

Capitolo I

MINISTERO DELLE FINANZE

1. - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali - Il quadro di riferimento normativo dell'attività del Ministero nel 1982 ha registrato significativi elementi di novità, non tutti incidenti in egual misura sull'attività stessa.

Va ricordata in primo luogo, per la vasta ripercussione derivante sull'azione concreta degli uffici, la normativa volta ad agevolare la definizione delle pendenze tributarie (condono fiscale) (1).

A parte le disposizioni, in materia di diritto penale tributario, concernenti la eliminazione della cosiddetta "pregiudiziale tributaria" nei provvedimenti penali in relazione ai reati commessi a decorrere dal corrente anno (2), hanno poi assunto significativa rilevanza nel quadro di una politica volta a fronteggiare l'evasione fiscale i diversi provvedimenti antievasione, la cui efficacia è subordinata ad una concreta risposta sul terreno operativo da parte dell'Amministrazione.

Vengono tal fine in rilievo la normativa concernente l'obbligo dell'uso di speciali registratori di cassa nell'attività commerciale (legge n. 18 del 26 gennaio 1983, che ha dato luogo a diversi atti regolamentari), quella volta a facilitare i controlli nelle frodi petrolifere mediante, in particolare, la eliminazione del sistema dei cosiddetti "depositi S.I.F. di oli minerali"

(1) D.l. n. 429 del 10 luglio 1982 nonché d.l. n. 916 del 15 dicembre 1982 e relative leggi di conversione.

(2) Articoli 13 e 2, rispettivamente, dei citati decreti legge n.429 e 916.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLE FINANZE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(in milioni di lire)

ANNO	PREVISIONI		PREVISIONI DI CASSA		IMPEGGI		PAGAMENTI (COMPRESI)		RESIDUI	
	INIZIALI	DEFINITIVE	INIZIALI	DEFINITIVE	IMPORTO	%	IMPORTO	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.
	IMPORTO	IMPORTO	IMPORTO	IMPORTO	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	IMPORTO

TITOLO I SPESE CORRENTI

1974	4.335	100	4.314	100	4.771	100	4.888	100	777	100	305	100
1977	4.692	113	6.116	124	6.033	126	5.774	118	922	119	132	43
1978	5.036	116	7.291	148	7.202	151	6.710	137	1.346	173	196	45
1979	3.252	75	4.348	88	4.204	88	3.428	70	2.191	282	498	163
1980	3.505	81	5.043	103	4.847	102	4.742	97	2.175	280	77	25
1981	4.785	110	6.518	133	6.394	134	6.094	125	4.904	374	42	14
1982	6.203	143	7.421	151	7.374	155	6.522	135	3.494	450	81	27
TOTALE												

TITOLO II SPESE IN CANTO CAPITALE

1974	11	100	14	100	14	100	3	100	32	100	17	100
1977	12	113	13	91	13	91	6	187	32	181	15	88
1978	12	115	20	145	26	185	5	143	53	161	31	180
1979	12	115	10	73	19	137	4	128	63	196	43	250
1980	50	432	140	1000	140	1000	6	174	194	600	163	944
1981	13	122	104	750	104	750	32	929	252	791	208	1209
1982	43	408	55	398	49	355	37	1065	260	817	188	1149
TOTALE												

11) INDICE PROG.R. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE
ANNO BASE COMP.-1976 / ANNO BASE CASSA-1980

12) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLE FINANZE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(in miliardi di lire)

ANNO	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)		AL 31 DICEMBRE		STANZI. AL 31 DIC.	
	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	%
1976	4.346	100	4.927	100	-	-	4.785	100	4.892	100	509	100	322	100	322	100
1977	4.904	113	6.125	124	24,4*	-	6.044	126	5.781	118	19,2*	555	116	147	46	54,4*
1978	5.048	116	7.316	148	19,4*	-	7.228	151	6.715	137	18,2*	1.395	173	230	71	56,4*
1979	3.264	75	4.367	89	40,3*	-	4.223	88	3.432	70	48,6*	2.254	279	539	167	134,6*
1980	3.555	82	5.183	105	18,7*	3,668	4.987	104	4.748	97	38,3*	2.349	293	240	74	55,5*
1981	4.796	110	6.622	134	27,8*	6,451	6.458	136	6.126	125	28,0*	3.154	390	250	78	4,3*
1982	6.247	144	7.476	152	12,9*	7,201	7.425	155	6.559	134	7,1*	3.754	464	279	87	11,5*
TOTALE																

TOTALE COMPLESSIVO

(1) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(2) INDICE PUGGA. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP. 1976 / ANNO BASE CASSA 1960

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1977-1982
DATI AL 31 DICEMBRE 1982

MINISTERO DELLE FINANZE

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI						TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1977	1978	1979	1980	1981	1982	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.													
1977	6.128.971	75,97	10,05	1,20	0,48	0,02	0,06	5.379.999	87,78	607.003	9,90	141.969	2,32
1978	7.316.242	82,55	82,55	11,00	1,81	0,33	0,13	7.010.980	95,83	29.140	0,40	276.121	3,77
1979	4.366.609	55,49	36,25	2,39	36,25	2,39	0,25	4.121.163	94,38	-2.580	-0,06	248.026	5,68
1980	5.183.201		57,78	25,38	57,78	14,86	14,86	5.080.992	98,03	-344.022	-6,64	446.231	8,61
1981	6.621.851			69,40		69,40	13,27	5.474.416	82,67	997.817	15,07	149.618	2,26
1982	7.476.133						64,92	4.853.688	64,92	2.571.381	34,39	51.064	0,68
TITOLO 1													
1977	6.116.356	76,11	10,05	1,19	0,46	0,02	0,01	5.372.647	87,84	605.059	9,89	138.649	2,27
1978	7.290.609	82,81	82,81	11,00	1,80	0,33	0,10	7.001.905	96,04	12.644	0,17	276.060	3,79
1979	4.347.554	55,73	36,37	2,34	36,37	2,34	0,13	4.111.565	94,57	-11.926	-0,27	247.915	5,70
1980	5.043.296		59,38	25,85	59,38	15,12	15,12	5.061.241	100,36	-464.164	-9,20	446.219	8,85
1981	6.517.832			70,25		70,25	13,24	5.442.078	83,50	926.142	14,21	149.612	2,30
1982	7.420.897						65,36	4.850.447	65,36	2.525.385	34,03	45.064	0,61
TITOLO 2													
1977	12.615	9,83	10,83	4,86	7,25	0,00	25,51	7.352	58,28	1.944	15,41	3.319	26,31
1978	25.633		8,52	11,47	7,07	0,96	7,39	9.075	35,40	16.496	64,36	61	0,24
1979	19.055			0,82	7,98	13,77	27,80	9.598	50,37	9.346	49,05	111	0,58
1980	139.905				0,12	8,52	5,49	19.751	14,12	120.142	85,87	12	0,01
1981	104.020					15,98	15,11	32.338	31,09	71.675	68,91	6	0,01
1982	55.237						5,87	3.241	5,87	45.996	83,27	6.000	10,86

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

ad imposta di fabbricazione non ancora assolta (articoli 10 e seguenti del decreto legge n. 688 del 30 settembre 1982), quella introduttiva di un nuovo sistema sanzionatorio in materia d'IVA (titolo I del già citato decreto legge n. 429) nonché quella, del tutto innovativa per il nostro ordinamento, che ha consentito alcune deroghe al segreto bancario (legge n. 463 del 15 luglio 1982)(1).

Del resto anche i numerosi provvedimenti legislativi finalizzati all'adeguamento del prelievo tributario mediante un inasprimento delle misure fiscali - e talora la introduzione di nuove (2) - specialmente nel settore dell'imposizione indiretta, hanno determinato l'esigenza di immediati conseguenti comportamenti operativi dei singoli apparati tributari ed analoghi riflessi vanno considerati altresì in ordine alla significativa disciplina emanata con finalità correttive del carico fiscale sui redditi da lavoro dipendente (decreto legge n. 953 del 30 dicembre 1982) (3).

(1) Con d.m. del 14 ottobre 1982 è stato fissato al riguardo l'elenco degli ufficiali della Guardia di finanza abilitati ad accedere presso le aziende di credito e presso l'Amministrazione postale e, con successivo decreto del 29 ottobre 1982, sono stati approvati i tipi di modelli e questionari che gli organi dell'Amministrazione finanziaria sono tenuti ad utilizzare in sede di richiesta alle aziende di credito e all'Amministrazione postale di ulteriori dati e notizie di carattere specifico relative alle copie dei conti intrattenuti con i contribuenti.

(2) L'art.4 del d.l. n.953 del 1982, ha istituito l'imposta erariale di consumo sul prezzo di vendita dei prodotti - esclusi quelli esportati - appartenenti al settore cine-foto-ottica e a quelli della riproduzione trasmissione e registrazione.

(3) Proprio l'esigenza in genere di un pronto intervento dell'apparato tributario rende ancor più urgente la razionalizzazione e il coordinamento del vasto e talora disorganico complesso legislativo mediante il ricorso ad uno o più testi unici, che del resto con la l. n.825 del 1971 il Governo già era stato delegato ad elaborare entro termini,

Fer converso, l'adeguamento complessivo della struttura dell'Amministrazione finanziaria non ha trovato realizzazione neppure nel 1982, anche se l'iter del relativo disegno di legge (atto n. 2978/C), prima dello scioglimento anticipato delle Camere, aveva già superato da tempo l'esame del Senato.

Attesa la più stretta connessione con le misure più urgenti volte a ridurre l'area di evasione fiscale, soltanto la struttura militare del Ministero ha conseguito un adeguamento essendo stati ampliati gli organici - come sarà in particolare esaminato nel successivo paragrafo 3° - per effetto dell'articolo 8 del citato decreto legge n. 638 del 1982.

Un potenziamento dei mezzi operativi necessari all'intera Amministrazione è stato previsto dal legislatore in tema di realizzazione di immobili e di acquisto di beni mobili e servizi, specialmente mediante convenzioni (articolo 7 del citato decreto legge n. 638).

b) Considerazioni sulla gestione - La previsione finale di spesa per il 1982 è risultata di 7.476 miliardi, di cui 7.420,9 miliardi per spese correnti e 55,2 miliardi per spese in conto capitale, con un aumento del 12,7 per cento rispetto a quella iniziale e del 10,2 per cento rispetto a quella dell'esercizio precedente.

varie volte prorogati, da ultimo con l'art. 48 della l. n. 146 del 1980 fino al 3° dicembre 1982.

Sono stati quasi totalmente utilizzati, in termini di impegno, gli stanziamenti di competenza (7.424,8 miliardi, pari al 99 per cento contro il 91,13 per cento dell'esercizio precedente).

Sono stati effettuati pagamenti per 6.559,4 miliardi (81,8 per cento della dotazione complessiva di cassa) che si riferiscono per 4.853,6 miliardi alla competenza (65 per cento circa del relativo stanziamento) e per 1.705,7 miliardi ai residui (54 per cento dell'importo globale all'inizio dell'esercizio).

Alla fine dell'esercizio stesso i residui sono risultati pari a 3.754 miliardi (+19 per cento circa rispetto al 1981), dei quali 2.571 miliardi di nuova formazione (34,4 per cento del relativo stanziamento).

L'81,5 per cento dei cennati 2.571 miliardi di residui della competenza si riferisce ai capitoli di due sole Rubriche, la X (imposte dirette) per il 61,5 per cento (1) e la VII (tassa) per il 20 per cento (pari, rispettivamente, al 75 e al 20 per cento dei relativi stanziamenti di competenza).

Va messo in evidenza per quanto riguarda la categoria VII (poste correttive e compensative delle entrate), il cui stanziamento (32 per cento circa del bilancio) è destinato in particolare ai vari rimborsi e restituzioni in materia di imposte dirette, indirette e doganali - che i residui risultano il 46,2 per cento della competenza e che, per quanto attiene alla categoria VI (interessi), i residui corrispondono al 27,3 per cento dello stanziamento di 285 miliardi.

(1) Su tale risultato sono determinanti i 682 miliardi del cap. 46 (spese per aggr. di riscossione), pari all'intera previsione di competenza. La consistenza complessiva dei residui su tale capitolo è 1.170 miliardi che supera quella relativa all'esercizio precedente (1.093 miliardi).

Anche nell'esercizio 1982 si è andato estendendo il ricorso alle aperture di credito in favore di funzionari delegati sia in conto competenza che in conto residui (1); sono stati accreditati 2.484,7 miliardi circa, che corrispondono al 37,8 per cento dei pagamenti (2).

L'utilizzazione decentrata di tali fondi, volta al perseguimento di esigenze di accelerazione delle procedure, andrebbe, peraltro, accompagnata - come osservato nelle precedenti relazioni - ad un maggiore decentramento della decisione di spesa.

La Corte ha esaminato nel corso dell'anno 2.552 rendiconti amministrativi (relativi a spese per 72,5 miliardi), dichiarandone regolari 2.250; sono ancora in corso i procedimenti di controllo relativi a 302 rendiconti, a seguito di osservazioni formulate su talune spese d'ufficio, spese per viaggi di servizio e spese per lavoro straordinario nonché sulla regolarità di talune assunzioni di personale straordinario.

2. - Gestioni fuori bilancio

2.1) Gestione "Lotterie nazionali e fondo di riserva" - Tale gestione riguarda le quattro lotterie nazionali autorizzate con la

(1) Verso la fine dell'esercizio è stato utilizzato il ricorso ad aperture di credito anche per pagamenti di spese per contratti stipulati nel 1980.

Specifiche disposizioni hanno consentito la formazione di residui di stanziamento sui capitoli 3419 e 7908.

(2) Sono state autorizzate aperture di credito su 246 capitoli ed emessi 34.720 ordini di accreditamento (gli ordinativi diretti sono stati 10.792).

legge n.722 del 1955 (1) ed organo gestore è la Direzione generale per le entrate speciali, che si avvale della società Rometra quale istituto concessionario delle manifestazioni, al quale sono rimborsate le spese di gestione. Ai sensi della legge n.105 del 1977 gli utili di ciascuna lotteria sono versati in conto entrata del bilancio dello Stato.

Le entrate della gestione provengono essenzialmente dal ricavo della vendita dei biglietti (2) mentre le spese - dimensionate corrispondentemente alle entrate prudenzialmente previste - riguardano il pagamento dei premi ai vincitori nonché il costo di gestione sopportato dalla società concessionaria.

Nel corso del 1982 è iniziato l'esame del rendiconto relativo al 1981 (3) e sono stati richiesti taluni chiarimenti istruttori (4).

E' pervenuto nei primi mesi del 1983 il rendiconto relativo al 1982, dal quale risultano i seguenti dati: 39,9 miliardi per le entrate e 38 miliardi per le uscite, con un saldo attivo di 1,8 miliardi.

(1) Trattasi delle lotterie di Agnano, Monza e Merano (connesse ad omonime manifestazioni sportive) nonché della lotteria Italia (abbinata ad un programma radiotelevisivo annuale). Per ulteriori elementi di conoscenza su tale gestione si rinvia alle precedenti relazioni

(2) Minori poste attive sono costituite dagli interessi sulle somme raccolte e dalle rendite dell'apposito fondo di riserva.

(3) Come già indicato nella precedente relazione, esso si compendia in 32,3 miliardi per l'entrata e in 31,9 miliardi per le uscite, con un saldo attivo di 366 milioni.

(4) In particolare questi riguardano il pagamento di 149 milioni di interessi pagati dalla società concessionaria per tardivo versamento delle entrate.

Le spese di funzionamento sono state di 9,1 miliardi.

2.2) Gestione concorsi pronostici "ENALOTTO" - E' pervenuto nel corrente esercizio il rendiconto per il 1982, costituito da 84,5 miliardi (+58,8 per cento) per le entrate e di 82,9 miliardi (+57 per cento) per le uscite, con un saldo attivo di 1,6 miliardi (più che quadruplicato rispetto all'esercizio precedente).

Le spese di funzionamento rimborsate al CONI - ente gestore in base alla convenzione stipulata nel 1979 - , nella pattuita percentuale fissa del 18 per cento dell'importo globale delle poste di giuoco riscosse, sono risultate di 15 miliardi.

2.3) Fondo a disposizione del Comando della Guardia di Finanza - E' pervenuto nel corrente esercizio il rendiconto relativo al 1982 che risulta di 47,7 milioni per l'entrata e di 32,5 milioni per la uscita, con un saldo attivo di 15,2 milioni.

Detto fondo - che trae origine dalla legge n. 834 del 1983 e viene alimentato dai proventi assegnati ai sensi dell'articolo 5, secondo comma di detta legge, - è gestito dal Comandante generale della Guardia di finanza ed ha per destinatari i militari del Corpo in servizio e in congedo, secondo le modalità previste nell'articolo 2 del decreto ministeriale del 9 gennaio 1975.

E' da ricordare peraltro che esiste un apposito fondo assistenza finanziari, ente di diritto pubblico istituito con legge 20 ottobre 1980, n. 1265 (1) - sottoposto al controllo della Corte ai

(1) Tra gli scopi statutari è previsto anche quello all'assistenza morale e materiale in favore degli appartenenti al Corpo.

sensi della legge n. 259 del 1958-e che in esso potrebbe confluire la gestione in esame (1), come già affermato in occasione del referato specifico della Corte al Parlamento in materia di gestioni fuori bilancio.

2.4) Altre gestioni fuori bilancio - Con l'articolo 26 della legge di bilancio n. 188 del 1982 le gestioni aventi per oggetto attività sociali (spacci, sale per convegni, mense, circoli, soggiorni climatici, sale cinematografiche operanti nell'ambito del Corpo della Guardia di finanza sono state attratte - come quelle più consistenti operanti nell'ambito del Ministero della difesa - nella disciplina del titolo II della legge n.1041 del 1971.

