

Capitolo X

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

1 - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali

L'adeguamento ad avanzati modelli di funzionalità commerciale e industriale, compatibili con le particolari situazioni oggettive alle quali deve essere ricondotta la concreta azione dei Monopoli di Stato, continua a rappresentare un obiettivo prioritario per uno stabile equilibrio della gestione, che nel 1984 ha ancora mostrato un saldo attivo, peraltro più contenuto.

Nella crescente complessità del quadro operativo inerente all'amministrazione si colloca in posizione di primo piano la salvaguardia della funzione fiscale che nell'anno si è dimostrata ancora valida, anche se in misura alquanto ridotta a fronte degli esercizi precedenti. L'esigenza inoltre di tutela dei livelli occupazionali (specie nell'ambito dell'azienda tabacchi), che hanno registrato un

non trascurabile calo, rende ancor piu' viva l'attesa di adeguate soluzioni per problematiche da tempo presenti, le quali hanno, com'e' noto, formato oggetto di specifico studio in epoca non recente (1).

Nel silenzio su scelte di fondo che dovrebbero conferire un aggiornato assetto all'amministrazione, permangono pertanto aree operative da definire, che risentono anche del non favorevole contesto di mercato, nel quale la competizione con industrie assai sviluppate diventa sempre piu' difficile (2); ne' va trascurato che sulle attivita', sia industriali, sia commerciali, esercitate dall'amministrazione influiscono, con i connessi risvolti di segno non positivo, le condizioni dell'economia nazionale. La rilevante fluttuazione del corso dei cambi, in primo luogo, non puo' che rappresentare un forte condizionamento per gli acquisti su mercati esteri; e'

(1) Nel 1980 e' stato pubblicato il rapporto "TELOS". Nel libro bianco pubblicato nel 1981 a cura del Ministero delle finanze e' stato effettuato un esame particolareggiato di vari aspetti che caratterizzavano l'amministrazione, con particolare riferimento a quelli inerenti alla produzione e alla commercializzazione dei tabacchi. Premesse talune notazioni sulle norme comunitarie e sui conseguenti mutamenti istituzionali realizzati nell'ambito dei monopoli, veniva tra l'altro esaminata l'evoluzione della struttura del mercato contestualmente all'indicazione di possibili ipotesi di riforma, comunque ritenuta necessaria (pag.19 del documento).

(2) Vaste quote di mercato sono state conquistate dalla multinazionale Philip Morris, che fin dagli anni settanta ha da sola assorbito spazi oscillanti fra il 13,8 e il 27,5% dell'intero mercato nazionale.

un condizionamento che influisce sui costi di acquisizione⁽³⁾ e quindi sull'economicità delle attività imprenditoriali. L'aumento del costo della vita, poi, congiunto alla politica fiscale ⁽⁴⁾ che comporta necessari incrementi dei prezzi per i prodotti dei monopoli, non agisce in senso espansivo sulla fascia di tutti i consumi caratterizzati da rigidità e quindi anche sull'assorbimento dei tabacchi, che nell'anno e' peraltro, sia pure di poco, aumentato.

Le esportazioni, inoltre, che dalla situazione del corso dei cambi potrebbero ricevere un impulso (tanto maggiore quanto più la qualità dei prodotti sia resa compatibile con il consumo estero) costituiscono ancora un'entità irrilevante della produzione nazionale commercializzata. Ciò e' forse, fra l'altro, cagionato da migliorabili metodologie nei sondaggi di mercato, ma non sono da escludersi concause tra

(3) Da elementi forniti dall'amministrazione risulta che gli oneri per gli acquisiti di tabacchi greggi all'estero sono più che triplicati nel quadriennio 1980-83. In particolare risultano effettuati pagamenti pari a miliardi 57,9 nel 1980; 99,5 nel 1981; 119,3 nel 1982 e 179,2 nel 1983. Nello stesso arco temporale la spesa per tabacchi greggi acquistati in Italia e' stata pari a miliardi 107,8 nel 1980; 103,8 nel 1981; 127,1 nel 1982 e 169,2 nel 1983.

(4) Con d.m. 04/41169 del 7 dicembre 1984 e' stato disposto un aumento medio dei tabacchi lavorati in un misura pari al 7%. I tabacchi di produzione nazionale hanno registrato aumenti tariffari differenziati (da lire 50 a lire 150 il pacchetto); detta misura massima e' stata di regola adottata per i tabacchi esteri. Sono rimasti invariati i prezzi delle sigarette "Nazionali" collegati al calcolo dell'incremento del costo della vita.

le quali potrebbero esservi anche le esigue disponibilita' finanziarie (5) per la ricerca. Alquanto sostenuta continua a manifestarsi la spesa per attivita' promozionali (6). Va peraltro sottolineato che il grado di manovrabilita' dei mercati esteri nel particolare settore dei tabacchi lavorati diventa sempre piu' rigido e rende pertanto piu' ardua l'individuazione di ottimali metodologie promozionali capaci di realizzare un effettivo incremento della domanda.

La struttura dell'amministrazione, e quella dell'azienda tabacchi in particolare, non ha registrato sostanziali modificazioni nel 1984; pressoché invariata e' anche la peculiare situazione attinente al personale.

