passate da 70,7 miliardi a 91,1 e le spese da 61,1 a 79 miliardi. L'avanzo finanziario è assommato a 12 miliardi e 82 milioni. In particolare, va notato che la previsione delle entrate è stata inferiore alle effettive riscossioni, mentre la previsione delle spese è stata superiore di quasi dieci miliardi alle somme effettivamente pagate. I proventi ordinari degli Archivi sono aumentati da 17,4 (1980) a 20,9 miliardi. Essi costituiscono la maggiore fonte di entrate dopo quella relativa alle riscossioni per conto della Cassa nazionale del notariato (nel 1981 pari ad oltre 54 miliardi). Le entrate per rendite ed interessi hanno subito un lieve incremento passando da 4 a 4,4 miliardi.

Quanto alle entrate in conto capitale, ammontate a poco più di otto miliardi, il prelevamento dal fondo di riserva per circa 7,3 miliardi ha costituito la voce quasi esclusiva, mentre scarsi sono stati i proventi della vendita di beni patrimoniali (3 milioni circa).

Circa le spese di parte corrente, gli oneri per il personale sono aumentati da 5,6 a 7,7 miliardi. Le spese per le provvidenze al personale hanno subito un incremento non trascurabile passando da 40,2 milioni a 55,3. La quota maggiore delle spese in conto capitale, anche nel decorso esercizio, è stata rappresentata dalla voce "avanzi da reimpiegare" (circa 8 milioni).

La consistenza patrimoniale degli Archivi è passata nel corso del 1981 da 96,5 miliardi a 109,8 con miglioramento pari a 13,4 mi

liardi circa, dovuto in gran parte all'aumento delle attività.

Da rilevare l'incremento della consistenza dei titoli obbligazionari (per la maggior parte buoni poliennali del tesoro) passata, per effetto di acquisti intervenuti, da 22,2 miliardi a 30,5.

PAGINA BIANCA