Nel corso dell'esercizio è pervenuto alla Corte un regolamento concernente le indicate gestioni, emanato con decreto ministeriale. Su tale provvedimento è ancora in corso il procedimento di controllo

2.5) Pregresse gestioni relative ai vari fondi di previdenza - Il fondo di previdenza per il personale del Ministero delle finanze istituito con il decreto del Presidente della Repubblica 17 marzo 1981, n.211, ha assorbito dal 16 giugno 1981 le sei gestioni fuori bilancio autorizzate da leggi speciali concernenti i vari Fondi di previdenza integrativa in favore del personale dei vari ruoli del Ministero.

(1) Un orientamento contrario alla conferma di tale gestione è emerso nella Commissione bilancio del Senato il 20 aprile del corrente anno in sede di esame del dd.l. n. 688/S recante "conferma o annullamento delle gestioni dei fondi al di fuori del bilancio".

Detto fondo unificato, in quanto munito di personalità giuridica, non è sottoposto alla disciplina della legge n. 1041 del 1971 (1).

Nel corso dell'esercizio sono pervenuti i rendiconti relativi a quattro dei soppressi fondi di previdenza, rendiconti redatti con riferimento alla data della indicata chiusura (16 giugno 1981).

Uno solo si è chiuso con giacenze di cassa (il fondo relativo al personale periferico delle tasse, con 2,4 miliardi) mentre gli altri tre si sono chiusi con un saldo passivo, particolarmente rilevante per quanto attiene al fondo relativo al personale periferico delle imposte dirette (9,9 miliardi).

3. - Organizzazione dei servizi e del personale

Nel 1982 il Servizio centrale degli ispettori tributari - come è cenno nella precedente relazione - ha potuto svolgere a regime, dopo la iniziale fase di organizzazione, le funzioni previste dalla legge di ordinamento (articolo 9 e seguenti della legge n. 146 del 1980) (2).

(1) Dovrebbe comportare la assoggettabilità di detto ente al controllo della Corte, ai sensi della l. n. 259 del 21 marzo 1958 - come già posto in rilievo nella precedente relazione - la circostanza che trattasi di un ente ordinariamente sovvenzionato dallo Stato (nell'esercizio sono stati erogati 11,5 miliardi a carico dei capitoli 1173, 1174, 5473 e 5476).

(2) Integra il quadro normativo il regolamento emanato con d.P.R. 15 gennaio 1981, n. 10.

E' da mettere in rilievo la peculiare funzione di detto servizio, che, pur volta al controllo dell'attività di accertamento e di verifica, non si colloca nei confronti dei vari uffici tributari e della Guardia di finanza su un piano gerarchico, ma si sostanzia nella evidenziazione propositiva ai competenti organi decisionali dei rimedi ritenuti necessari al superamento di disfunzioni ricollegabili ad inadeguata disciplina giuridica ovvero a comportamenti operativi devianti ed omissivi.

La finalità di detto Servizio si concreta essenzialmente in un'azione correttiva ed orientativa dell'Amministrazione finanziaria nel suo complesso e solo in taluni casi nella ricerca di materia imponibile.

Una rilevanza delle funzioni di detto Servizio, alternativa rispetto ai poteri decisionali spettanti agli ordinari organi dell'Amministrazione stessa, non pare individuabile anche nei casi previsti dalla legge di straordinaria esecuzione da parte del Servizio stesso - unitamente o meno agli uffici e alla Guardia di finanza - di verifiche e controlli su contribuenti ad elevata potenzialità evasiva.

Trattasi in sostanza di un modulo organizzatorio previsto dalla legge non certo per dare soluzione radicale ai complessi problemi dell'apparato finanziario, ma nella sola prospettiva di assicurare miglioramenti del grado di efficienza dello stesso, soprattutto nel quadro della riduzione dell'area di evasione fiscale.

I suoi connotati si ricollegano ai cennati tratti di novità ed originalità per il nostro ordinamento, sicchè un giudizio adeguato non può essere dato se non dopo una fase di significativa durata.

Anche quest'anno il Servizio ha trasmesso alla Corte copia del rapporto reso al Ministro delle finanze sull'attività svolta durante il 1982 nell'ambito delle direttive fissate dal Ministro stesso ai sensi dell'articolo 11, quarto comma, della legge n. 146(1).

Sullo stanziamento del capitolo 6801, pari a 4,3 miliardi, dei quali 2,2 impegnati, hanno gravato, oltre alle spese per stipendi agli ispettori tributari per oltre 700 milioni, le spese per missioni effettuate dagli stessi (per 118 milioni) (2) nonché quel

(1) Come già rilevato nella precedente relazione, i primi esperimenti di controllo hanno riguardato le verifiche e l'attività accertativa svolte dai competenti organi nel 1980 in materia di imposizione sia diretta che indiretta.

Le indagini di settore, previste nella lett. c) dell'art. 9, secondo comma della l. n. 146 ai fini della individuazione di particolari aree di evasione, hanno interessato il settore bancario, l'editoria periodica, la lavorazione di metalli preziosi, il settore ortofrutticolo e talune categorie di medici.

Nella VI Commissione del Senato in data 21 dicembre 1982 sono state peraltro sollevate perplessità sull'ampiezza degli obiettivi assegnati al Servizio mediante la direttiva ministeriale per l'attività da svolgere nel 1982.

(2) Con deliberazione n. 1248 del 22 aprile 1982 la Sezione del controllo ha stabilito che l'invio in missione dei singoli ispettori tributari deve essere disposto dal direttore del Servizio, non essendo ammissibile che ciascun ispettore si limiti a dare comunicazione al direttore della missione che intende svolgere. La Corte ha inoltre posto in rilievo che l'uso del "mezzo proprio" deve essere appositamente autorizzato ed altresì che il rientro in sede la domenica deve essere correlato ad esigenze di servizio.

le di carattere generale (200 milioni circa) (1).

Nel complesso su 3,7 miliardi di autorizzazione di cassa sono stati effettuati pagamenti per 2,5 miliardi con un'economia di 1,2 miliardi.

Con decreto del 23 dicembre 1982 sono stati fissati per il 1983 i programmi e i criteri selettivi per i controlli in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto nonché i criteri per i controlli, da parte della Guardia di finanza, mediante sorteggio (2).

Tali decreti non contengono sostanzialmente elementi innovativi rispetto a quelli relativi al 1982 evidenziati nella precedente relazione annuale cui si rinvia: l'intervenuta proroga dei termini di scadenza del "condono" ha determinato infatti l'opportunità di prorogare la impostazione del programma precedente, sebbene si sono emerse varie esigenze di adeguamento dello stesso (3).

(1) La Corte ha rilevato al riguardo che le spese per la manutenzione ordinaria e straordinaria dell'immobile demaniale adibito a sede del Servizio non possono gravare sullo stanziamento del cap. 6801, ma su appositi capitoli delle altre rubriche.

(2) Tali decreti sono stati pubblicati nella G.U. n. 1 del 3 gennaio 1983 e trovano le loro fonti nella disciplina, contenuta rispettivamente negli artt. 6 e 7 della l. n. 146 del 1980, per effetto della quale l'attività di accertamento del Ministero è regolata mediante programmi, stabiliti annualmente dal Ministro delle finanze in relazione alla capacità operativa degli uffici - su proposta del Servizio centrale degli ispettori tributari.

(3) Dal citato rapporto del SECIT, risulta in particolare che occorre

Nell'esercizio non è intervenuta la istituzione di alcun ulteriore centro di servizio in aggiunta a quelli di Roma e di Milano; sono però in fase di approntamento quelli di Bari e di Torino(1).

Sembra pertanto procedere con ritmi non celeri l'attuazione del programma di allestimento degli ulteriori 12 centri di servizio - la cui realizzazione graduale nel quadro della specifica disciplina (2) era stata prevista dal Ministro in un decennio (3) - sebbene evidente sia l'urgenza che gli uffici distrettuali siano messi in condizione di curare esclusivamente l'azione di accertamento tributario e non anche le varie operazioni connesse alla dichiarazione dei redditi, riservate appunto a detti centri.

Sotto il profilo finanziario va posto in rilievo l'ammontare complessivo di 47,6 miliardi dello stanziamento dei capitoli 4669, 4670 e 4671, relativi ai centri di servizio rispettivamente, per il fitto di locali, le spese d'ufficio nonché le spese per l'impianto,

rebbe integrare i controlli globali a sorteggio nel programma generale, attesa l'unità concettuale dei due tipi di controllo, differenti solo sotto il profilo procedimentale e sotto quello del meccanismo di scelta dei soggetti e a tal fine è stata proposta la costituzione di un organismo integrato al quale partecipino tutti i settori interessati dell'Amministrazione, coordinati dal SECIT stesso.

(1) In tal senso si è espresso il rappresentante del Governo il 7 aprile del corrente anno in sede di esame del bilancio per il 1983 presso la VI Commissione del Senato.

(2) La disciplina, com'è noto, è contenuta nell'art. 8 della l. n. 146 del 1980, integrata dal d.lg. n. 702 e modificata in parte con la l. n. 891 (art. 3), entrambi emanati nello stesso 1980.

(3) Secondo quanto evidenziato nella precedente relazione, tale previsione era stata formulata dal Ministro in sede di discussione presso la VI Commissione della Camera e ricollegata a vari presupposti, tra i quali, l'esistenza di stanziamenti, l'acquisizione di aree ed immobili, il personale.

l'attrezzatura ed il funzionamento di detti centri, queste ultime previste in 43,5 miliardi, che sono risultati impegnati per 42,6 miliardi (1).

Con l'articolo 7 del decreto legge 30 settembre 1982, n. 688, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 873, è stato previsto che gli stanziamenti aggiuntivi di 500 miliardi per il potenziamento delle strutture dell'Amministrazione finanziaria relativamente all'anno in corso siano destinati anche alla realizzazione e all'adattamento e alla ristrutturazione di fabbricati da destinare a sede di centri di servizio.

Per quanto attiene al Servizio dell'anagrafe tributaria, è stata ulteriormente prorogata al 29 aprile dell'anno in corso - nell'imminente scadenza della precedente proroga convenuta nell'agosto del 1981 - la convenzione stipulata dal Ministero con la SOGEI per il completamento e la conduzione tecnica del sistema informativo di detta anagrafe nonché per il completamento, l'integrazione e lo sviluppo dei centri di servizio di Roma e di Milano.

Tale convenzione aggiuntiva, resa possibile dalla disciplina introdotta con l'articolo 7, secondo comma, del già citato decreto legge n. 688 del 1982 (2) - avrà effetto fino al 31 dicembre

(1) I pagamenti in conto competenza sono stati 5,8 miliardi a fronte di un'autorizzazione di cassa per 43,49 miliardi.

Su tale importo sono stati inoltre effettuati pagamenti per 24,2 miliardi in conto resti. Alla fine dell'esercizio i residui complessivi sono risultati pari a 42,22 miliardi, con un aumento del 42%.

(2) Tale normativa non contiene alcuna delle particolari innovazioni che erano state previste con il disegno di legge recante "norme per l'ampliamento e l'integrazione del sistema informativo del Ministero delle finanze", presentato dal Governo nel maggio del 1981 (atto

1987 e rinvia quindi ancora ulteriormente la completa (1) assunzione in proprio da parte del Ministero della gestione dell'anagrafe tributaria (2).

Considerazioni reiterative di quelle svolte negli anni scorsi (3) vanno formulate in ordine ai servizi esattoriali, che costituiscono un arcaico sistema di riscossione, la cui permanenza, dopo quasi un decennio dalla avvenuta riforma tributaria, contraddice

n. 1441/S), nè alcuna previsione di incentivi economici e normativi in favore del personale del Ministero addetto ai servizi dell'informatica (sul punto, si rinvia alla successiva nota) onde evitarne l'esodo verso il settore privato, dopo che esso abbia acquisito la preparazione professionale a spese dello Stato.

(1) Attualmente sono gestiti direttamente dal Ministero i centri informativi concernenti i settori del catasto, delle dogane e della Guardia di finanza, mentre i tre centri informativi per le imposte dirette, le tasse e l'organizzazione dei servizi tributari, sono gestiti dalla SOGEI. Siffatta duplicità di centri gestori non consente la completa interazione - anche ai fini dello sviluppo dei "controlli incrociati" - dei dati acquisiti dai vari centri informativi e a tal fine nell'indicato disegno di legge n. 1441/S era stata prevista la istituzione di un apposito qualificato comitato consultivo tecnico per il sistema informativo.

(2) A fronte di un'autorizzazione di spesa per il quinquennio 1983-1987 pari a 990 miliardi, gli oneri considerati nella indicata convenzione ammontano a 604,6 miliardi (al netto di eventuali revisioni nonché dell'IVA) ripartiti in 451,5 miliardi per il sistema informativo e 153,1 miliardi per i centri di servizio.

(3) Si rinvia, in particolare, al par. V del cap. X (parte II) della precedente relazione.

del resto un puntuale obiettivo della stessa.

La prospettiva di una non lontana soluzione si ricollega alla circostanza che nel corrente anno viene a scadenza il decennio previsto nel decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 relativo al funzionamento del sistema esattoriale.

Al riguardo è "in avanzata fase di studio presso il Ministero il provvedimento che risolverà il problema delle gestioni esattoriali"(1).

Particolarmente significativa è l'analisi della gestione del capitolo 4667 (spese per aggi di riscossione) dalla quale risulta che lo stanziamento di 682 miliardi è stato per intero impegnato e portato a residui e che, a fronte dell'autorizzazione di cassa di 743 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 605 miliardi in conto residui, i quali alla fine dell'esercizio sono ammontati a 1.170 miliardi (+ 7 per cento).

La situazione descritta mette in rilievo l'esigenza di una totale rimeditazione delle attuali procedure della riscossione che, secondo quanto già dalla Corte prospettato nelle precedenti relazioni, potrebbero essere sostituite da versamenti diretti in Tesoreria.

(1) In tal senso si è espresso il rappresentante del Governo il 7 aprile 1983 nel corso dell'esame da parte della VI Commissione del Senato del bilancio relativo al corrente esercizio.

Va inoltre ricordata quella forma atipica di finanziamento compensativo del sistema esattoriale, costituita dalle somme erogate agli esattori delle imposte dirette per minori aggi per cepiti, le quali nel decorso esercizio si sono sostanziate in 23,1 miliardi di pagamenti sul capitolo 4666, di cui 17,5 miliardi relativi alla competenza (costituita da 25 miliardi, quasi interamente impegnati) (1).

Lo stanziamento poi recato dal capitolo 4654, (spese per la esecuzione di lavori meccanografici richiesti dallo Stato), risulta integralmente utilizzato dal Consorzio nazionale tra gli esattori delle imposte dirette. I rapporti con il Ministero continuano ad essere regolati dall'apposita convenzione stipulata il 27 dicembre 1974 (2).

Con la legge 2 agosto 1982 n. 528 il servizio del lotto è stato affidato all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ed il relativo ruolo del personale è stato soppresso, in connessio

(1) Ad integrazione dell'exkursus normativo di tale "provvidenza" fruita dal sistema esattoriale, contenuto nel par. 5° del cap. X (parte II) della precedente relazione, cui si rinvia, è da aggiungere che con l'art. 22 bis - introdotto con la l. n. 873 del 27 novembre 1982, che converte il d.l. n. 688 del 30 settembre 1982 - è stato accordato all'esattore il diritto ad una tolleranza sui versamenti delle imposte riscosse, (nei limiti della cennata indennità) e con riferimento al periodo intercorrente dalla data della presentazione della relativa domanda e la data dell'effettiva liquidazione dell'indennità stessa.

E' da sottolineare che la non avvenuta quantificazione del cap. 4657 ("integrazione d'aggio agli esattori per maggiori spese di riscossione"), istituito "per memoria", evidenzia che le imprese esattoriali hanno optato, in luogo della integrazione d'aggio, per la indennità annua sostitutiva i cui oneri gravano sul citato cap. 4666.

(2) A carico di tale capitolo sono stati pagati 22,5 miliardi circa ed è stato impegnato quasi per intero lo stanziamento di competenza, pari a 20 miliardi, che aggiunti a 13 miliardi di residui in conto 1981 fanno ascendere la consistenza complessiva dei residui a quasi 32,9 miliardi.

Le spese si riferiscono essenzialmente a rilevazioni statistiche dei dati dei modelli 740 concernenti le dichiarazioni dei redditi, ad

ne con la prevista automazione del servizio (1).

Sono stati all'uopo previsti l'incentivazione dell'esodo volontario di talune categorie di detto personale nonché l'inquadramento anche in soprannumero nei vari ruoli del Ministero dei restanti dipendenti, che avverrà in più soluzioni, corrispondentemente alla graduale automazione del servizio.

In tale contesto l'intera rubrica V "Entrate speciali" del bilancio del Ministero è destinata ad essere soppressa.

Nel decorso esercizio intanto sono stati pagati sul capitolo 2811 per vincite al lotto 354 miliardi, con un'eccedenza di spesa di 41 miliardi per la competenza (2).

Hanno continuato ad operare il Comitato tecnico per la riforma tributaria (3), rinnovato nella sua composizione con provvedimento emesso nel corso dell'esercizio (4) nonché il Consiglio superiore delle finanze, organo di consulenza tecnica del Ministro

elaborati riguardanti la formazione e la riassunzione dei ruoli, ad elaborazioni dei dati delle dichiarazioni dei redditi relativi agli esercizi precedenti, a lavori meccanografici e a forniture di stampa agli uffici distrettuali delle imposte dirette.