Il processo produttivo e commerciale si realizza cosi' attraverso strutture che, pur ammodernate dall'interno nel 1982 e nel 1983, risentono pur sempre delle lentezze della pubblica amministrazione, che opera secondo una logica non incline a favorire decisioni e interventi immediati in sintonia con le esigenze aziendali. Il sistema commerciale poi, sul quale la Corte si e' soffermata in precedenti relazioni,

(5) Il capitolo 211 (contributi ad enti e istituzioni per il miglioramento e la difesa per la tabacchicoltura e per studi e ricerche inerenti al funzionamento dell'azienda tabacchi) dispone di una dotazione pari a soli 7 milioni.

(6) Si vedano le relazioni della Corte per gli anni 1980 e 1983 e il paragrafo n.3 di questa relazione.

continua a manifestarsi costoso e sicuramente inadeguato alle necessita' distributive (7). Ma il relativo aggiornamento prospetta difficolta' non ancora superate - come appare avvalorato dal fatto che la specifica riforma decisa nel 1980 (8) ha anche nel 1984 subito rinvii con connessi costi economici, non del tutto desuabili dai dati consuntivi di bilancio, che

(7) L'organizzazione dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio e' stata riordinata nel 1957 (l. del 22 dicembre n.1293) ma risente ancora dell'impostazione effettuata nel 1928 (con d.m. del 5 luglio, pubblicato nella g.u. n.227 del 29 settembre 1928) e nel 1941 (con r.d. 14 gennaio 1941, n.577 venne approvato un nuovo ordinamento dei servizi suddetti) ossia in epoche nelle quali la posizione effettiva di monopolio detenuta dall'amministrazione e le situazioni logistiche esistenti (ad es. le precarie condizioni della viabilita') rendeva utile la capillarita' dei centri di stoccaggio e giustificabili i connessi costi.

(8) Si ricorda che l'art. 7 della l. 23 luglio 1980, n.384 ha disposto che l'amministrazione dei monopoli eseguisse (a proprie spese e con decorrenza 1 gennaio 1982) il trasporto fino alle rivendite dei generi commercializzati, innovando cosi' rispetto al tradizionale sistema della consegna dei prodotti franco centro all'ingrosso, ossia presso i magazzini di vendita. L'art. 7 ter del d.l. 2 agosto 1981, n.546, convertito in l. 1° dicembre 1981, n. 692, ha preso atto del collegamento esistente tra la consegna diretta di generi di monopolio e la preliminare ristrutturazione della rete dei magazzini ed ha autorizzato l'amministrazione a corrispondere ai tabaccai, non oltre il 30 giugno 1983, un'indennita' sostitutiva del trasporto diretto. Il detto termine del 30 giugno 1983 e' stato poi prorogato al 30 giugno 1984 (con l'art. 25 del d.l. 12 settembre 1983, n.463, conv. in l. 11 novembre 1983, n.638), al 31 dicembre 1984 (con il d.l. 29 giugno 1984, n.272, conv. in l. 28 luglio 1984, n.418) e infine al 30 giugno 1985 (con il d.l. 22 dicembre 1984, n.902, decaduto a seguito del voto contrario espresso dalla Camera dei deputati il 5 febbraio 1985-cfr. comunicato in g.u. n.32 del 6 febbraio 1985-) e a tutto il 31 dicembre 1985 con l. 14 marzo 1985, n.101.

non e' al momento agevole calcolare (9).

A fronte di costi generali crescenti incompressibili, di stasi produttiva e di moderati incrementi commerciali si delinea un tendenziale peggioramento della gestione, il cui equilibrio peraltro si e' finora avvalso di sovvenzioni del Tesoro (10): a quelle gia' disposte negli scorsi anni per l'ammortamento delle anticipazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti a copertura di pregressi disavanzi di gestione si sono aggiunte nel 1984 quelle per il finanziamento degli oneri conseguenti al rinnovo del contratto di lavoro del personale (11). Se si valuta pertanto l'andamento della gestione includendo le suddette entrate, non riconducibili direttamente alle attivita' imprenditoriali dell'amministrazione, si constata l'esistenza di un deficit aziendale che non assume evidenza in bilancio in quanto ripianato a priori: da tale angolazione il pareggio o l'avanzo di gestione del

(9) Si veda la relazione per il 1983, pag. 208 e nota n.60 della stessa pagina. L'argomento e' piu' ampiamente trattato in questa relazione al paragrafo n.2.

(10) Il relativo ammontare pari a circa 51 miliardi nel 1982 e' risultato poi ridotto a 22 miliardi nel 1983. Nel 1984 il livello delle sovvenzioni e' risalito a 53,8 miliardi (dei quali 24,6, corrisposti per l'ammortamento delle anticipazioni concesse dalla Cassa, sono affluiti al capitolo 169 e 29,2, erogati per l'attuazione del nuovo contratto di lavoro del personale, al capitolo 173).

(11) La relativa sovvenzione e' stata disposta con d.m. (tesoro) n.159460 del 10 ottobre 1984.

bilancio finanziario assumono una valenza nominalistica.

La parziale ristrutturazione dei monopoli decisa nel 1982 risulta avviata per la parte che attiene al trasferimento della partecipazione azionaria dell'Azienda tabacchi italiana (A.T.I.) dall'E.F.I.M. ai monopoli; e' tuttora ferma invece l'attuazione della legge 2 agosto 1982, n.528, che ha riordinato il gioco del lotto disponendo l'inserimento del relativo servizio nell'amministrazione (12).

Resta da risolvere il problema dei controlli esterni sull'A.T.I., che opera esclusivamente sulla base di fondi pubblici. Cio' non consente (13), tra l'altro, alla Corte di valutare appieno le ripercussioni determinate dalla confluenza di detta azienda nell'amministrazione (14). Va inoltre notato che la societa' necessita di una ristrutturazione, il

(12) La l. n.528 del 1982 ha disposto (articolo 22,2^ comma) che l'affidamento del servizio all'amministrazione avesse luogo entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa (entro il 28 agosto 1983).

Tale termine e' stato spostato al 31 dicembre 1984 con d.l. 12 agosto 1983, n.372, conv. in l. n.547 del 1983.

(13) Si veda in proposito la relazione del 1983 - vol.II/1, pag.200.

(14) Da fonte amministrativa risulta che gli acquisti, effettuati dall'amministrazione, di tabacco greggio in colli prodotti dall'A.T.I. sono passati dai 3 milioni di Kg. del 1981 ai circa 6,6 milioni del 1983. Sarebbe stato realizzato altresì un piu' adeguato utilizzo della manodopera dell'A.T.I. Benefici indiretti sarebbero inoltre derivati dal rafforzamento dei monopoli nel mercato del Burley.

cui costo, in epoca precedente all'entrata in vigore della legge di trasferimento, era stato stimato in circa 50 miliardi (15). E' noto che una parte di tale somma (pari a 20 miliardi) e' stata versata all'A.T.I. sul finire del 1983, mentre solo nell'anno in corso, con la legge n.51 del 27 febbraio, e' intervenuta l'autorizzazione di spesa per la rimanente somma (30 miliardi) destinata al completamento del programma di riorganizzazione dell'azienda e di ristrutturazione localizzata dei relativi stabilimenti. I tempi del detto finanziamento potrebbero aver influito sulla congruita' dei mezzi ora disponibili in relazione al programma da realizzare, specie nel comparto della tabacchicoltura; e' pertanto auspicabile che le motivazioni sottese dal legislatore nel dichiarare urgente la ristrutturazione di tale ultimo comparto vengano raccolte in sede attuativa con la definizione del relativo progetto entro tempi non distanti da quelli previsti dalla legge (16).

Altro profilo della legge n.51 del 1985 che va ricordato attiene al meccanismo che ha autorizzato i monopoli a concedere all'A.T.I., in relazione alle somministrazioni

(15) Si veda la precedente relazione, vol.2/I, pag.200 e la nota n. 10 della relazione stessa.

(16) Si ricorda che l'art. 2 della l. n.51 del 1985 dispone tra l'altro che "il progetto di ristrutturazione dell'intero comparto tabacchicolo" venga definito entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge medesima.

da quest'ultima fornite, anticipazioni fino ad un massimo del 70% dell'importo contrattuale (17).

La Corte, nel ribadire l'urgenza di una soluzione per il controllo sulla gestione della società, (il cui pacchetto azionario (18) e' attualmente detenuto al 100% dall'amministrazione) ripropone il problema dell'azionariato di Stato (19), cio' anche per evitare i delicati aspetti giuridici che potrebbero profilarsi in eventuali ipotesi di passivita' facenti capo alla società le quali coinvolgano la gestione generale dei monopoli.

b) Note sullo stato di previsione.

Permane insoddisfatta l'esigenza, piu' volte rappresentata dalla Corte, di realizzare una struttura del bilancio che offra una sufficiente leggibilita', anche a livello di capitoli, per una migliore valutazione dei fatti gestionali

(17) Il meccanismo illustrato nel testo, secondo quanto rilevato dalla relazione del disegno di legge (atto Camera n.1706) poi tradotto nella l. 51/1985, e' stato suggerito dalla necessita' di evitare che l'A.T.I., per approvvigionarsi dei materiali da destinare all'amministrazione dei monopoli, ricorresse al "credito bancario con conseguenti oneri finanziari ed aggravio dei costi".

(18) Nel sistema della legge n.467 del 1982 il pacchetto azionario dell'A.T.I. costituisce un cespite del patrimonio mobiliare iscritto nel conto patrimoniale dell'amministrazione dei monopoli di Stato.

(19) Per analoghe questioni la Corte nella Sezione del controllo si e' espressa nelle deliberazioni nn.1363 e 1364 del 15 luglio 1985.

inerenti ai monopoli. L'attuale struttura, infatti, sulla cui inadeguatezza risulta che l'amministrazione ha di recente preso atto del fondamento delle osservazioni della Corte, non consente, tra l'altro, di individuare un nesso di causalita' fra profili finanziari e risultati economici, dal quale possa evincersi l'andamento di un apparato che opera entro schemi amministrativi, ma che riflette caratteristiche industriali, articolate in piu' comparti produttivi e commerciali.