(1) E' stabilito che le scommesse siano ricevute presso i punti di raccolta da concessionari-raccoglitori del gioco mediante l'impiego di terminali automatizzati.

(2) L'eccedenza riguarda anche i residui (+ 32 miliardi), nonché, per 74 miliardi, l'autorizzazione di cassa.

(3) Tale organo fu istituito con l'art. 17, quinto comma della l. n. 825 del 1971, ma fu costituito solo nel 1978. Con l'art. 48, terzo comma della l. n. 146 del 1980 è stato inoltre attribuito a detto Comitato il compito di elaborare gli schemi dei testi unici dei vari settori della legislazione tributaria.

(4) Il compenso dei membri del collegio appartenenti all'Amministra

su problemi relativi alle entrate tributarie e non tributarie (1).

In relazione al funzionamento dei servizi, con l'articolo 7 ultimo comma del più volte indicato decreto legge n. 688, è stata estesa agli uffici dell'Amministrazione centrale la disposizione contenuta nell'articolo 17 della legge n. 146 del 1980, relativa in particolare alla affidabilità della direzione di uffici periferici a direttori aggiunti di divisione, in mancanza di primi dirigenti (2).

Il vasto problema della ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria - come già accennato nel paragrafo 1° - non ha trovato soluzione neppure nel decorso esercizio, sebbene il Senato prima della fine del 1981 avesse completato l'iter dell'apposito disegno di legge (3) concernente un'ampia delega al Governo, in particolare per l'attuazione di un rilevante decentramento amministrativo (con la istituzione di direzioni regionali di finanza nonché di comitati consultivi tributari regionali), per la istituzione di un centro unitario di coordinamento amministrativo (Segretario Generale) (4), per il riordinamento dello stato giuridico e

zione è stato elevato da 300.000 a 500.000 lire mensili lorde, mentre è rimasto immutato quello relativo ai membri esterni (600.000). Tali oneri, assieme a quelli concernenti il trattamento di missione, hanno determinato pagamenti per 242,8 milioni (163,2 per la competenza e 79,6 per i residui); è risultato impegnato l'intero stanziamento di competenza pari a 350 milioni.

(1) Il funzionamento di detto collegio - istituito con d.P.R. n. 646 del 1972 (modificato con successivo d.P.R. n. 1040 del 1975), - ha comportato una spesa di 706.625 a carico del cap. 1074, dotato di uno stanziamento di 6 milioni, impegnato per poco meno della metà.

(2) Va però rilevato che il sistema delle reggenze temporanee è tendenzialmente idoneo a rinviare i pur necessari adeguamenti degli organici.

(3) Atto n. 1114/S ed atto n. 2978/C.

(4) Tali esigenze sono state nel recente passato poste in rilievo ripetutamente dalla Corte nelle precedenti relazioni, alle quali si rinvia.

dei ruoli del personale (1).

Tali circostanze rendono superflua una dettagliata analisi delle disarmonie esistenti nelle varie strutture ministeriali tra dotazioni organiche dei singoli ruoli e presenze negli stessi.

Le prime, dopo l'incremento di 1.300 posti previsto dall'articolo 13 della legge n. 146 del 1980 e del decreto legislativo n. 702 dello stesso anno, non hanno registrato ulteriori aumenti.

Con il decreto presidenziale 6 ottobre 1982 è stato istituito il ruolo speciale del personale proveniente dagli enti pubblici soppressi (2).

Il numero dei dipendenti in servizio si è incrementato globalmente di 6.735 unità per effetto del perfezionamento delle procedure relative a vari concorsi indetti negli anni precedenti per i diversi ruoli. Sono ancora in corso quelle per l'assunzione di 13.754 unità, delle quali 11.000 relative al personale straordinario da inquadrare mediante concorsi regionali (14 nella carriera di concetto, 7.900 in quella esecutiva, 2.892 in quella ausiliaria e 194 operai) (3).

Nel corso dell'esercizio il Ministero ha dato ulteriore attuazione al programma relativo all'occupazione giovanile: sono stati assunti complessivamente 4.525 unità, delle quali 2.668 in relazione al progetto relativo all'aggiornamento del catasto (627 geometri, 1.821

(1) In data 16 marzo 1983 il rappresentante del Governo aveva chiesto alla Commissione VI della Camera - che iniziava l'esame del disegno di legge già approvato dal Senato - una pausa di riflessione, resa necessaria dall'esigenza, prospettata dai sindacati, di coordinare la normativa ivi prevista con la recente legge-quadro sul pubblico impiego.

(2) Le relative operazioni di inquadramento saranno effettuate presumibilmente entro il 1983.

(3) Sono stati altresì indetti i concorsi speciali per l'inquadramento del personale precario delle Conservatorie dei registri immobiliari nelle categorie non di ruolo, in applicazione della l. 19 aprile 1982, n. 165.

assistenti e disegnatori e 220 commessi) e 1.857 utilizzate negli altri uffici.

Sono stati in particolare effettuate 603 assunzioni, ai sensi del decreto legislativo n. 702 del 1980, per quanto attiene ai centri di servizio di Roma e Milano (1).

In relazione al particolare sistema previsto dalla legge per lo svolgimento degli esami speciali relativi a dette assunzioni, la Corte, nella fase istruttoria del controllo, ha osservato che la particolare "prova di selezione anche attitudinale, articolata in una serie di esami obiettivi a risposta sintetica", deve riguardare le materie o i settori propri della Amministrazione finanziaria, all'uopo specificati nei relativi bandi.

L'applicazione della legge n. 312 ha trovato compimento nel corso esercizio limitatamente agli inquadramenti giuridici; numerosi sono stati i provvedimenti relativi alla determinazione del trattamento economico, emanati dall'Amministrazione con carattere di priorità nei confronti del personale cessato dal servizio (2).

(1) Sono stati assunti anche 45 funzionari della carriera diretta.

(2) Solo per il personale del lotto non è stato completato l'inquadramento giuridico nelle qualifiche funzionali ai sensi dell'art. 27 della citata l. n. 312 ed è ancora alla fase iniziale la determinazione del trattamento economico. La sollecita applicazione di detto art. 27, assume carattere di urgenza, dato che, come già accennato, con la l. n. 528 del 1982 è stato soppresso il ruolo di personale, che, ove non opti per l'esodo volontario, all'uopo previsto, sarà inquadrato nei vari ruoli dell'Amministrazione provinciale, con salvezza delle qualifiche funzionali acquisite ai sensi dell'art. 27 della l. n. 312.

In relazione ai compensi per lavoro straordinario, tutto il personale dell'Amministrazione, — compresi i dirigenti ed esclusi solo i dirigenti generali non assegnati agli uffici di diretta collaborazione col Ministro — è stato autorizzato ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario ai sensi dell'articolo 1 del decreto presidenziale n. 422 del 1977 e della legge n. 385 del 1978 (nel limite di spesa globale pari a 140 ore annuali per unità di personale e nel limite individuale di 180 ore per il personale dirigente e di 240 ore per il restante personale).

L'autorizzazione ad effettuare maggiori prestazioni straordinarie, nei limiti previsti nell'articolo 2 di detto decreto n. 422 e successive modificazioni, ha comportato una spesa complessiva pari a 202,5 miliardi ed ha interessato l'80 per cento circa di tutto il personale.

Nel corso dell'anno sono stati inoltre effettuati pagamenti per lavoro straordinario pari a 66,7 miliardi (sia in conto competenza che in conto resti) a fronte di uno stanziamento di 78,3 miliardi sul quale sono stati assunti impegni pari a 71,6 miliardi (1).

Tutto il personale del Ministero continua a fruire, purchè in effettivo servizio presso l'Amministrazione finanziaria, dell'assegno temporaneo previsto nell'articolo 9, secondo comma, della legge n. 412 nella misura unica di lire 22.711 mensili, riassorbibile con i successivi passaggi di livello ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 312 (2).

(1) In particolare i pagamenti relativi al personale delle imposte dirette sono stati pari a 13,1 miliardi (cap. 4602) e quelli in favore del personale delle tasse e imposte indirette 13,6 miliardi (cap. 3803). E' da porre in rilievo anche l'importo di 4,8 miliardi concernenti il personale dei laboratori chimici (cap. 5312).

(2) Detto assorbimento — come ricordato nella precedente relazione — non ha luogo, secondo quanto stabilito dalla sezione del controllo,

Soltanto al personale delle dogane continua ad essere corrisposto, sul capitolo 5310, lo specifico assegno mensile previsto nell'articolo 10 della legge n. 734 del 1973.

In tema di missioni - che nel complesso hanno raggiunto l'importo di circa 40 miliardi - sono emersi talora comportamenti non conformi alla disciplina di settore (1). I relativi procedimenti di controllo non sono stati ancora ultimati.

I decreti concessivi di equo indennizzo in favore del personale civile sono stati 59 per un importo complessivo, a carico del capitolo 1172, pari a 186,7 milioni (dei quali 21,6 in conto resti (2)).

I provvedimenti di concessione dell'aspettativa o del congedo straordinario per infermità sono stati adottati sulla base di tempestivi accertamenti sanitari; in proposito l'Amministrazione ha emanato istruzioni a seguito di osservazioni formulate in materia dalla Corte.

nelle ipotesi di inquadramenti definitivi (posteriori quindi ad inquadramenti provvisori), mentre va operato nelle ipotesi di promozione alla qualifica di direttore di divisione nel ruolo ad esaurimento o a quella di primo dirigente.

(1) Trattasi in particolare della omissione della prescritta autorizzazione ad hoc ai fini dell'utilizzazione del mezzo aereo di trasporto per l'espletamento della missione e per la partecipazione alle riunioni del Comitato tecnico della riforma tributaria da parte di taluni dei suoi componenti (al riguardo, sullo stanziamento del cap. 1110 sono stati effettuati pagamenti per 13,8 milioni).

(2) Di tali 59 provvedimenti 7 si riferivano a decessi per cause diverse, 22 a contusioni, fratture e traumi, 16 ad artrosi e 10 a cardiopatie ed infarti.

Corpo della Guardia di finanza

Come già accennato, con l'articolo 8 della legge 27 novembre 1982, n. 873 è stato previsto un ulteriore (1) ampliamento delle dotazioni organiche del Corpo, per 1.217 unità (2), da realizzare nel triennio 1983-1985 anche mediante concorsi straordinari per titoli ed esami.

Nel 1982 intanto sono stati espletati due concorsi per l'ammissione all'Accademia della guardia di finanza, per complessivi 85 posti, 20 dei quali riservati ai marescialli.

Mediante due concorsi sono stati altresì reclutati, ai sensi della legge n. 45 del 1974, 100 sottotenenti di complemento (3) e per far fronte alle esigenze operative l'Amministrazione, ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 146 del 1980, ha richiamato in servizio temporaneo, con il consenso degli interessati, 855 sottufficiali e appuntati cessati dal servizio per limiti di età (4).

(1) Il precedente ampliamento degli organici era stato disposto con la l. 2 dicembre 1980, n. 794 che aveva previsto un quinquennio per la realizzazione dell'ampliamento stesso.

Al 31 dicembre 1982 sono risultate, nel ruolo degli ufficiali vacanze per il 10% circa e del 6% circa nella restante dotazione.

(2) L'articolazione di detto aumento è la seguente: 117 unità per il ruolo degli ufficiali, 800 per quello dei sottufficiali e 300 per il contingente di truppa.

(3) La possibilità di compiere il servizio di leva in qualità di ufficiale di complemento della Guardia di finanza consente solo in parte di fronteggiare le crescenti esigenze funzionali del Corpo, in considerazione della breve durata (12 mesi) del servizio di leva, assorbito per quattro mesi dalle esigenze di istruzione.

(4) Tale richiamo ha riguardato 476 sottufficiali e 379 appuntati.

Le cennate esigenze operative contrastano pertanto con il fenomeno, già evidenziato nelle precedenti relazioni, dell'utilizzazione di personale in compiti diversi da quelli d'Istituto, nonostante il divieto posto con il r.d. 6 novembre 1930, n. 1643 che approva il regolamento del servizio della guardia di finanza.

Attesi i particolari compiti d'istituto del Corpo, anche in relazione ai già cennati controlli globali su tutti i tributi nei confronti di soggetti scelti mediante sorteggio (articolo 7 legge n. 146 del 1980), l'Amministrazione, al fine della formazione di ufficiali altamente qualificati in campo tributario, ha espletato nell'esercizio un concorso ad otto posti di ammissione al corso superiore di polizia tributaria, al quale possono accedere ufficiali con grado di capitano o di maggiore.

In relazione all'attuazione del programma straordinario previsto negli articoli 1 e 3 della citata legge n. 794 del 1980 (2) e specificamente al primo obiettivo dello stesso, va posto in rilievo che lo stanziamento di 4,9 miliardi del capitolo 3101, relativo alla formazione e all'addestramento del personale, è stato quasi per intero impegnato (4,2 miliardi risultano i pagamenti dei quali 3,9 in conto competenza); ugualmente impegnati ed anche pagati sono stati 650 milioni (capitolo 3093) destinati a far fronte alle spese di insegnamento e di aggiornamento e i 9 miliardi (capitolo 3109) diretti all'acquisto di materiale di casermaggio, sciistico e da roccia nonché di calcolatori.

Lo stesso dicasi in relazione alla parte del programma, relativa all'acquisizione di vestiario, equipaggiamento ed all'ammodernamento, resi necessari dall'aumento degli organici (2).

Non altrettanto però può dirsi in ordine alla parte del programma relativa al rinnovamento del sistema delle trasmissioni ed all'acquisizione di apparati per l'elaborazione automatica dei dati: sono stati impegnati solo 2,2 miliardi dello stanziamento di 3,3 miliardi del capitolo 3128; sono stati effettuati pagamenti per 1,95 miliardi (di

(1) Per l'articolazione di detto programma mediante decreto del Ministro si rinvia al par. 3° del cap. X° (parte II) della precedente relazione.

(2) È stato impegnato il 97,5% dello stanziamento di 20 miliardi e

cui solo 526 milioni in conto competenza), a fronte di una previsione di cassa pari a 3,6 miliardi.

Quanto all'acquisto, la costruzione e la locazione d'immobili nonché la ristrutturazione, il completamento e l'ampliamento degli stessi, si rinvia al capitolo XV (parte II) della presente relazione, concernente il Ministero dei lavori pubblici, cui è stata attribuita espressamente, con l'articolo 4 della legge n. 794, la competenza in ordine a dette iniziative, fatta eccezione per gli acquisti.

Nell'esercizio i provvedimenti di equo indennizzo in favore del personale militare sono stati 2.876 (1.550 nel 1981); lo stanziamento di 7 miliardi del capitolo 3224 è stato interamente impegnato (1).

Nessun adeguamento neppure nel 1982 è intervenuto dei regolamenti sulla gestione patrimoniale del servizio aereo (2) - sebbene al livello ministeriale fosse in avanzato stato di elaborazione un apposito schema già nel 1981 - e di quello navale (3). Gli stanziamenti nei due relativi capitoli 3105 e 3106, pari rispettivamente a 14 e a 16,5 miliardi, sono stati interamente impegnati e i pagamenti per 12,7 e per 19,6 miliardi sono stati effettuati prevalentemente in conto resti.

sono stati effettuati pagamenti per 18,4 miliardi (12,6 dei quali, in conto competenza).

(1) I pagamenti complessivi sono stati 1,8 miliardi, dei quali 1,1 in conto resti.

(2) La dotazione di mezzi aerei era costituita alla fine dell'esercizio da 79 elicotteri, il cui funzionamento è assicurato da 168 piloti, 6 osservatori aerei, 183 specialisti e 10 vedette da elicotteri.

(3) La dotazione dei mezzi navali alla fine dell'esercizio era costituita da 74 guardiacoste, 20 guardiacoste litoranei, 145 motovedette e 124 unità minori. Il personale impiegato nel servizio (navigante e a terra) è stato di 3.340 unità.

4. - Beni e servizi strumentali

In relazione alle poste di bilancio iscritte nel titolo I (spese correnti) va posto in rilievo che gli impegni assunti sugli stanziamenti di competenza della categoria IV (acquisto beni e servizi), previsti in 1.281 miliardi (1), sono risultati pari all'80,35 per cento (1.220,5 miliardi).

Su tali impegni sono stati effettuati 251,4 miliardi di pagamenti (20,6 per cento) ai quali vanno aggiunti quelli in conto residui, (800,9 miliardi) che hanno determinato un importo complessivo di pagamenti di 1.052,4 miliardi (pari al 74,3 per cento della disponibilità di cassa). Alla fine dell'esercizio la consistenza dei residui è risultata di 1.544 miliardi (+ 10,2 per cento).

Dall'analisi della gestione degli stanziamenti della categoria IV in relazione alle principali rubriche, emerge che due terzi circa dei 1.220,5 miliardi impegnati riguardano le imposte dirette (con il 67,3 per cento dei cennati complessivi pagamenti) (2), il 12 per cento circa il Corpo della guardia di finanza (con l'11,6 dei pagamenti), (3) il 9 per cento circa l'Organizzazione dei servi

(1) Detto importo corrisponde al 17% dell'intero bilancio ed in termini dimensionali segue a quello delle categorie VII e II.

(2) L'elevata percentuale di tale rubrica si ricollega alle spese per aggi esattoriali (cap. 4667) - come già nel precedente paragrafo evidenziato - le cui previsioni di spesa (682 miliardi) corrispondono all'84,3% dell'importo della categoria IV delle imposte dirette e al 53,2% dell'importo della stessa riferito alle varie rubriche.