Vanno quindi integralmente richiamate le considerazioni prospettate negli anni precedenti. Si sottolinea inoltre che un'eccessiva aggregazione caratterizza taluni significativi capitoli inerenti sia all'entrata (20), sia alla spesa (21). Cio' non agevola l'individuazione di importanti profili gestionali legati a criteri di produttivita' ed economicita'; tali profili sono solo in modo incompleto rilevabili dal bilancio attraverso complesse aggregazioni e disaggregazioni di dati parziali, dalle quali peraltro spesso non vengono in evidenza i costi speciali e generali, sulla cui base puo'

(20) Anche nel 1984 quote rilevanti di entrate, superiori all'81% dei proventi aziendali, sono concentrate nei capitoli 101 e 104.

(21) Si vedano le precedenti relazioni per quanto riguarda la promiscuita' di oggetti di spesa in numerosi capitoli chiave del bilancio.

essere ricostruita la concreta attivita' di gestione (22).

Il fondo di ammortamento, inoltre - che in atto rappresenta una posta meramente figurativa, iscritta per importo equivalente in entrata (capitolo 506) e in uscita (capitolo 165) -, potrebbe essere adeguato ai criteri di gestione industriale: rappresenterebbe cosi' un reale accantonamento da utilizzare all'occorrenza per la ricostituzione dei capitali fissi.

(22) Nel 1984 la Corte ha acquisito i bilanci industriali di ciascuna delle aziende esercitate (tabacchi, sali, chinino) relativi pero' agli esercizi compresi fra il 1981 e il 1983. Va in proposito ricordato che il r.d. 9 maggio 1927, n.2452 sembra aver attuato un collegamento fra il sistema finanziario (che si esprime nel bilancio preventivo), quello patrimoniale e quelli industriali. Dalla sintesi dei suddetti sistemi emerge il bilancio consolidato dell'amministrazione. Poiche' i bilanci industriali relativi all'esercizio precedente sono di regola sottoposti al consiglio di amministrazione entro il mese di luglio di ciascun anno, non si attua la coincidenza fra i tempi di resa di tutti i documenti contabili. Tale sfasatura, che non consente un esame contemporaneo dei detti documenti, ove eliminata, permetterebbe un'osservazione piu' organica dei molti aspetti della gestione.

c) Aspetti finanziari ed economici della gestione

Dati globali. Un arresto della tendenza al miglioramento del saldo aziendale (23), avvertita sin dal 1981 con saldi attivi pari in quell'anno a soli 142 milioni, ma che si era consolidata nel 1982 (2,2 miliardi) e nel 1983 (4 miliardi), si registra nel 1984 con un avanzo che non raggiunge nemmeno un quarto (900 milioni) di quello avutosi nell'esercizio precedente; e cio', nonostante l'accresciuto ammontare delle economie (24) realizzate sui residui passivi di precedenti esercizi (10,9 miliardi a fronte dei 6,1 del 1983) e riversate in entrata (25), le sovvenzioni straordinarie del tesoro - che, come si e' visto hanno assunto dimensioni non del

(23) Un quadro dell'andamento finanziario dell'ultimo triennio si coglie nel prospetto seguente:

CONTO CONSUNTIVO		Variaz		Variaz		Variaz
Miliardi di lire	1982	81-82	1983	82-83	1984	83-84
		x		x		x
Entrate correnti	1.429,8	+29,0	1.769,8	+23,77	1.950	+10,18
" in c.ca- pitale	26	+49,6	34,8	+33,84	21,3	-33,79
T O T A L E	1.455,8	+29,3	1.804,6	+23,95	1.971,3	+9,24
Spese correnti	1.383,6	+28,2	1.686,9	+21,92	1.867,3	+10,69
" in c.ca- pitale	70	+54,2	113,7	+62,43	103,1	- 9,32
T O T A L E	1.453,6	+29,2	1.800,6	+23,87	1.970,4	+ 9,43
RISULTATO	+2,2		+4		+0,9	

(24) Iscritte in entrata al capitolo 182.

(25) Ai sensi del r.d.l. 2258/1927

tutto trascurabili - e l'iscrizione in entrata dell'avanzo del 1983 (26). Ma cio' che maggiormente induce a riflettere, in quanto sintomo del contenimento globale delle attivita' aziendali, e' la flessione, registratasi piu' nel tasso di incremento dell'entrata (1971,3 miliardi) che in quello della spesa (1970,4 miliardi): il che potrebbe essere segnale di ripresa dell'andamento non positivo che sino al 1980 aveva caratterizzato la gestione.

Costi finanziari. - Ad un andamento ascensionale (+10,7%) della spesa corrente (1867,3 miliardi), che ha pero' registrato un accrescimento pari a circa la meta' di quello avutosi nel 1983 (+ 21,9 %), si e' contrapposta la riduzione della spesa in conto capitale (103,1 miliardi), collocatasi pertanto su valori modesti, superiori invero a quelli del 1982 (70 miliardi) e del 1981 (45,4 miliardi), ma inferiori a quelli del 1983 (113,7 miliardi). Si assiste pertanto a un'inversione della positiva tendenza all'aumento di questo

(26) 3,9 miliardi sul capitolo 181, ai sensi dell'articolo 3 della legge 18 aprile 1950, n. 245, che ha autorizzato la destinazione degli avanzi finanziari di gestione alle spese straordinarie per costruzioni di edifici e per impianti e macchinari; al miglioramento di fabbricati, stabilimenti ed opifici esistenti, nonche' all'ammodernamento e al potenziamento delle attrezzature, degli impianti e macchinari occorrenti per il funzionamento dell'amministrazione.

La norma autorizza il ministro del tesoro ad iscrivere l'importo dell'avanzo di gestione, accertato alla chiusura di ciascun esercizio finanziario, "nell'esercizio successivo ad appositi capitoli dello Stato di previsione dell'entrata e di quello della spesa" dell'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

ultimo dato, che appare, nonostante il livello non elevato rispetto all'entità globale della gestione, significativo degli indirizzi della politica aziendale, indirizzi nei quali una posizione di rilievo dovrebbero assumere gli investimenti che possono riflettersi, con effetti anche moltiplicati, sulla positività dei saldi aziendali. Il rapporto tra oneri in conto capitale e spesa complessiva è sceso quindi al 5,5% (era stato pari al 6,3% nel 1983). Va inoltre osservato che il dato finanziario, il quale denota un certo arretramento percentuale, non è del tutto rappresentativo degli investimenti - in termini di concretezza acquisitiva - effettuati, e cioè in quanto la flessione del potere d'acquisto del denaro e gli oneri per revisione prezzi sono fattori dai quali non può prescindere nelle valutazioni economiche. Tale considerazione appare avvalorata dalla lentezza dei pagamenti (27) ancora attestati sul 35% degli impegni e dalla consistenza dei residui di stanziamento (sulle disponibilità di competenza del 1984) ulteriormente aumentata nel 1984 (52,3%;

(27) 8,3 miliardi (1,6 erogati) sono andati a miglioramenti di beni immobili ad uso dei servizi generali (capitolo 501); per interventi simili (secondo quanto risulta dall'intitolazione del pertinente capitolo -503) oltre che per acquisti di macchinari, attrezzature e impianti sono stati impegnati 7,9 miliardi ma non risulta alcun pagamento. Il conferimento all'A.T.I. di 20 miliardi risulta interamente erogato. Per acquisti di impianti, attrezzature, macchine e automezzi da destinare all'azienda tabacchi la spesa è stata di 58,6 miliardi (11,1 pagati). Per impianti e attrezzature ad uso dell'azienda salì gli oneri sono assommati a 6,2 miliardi (2,2 pagati).

50,1% nel 1983).

Gli oneri per il personale (330,2 miliardi), che registrano un incremento lievemente piu' contenuto (12,9%) rispetto all'esercizio precedente (14,2) ma pur seppure parecchio elevato rispetto al 1982 (7,8%), hanno avuto un'incidenza sulla spesa corrente globale quasi equivalente (17,6%) a quella del 1983 (17,3%) e cio' pur in presenza di riflessi accrescitivi determinati dal nuovo contratto di lavoro. Il contenimento di tale spesa, in un'attenuata salvaguardia invero dell'assetto occupazionale (28), denota un assestamento di questo importante costo aziendale, che, ove non registrasse peggioramenti, potrebbe contribuire all'equilibrio generale della gestione.

E' inoltre di molto diminuito l'indice di incremento (+9,4%; +23,9% nel 1983) degli oneri (1463,1 miliardi) per acquisti di beni e servizi ed anche lievemente diminuita l'incidenza degli stessi sul totale della spesa corrente (dal 79,2% del 1983 al 78,3% del 1984).

Le riscontrate variazioni, sia pure non sensibili, dei rapporti di incidenza sulla spesa corrente globale delle due dette fondamentali componenti della gestione e la considerazione che gli oneri per acquisti di beni e servizi sono stati nel 1984 destinati per circa il 40% (573,4 miliardi su

(28) Si veda quanto e' riferito al riguardo nel paragrafo 2/b.

1.463,1) all'acquisizione di lavoratori esteri (tale rapporto era sul 34,4% nel 1983; 461 miliardi su 1.337,4), potrebbero denotare emergenti difficoltà nel processo produttivo, le cui cause andrebbero tempestivamente individuate.

Andamento commerciale e produttivo. - Nel 1984, a fronte del sostanziale ristagno commerciale nel biennio precedente - la flessione dell'indice di incremento delle vendite dei tabacchi riferibile al 1982 (+ 0,54 per cento rispetto al + 2,2 del 1981) si era accentuata nel 1983 (+ 0,42 per cento) - si è registrata una lievitazione delle vendite in una misura vicina (+ 1,9 per cento) a quella del 1981, anno nel quale si era raggiunto il livello incrementale più elevato del decorso quinquennio, caratterizzato invero da una stabilità ricettiva del mercato (29).