Rientrano anche nelle spese di tale categoria delle imposte dirette gli oneri per i centri di servizio, per i quali si rinvia alle considerazioni espresse nel precedente paragrafo, nonché le ulteriori spese di riscossione di cui al cap. 4668 (commissioni bancarie).

(3) Delle poste connesse all'attuazione del programma straordinario previsto nell'art. 3 della l. n. 794 si è fatto cenno nella parte finale del precedente paragrafo.

zi tributari (con il 7,3 dei pagamenti (1), l'8,2 per cento le imposte indirette (con l'11,6 per cento dei pagamenti) (2), poco meno dell'1 per cento il catasto (con l'1,2 per cento dei pagamenti) (3) e lo 0,20 per cento il demanio (con eguale percentuale in termini di pagamenti) (4).

Per quanto attiene alle spese in conto capitale - la cui incidenza sull'intero bilancio in termini di previsione di spesa è pari allo 0,73 per cento - gli stanziamenti della categoria X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato), previsti in 49,13 miliardi, sono stati interamente impegnati.

I relativi pagamenti sono risultati 3,2 miliardi (6,5 per cento) cui vanno aggiunti quelli in conto resti (16 miliardi).

(1) E' da ricordare al riguardo che quasi l'intero stanziamento del cap. 6041 (123 miliardi) è stato utilizzato per far fronte agli oneri derivanti dalla convenzione con la SOGEI relativa al funzionamento dell'anagrafe tributaria.

(2) In ordine a tale rubrica vanno poste in rilievo le spese concernenti l'aggio e le provvigioni per il servizio di distribuzione dei valori bollati (cap. 3853), pagate per 53,9 miliardi, 50 dei quali in conto competenza (75 miliardi) nonché le spese per commissioni bancarie, pari a 16 miliardi di pagamenti (8 in conto residui); con una inutilizzazione di 17 miliardi dello stanziamento (25 miliardi).

(3) Su uno stanziamento di 16,9 miliardi dell'intera categoria, le spese (cap. 3462) per la formazione e la conservazione del catasto sono state previste in 11 miliardi, dei quali 5 tradottisi in economia. A fronte di un'autorizzazione di cassa di 12 miliardi, i pagamenti sono risultati 8,88 miliardi (5,2 miliardi in conto resti).

(4) Il 62% circa dello stanziamento di 2,4 miliardi concerne le spese relative all'amministrazione e alla manutenzione dei beni demaniali e patrimoniali (cap. 4293) previsti in 1.500 milioni interamente impegnati e pagati per 869 milioni assieme a 510 milioni in conto resti.

Il totale dei pagamenti (19,2 miliardi) rappresenta il 32,8 per cento delle disponibilità di cassa.

L'intero indicato importo è allocato nel capitolo 7901 - rubrica demanio - ("acquisto di stabili e terreni", così integrato "nonché costruzione di immobili per i centri di servizio").

L'attività contrattuale dell'Amministrazione diretta all'acquisto dei vari beni e servizi offre lo spunto solo per talune particolari notazioni.

Nel campo delle opere pubbliche, detta attività è stata anche nel 1982 di entità esigua; è da tener presente al riguardo che per effetto della legge n. 984 del 1977 (articolo 12) sono stati trasferiti alle regioni i canali demaniali (1) e che non hanno ricevuto stanziamento nell'esercizio i tre capitoli della categoria X delle dogane (8201, 8202, 8203,) iscritti per memoria (2).

In tale ristretto ambito operativo l'aspetto più significativo anche per l'esercizio 1982 attiene ai ritardi nella esecuzione dei progetti relativi ad appalti di opere pubbliche da destinare a sede di uffici realizzate con mutui concessi dalla Cassa per le pensioni dei dipendenti degli enti locali. In proposito è stata

(1) Nell'esercizio in sostanza si è dato corso alla esecuzione di contratti (già stipulati prima della indicata legge) e alla manutenzione ordinaria (cap. 4293) e straordinaria (cap. 7908), limitatamente ai canali non ancora consegnati alle regioni. La procedura di definizione di tali rapporti successivi è intervenuta nel 1982.

(2) Il capitolo 8203 - per il quale sono stati effettuati pagamenti per 4,1 miliardi a fronte di 20 miliardi di residui - concerne l'acquisto e la costruzione di alloggi di tipo economico da destinare ai dipendenti in servizio presso gli uffici periferici doganali.

Gli altri due capitoli riguardano, rispettivamente, la costruzione di caselli doganali e l'acquisto e manutenzione di sedi di uffici.

La mancata quantificazione di detti capitoli appare incompatibile con la situazione di grave crisi dell'Amministrazione doganale, e in relazione alle spese considerate nei due cennati capitoli 8202 e 8203.

interessata la Procura Generale della Corte, degli accertamenti di competenza, in relazione alla elevata elevazione del prezzo riscontratasi in taluni casi, che ha comportato la necessità di mutui suppletivi.

I casi connessi a pagamenti per oneri revisionali - relativi a contratti ad esecuzione molto differita nel tempo - hanno determinato spese talora superiori agli stessi importi contrattuali per cause in genere ricollegabili a ritardi dell'Amministrazione.

In relazione agli acquisti di servizi e alle forniture - che costituiscono l'aliquota prevalente delle spese della categoria IV - vanno richiamate le considerazioni svolte in altra parte della presente relazione (1), in ordine alla presenza nei contratti di locazione finanziaria, concernenti fornitura di sistemi elettronici, di clausole particolarmente onerose derivanti dalle elevate dimensioni economiche delle imprese locatrici operanti sostanzialmente in regime di monopolio (2), il che conferma l'esigenza di un adeguamento dei capitoli generali.

Nell'esercizio l'Amministrazione ha iniziato a procedere all'aumento percentuale del canone di locazione di immobili in suo uso, (equo canone) tenendo conto non del canone originario ma di quello rivalutato precedentemente e quindi aderendo a specifiche pronunce

(1) Capitolo IV della Parte I°

(2) L'esercizio del diritto di opzione, riservato in tali ipotesi contrattuali all'Amministrazione a fine locazione, talora si risolve nell'acquisto da parte della stessa di materiale tecnologicamente superato o addirittura obsoleto.

rese dalla Sezione del controllo (1).

Sempre in materia di locazione di immobili sono emersi rari casi di ricorso da parte del Ministero ed atti ricognitivi di debito, originati prevalentemente dalla occupazione di locali di proprietà privata - per la carenza di immobili demaniali da adibire a sede di uffici periferici - con la conseguente corresponsione di indennità mediante riconoscimento di debito.

5. - Attività istituzionale

Gli aspetti della fondamentale attività istituzionale del Ministero, costituita dagli accertamenti, emergono in sede di controllo non in forma sistematica, estrinsecandosi essa in provvedimenti sottoposti al controllo successivo della Corte esclusivamente nell'ipotesi di restituzione e di rimborsi dei vari tributi disposti a carico di appositi stanziamenti.

In tale limitato quadro espositivo va posto in rilievo che l'aspetto più importante è costituito dalle restituzioni e dai rimborsi nonché dagli interessi corrisposti in materia di imposte sia dirette che indirette.

Le restituzioni e i rimborsi IRPEF, IRPEG e ILOR a carico dello stanziamento di 700 miliardi del capitolo 4769 si sono concretizzati in pagamenti per 164,8 miliardi sulla competenza e per 408,8 miliardi sui residui, con un importo complessivo di 573,6 miliardi (2).

(1) Come evidenziato nella precedente relazione, l'Amministrazione aveva provocato nel 1981 la richiesta da parte del Governo della registrazione con riserva di vari decreti che assumevano a base delle successive variazioni il canone originario.

(2) Alla fine dell'esercizio l'ammontare dei residui è risultato pari a 557 miliardi (+ 14,6%).

I pagamenti a carico dello stanziamento del capitolo 4752 (250 miliardi, tutti impegnati) a titolo di indennità per il ritardato sgravio di imposte pagate e di interessi di mora relativi ad imposte dirette indebitamente riscosse, sono stati di 41 miliardi (1).

Nel 1982 sono pervenuti alla Corte rendiconti concernenti n. 1.622.229 partire di rimborso IRPEF a carico degli esercizi precedenti, per un importo complessivo di 203,5 miliardi, dei quali 39,9 miliardi per interessi (2).

Secondo dati acquisiti presso l'Amministrazione, nel 1983 la stessa effettuerà il controllo delle domande per rimborso IRPEF relative agli anni d'imposta 1975-1980, per un previsto ammontare di 400 miliardi.

Per quanto attiene alle imposte indirette assumono specifico rilievo le restituzioni e i rimborsi dell'imposta sul valore aggiunto, in ordine ad i quali l'Amministrazione è chiamata ad una puntuale attività d'accertamento dei requisiti e dei presupposti del diritto al rimborso e ciò per la rilevante praticabilità di frodi da parte dei contribuenti anche mediante il ricorso a false fatturazioni.

Su tale fenomeno il cennato rapporto inviato dal SECIT contiene una dettagliata analisi - anche propositiva di misure atte a fronteggiare tali forme di evasione - concernente non solo talu

(1) Nell'esercizio sono stati effettuati pagamenti per complessivi 130 miliardi circa, 41 dei quali a carico dello stanziamento di competenza di 250 miliardi interamente impegnati. L'importo complessivo dei residui è risultato pari a 269 miliardi (+ 49,4%).

(2) Hanno formato oggetto di segnalazione alla Procura generale della Corte taluni pagamenti per interessi corrisposti per tardivo rimborso dell'imposta.

ne tipologie evasive in materia di falsa fatturazione, ma anche le dimensioni e gli inconvenienti connessi alla disciplina relativa ai rimborsi accelerati, richiesti ormai con carattere di generalità dai contribuenti. L'anzidetta situazione, cui corrisponde una limitata capacità operativa degli uffici - IVA, comporta, secondo il SECIT, che la stragrande maggioranza dei rimborsi accelerati avviene sostanzialmente senza l'esplicazione di alcun controllo. Viene precisato poi che, sotto il profilo dimensionale, tale tipo di rimborso ha assunto in particolare nel 1980 una consistenza pari a 2.544 miliardi (68.000 operazioni) e a 2.947 miliardi (78.000 operazioni) nel 1981.

E' da rilevare che la procedura concernente i rimborsi accelerati - prevista con il decreto del Presidente della Repubblica 2 luglio 1975, n. 288 - consente agli uffici IVA di utilizzare a tal riguardo i fondi della riscossione, all'uopo versati non direttamente all'Erario, ma in una contabilità speciale aperta presso la locale Sezione di Tesoreria Provinciale intestata allo stesso ufficio IVA (1).

In relazione all'altra categoria di rimborsi e cioè quelli con procedura ordinaria, sullo stanziamento di 21 miliardi del capitolo 3975 sono stati assunti impegni per 15,44 miliardi, e risultano effettuati pagamenti per 14,7 miliardi.

(1) La disciplina concernente la fissazione dei termini, le modalità e le condizioni di tale procedura accelerata è ora contenuta nell'art. 38 bis del d.P.R. n. 633 del 1972, (introdotto con l'art. 1 del d.P.R. n. 24 del 1979), modificato con l'art. 17 del d.P.R. n. 897 del 1980.

Tali importi vanno considerati unitamente a quelli relativi agli interessi da corrispondere sui rimborsi IVA a carico di parte dello stanziamento del capitolo 3961 (1).

L'attività di accertamento e di controllo svolta dall'Amministrazione doganale e specialmente dagli uffici tecnici delle imposte di fabbricazione (2) ha costituito oggetto di un intervento legislativo nel decorso esercizio, in relazione a taluni delicati profili, del resto già posti in luce dalla Corte nelle precedenti relazioni.

Con l'articolo 10 del citato decreto legge n. 688, sono state infatti abrogate le disposizioni che prevedevano la gestione dei depositi di olii minerali e di gas di petrolio liquefatti per uso commerciale interno non ancora assoggettati all'imposta di fabbricazione.

Il previsto assoggettamento di detti depositi (cosiddetti "depositi SIF") - che avevano dato occasione a frequenti e varie frodi - alla vigente disciplina concernente i depositi di oli minerali ad imposta assoluta si è accompagnato ad altre misure cautelative dettagliatamente contemplate, in materia di movimentazione dei prodotti petroliferi tra depositi (articolo 15), sottoposta ora a talune limitazioni volte a rendere più sicuri ed efficaci i controlli in

(1) Nel complesso, su tale stanziamento (30 miliardi) - che riguarda anche il pagamento di interessi di mora per somme indebitamente riscosse in materia di tasse e imposte indirette sugli affari - sono stati emessi impegni per il 78,8% e risultano pagamenti per 27,4 miliardi, dei quali 21 miliardi circa in conto competenza.

(2) In tutto il territorio nazionale operano 40 UTIF (articolati in uffici di ripartizione e di zona), dieci dei quali sono sprovvisti del 1° dirigente titolare.

un settore che si connota per un elevato rischio evasivo (1).

Questi peraltro risultano fortemente limitati dalla esigua capacità operativa degli UTIF, derivante dalla carenza degli organici e dal mancato potenziamento del personale tecnico occorrente per le crescenti esigenze di servizio (2), che, a sua volta, risente negativamente della analoga insufficienza dei laboratori chimici tenuti a fornire pareri tecnici (3).

L'attività dell'Amministrazione doganale nel suo complesso si è sostanziata, nell'esercizio, in un gettito per imposte accertate e direttamente riscosse molto vicino a 17.000 miliardi (4).

(1) In particolare va segnalato il divieto di trasferimento della merce tra i vari depositi liberi, mentre per quelli collegati con tubazioni alle raffinerie è previsto l'obbligo di rifornimento soltanto da detta raffineria, in assenza di puntuali deroghe stabilite con decreto ministeriale. Non risultano soppresse invece le varie dilazioni ed esenzioni temporanee ancora operanti in materia di utilizzazione di appositi contatori volumetrici meccanici o elettronici sia in entrata alle raffinerie e sia in uscita sulle linee dei prodotti finiti (cfr. sul punto la precedente relazione).

(2) In tal senso si è espresso il SECIT nel menzionato rapporto. Al riguardo si precisa che il personale periferico in servizio presso gli UTIF ammontava complessivamente al 31 dicembre 1982 a poco meno di 1.400 unità.

(3) Oltre al Laboratorio centrale operano 17 laboratori compartimentali (180 unità) che, da dati forniti dall'Amministrazione, hanno rilasciato nel decorso esercizio 110.000 referti di analisi. Tre laboratori chimici risultano sprovvisti del primo dirigente titolare.

(4) Sono stati inoltre effettuati sequestri in dogana di 159 Kg. di droghe pesanti (18,8 nel 1980 e 84,5 nel 1981) di 780 Kg. di droghe leggere (1600 nel 1980 e 4490 nel 1981) nonché di 6,8 miliardi di valuta in contanti (6,3 miliardi nel 1981 e 9,6 nel 1981) e di 5,2 miliardi di valuta in titoli (5,8 miliardi nel 1980 e 8,6 nel 1981).

Per quanto attiene alla riscossione (si richiamano le considerazioni svolte nel paragrafo 3° in ordine al vigente sistema esattoriale ed in ordine a quanto già posto in evidenza dalla Corte nei precedenti anni) è da rilevare che con decreto ministeriale del 22 maggio del 1983 è stata prevista la possibilità che il pagamento dell'IRPEF e dell'ILOR sia effettuato mediante il servizio dei conti correnti postali (1).

L'attività istituzionale del Ministero in materia demaniale si è sostanziata in vendite immobiliari che hanno determinato entrate extratributarie per 1,2 miliardi e in concessioni, locazioni e transazioni dalle quali sono derivate entrate per 400 milioni.

Rimane sempre attuale l'esigenza di un adeguamento delle strutture immobiliari destinate ad uffici statali, realizzabile, secondo un progetto governativo (2) mediante la riserva del ricavato della vendita di beni immobili appartenenti allo Stato - adibiti ad uffici di Amministrazioni statali e da queste dimessi - alla costruzione di immobili da parte del Ministero dei lavori pubblici da destinare ad uffici amministrativi statali.

Continua a risultare insufficiente la vigilanza da parte del Ministero ai fini della pronta riconsegna da parte delle Amministrazioni statali dei beni immobili resisi esuberanti per le modificatesi esigenze di servizio delle Amministrazioni stesse.

(1) L'indicato decreto (supplemento alla G.U. n. 132 del 16 maggio 1983) - emanato in applicazione dell'art. 13 della l. n. 751 del 1976 - stabilisce in particolare all'art. 5 che l'Amministrazione postale deve giornalmente versare alla Sezione di Tesoreria provinciale dello Stato di Roma tutte le somme accreditate sul rispettivo conto corrente di servizio nella giornata precedente.

(2) Tale disegno di legge (atto n. 339/S) aveva riportato, in data 28 aprile del decorrente anno, l'approvazione in sede deliberante da parte della VI Commissione del Senato.

Si sono poi verificati casi di acquisti di immobili usati da destinare a sedi di uffici statali che per il loro pessimo stato di conservazione hanno comportato rilevanti spese di ristrutturazione che indurrebbero a far ritenere economicamente più vantaggioso il ricorso alla costruzione di nuovi immobili, del resto più rispondente alle esigenze di funzionalità degli uffici stessi.

Nella precedente relazione sono state poste in rilievo le condizioni di obsolescenza che caratterizzano la situazione del catasto, cui fanno riscontro le esigue dimensioni dello stanziamento del capitolo 3462 (relativo alle spese per la formazione e la conservazione del catasto), quantificato in 11 miliardi, come già indicato nel paragrafo 4° (1).

In materia di finanza locale, atteso l'ancora non definito sistema di finanziamento (2), sono state in particolare effettuate erogazioni alle Camere di commercio sul capitolo 1983 per 223 miliardi in sostituzione delle abolite imposte camerale, alle Aziende autonome di soggiorno cura e turismo (in sostituzione dei soppressi contributi speciali già di loro spettanza) per 19,18 miliardi a carico del capitolo 1984, alle regioni ad autonomia ordinaria, quale quota dell'ILOR di loro spettanza, per 75,34 miliardi e a quelle ad autonomia speciale (esclusa la Sicilia) per 918 miliardi sul capitolo 1980, in sostituzione delle quote dei tributi soppressi.

(1) Su tale stanziamento è stata imputata la spesa di 177 milioni relativa all'incarico conferito al Politecnico di Milano per la esecuzione entro 30 mesi di una analisi del territorio su base aerofotogrammatica per la revisione del classamento dei terreni.

(2) Tale sistema, che risale al d.P.R. n. 638 del 1972, avrebbe dovuto avere termine con il 1977 ma è stato annualmente prorogato e da ultimo, per l'anno 1983, con il d.l. n. 952 del 1982, non convertito e riprodotto nel d.l. 28 marzo 1983 n. 55.

La Commissione incaricata della definizione dei rapporti con trattualè tra comuni ed ex appaltatori del servizio di riscossione delle abolite imposte di consumo ha portato a termine nell'esercizio i suoi lavori, il che rende possibile la emanazione - che avverrà entro il corrente esercizio - dei decreti ministeriali di liquidazione che del resto interessa un esiguo numero di imprese e per importi di scarsa rilevanza.

Si è conclusa nell'esercizio l'attività decisionale dei ricorsi gerarchici presentati - in relazione all'attribuzione delle qualifiche - dal personale già in servizio presso l'INCIG, poi transitato presso l'Amministrazione finanziaria; è stato quindi definito l'assestamento del relativo quadro speciale ad esaurimento, nel quale troveranno collocazione 8.330 elementi, cui sono stati corrisposti emolumenti sul capitolo 1901, pari a 148,15 miliardi.

In relazione da ultimo alla Rubrica II + Scuola centrale tributaria - costituita dal solo capitolo 1641, va segnalato che nell'esercizio sono stati svolti complessivamente n. 69 corsi di aggiornamento e di formazione cui hanno partecipato 3.179 dipendenti; la spesa è stata di 582 milioni, a fronte di 3,7 miliardi di stanziamento, impegnato nel minore importo di 952 milioni.

PAGINA BIANCA

Capitolo XI

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

1. - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali - Nel 1982 si registra l'espansione delle attribuzioni istituzionali dell'Amministrazione.

Il trasferimento della partecipazione azionaria dell'A.T.I. S.p.a. dall'EFIM ai monopoli di Stato (legge 22 luglio 1982, n. 467) e il nuovo ordinamento del gioco del lotto (legge 2 agosto 1982, n. 528) appaiono manifestazioni dell'orientamento del legislatore verso un disegno organizzativo nel quale, da un canto viene dato un impulso all'attività industriale nel settore dei tabacchi e dei sali con l'inserimento nell'Amministrazione di un'azienda che collabora permanentemente con i monopoli da oltre mezzo secolo (1) e,

(1) Com'è noto, l'A.T.I. (Azienda tabacchi italiani S.p.a.) è stata istituita il 21 marzo 1927 su iniziativa del Ministero delle Finanze, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia (regio decreto legge 6 gennaio 1927, n. 13, convertito in legge 15 dicembre 1927, n. 2399). È entrata, poi, nel sistema delle partecipazioni statali con le leggi 7 gennaio 1970, n. 6 e 5 marzo 1973, n. 30 (l'ultima legge ha comportato, fra l'altro, il trasferimento della partecipazione di retta all'EFIM).

L'A.T.I. è sempre stata fornitrice privilegiata dell'Amministrazione dei monopoli sulla base di contratti pluriennali di fornitura stipulati ininterrottamente dall'anno 1929 (il contratto attualmente in vigore, stipulato il 18 giugno 1979, sarebbe scaduto il 31 dicembre 1982).

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

dall'altro, viene ad essere definito un punto di riferimento per la "missione fiscale" ricollegabile alle residue attività che lo Stato gestisce in regime di monopolio in conformità alle disposizioni comunitarie (1).

Nel 1982 l'Amministrazione non ha operato nei settori di nuova acquisizione e pertanto il referto sulle relative gestioni potrà essere reso a partire dal prossimo anno (2).

Il nuovo assetto dei monopoli non mancherà di ripercuotersi sul piano organizzativo; ciò rende ancora più urgente riordinare l'Amministrazione, le cui strutture, pur riviste a livello centrale nel 1982, sono da coordinare con il processo evolutivo di un organismo che, già prima dell'ampliamento delle attribuzioni istituzionali, registrava ancora disarmonie organizzative nonché carenze numeriche di personale addetto alle funzioni dirigenziali.

Negli ultimi anni, comunque, e particolarmente nel 1982, come si dirà in seguito, l'azienda ha avviato una strategia intesa a garantire il livello attuale di occupazione e a fronteggiare la concorrenza sul

(1) Com'è noto, nel trattato di Roma (25 marzo 1957), istitutivo della comunità economica europea si prevedeva il riordinamento in tempi congrui dei monopoli commerciali, ma si prevedeva anche (all'art. 90 par. 2) un particolare regime, per le imprese aventi anche "carattere di monopolio fiscale". In particolare fu stabilito che "l'adempimento effettivo della specifica missione (fiscale) affidata da uno Stato membro dell'impresa avente carattere fiscale è obiettivo il cui raggiungimento rimane prevalente anche rispetto all'applicazione delle norme del presente trattato".

(2) Per ciò che riguarda la gestione del lotto risulta che presso la direzione generale delle entrate speciali del Ministero delle finanze è costituita una commissione di studio con il compito di predisporre gli elementi per l'emanazione, ai sensi dell'art. 13 della l. n. 528 del 1982, del regolamento di applicazione e di esecuzione della legge stessa, regolamento che avrebbe dovuto essere emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della nuova disciplina.

mercato interno, con proseguimento dell'azione promozionale sui mercati esteri, con obiettivi di lungo periodo.

In tale contesto, particolare significato assume l'efficienza dell'azione amministrativa. In considerazione di ciò la Corte, come già si è detto nella relazione dello scorso anno, ha ritenuto di estendere il controllo sia ai contenuti dei modelli organizzativi e programmatici attraverso i quali l'amministrazione esprime in concreto l'intento di migliorare la conduzione degli affari aziendali, sia ai profili di efficienza ed economicità della gestione. Su alcuni di detti obiettivi del controllo si dirà nel corso di questa relazione, mentre si fa riserva di riferire nei prossimi anni sugli sviluppi che tale iniziativa avrà avuto, anche in seguito all'ulteriore approfondimento delle questioni esaminate.

b) Aspetti finanziari della gestione - La gestione aziendale (1)

(1) Il prospetto che segue consente di cogliere l'andamento della gestione negli anni 1979-1982.

(*) CONTO CONSUNTIVO Miliardi di lire	1979	Variaz. 78-79 %	1980	Variaz. 79-80 %	1981	Var. 80-81 %	1982 (**)	Variaz. 81-82 %
Entrate correnti	744,1	19,57	956,8	28,58	1.107,686	15,77	1.429	+29,0
" in c. capit.	11,5	-18,44	13	13	17,380	33,70	26	+49,6
T O T A L E	755,6	18,73	969,8	28,34	1.125,066	16,01	1.456,8	+29,3
Spese correnti	787,3	21,29	972,7	23,54	1.079,529	10,98	1.383,6	+28,2
" in c. capit.	29,5	-19,17	27,4	-7,1	45,395	65,67	70	+54,2
T O T A L E	816,8	19,13	1000,1	22,44	1.124,924	12,50	1.453,4	+29,2
RISULTATO	-61,2		-30,3		+ 0,142		+ 2,2	

mostra un avanzo di 2,2 miliardi, derivante da entrate per 1455,8 miliardi (1125,1 nel 1981) e da spese per 1453,6 miliardi (1124,9 nel 1981). Va comunque tenuto presente che l'amministrazione ha fruito di una sovvenzione straordinaria del tesoro per 10,1 miliardi, impiegata per il finanziamento di oneri per il personale (decreto ministeriale n. 161905 del 20 ottobre 1982) (1). Si è quindi consolidata la tendenza, già registrata lo scorso anno, ad un miglioramento del saldo di gestione (2).

Il saldo attivo è da porre anche in relazione con l'accertamento di economie realizzate nei residui passivi di precedenti esercizi finanziari (3).

(1) Nel 1981 le sovvenzioni straordinarie del tesoro erano state pari a 49,7 miliardi.

(2) Tra il 1975 ed il 1979 sono stati registrati saldi negativi con andamento ascendente, che hanno toccato la punta massima nel 1979 con 61,2 miliardi di disavanzo. Negli anni precedenti il deficit era stato pari a 35,5 miliardi (nel 1975), 37,9 miliardi (nel 1976), 45,7 miliardi (nel 1977), 49,2 miliardi (nel 1978). Nel 1980 il deficit ha segnato una flessione attestandosi su 30,3 miliardi. La copertura dei relativi oneri è stata effettuata ogni anno con l'introduzione in sede di consuntivo di apposito capitolo di entrata impinguato con anticipazioni della Cassa depositi e prestiti. Nel triennio 1972-1974, invece, la gestione aveva evidenziato saldi positivi con andamento altalenante, che già denunciavano la situazione di difficoltà in cui versava l'amministrazione (7,8 miliardi nel 1972 e 8,9 e 0,5 miliardi nel 1973 e 1974).

(3) Le economie più significative sono state realizzate per spese di personale (8,8 miliardi).

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

E' da porre altresì in rilievo che detto risultato si è avuto in un contesto produttivo e commerciale ancora sfavorevole per un organismo industriale che opera in difficili congiunture (presenti sia pure in diversa misura - nei mercati italiano ed estero) (1), alle quali non è agevole sottrarsi nelle operazioni di approvvigionamento delle materie prime e di acquisizione di beni e servizi da utilizzare nello svolgimento dell'attività istituzionale.

L'Amministrazione, specie nell'azienda tabacchi, sta però avviandosi verso una posizione di maggior equilibrio che si riscontra nell'adeguamento alla domanda (già da tempo caratterizzata da una sostanziale rigidità) del settore produttivo e di quello commerciale. Pur avendo il mercato registrato la regressione (2) dell'indice di incremento delle vendite (passato da + 2,2 del 1981 a + 0,54 del 1982), la tendenza al riequilibrio della gestione aziendale appare dimostrata dall'aumento delle vendite dei lavorati nazionali, passate dai 64,7 milioni di chilogrammi del 1981 ai 68 milioni del 1982, con un incremento del 5,1 per cento (3,8 nel 1981).

(1) Permane l'incidenza negativa dei livelli di cambio del dollaro, parametro di riferimento per i rapporti commerciali con l'estero. Data la scarsa incidenza delle esportazioni, l'andamento del dollaro si è ripercosso prevalentemente a danno della gestione.

(2) Le vendite dei tabacchi lavorati, nazionali ed esteri, nell'ultimo quadriennio risultano dal prospetto che segue:

Tabac.vend. in kg.	1979	1980	1981	1982
Nazionali	60.132.663	62.304.281 (+3,61%)	64.714.042 (+3,87%)	68.042.121 (+5,14%)
Prodotti su licenza	10.351.536	10.027.281 (-3,13%)	9.469.167 (-5,56%)	9.011.301 (-4,84%)
Importati	28.430.746	28.416.626 (-0,05%)	28.781.356 (+1,28%)	26.463.019 (-8,05%)
TOTALE	98.914.945	100.748.188 (+1,85%)	102.964.565 (+2,20%)	103.516.441 (+0,54%)

Quanto viene qui detto sembra ricevere una conferma non tanto dal dato sulle vendite (1) dei tabacchi esteri prodotti su licenza (passate da 9,4 a 9 milioni di chilogrammi) che segnano un decremento, - ma l'indice di regresso della domanda (-4,8 per cento nel 1982, - 5,5 per cento nel 1981) è lievemente migliorato rispetto a quello del 1981 - quanto dal notevole calo (-8 per cento) delle vendite dei lavorati esteri, che occupano ora il 25,5 per cento del mercato nazionale, del quale assorbitavano sin dal 1979 più del 28 per cento. Sul fenomeno ha probabilmente influito la politica tariffaria (2) attuata nel dicembre 1981, che, nel disporre un più sensibile aumento dei prezzi di vendita dei prodotti esteri, ha favorito l'offerta succedanea incidendo positivamente sui ricavi aziendali, aumentati del 42,8 per cento (3). Ma è da presumere che detta politica sia destinata ad esaurire gradualmente la propria efficacia per i condizionamenti che potrà ricevere a livello comunitario. L'equilibrio aziendale appare quindi legato essenzialmente ad un'ulteriore affermazione sul piano qualitativo (4) che si ripercuota significativamente sia sulla produzione nazionale sia sulle vendite.

(1) Tra le sigarette estere di maggior consumo prodotte su licenza si citano le seguenti: Diana, Gallant, Marlboro, Mercedes, Muratti Ambassador. La spesa per i diritti di licenza pagati alle ditte estere per la produzione ammonta nel 1982 a 9,9 miliardi, di cui 1,2 miliardi per I.V.A. e 1,1 per ritenute d'acconto.

(2) Si veda la relazione 1982, vol. I°, pag. 348, nota n. 1.

(3) I ricavi aziendali nel 1980 e nel 1981 avevano registrato incrementi del 17,7% e del 23,9%.

(4) Risulta che l'Amministrazione sta tentando di affermarsi, per segmenti di mercato, attraverso il consolidamento della produzione di maggior prestigio, atteso che il tabacco scuro ha perso una consistente fascia di consumo.

L'Amministrazione, pertanto, ove proseguisse nell'azione intrapresa e progredisse o, quanto meno, consolidasse le posizioni acquisite nelle fasce di maggior consumo nazionale, potrebbe ulteriormente migliorare il risultato della gestione; a ciò dovrebbe tendere seguendo l'evolversi delle preferenze dei consumatori (1) tenendo altresì conto delle quote di reddito disponibili per tali consumi.

L'andamento delle esportazioni, condizionato in parte rilevante dalla concorrenza estera che prevale da tempo su vaste fasce di mercato, non presenta caratteristiche tali da assicurare, anche nel medio periodo, una valida alternativa ad un eventuale regresso della domanda di prodotti nazionali, il volume delle esportazioni (2) non ha superato nel 1982 l'1,5 per cento (1,7 per cento nel 1981, ma 1,4 per cento nel 1980) della produzione nazionale, con un regresso del 3 per cento rispetto all'esercizio precedente (da 1.267 a 1.233 milioni di

(1) Con d.m. n. 04/84820 del 22 novembre 1982 è stata immessa sul mercato la sigaretta "Futura" al prezzo di L. 1.200 il pacchetto.

(2) Sono avviate da tempo iniziative per la penetrazione nei mercati europei di maggior interesse.

chilogrammi) (1).

Il comparto produttivo ha temporaneamente superato le difficoltà segnalate nel 1981 (si era registrato un calo dell'1,2 per cento); la produzione ha segnato un incremento (dal 73,4 milioni di chilogrammi del 1981 agli 81,4 del 1982) del 10,8 per cento, da accreditare in parte al recupero della produzione nella manifattura di Napoli (2), ma essenzialmente ad una più efficace formula organizzativa della forza lavoro (3) che consente una divarica-

(1) Le risultanze analitiche delle correnti di vendita all'estero risultano come segue (i dati inerenti il 1981 sono riportati tra parentesi). I dati sono stati forniti dall'Amministrazione su richiesta della Corte.

VENDITE A QUANTITA' ED A VALORE DI TABACCHI ALL'ESTERO (ESPORTAZIONI, DUTY FREE SHOP, PROVVISI DI BORDO, RAPPRESENTANZE DIPLOMATICHE, F.A.O./N.A.T.O.)		
	VENDITE A QUANTITA' IN KG.	VENDITE A VALORE IN MIGLIAIA DI LIRE
Esportazione	663.144 (717.233; - 8%)	6.175.609 (5.806.464; + 6%)
Duty free shop	67.648 (59.074; + 15%)	872.280 (592.895; + 47%)
Provviste di bordo	299.793 (278.568; + 8%)	3.372.890 (2.394.583; + 41%)
Rappresentanze diplomatiche, FAO/NATO	203.077 (213.076; - 5%)	3.306.818 (3.089.030; + 7%)
TOTALE	1.233.662 (1.267.951; - 3%)	13.727.597 (11.882.972; + 16%)

(2) Si veda la relazione del 1981, vol. II, pag. 350. Detto opificio, che nel 1981 aveva prodotto 0,7 milioni di chilogrammi ha quasi, raggiunto nel 1982, con 3 milioni di chilogrammi, il livello produttivo registrato nel 1980 (3,2 milioni di chilogrammi).

(3) La maggiore produttività ha portato nel 1982 ad una riduzione dell'incremento di costo unitario della manodopera.

zione delle linee di crescita dei costi e dei ricavi a vantaggio di questi ultimi (1). L'azienda, infatti, pur avvalendosi di una forza media di operai ridotta rispetto al 1981 (9.923 operai a fronte dei 10.013 del 1981), ha ottenuto il detto considerevole risultato (la quantità di prodotto per addetto è passata dai 7.362 chilogrammi del 1981 agli 8.237 del 1982).

Un'attenta analisi della produttività individuale degli addetti alle manifatture fa presumere che un ulteriore progresso produttivo (da adeguare comunque alle previsioni della domanda) potrebbe derivare da una diversa e più organica distribuzione della forza lavoro all'interno degli opifici e dall'attuazione della mobilità esterna del personale (2).