Nell'ambito del migliorato andamento globale delle vendite (passate da 103,9 a 105,9 milioni di chilogrammi) si

(29) Dal seguente prospetto risulta l'andamento delle vendite dei tabacchi lavorati ed esteri nell'ultimo sessennio.

Tabac. vend. in Kg.	1979	1980	1981
Nazionali	60.132.663	62.304.281(+3,6%)	64.714.042(+3,8%)
Prodotti su licenza	10.351.536	10.027.281(-3,1%)	9.469.167(-5,6%)
Importati	28.430.746	28.416.626(-0,1%)	28.781.356(+1,3%)
TOTALE	98.914.945	100.748.188(+1,9%)	102.964.565(+2,2%)

colgono però dati non positivi sul collocamento della produzione nazionale. I prodotti di fabbricazione italiana registrano infatti un calo della domanda complessiva (da 78,5 a 76,5 milioni di chilogrammi), mentre i tabacchi esteri recuperano quote di mercato equivalenti a quelle del 1979 (in quell'anno la commercializzazione dei tabacchi importati era stata pari al 28,7 per cento di quella globale).

Il consumo dei prodotti di marca italiana, in particolare, passato da 69,6 a 67,9 milioni di chilogrammi, si è attestato al di sotto dei livelli registrati nel 1982 (oltre 68 milioni di chilogrammi) e segna per la prima volta dal 1979 (vi è stato all'epoca un decremento commerciale complessivo pari al 2,1 per cento) una flessione (pari al 2,4 per cento) di proporzioni non trascurabili. Nella precedente relazione la Corte già aveva avvertito tale negativo evolversi della situazione di mercato allorché aveva riferito su un incremento annuale che risultava già dimezzato rispetto al 1982.

Per i tabacchi esteri lavorati su licenza (le relative

Tabac.vend. in Kg.	1982	1983	1984
Nazionali	68.042.121(+5,2%)	69.606.846(+2,3%)	67.943.708(-2,4%)
Prodotti su licen.	9.011.301(-4,8%)	8.963.282(-0,5%)	8.818.142(-1,6%)
Importati	26.463.019(-8,1%)	25.380.851(-4,1%)	29.198.413(+ 15%)
TOTALE	103.516.441(+0,5%)	103.950.979(+0,4%)	105.960.263(+1,9%)

vendite sono passate dagli 8,9 agli 8,8 milioni di chilogrammi nel 1984) i livelli commerciali, in costante calo dal 1979 seppure in ripresa nel 1983 (l'indice di decremento delle vendite e' stato nel 1983 pari allo 0,5 per cento a fronte del - 4,8 per cento registrato nel 1982), sono nuovamente peggiorati nello scorso esercizio e rimangono quindi distanti dai risultati del 1979 (nell'anno si era registrato un aumento di oltre il 53 per cento - oltre 10,5 milioni di chilogrammi -). Per tali prodotti si registra in un quinquennio un calo complessivo superiore al 15 per cento a fronte di una domanda che ha segnato scostamenti globali pari al 7 per cento (dai 98,9 milioni di chilogrammi del 1979 ai 105,9 del 1984).

Tale riferito andamento delle commercializzazione di prodotti nazionali, in un mercato che risente ormai degli effetti tipici del regime della libera concorrenza (30), puo' essere conseguenza della accresciuta sensibilita' dei consumatori al richiamo di preferenze che vanno mutando, ovvero

(30) Si ricorda che il decreto-legge 30 novembre 1970, n.870 (conv. in legge 27 gennaio 1971, n.3) ha soppresso il monopolio di coltivazione, importazione e commercializzazione del tabacco greggio in attuazione del regolamento CEE n.727/70 del 21 aprile 1970. Con legge n.724 del 10 dicembre 1975 sono stati anche soppressi i diritti esclusivi di importazione e commercializzazione all'ingrosso dei tabacchi lavorati di provenienza comunitaria. L'area operativa dell'amministrazione e' stata anche limitata, tra l'altro, dall'abolizione dei monopoli sull'importazione e sulla vendita del sale (legge 16 febbraio 1973, n.10).

puo' essere determinato da altre cause che andrebbero studiate anche mediante approfondimenti della ricerca scientifica (31) e di quella di mercato: fatto sta che continua a registrarsi uno spostamento nell'area dei consumi. Qualora il detto fenomeno si accentuasse potrebbe creare ripercussioni negative sulla gestione, anche in relazione a difficolta' nello smaltimento di scorte invendute: risulta che nel solo triennio 1982-84 lo scarto medio tra produzione e commercializzazione e' stato pari al 6,2 per cento: a fronte, infatti, di una produzione globale pari nel triennio a 247,8 milioni di chilogrammi, le quantita' effettivamente vendute sono state pari a 232,3 milioni di chilogrammi (32) e cio', nonostante, come si vedra', la riduzione della produzione individuale.