 (1) Secondo dati elaborati dall'Amministrazione, l'andamento della produzione nel triennio 1980-1982, con riferimento alla forza media impiegata ed alla produzione annua per addetto si riassume nel prospetto che segue;

	prodotto (q.li)	forza media	prod. per addetto
1980	74.600	10.290	7.254
1981	73.700	10.013	7.362
1982	81.737	9.923	8.237

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

Produzione annua per addetto nelle manifatture tabacchi:

Anno 1978	Kg. 6.752
" 1979	" 6.680
" 1980	" 7.254
" 1981	" 7.362
" 1982	" 8.237

(2) Allo stato, attraverso il metodo di controllo adottato per la verifica dei livelli di produttività e di economicità della gestione, si riscontrano scarti, anche di un certo rilievo, fra i valori dei costi unitari medi nelle varie manifatture.

Passando ora al risultato della gestione sotto il profilo dei costi aziendali, si nota che, nei fondamentali comparti della spesa, quella corrente - passata dai 1079,5 miliardi del 1981 ai 1383,6 del 1982 - registra un incremento del 28,2 per cento, il più alto degli ultimi anni (1); la spesa in conto capitale, che rappresenta solo il 4,8 per cento di quella totale, è aumentata del 54,2 per cento (dai 45,3 miliardi del 1981 ai 70 del 1982), in misura inferiore a quella dell'anno passato (l'incremento rispetto al 1980 era stato del 65,6 per cento) ma superiore a quella degli anni precedenti al 1981 (2).

Nell'ambito della spesa corrente, gli oneri per il personale in attività di servizio e quelli per l'acquisto di beni e servizi pongono in evidenza un andamento di segno opposto. La spesa per il personale infatti (255,8 miliardi) è aumentata solo del 7,8 per cento (3) e l'incidenza sul totale degli oneri correnti è del 18,4 per cento (nel 1981 era stata pari al 21,9 per cento). I mezzi finanziari impiegati per l'acquisto di beni e servizi, invece, passati da 813,3 a 1078,6 miliardi, registrano un incremento del 32,6 per

(1) Nell'ultimo quinquennio la spesa corrente, pari nel 1977 a 552,4 miliardi (+12,7% rispetto al 1976) ha registrato costantemente aumenti con indici di incremento del 17,6% nel 1978 (649,1 miliardi), del 27,2% nel 1979 (787 miliardi) del 23,5% nel 1980 (972 miliardi).

(2) Negli anni 1978; 1979 e 1980 la spesa in conto capitale aveva registrato indici di decremento (a fronte degli anni precedenti) pari rispettivamente, al 20,4%, al 19,1% ed al 7,1%. Nel 1977 invece vi era stato, a fronte del 1976, un aumento del 71,9%.

(3) Lo stesso dato aveva registrato un incremento del 30,2 e del 18,5%, rispettivamente, negli anni 1981 e 1980 ed era stato su livelli particolarmente elevati anche negli esercizi precedenti, sia pure con andamento discontinuo (+24% nel 1979, +29,7 nel 1978 e 17,5 nel 1977).

cento, più che doppio rispetto a quello del 1981 (+15,3 per cento); l'incidenza di tali oneri sul totale della spesa corrente è del 77,9 per cento (75,3 per cento nel 1981).

Oltre che ai fattori già indicati (1) il modesto incremento per la spesa per il personale sembra da ricollegare alla circostanza che le operazioni di inquadramento provvisorio nelle qualifiche funzionali della legge n. 312 del 1980 si sono verificate prevalentemente nel 1981, mentre nel 1982 vi è stata una stasi delle operazioni amministrative che daranno un assetto definitivo alle relative posizioni giuridiche.

Il raddoppio dell'incremento percentuale degli oneri per acquisto di beni e servizi trova una giustificazione nella ripresa del settore produttivo che ha dovuto scontare, però, gli effetti del processo inflazionistico, per gli acquisti sul mercato interno, ed il ridotto potere d'acquisto della moneta italiana, per quelli effettuati sui mercati esteri.

Per ciò che riguarda le entrate, aumentate nel complesso del 29,3 per cento (+83 per cento rispetto al 1980), quelle correnti (1429,8 miliardi) in particolare, che sono pari al 98,2 per cento della parte attiva del bilancio, hanno avuto un incremento del 29 per cento, il più elevato registrato nel passato quinquennio (2).

(1) Cfr. la nota 1 di pag. 9

(2) L'entrata corrente è aumentata del 14,5% e del 15,1% negli anni 1977 e 1978. Più consistenti aumenti si sono avuti nel 1979 (+19,5%) e nel 1980 (+28,5), mentre nel 1981 si è registrata una flessione del relativo indice di incremento (+15,7%).

I proventi della sola azienda tabacchi rappresentano oltre l'87 per cento delle attività dell'anno. Le vendite di tabacchi sul territorio nazionale hanno prodotto introiti per 1202 miliardi (1); le vendite all'estero, pari a 18,2 miliardi, hanno influito sul totale solo per l'1,5 per cento (1,7 per cento nel 1981).

Anche l'entrata derivante dai premi CEE per acquisti di tabacco greggio in foglia di produzione nazionale ha registrato un incremento (+ 45,6 per cento), passando da 30 a 43,7 miliardi.

L'espansione, pur contenuta, delle vendite e soprattutto le politiche tariffarie del 1981 (che ha prodotto i suoi effetti nel 1° semestre del 1982) e del 1982 (2) hanno incrementato il gettito fi-

(1) 789,5 miliardi per le vendite di produzione aziendale e per quelle di provenienza estera extra CEE; 412,8 miliardi per le vendite dei tabacchi lavorati di provenienza dei Paesi della CEE. In particolare, i proventi derivanti dalla distribuzione dei tabacchi di produzione estera affluiti nel corso del 1982 al capitolo 101 di entrata ammontano a 34,4 miliardi.

(2) Con D.m. 04/35430 del 9 luglio 1982 il prezzo di vendita dei prodotti esteri di maggior interesse per i consumatori è aumentato di L. 250 il pacchetto, quelli nazionali, invece, hanno avuto aumenti differenziati: L. 200 per le marche più rappresentative (compresa la "MS") e di L. 100 per gli altri prodotti. Le maggiori entrate previste per lo Stato e per i monopoli ammontano, rispettivamente, a 770 e 145 miliardi.

scale (1) del 32,5 per cento (dai 3156 miliardi del 1981 ai 4.183 del 1982).

Secondo stime dell'Amministrazione, l'evasione fiscale, determinata dal contrabbando e da altre forme illegali di mercato, avrebbe comportato un minor gettito pari a 137 miliardi (150,6 del 1981): la riduzione dell'entità del fenomeno nel 1982 (-39,3 per cento) è il risultato di un'attività repressiva che si avvale, com'è noto, di un'organizzazione dotata di mezzi sofisticati (2).

Per ciò che riguarda la struttura del bilancio, permane irrealizzata l'esigenza di integrare l'attuale regime con tecniche contabili e di bilancio idonee a valutare la gestione di un'impresa produttrice di beni, che deve rispettare le leggi di un mercato nel quale da tempo non opera in regime di monopolio (3).

Di tali aspetti strutturali la Corte si è già occupata nelle relazioni degli anni passati ma rimane da sottolineare che l'urgenza

(1) I tabacchi lavorati, come si sa, sono gravati da imposta in modo indifferenziato rispetto alla provenienza produttiva, talchè le risultanze in termini di imposta rimarrebbero immutate dalla vendita di soli prodotti esteri in luogo di quelli di provenienza nazionale.

(2) Il quantitativo di prodotti lavorati esteri oggetto di mercato illegale, ammonterebbe a 2,7 milioni di chilogrammi (4,2 nel 1982). Nel 1982, sarebbero stati sequestrati circa 453 chilogrammi di prodotti mentre quelli consumati in frode sarebbero pari a 2,2 milioni. Risultano sequestrati 844 mezzi di trasporto e spente 3.895 denunce (4.280 nel 1981); 267 soggetti denunciati sono in stato di arresto.

(3) Da otto anni (legge 10 ottobre 1975, n.724) com'è noto è stato liberalizzato il mercato italiano dei tabacchi lavorati di provenienza comunitaria che possono essere convogliati in depositi di distribuzione diversi da quelli dell'Amministrazione dei monopoli. Nel 1982 (d.m. del 3 febbraio) sono stati altresì determinati i criteri e le modalità per l'istituzione dei depositi stessi.

di una soluzione del problema si pone con intensità che cresce man mano che si precisa l'esigenza di evidenziare i risultati economici della gestione. L'attuale articolazione del bilancio, in fatti, non permette di costruire un'immagine esatta dell'entità e delle caratteristiche dei mezzi finanziari impiegati nonché della loro destinazione e del grado di elasticità delle politiche di investimento; ciò si riflette sulla stessa funzionalità del controllo che, pur esprimendosi con efficacia nella verifica della regolarità formale dei singoli atti di spesa, incontra ancora difficoltà nell'analisi dei risultati della gestione

In attesa delle cennate modifiche la struttura del bilancio potrebbe essere migliorata con una maggiore analiticità dei dati previsionali; ma anche nel 1982 tale criterio non è stato applicato sia sul versante dell'entrata (1), sia su quello della spesa (2).

(1) Sono indistinte le imputazioni al capitolo di entrata 101 derivanti dalla vendita dei tabacchi nazionali, da quelli prodotti su licenza e da quelli di produzione estera. Praticamente confluisce nel capitolo la quasi totalità delle entrate aziendali, dato che il capitolo 104, nel quale affluiscono i proventi delle vendite dei tabacchi lavorati di provenienza comunitaria, è in correlazione con il capitolo 195 di spesa e rappresenta una partita di giro, che indica la somma di spettanza dei fornitori esteri di detti tabacchi, commercializzati dall'Amministrazione dei monopoli.

Indistinta, risulta, altresì, l'esposizione dei dati inerenti i proventi (fissi e variabili) che l'Amministrazione ricava dalla distribuzione in Italia dei prodotti esteri in base a contratti stipulati con le ditte interessate (cfr al riguardo in questa relazione la nota 2 di pagina 9.

(2) Rimane insoddisfatta l'esigenza di ripartire le spese in modo da garantire un più esatto inquadramento dei relativi capitoli in relazione alla tipologia dei costi ed agli specifici centri di riferimento della spesa (servizi centrali, amministrativi, tecnici, ecc.) anche ai fini di una diretta rilevazione delle diverse componenti dei costi di gestione.

Rimangono pertanto attuali le notazioni in proposito fatte dalla Corte nelle precedenti relazioni.

Nel 1982 sono stati istituiti i capitoli 509 di entrata e 504 di spesa (1) in connessione col trasferimento all'Amministrazione dei monopoli dell'ATI S.p.a. nonché il capitolo di entrata 510, pure di nuova istituzione, destinato al finanziamento della costruzione della nuova manifattura tabacchi di Lucca in applicazione della legge 22 luglio 1982 n. 477 (2).

La procedura di spesa attuata mediante funzionari delegati ha avuto un'ulteriore accentuazione per effetto della legge n. 312 del 1980 (3). La crescita dei pagamenti effettuati a mezzo di

(1) Sono iscritti rispettivamente, nella rubrica 5 di entrata e nella rubrica 1 di spesa così intitolati:

- capitolo 509 (somma da corrispondere da parte del Ministero delle partecipazioni statali per la riorganizzazione dell'ATI S.p.a. e l'avvio di un programma di ristrutturazione localizzato negli stabilimenti di detta società); l'importo è di 10 miliardi.
- capitolo 504 (spesa per la riorganizzazione dell'ATI S.p.a. e l'avvio di un programma di ristrutturazione localizzata negli stabilimenti di detta società); lo stanziamento corrisponde all'impinguamento del capitolo 509 di entrata.

(2) D.m. n. 161879 del 5 ottobre 1982, con il quale la dotazione del capitolo è stata fissata in 2 miliardi.

(3) L'art. 128 della l. n. 312 del 1980, com'è noto, dispone che alla determinazione, liquidazione e pagamento delle competenze fisse ed accessorie al personale dipendente provvede l'Amministrazione, sulla base di ruoli emessi dalla direzione generale.

Già l'art. 20 dell'ordinamento contabile dell'azienda, come si sa, stabiliva che per il pagamento delle spese l'Amministrazione poteva valersi indifferentemente, a seconda delle varie necessità, "dei servizi di ordini di accreditamento" che potevano essere emessi senza limitazione di mezzi e di somma, fatta eccezione per i capitoli istituiti per il pagamento di spese generali (il cui limite è attualmente fissato nella misura di 150 milioni).

ordini di accreditamento (che ammontano nel 1982 a 468,9 miliardi, erano pari a 387,5 miliardi nel 1981) consente all'Amministrazione di avvalersi di sistemi di pagamento decentrati che contribuiscono a migliorare l'efficienza operativa delle strutture periferiche.

Nel 1982 sono pervenuti alla Corte 4104 rendiconti (per un ammontare di 372 miliardi, 273 nel 1981), ed è stata dichiarata la regolarità di 261. Le osservazioni mosse hanno riguardato l'insufficienza documentale che ha comportato l'esigenza di frequenti richieste di chiarimenti.

L'Amministrazione adotta spesso tale procedura per il pagamento delle forniture e dei servizi la cui acquisizione viene definita nell'ambito delle strutture centrali, mentre agli organi delegati residuano in materia funzioni di verifica dell'adempimento dei relativi contratti (1).

(1) Ciò accade di regola, per i contratti di approvvigionamento al fine di regolare la formazione delle scorte.

2. - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi - Nella relazione dello scorso anno si è fatto cenno della riorganizzazione funzionale dell'azienda disposta dal Ministero delle finanze (1). Nel corso del 1982 sono state riconsiderate le strutture aziendali a livello di amministrazione centrale e realizzati moduli di gestione industriale e commerciale più confacenti alle accresciute esigenze di efficienza ed economicità che si impongono nel difficile mercato in cui l'azienda deve muoversi.

Le funzioni degli organi centrali sono state ripartite, tenendosi conto delle modifiche intervenute nella legislazione che regola la coltivazione dei tabacchi e dei sali, fra sei direzioni centrali, dotate di specifiche attribuzioni in distinti settori operativi: approvvigionamenti delle materie prime (2), produzione (3),

(1) Si veda la relazione dello scorso anno, vol. II°, pag. 237 e nota n.1 a pag. 358.

In sede di procedimento di controllo è stato chiarito come il provvedimento non riguardasse in effetti una rideterminazione strutturale di uffici, quanto una ricognizione delle funzioni dirigenziali consentita dal d.P.R. 748 del 1972 il quale prevede (tab. VI -quadri N.O.P.) posti di funzione (vice direttori generali - direttori centrali) rimasti privi di adeguate strutture organizzative.

(2) Tre divisioni curano l'acquisto dei tabacchi nazionali, la lavorazione premanifatturiera e la provvista di tabacchi esteri.

(3) I compiti delle tre divisioni della direzione centrale ineriscono la fabbricazione e la lavorazione dei tabacchi e dei sali, gli interventi socio-sanitari dell'ambiente di lavoro nonché la provvista e la gestione delle scorte.

equipaggiamenti e ricerca (1), affari generali e personale (2), incombenze di ordine amministrativo (3) operazioni commerciali (4).

Il decentramento così attuato è stato poi potenziato elevandosi (da 1 a 3), nell'ambito delle dette direzioni, il numero delle vicedirezioni centrali (5) alle quali sono state attribuite funzioni vicarie da esercitare con delega e compiti di coordinamento degli uffici.

Il riordinamento organizzativo (allegato a) ha quindi spostato verso le direzioni centrali attribuzioni di rilievo già di

(1) Tre divisioni si occupano dello studio, progettazione, e realizzazione degli impianti manifatturieri, delle analisi sui prodotti, degli acquisti delle materie sussidiarie e degli articoli necessari al personale ed al ciclo produttivo, nonché della stipula dei relativi contratti.

(2) La direzione centrale si compone di quattro divisioni che rispondono ad esigenze di vario contenuto in più settori della Direzione generale e si occupano degli affari del personale nonché di quelli legali e del contenzioso. Sono stati, in particolare, accorpate nella "divisione trattamento economico" gli uffici, in precedenza distinti, che trattavano l'Amministrazione del personale, l'istruzione professionale e il servizio pensioni. Tale distinzione non era più funzionale da quando l'art. 128 della l. n. 312, come è noto, aveva trasferito all'Amministrazione la gestione delle spese per il personale, già di competenza delle direzioni provinciali del tesoro.

(3) Tre divisioni coordinano l'attività contabile ed ispettiva dell'Amministrazione.

(4) Della relativa direzione centrale fanno parte quattro divisioni che curano le operazioni attinenti alla distribuzione ed alla vendita dei prodotti.

(5) Presso la direzione centrale amministrativa e presso quella commerciale le vice direzioni generali istituite sono soltanto due.

competenza dello staff alle dirette dipendenze del direttore generale (1), ciò ha comportato il trasferimento agli uffici di nuova istituzione di parte del personale (anche dirigente) già in servizio presso la direzione generale).

La riorganizzazione ha influito sulla consistenza organica dei dirigenti assegnati agli uffici centrali a scapito delle strutture periferiche che sotto tale profilo risultano ulteriormente deteriorate nelle capacità operative atteso che il personale dirigente a loro disposizione è diminuito di due unità (2).

Disfunzioni organizzative continuano a caratterizzare gli uffici periferici. Non si sono registrati aggiornamenti funzionali neanche nel settore della commercializzazione, ove il programma di ristrutturazione, che risulta avviato da tempo, non tollererebbe ulteriori rinvii (3) e richiederebbe un sollecito esame nelle competenti sedi.

(1) In particolare, la divisione affari generali e coordinamento e la divisione del coordinamento ispettivo, che erano alle dipendenze dirette della direzione generale sono state incardinate rispettivamente, nella direzione centrale amministrativa e nella direzione centrale degli affari generali e del personale.

(2) Alle strutture periferiche sono assegnati ora 35 dirigenti: 17 per 22 manifatture, 3 per 7 saline, 10 per 23 ispettorati com partimentali e 5 per le coltivazioni dei tabacchi; agli uffici centrali sono assegnati, secondo il nuovo organigramma, 37 dirigenti.

(3) Si ricorda che il 30 giugno 1983 scadrà la proroga per l'estensione all'intero territorio nazionale della consegna diretta alle rivendite - a spese dell'Amministrazione - dei prodotti dalla medesima commercializzati. Tale obbligo fu posto, com'è noto, dall'art. 7 della legge 23 luglio 1980, n. 384 a far tempo dal 1° gennaio 1981. In seguito è intervenuta detta proroga l. 10 dicembre 1982 n. 692 che ha tenuto conto della carenza organizzativa dei servizi esistenti in vista di una ristrutturazione logistica della rete distributiva.

Alcuni interventi caratterizzati da particolare urgenza, però, potrebbero già essere effettuati nei casi in cui la riorganizzazione delle strutture centrali si riflette sul funzionamento di quelle periferiche. I servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio, ad esempio, pur continuando ad essere espletati attraverso i canali consueti (1) fanno ora capo alla direzione centrale commerciale; potrebbe quindi essere migliorato il controllo sull'efficienza dei servizi resi e si potrebbe, altresì, in caso di riscontrate insufficienze operative, dare impulso ad un'attività di normazione interna che ponga rimedio a situazioni di inefficienza. Tanto appare utile nelle more del riordinamento dell'intero settore ed in considerazione della delicatezza delle funzioni espletate da detti organi, specie dagli ispettorati compartimentali e dai depositi che acquisiscono cospicue entità di pubblico denaro (2).

(1) Ispettorati compartimentali, depositi e magazzini per la distribuzione, rivendite per le operazioni di vendita.

(2) Com'è noto gli ispettorati compartimentali sovrintendono tra l'altro ai servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio e studiano le condizioni di vendita dei prodotti nell'ambito del compartimento, adottano e propongono alla direzione generale, i provvedimenti idonei a potenziare i risultati finanziari dell'Amministrazione.

I depositi oltre a svolgere la funzione da intermediari fra gli opifici e la distribuzione all'ingrosso, effettuano la riscossione dell'importo dei generi di monopolio venduti e di tutte le entrate di pertinenza dello Stato, a titolo fiscale, e dell'Amministrazione, a titolo di proventi industriali.

Anche la direzione centrale amministrativa, che fra i compiti di recente attribuzione include quello di coordinamento ispettivo, potrebbe contribuire al miglioramento della funzione ispettiva, alquanto carente a quanto risulta alla Corte (1).

La divisione legale e contenziosa (incardinata nella direzione centrale del personale e degli affari generali) risulta incaricata anche dalla gestione del compendio immobiliare dell'azienda; l'ampiezza delle funzioni di tale ufficio potrebbe renderlo inadeguato a reggere i compiti connessi all'amministrazione di un patrimonio particolarmente vasto e articolato.

Sempre elevati i costi del sistema distributivo che, pur registrando, salvo che per le rivendite, una flessione delle unità operative (2) ha visto crescere la relativa spesa del 28,5 per cento (da 47 a 60,4 miliardi). Nel 1982 la sola indennità di gestione dei magazzini è aumentata del 36,7 per cento (dai 33 miliardi del 1981 ai 45,8 del 1982) ed è pari al 97,6 per cento della spesa sostenuta del 1981 per il funzionamento dell'intero sistema distributivo.

(1) Nel 1982 sono pervenute alla Corte soltanto 4 relazioni di verifica (12 nel 1981)

(2) Hanno operato nel 1982 sull'intero territorio nazionale 624 magazzini (629 nel 1981), 62063 rivendite (61877 nel 1981), 16264 patentini di vendita (16522 nel 1981) e 6186 distributori automatici (6538 nel 1981)

b) Personale - La dotazione organica del personale dirigente non è mutata nel 1982 (86 unità) ma ha segnato un ulteriore peggioramento essendo la consistenza (1) dei dirigenti diminuita di due unità (da 79 a 77) rispetto al 1981, in particolare nel ruolo amministrativo, ove si registrano due vacanze nella qualifica di dirigente superiore e sei nella qualifica di primo dirigente. Nel ruolo tecnico, invece, sono coperti 19 posti su 20 di dirigente superiore (2) e risulta completa la dotazione dei primi dirigenti (3).

La norma emanata di recente (articolo 7 del decreto legge 10 gennaio 1983, n. 4 convertito in legge 22 febbraio 1983, n. 52, che consente le "reggenze temporanee", potrà (4) attenuare le difficoltà presenti e tamponare situazioni eccezionali; ma va rilevato che il problema difficilmente potrebbe essere così risolto (5).

(1) 36 unità (12 dirigenti superiori e 24 primi dirigenti) risultano assegnate agli uffici amministrativi e 43 (20 dirigenti superiori e 23 primi dirigenti) a quelli tecnici.

(2) 4 sono assegnati alle coltivazioni, 13 alle manifatture e 2 alle saline.

(3) 7 operano presso le coltivazioni, 12 presso le manifatture e 4 presso le saline.

(4) Com'è noto, la norma estende all'amministrazione dei monopoli le disposizioni di cui all'ultimo comma dell'art. 7 del d.l. 30 settembre 1982, n. 688, convertito con modificazioni nella legge 27 novembre 1982, n. 873. Tale ultima norma ammette, tra l'altro, l'affidamento "a titolo di temporanea reggenza" della direzione degli uffici, ai quali viene riconosciuta la "rappresentanza giuridica" dell'Amministrazione nei confronti dei terzi e la competenza all'esercizio delle funzioni ed all'emanazione degli atti indicati negli art. 8 e 9 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748.

(5) AL 31 dicembre risultano rette interinalmente: la divisione esportazione; la divisione importazione, l'ispettorato compartimentale di Bologna, l'ispettorato compartimentale di Napoli e la direzione compartimentale coltivazione tabacchi di Cava di Tirreni.

A quest'ultimo proposito possono essere richiamate le osservazioni ripetutamente formulate dalla Corte.

La consistenza del restante personale (16.576 dipendenti al 31 dicembre 1982), pur aumentata di 226 unità (1), è inferiore alla dotazione organica. L'assunzione di 631 unità (2) seguita al protocollo d'intesa intervenuto tra l'Amministrazione e le organizzazioni sindacali il 12 ottobre 1982 per il potenziamento del programma di sviluppo della produzione nel prossimo quadriennio, è stata disposta solo sul finire dell'anno e, in conseguenza, soltanto nel 1983 si potranno analizzare i riflessi dell'operazione, in termini di produttività aziendale.

Risulta accentuata la tendenza alla concentrazione del personale nelle qualifiche intermedie; il 67 per cento dei dipendenti (33 per cento nel 1981) è compreso tra la terza e la quinta qualifica.

Operano presso altre Amministrazioni in posizione di comando 43 dipendenti (+6 rispetto al 1981) per alcuni dei quali tale posizione giuridica si protrae da quasi venti anni (3). Altre 10 u-

(1) Nonostante la cessazione dal servizio di 672 dipendenti, dei quali 120 hanno fruito dei benefici previsti dall'art. 126, 2° comma, del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3.

(2) Riguarda gli idonei di concorsi pubblici espletati prima dell'entrata in vigore della l. n. 312 del 1980. I relativi provvedimenti non sono ancora pervenuti al controllo.

(3) Sei unità sono in posizione di comando da più di dieci anni e 21 da oltre un quinquennio. Il personale presta servizio presso i ministeri delle finanze, di grazia e giustizia e dei lavori pubblici nonché presso la Presidenza del consiglio dei ministri e la COMSOB (le unità assegnate sono nell'ordine 36, 3, 1, 2, 1).

nità sono utilizzate presso il Ministero delle finanze per la diretta collaborazione con gli uffici del gabinetto del Ministro o dei sottosegretari di Stato.

L'Amministrazione non ha completato l'inquadramento del personale nelle qualifiche funzionali (1). Anche la definizione dei profili professionali non è stata portata a termine; il relativo provvedimento predisposto dall'Azienda particolarmente complesso per le situazioni ivi prospettate, è tuttora in fase istruttoria (2).

Il mancato esaurimento delle operazioni di inquadramento ha impedito il reclutamento di personale attraverso concorsi pubblici e il Ministero delle finanze, peraltro, non ha proceduto alla determinazione delle procedure concorsuali a norma degli articoli 110 e 111 della legge n. 312 del 1980. Nel 1982 sono stati pertanto espletati solo alcuni concorsi banditi prima dell'entrata in vigore del nuovo assetto retributivo funzionale del personale. Nei concorsi per l'assunzione di personale ex operaio la mag

(1) E' da completare l'inquadramento dei "mansionisti", del personale cioè che al 1° giugno 1977 svolgeva mansioni superiori a quelle proprie della qualifica di appartenenza. Si profila, al riguardo, il ricorso di alcuni interessati all'apposito gravame (previsto dall'art.104 della l. 312 del 1980) presso la commissione nazionale paritetica ed il notevole prolungamento dei tempi tecnici per la conclusione delle operazioni di inquadramento.

(2) Con d.m. del 1° marzo 1982 l'Amministrazione ha proceduto alla determinazione dei profili professionali. Il provvedimento ha suscitato perplessità presso l'ufficio di riscontro della Corte che ha preliminarmente rilevato il non corretto uso da parte dell'azienda della facoltà, conferitale dall'ultimo comma dell'art. 98 della l. 312 del 1980, di modificare, sopprimere o istituire nuovi profili professionali. Al 31 dicembre 1982 il decreto risultava ancora in istruttoria presso l'azienda.

giore partecipazione di concorrenti si è avuta nelle qualifiche di base per le quali l'unico requisito per l'ammissione era rappresentato dal possesso della licenza elementare. Ciò manifesta una tendenza del mercato del lavoro nello specifico settore ad evolversi, pur con delle eccezioni riscontrabili in alcune zone del territorio nazionale, sulla base di un insufficiente livello di preparazione professionale che si rivela nella ridotta partecipazione a concorsi indetti per funzioni che presumono una maggiore qualificazione.

L'Amministrazione ha organizzato corsi di addestramento (articolo 7 del del decreto legge 6 giugno 1981, n.283, convertito in legge 6 agosto 1981, n. 432) per il passaggio dalla terza (agente di produzione) alla quarta qualifica funzionale (agente qualificato). Ha inoltre organizzato (articolo 6 del decreto legge avanti chiamato) corsi interni con esame finale (1) per l'accertamento dell'idoneità a svolgere le mansioni di "agente capo coordinatore" (sesta qualifica funzionale).

Si sono registrate 579.000 giornate di assenza (2) con un incremento del relativo indice pro-capite pari all'1,1 per cento (12,9 per cento nel 1982 e 11,8 per cento nel 1981).

L'aggiornamento del personale è stato effettuato mediante la organizzazione di due corsi cui hanno partecipato 57 dipendenti ;

(1) Sono stati ammessi a detti corsi gli agenti, nonché gli agenti specializzati che alla data di entrata in vigore della legge 312 del 1980 svolgevano, in base a formale autorizzazione, mansioni di agente capo.

(2) I dati sono elaborati dall'Amministrazione. Le cause più frequenti di assenza sono ricollegabili a malattie, maternità e permessi sindacali (rispettivamente circa 494.000, 50.600 e 16.500 giornate).

la spesa complessiva è stata di 31 milioni (1).

La prestazione del lavoro straordinario ha avuto un incremento limitato (+ 3,4 per cento) nel 1982 (2), la relativa spesa (7,4 miliardi) è lievitata del 17,4 per cento (3). In tema di lavoro straordinario va rilevato che la Corte, in relazione ad un decreto col quale, in via di interpretazione dell'articolo 122 della legge 11 luglio 1980, n. 312, veniva elevato il limite massimo individuale di 300 ore stabilito dalle norme in vigore ha affermato la vigenza dell'attuale disciplina della materia, (articolo 9 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ribadendo il principio della riserva di legge ove si verta in materia il trattamento economico del personale dello Stato (4).

(1) Interamente assorbiti da un corso, della durata di tre settimane (12 partecipanti) tenuto presso la manifattura tabacchi di Bologna; l'altro corso, svolto presso la direzione generale, non ha comportato spesa.

(2) Dati elaborati dall'Amministrazione. Le ore lavorate ammontano a 1.290.000 (1.247.567 nel 1981) e di queste 36.300 (30.600 nel 1981) sono state rese dal personale dirigente e da quello dei ruoli ad esaurimento.

(3) All'onere sopraindicato deve aggiungersi quello derivante dal premio sullo straordinario (ex l. 3 luglio 1970, n.483), pari a L.370 per ora, che ha comportato un'ulteriore spesa di 477,3 milioni nel 1981).

(4) La Corte in sezione di controllo, nell'adunanza del 10 giugno 1982 (deliberazione n.1258) ha anche affermato che la variazione del limite massimo annuale di lavoro straordinario che può essere reso dal personale dello Stato deve essere adottato con d.P.R., previa deliberazione del consiglio dei ministri, e successivamente coperta, quanto alla spesa, con atto legislativo, secondo la procedura dello art. 9 della l. 22 luglio 1975, n. 382, non derogata dall'art. 122 della l. 11 luglio 1980, n. 312 (tale norma ha ammesso la regolamentazione ministeriale a livello attuativo e complementare delle nor-

La componente che maggiormente incide sul trattamento economico accessorio del personale, anche dirigenziale, è quella del premio industriale (1), pari, in termini di impegni, a 19,4 miliardi (18,9 nel 1981).

Pure da ricollegare al fattore lavoro sono gli oneri per la organizzazione dei servizi di assistenza al personale ed ai relativi nuclei familiari (mense, convenzioni con enti assistenziali per la gestione di asili nido nei locali delle manifatture o per l'accoglimento dei figli dei dipendenti presso istituti privati, contributo a favore del dopolavoro ad altri (2) benefici minori). Per i servizi di refezione calda al personale (3) la spesa è stata di 5,5 miliardi (4,6 nel 1981), le convenzioni con Enti per l'assistenza ai minori hanno avuto un costo di 700 milioni (640 milioni nel 1981), e' rimasto invariato rispetto al 1982 (200 milioni) il con

me primarie e comunque in ambito circoscritto al profilo organizzatorio interno dell'Amministrazione). La Corte ha affermato, tra l'altro, che la materia del trattamento economico del personale dello Stato si sottrae alla riserva di legge solo in presenza di "una esplicita ed inequivoca consacrazione normativa" che non si rinviene nell'art. 122 della l. n.312 del 1980.

(1) Come posto in evidenza nella relazione dello scorso anno (vol.II pag. 361, nota n. 1) altri compensi a carattere non generalizzato vengono corrisposti in relazione a particolari prestazioni o condizioni di lavoro.

(2) Per tutti i dipendenti è stabilita l'assegnazione di un quantitativo mensile di tabacchi lavorati ad esclusivo uso personale (r.d. 9 maggio 1935, n. 1586 e d.l.p.c.s. 23 agosto 1946, n. 114).

(3) Il contributo capitariorper posto che si adegua automaticamente all'aumento del costo della vita in base alle variazioni percentuali dell'indice ISTAT è stato elevato a L. 1425 (d.m. n.00/47663 del 5 luglio 1982.

tributo statale per il dopolavoro (1). Il miglioramento delle condizioni ambientali di lavoro ha richiesto una spesa di 1,9 miliardi.

Circa i vantaggi non monetizzati che si risolvono nella disponibilità di alloggi dell'Amministrazione è da considerare come tale agevolazioni possono talvolta essere funzionali alla mobilità dei dipendenti nell'avvicendamento nelle sedi periferiche. In ordine poi all'esigenza più volte richiamata dalla Corte di una specifica disciplina dell'uso della parte del patrimonio aziendale utilizzata per alloggi dei dipendenti, si ricorda che l'Amministrazione determina la controprestazione degli utenti di detti immobili sulla base di norme che disciplinano la concessione dei beni demaniali; di recente, com'è noto, la materia è stata disciplinata dall'articolo 16 del decreto legge 2 ottobre 1981, convertito in legge 1° dicembre 1981, n. 692, dal quale si evince l'orientamento ad adeguare i canoni di concessione secondo schemi che si accostano a quelli operanti nel regime ordinario della locazione (2). Resta da verificare se gli alloggi che fanno parte del patrimonio disponibile dei monopoli possano essere assegnati nell'esercizio di potestà

(1) Nella relazione dello scorso anno (vol. 2°, pag. 363, nota n.2) è stato illustrato il meccanismo per la fissazione dell'importo del contributo.

(2) I canoni relativi alle concessioni di alloggi assegnati dalle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, al personale dipendente . . . 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.

giuridica pubblica, ovvero sulla base di contrattazione privata.

Attualmente 491 alloggi per complessivi 2.455 vani sono in concessione a dipendenti verso corresponsione di un canone (1). Altri alloggi, invece, sono attribuiti in uso gratuito sulla base di specifiche disposizioni (2).