L'amministrazione tenta di ricercare una soluzione sui mercati esteri, che pero' continuano a manifestarsi scarsamente ricettivi, ne' sembra che la situazione potra' migliorare fino a quando continueranno a essere presenti due condizioni, entrambe oggettivamente sfavorevoli alla produ-

(31) La spesa per la ricerca scientifica, quale risulta dai documenti di bilancio ammonta ad appena 5,8 milioni (sul capitolo 211 - Contributi a enti per il miglioramento e la difesa della tabbacchicoltura e per studi e ricerche inerenti al funzionamento dell'azienda tabacchi-). Per studi e ricerche interessanti l'amministrazione risultano anche effettuate spese per 28 milioni (sul cap.139) a fronte di una previsione finale di spesa pari a 150 milioni. Si veda peraltro sull'argomento la nota n.5.

(32) A fronte della produzione di tabacchi per 81,7 milioni

zione e alla commercializzazione dei prodotti nazionali: la prima sembra identificarsi nella capacità della produzione estera di interpretare le esigenze di fasce sempre più consistenti del consumo nazionale, la seconda (reciproca alla prima) appare emergere dalla difficoltà di avviare una politica che possa agevolare la penetrazione nei detti mercati esteri. Al momento non può che constatarsi come, a fronte di una corrente di importazione pari a oltre 29 milioni di chilogrammi di prodotti lavorati, esista, nell'ambito degli stessi mercati esteri esportatori, un indice globale di assorbimento dei prodotti importati dall'Italia pari nel 1984 ad appena il 4.1 per cento delle esportazioni.

Anche nel 1984, pertanto, le esportazioni si sono collocate su livelli modesti (poco più di 1,2 milioni di chilogrammi) che pur superiori (1,1 milioni di chilogrammi) a quelli dell'esercizio precedente (33), rimangono di scarso -----
di chilogrammi nel 1982 e per 84,8 e 81,3 milioni di Kg. nel 1983 e nel 1984, le vendite sono ammontate a rispettivi 77,78,5 e 76,5 milioni di Kg. nei tre anni considerati.

(33) Nell'ambito delle vendite per esportazione un particolare successo continua a riscuotere il prodotto leader della Azienda vale a dire la "linea MS" con particolare riferimento ai due tipi MS King Size ed MS long Size. Con gli ultimi approcci mercantili instaurati, specie quelli con il mercato arabo, ha trovato inoltre, una notevole affermazione la MS International. Si riportano qui di seguito i dati a quantità e valore dell'esportazione distinti per i diversi canali, relativi all'ultimo triennio:

	1982	
	Kg.	lire
-Esportazioni	611.943,95	5.595.724.210

rilievo nell'economia aziendale.

E' diminuita la produzione dei tabacchi di marca italiana (da 74,6 a 71,5 milioni di chilogrammi) e di quelli esteri (da 10,1 a 9,8 milioni di chilogrammi): la contrazione globale della produzione e' stata pari al 4,1 per cento (da 84,8 a 81,3 milioni di chilogrammi). Vi e' anche stata la riduzione (- 280 operai) degli addetti alla produzione (dalle 9.912 unita' del 1983 alle 9.632 del 1984) nonche' una leggera diminuzione (- 1,2 per cento) del rendimento unitario annuo (da 8557 a 8450 chilogrammi prodotti per addetto) rimasto pero' sempre elevato rispetto ai livelli di produzione registrati fino al 1981: nel 1982 vi e' stata, infatti, una

-Duty Free Shop	67.648,00	872.279.760
-Provviste di bordo	299.793,50	3.372.889.500
-Rappr. dipl.	36.754,55	481.116.690
-FAO-NATO	166.322,70	2.825.701.115
TOTALE	1.182.462,70	13.147.711.275

	1983	
	Kg.	lire
-Esportazioni	588.328,50	6.897.151.645
-Duty Free Shop	68.820,40	1.042.345.530
-Provviste di bordo	293.398,60	3.869.741.250
-Rappr. dipl.	37.450,80	594.413.400
-FAO-NATO	154.846,395	2.503.330.508
TOTALE	1.142.844,695	14.905.982.333

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rilevante crescita (34) del rendimento medio (+ 12,9 per cento rispetto al 1981), fatto che e' da ritenersi motivo non secondario del miglioramento dei saldi aziendali avutosi appunto a partire dall'esercizio 1982 (35). Permane pero' uno scarto notevolissimo nella produzione annua per addetto in opifici con produzioni omogenee, scarto che non appare attribuibile soltanto al grado di obsolescenza degli impianti; cio' appare dimostrato dalla considerazione che in manifattu-

	Kg.	1984 lire
-Esportazioni	714.296,92	9.471.157.195
-Duty Free Shop	62.479,35	1.098.907.830
-Provviste di bordo	293.171,40	4.503.624.660
-Rappr.dipl.	32.916,31	517.655.006
-FAO-NATO	111.472,465	2.129.736.141
TOTALE	1.214.336,445	17.721.080.832

(34) Particolarmente accentuata in taluni stabilimenti ubicati nel Nord.