Sono locati a ex dipendenti, magazzinieri ed estranei all'Amministrazione, 218 alloggi per un totale di 1090 vani. A Quest'ultimo proposito nel richiamare le osservazioni, già formulate dalla Corte, sull'utilizzo di beni immobili per scopi diversi da quelli istituzionali (3) si ricorda che l'Amministrazione, sprovvista di personalità giuridica, ha solo in affidamento, con annessi poteri di gestione (4), un compendio immobiliare (non distinto da quello dello Stato) destinato ad essere utilizzato nell'ambito dei fini istituzionali dell'Amministrazione stessa.

(1) L'entrata relativa a tutti gli alloggi, in concessione e locati, ammonta nel 1982 a 613 milioni (625 nel 1981) e affluisce nel capitolo 175.

La spesa per la manutenzione di detti alloggi, compresi quelli in uso gratuito, ammontano, secondo dati dell'Amministrazione, a circa 78 milioni.

(2) Ne beneficiano 123 dipendenti con funzioni di direttore di stabilimento o opificio e agenti di custodia nonché 14 ex salariati in servizio presso la salina di Cervia.

(3) L'argomento è stato trattato più ampiamente nella relazione del 1980 (pag. n. 217 e nota n. 10 della stessa pagina).

(4) Ai sensi degli artt. 13 e 15 del r.d. 29 dicembre 1927, n. 2452, com'è noto, l'Amministrazione provvede direttamente all'acquisto degli immobili per i servizi industriali e commerciali nonché alla costruzione, manutenzione e gestione dei fabbricati stessi.

c) Acquisto di beni e servizi - Anche nel 1982 l'attività contrattuale dell'Amministrazione è stata svolta secondo le procedure della trattativa privata e dell'esecuzione ad economia (1). La peculiare attività dell'azienda richiede infatti dinamismo operativo che consenta la massima tempestività di intervento sia nelle operazioni di approvvigionamento interno che in quelle che sottendono rapporti con l'efficienza degli operatori esteri. La mancanza di una disciplina che tenga conto delle specifiche esigenze di un'azienda industriale induce quindi l'amministrazione ad avvalersi frequentemente delle procedure più rapide di cui lo attuale ordinamento dispone (2).

Pure ad esigenze di celerità operativa era informata la procedura adottata per i pagamenti all'estero effettuati con prelevamenti dai fondi accantonati sul conto corrente infruttifero n.3, intestato al contabile del portafoglio dello Stato. Su detto conto, infatti, confluiscano le somme accreditate in due capitoli di spesa (3) le

(1) Attualmente, com'è noto, l'Amministrazione si avvale della facoltà di eseguire in economia lavori, servizi e forniture di importo non superiore a 450 milioni (art. 16 r.d. 29 dicembre 1907, n. 2452, art. 7 d.P.R. 30 giugno 1972 n.748 e L. 25 maggio 1978, n.233).

(2) Gli acquisti di tabacchi greggi nei luoghi di produzione e sui mercati stranieri sono effettuati a trattativa privata.

(3) Tramite il c/c n. 3 vengono disposti pagamenti di cospicua entità sui capitoli 191 (acquisto all'estero di tabacchi greggi) e 195 (acquisto di tabacchi lavorati di provenienza CEE). Il detto c/c venne istituito nel 1953 (d.m. n.106122 del 29 aprile) a seguito di intese tra l'Amministrazione dei monopoli ed il ministero del tesoro.

quali finiscono per confondersi in una dotazione unica che non permette di individuare la provenienza dei pertinenti capitoli di bilancio nemmeno sotto il profilo dell'imputazione delle spese alla competenza o al conto dei residui. I fondi che impinguano il conto provengono dal bilancio e può quindi escludersi la individuazione di una gestione fuori bilancio; il delineato sistema di pagamento, invece, sembra caratterizzarsi come una contabilità speciale che non dispone però, attesa la mancanza di un idoneo supporto normativo, (articolo 585 del regolamento di contabilità generale dello Stato) dei necessari requisiti di legittimità. Il detto metodo di provvista di fondi, inoltre, si pone in contrasto con la legge 3 marzo 1951, n. 193 (1), che richiede, tra l'altro, una puntuale rendicontazione delle singole vicende contrattuali ricollegabili agli acquisti all'estero: adempimento quest'ultimo che non può essere soddisfatto, nei termini indicati dalla legge, dall'Amministrazione dei monopoli. Sulla questione si è pronunciata la sezione del controllo della Corte che ha ritenuto illegittima la procedura illustrata (2).

(1) Che disciplina il servizio del Portafoglio dello Stato; la legge non consente, com'è noto, versamente in misura forfettaria e disciplina, tra l'altro, i rapporti di saldo debitore e creditore fra le amministrazioni ed il contabile del Portafoglio; è previsto, in proposito, che il saldo debitore del contabile debba affluire in entrata al competente bilancio.

(2) La Corte (deliberazione n. 1312 adottata nell'adunanza del 28 gennaio 1983) ha ricusato il visto di legittimità ad ordinativi di retti emessi dall'Amministrazione per pagamenti all'estero effettuati tramite il detto c/c infruttifero n. 3.

L'attività negoziale di maggior interesse sotto il profilo dell'entità della spesa si è avuta nel campo degli acquisti di tabacchi greggi sul territorio nazionale ed all'estero, per i quali la spesa è ammontata, rispettivamente, a 120,4 ed a 642,5 miliardi (1).

Il trasporto dei tabacchi greggi ha comportato oneri per 4,9 miliardi (2); 900 milioni sono stati erogati all'azienda autonoma delle ferrovie dello stato per servizi resi in sede di approvvigionamento interno delle materie prime e sussidiarie occorrenti alla produzione

(1) I Paesi esteri produttori di tabacco cui l'Amministrazione si rivolge per gli acquisti sono U.S.A., Canada, Brasile, Argentina, India, Turchia, Grecia, Thailandia e Corea.

(2) Per i trasporti marittimi dall'estero l'Amministrazione indice gare internazionali. Fino al 1981 tale servizio è stato svolto dalla società SO.MAR.CO. (società marittima commerciale) che però utilizzava navi appartenenti ad altre società di navigazione o si rivolgeva ad agenti marittimi che disponevano di mezzi idonei di trasporto. Tale procedura aveva sollevato in sede di controllo talune perplessità poi superate dalla considerazione che la posizione soggettiva della SO.MAR.CO. coincideva con quella del vettore (che assume il rischio delle operazioni connesse al trasporto, ma non è tenuto per legge ad utilizzare mezzi propri per l'adempimento del contratto). Tale tesi, pur potendo comportare un maggior costo a causa del coinvolgimento nell'adempimento contrattuale di più soggetti anziché del solo contraente principale, ha ricevuto una conferma, sul piano della legittimità, dalla legge 25 gennaio 1983, n. 40 (di adesione alla convenzione delle nazioni unite sul trasporto merci) che distingue espressamente le posizioni contrattuali del vettore e del caricatore (che deve disporre del mezzo di trasporto) ed ammette la possibilità che le parti fissino in un rapporto interno, limiti di responsabilità diversi da quelli stabiliti dalla convenzione internazionale. Nel caso di specie la SO.MAR.CO. aveva assunto a proprio carico verso l'amministrazione l'intera responsabilità del buon fine dei servizi di trasporto.

dei prodotti lavorati (1). Il trasporto dei sali ha richiesto la spesa di 2,9 miliardi (2,5 erogati alle ferrovie dello Stato).

Nel corso del 1982 è stato stipulato un contratto con la S.p.a. Italia (appartenente al gruppo IRI) per il trasporto di tabacchi greggi dagli Stati Uniti d'America; il costo della convenzione è pari a 1,5 miliardi.

L'attività promozionale svolta dall'Amministrazione sui mercati esteri ha comportato, nel 1982, una spesa pari, in termini di impegni, a 2,8 miliardi (2,3 miliardi nel 1981, ma 2,9 nel 1980). Sono stati stipulati vari contratti per la pubblicità del sale (2)

(1) La consegna della merce di regola ha luogo franco vagone partenza nei luoghi di produzione e l'onere è a carico dei monopoli. Il servizio tramite ferrovia è espletato normalmente per medie o grandi distanze e comunque quando il soggetto mittente e quello del destinatario (Manifatture e depositi siano collegati o serviti da binari di raccordo. Per l'effettuazione dei trasporti su rotaia la Amministrazione è legata alle ferrovie dello Stato da apposita convenzione che prevede anche lo scaglionamento nel tempo dei pagamenti. Le ferrovie dello Stato inviano ai monopoli conti mensili per i servizi effettuati e ricevono con la stessa cadenza acconti fissi. Per le piccole e medie distanze, invece, l'Amministrazione, allo scopo di ridurre i costi, ricorre a mezzi di trasporto su strada.

(2) Per inserzioni pubblicitarie sono stati erogati 220 milioni (106 alla società Rizzoli per inserzioni sui settimanali del gruppo editoriale, 56 alla Mondadori e 31 alla Sipra).

sul mercato nazionale nonché per la diffusione all'estero del marchio "MS" (1).

Per la collocazione dei prodotti nazionali sui mercati esteri è operante il contratto di esclusiva (2) con la società Martini & Rossi, che agisce tramite apposita società (ragione sociale I.E.S.). L'onere delle provvigioni ha superato nel 1982 l'importo di 1,5 miliardi (con un incremento del 97 per cento rispetto a quello liquidato nel 1981 - 797,6 milioni-) in relazione alla vendita di 983,2 quintali di prodotti nazionali (+43,8 per cento rispetto al 1981).

Non risultano intervenute modifiche nel compendio immobiliare dell'amministrazione. Nel 1982 vi sono state, però, alcune iniziative legislative aventi ad oggetto l'autorizzazione a vendere ai comuni di Ancona, Bologna e Bari alcuni immobili rientranti nel patrimonio disponibile dell'azienda (3). Tali iniziative sembrano

(1) La sponsorizzazione dei marchi "MS" in gare automobilistiche ha comportato erogazioni per 391 milioni; per campagne pubblicitarie in Francia, Olanda, Australia e Regno Unito la spesa globale è stata pari a 1,1 miliardo (620 milioni nel Regno Unito e 445 milioni in Francia). L'acquisto di materiale pubblicitario (valigette, agende, giacche, borse, ecc. ha richiesto una spesa di 331 milioni. Circa 40 milioni sono occorsi per la partecipazione a convegni, mostre e per l'allestimento di vetrine presso i duty free aeroportuali.

(2) E' in corso di istruttoria un atto aggiuntivo alla convenzione originaria, la cui stipula risale al 1978, concernente la distribuzione dei tabacchi italiani nei paesi medio-orientali.

Pernotizie sulle principali clausole che caratterizzano detto contratto, anche in rapporto all'erogazione di provvigioni per scagioni di vendita, si veda la relazione del 1978, vol. 2°, pag.147.

(3) D.d.l. n. 2087 Senato (riguarda la Mole vanvitelliana ubicata nel comune di Ancona); atto Camera n.3049B (concerne l'ex manifattura tabacchi di Bologna, nonché un immobile ubicato nel comune di Bari); d.d.l. n.1966 Senato (si occupa della stessa manifattura tabacchi già oggetto dell'atto Camera n. 3049B).

motivate, tra l'altro, dalla scarsa propensione dell'Amministrazione ad utilizzare tutti gli immobili amministrati e da incertezze da tempo esistenti sul loro impiego.

Lo stato patrimoniale, quale si desume dai bilanci industriali approvati, evidenzia una consistenza immobiliare in lieve aumento (mancano i dati del 1982) la cui valutazione, però risale al 1957 ed appare quindi di scarsa attendibilità anche sotto il profilo dei tassi di redditività e degli ammortamenti operati sulla base degli stessi valori (1). A fronte di un patrimonio immobiliare non utilizzato secondo le potenziali capacità, l'azienda si avvale, ad uso di uffici o di stabilimenti, di immobili locati da privati o da enti pubblici. Per tali finalità sono stati sostenuti nel 1982 oneri pari a 214,2 milioni (3,7 milioni per spese di manutenzione) che hanno registrato un incremento, rispetto al 1981, del 20,6 per cento.

Non risultano effettuati investimenti di rilievo; la gestione dei relativi capitoli di spesa mostra impegni per 12,9 miliardi sul capitolo 512 su uno stanziamento di 40,8 miliardi nel settore dei tabacchi e per 1,6 miliardi (lo stanziamento del pertinente capitolo 515 era di 3,8 miliardi) nell'azienda sali.

Pressoché immutata la spesa (2,6 miliardi) per l'uso del sistema informativo (+ 4 per cento) invariate le prestazioni rese dallo stesso ed il contingente di personale impiegato per l'utilizzo delle relative attrezzature (2).

(1) Dagli ultimi tre bilanci industriali approvati la consistenza immobiliare del complesso delle aziende esercitate dall'amministrazione dei monopoli risulta pari a 121,9 miliardi al 31 dicembre 1979 ed a 129,9 e 138,1 miliardi rispettivamente alla chiusura degli esercizi 1980 e 1981.

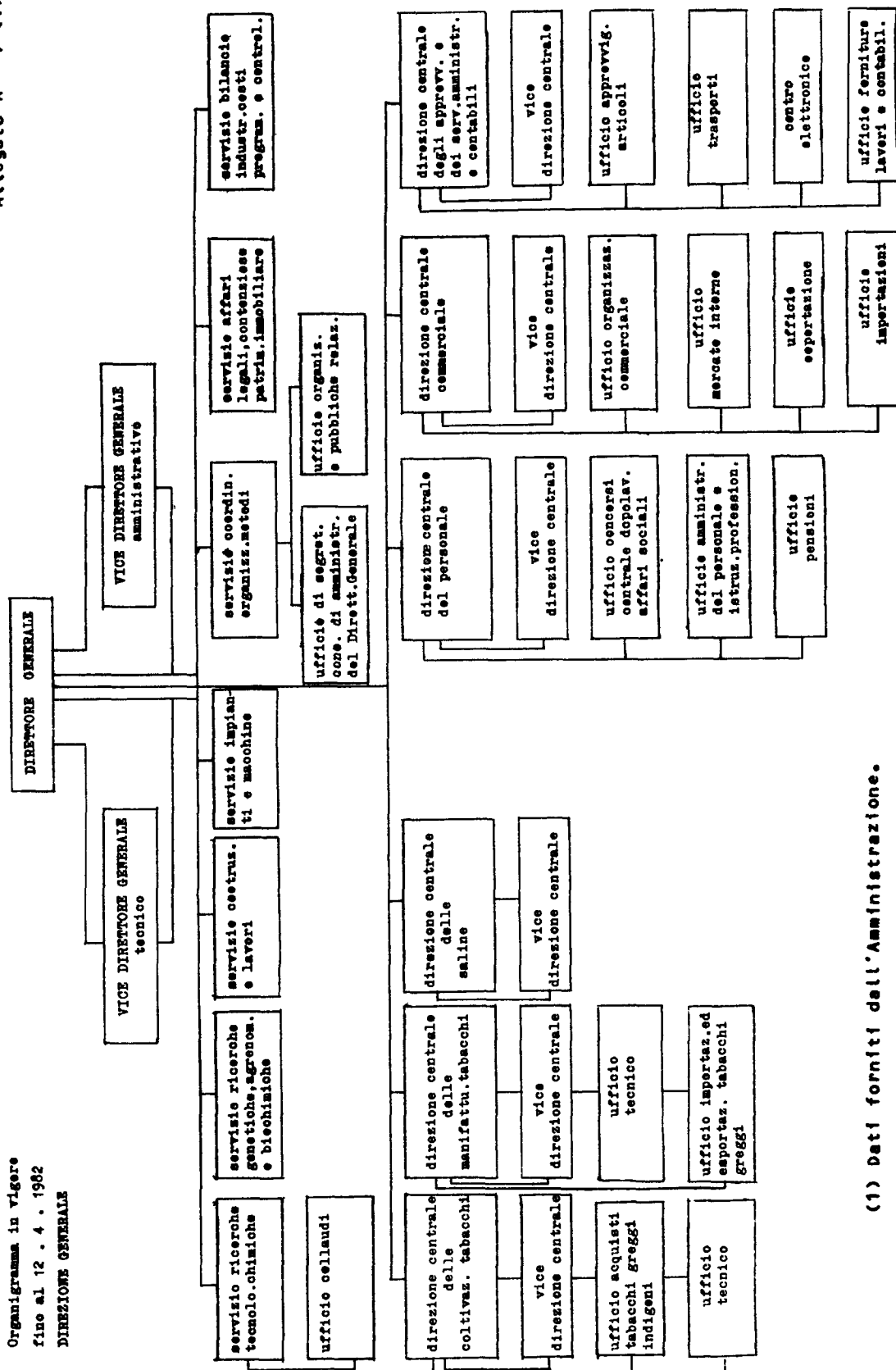
(2) Si veda la relazione del 1981, vol. 2° pag.

Non ha registrato variazioni neanche il contingente degli automezzi in dotazione all'amministrazione (257 unità); la consistenza dei mezzi disponibili è invece aumentata di 3 autoveicoli. La spesa sostenuta per spese di esercizio e manutenzione è ammontata a 337,3 milioni (293,3 nel 1981)

Nel corso del 1982 sono state acquisite dall'amministrazione pubblicazioni italiane e straniere per un totale di 3,6 milioni; sono stati anche sottoscritti abbonamenti a riviste tecniche e giuridiche interessanti i vari settori in cui si esplica l'attività dell'azienda per un importo di 30,4 milioni. Tanto le pubblicazioni monografiche che quelle periodiche sono state assegnate in relazione alle specifiche attribuzioni dei vari uffici, a fini di aggiornamento del personale.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Allegato A 1 (1)



(1) Dati forniti dall'Amministrazione.

PAGINA BIANCA