(35) Secondo dati dell'amministrazione l'andamento della produzione nel periodo 1982-84, con specifico riferimento alla forza media operaia e alla produzione giornaliera per addetto si e' attestato sui livelli sottoindicati:

	1982		1983		1984	
Produzione complessiva	81.737.451		84.813.801		81.390.000	
Forza media	9.923		9.912		9.632	
Produzione giornaliera per addetto	sulla forza	sulla presen.	sulla forza	sulla presen.	sulla forza	sulla presen.
Kg.	32,03	42,42	33,65	44,77	33,26	44,31

re dotate sin dal 1982 (36) di attrezzature integralmente meccanizzate nonché di controlli automatici di tutte le fasi della produzione si è notato nel 1984, e anche nel 1983, uno dei più modesti livelli di produzione annua capitaria.

Anche nel 1984 il tasso medio di assenze dal lavoro (37) del personale operaio, di poco aumentato rispetto al precedente esercizio (dal 24,8 al 24,9 per cento), risulta elevato. La Corte deve nuovamente sottolineare che la previsione normativa di meccanismi che agevolino la mobilità del personale potrebbe essere una strada da percorrere per evitare l'accentuarsi della anzidetta problematica.

Quanto ai salì perdura il regresso produttivo, che si manifesta, secondo dati forniti dall'amministrazione, per i prodotti alimentari (da 1,4 a 1,1 milioni di quintali); vi è stato, invece, un incremento (+ 31%), sia pure su entità non elevate, nella produzione per uso industriale (da 248 a 327 mila quintali). Sostanzialmente stabile è invece l'estrazione di greggi (38), settore nel quale si era registrato un

(36) Si veda quanto è in proposito rilevabile alla pagina n.9 del bilancio industriale dell'amministrazione per l'esercizio 1982.

(37) I dati includono ogni tipo di assenza dal lavoro. Il relativo tasso era stato pari al 27,4 per cento nel 1979, al 27,1 e al 27,5 per cento nel 1980 e nel 1981. È sceso al 24,8 per cento nel 1982 e il dato è stato confermato anche nel 1983.

(38) Da elementi assunti presso l'amministrazione risulta che nel triennio 1982-84 soltanto i salì raffinati hanno registrato un incremento di produzione (dai 303 mila quintali

rilevante calo nel precedente esercizio (da 9,4 a 8,1 milioni di quintali).

La gestione dell'azienda sali si avvia quindi ad assumere dimensioni sempre piu' contenute; resta da vedere se la ristrutturazione dell'A.T.I. potra' contribuire al miglioramento dei saldi dell'amministrazione in questo specifico settore, anche attraverso sistemi distributivi che consentano di reggere alla concorrenza privata, e di creare le condizioni economiche per un rilancio della produzione.

Entrate. Gli introiti, pari a 1971,3 miliardi di (+ 166 miliardi rispetto al 1983), hanno registrato un incremento del 9,2%, notevolmente ridimensionato rispetto al dato incrementale dell'esercizio precedente (+23,9%) che gia' aveva segnato una flessione rispetto al 1982 (l'incremento era stato pari al + 29,3%).

L'aumento suddetto, che e' anche il piu' contenuto dell'ultimo decennio (39), e' ascrivibile per il 10,2% all'andamento delle entrate correnti, che compensano (ma va tenuto conto della rilevantissima sproporzione fra le componenti delle poste attive del bilancio) il decremento della quota in -----
del 1982 ai 362 mila del 1984) particolarmente elevato nel 1983 (433 mila quintali).

(39) Il tasso piu' contenuto di incremento di era avuto nel 1977 (15,4%). Una lievitazione dell'entrata, pure contenuta, si e' registrata nel 1981 (+ 16%), anno nel quale la gestione ha per la prima volta segnato un saldo attivo (+ 142 milioni) dopo i molti anni nei quali si era chiusa con un disavanzo.

conto capitale, diminuita del 38,8% (40); questa e' assommata nell'anno a 21,3 miliardi ed acquista pertanto un rilievo economico particolarmente ridotto nell'ambito della gestione anche in quanto la somma e' rappresentata per il 79,8% dall'introito destinato ad ammortamenti di beni patrimoniali (17 miliardi sul capitolo 506) che, come si e' visto, non costituisce nel reale accantonamento da utilizzare per le finalita' previste nell'intitolazione del capitolo di spesa (41).

Su entrate correnti assommate a 1950 miliardi, quelle imputabili all'azienda tabacchi (42) sono state pari a 1687,4 miliardi, ossia all'86,5% di tali introiti.

Nell'ambito del dato riferibile alla commercializzazione dei tabacchi (1536,9 miliardi) vi e' stata una modifica nell'andamento degli indici incrementali dell'esercizio pre-

(40) Con riferimento all'ultimo decennio si ricorda che soltanto nel 1976 e nel 1979 si erano registrati decrementi di tali entrate, ma in misura piu' contenuta e pari, rispettivamente, al - 5,4% ed al - 18,4%.

(41) L'entrata effettiva si e' quindi risolta nei 4 miliardi (sul capitolo 510) corrisposti dal Tesoro per la costruzione della manifattura tabacchi di Lucca. A 276 milioni (capitolo 508) sono ammontati i contributi versati dal ministero dell'agricoltura e delle foreste per la costruzione, l'ampliamento e l'ammodernamento degli impianti nonche' per le attrezzature di raccolta, condizionamento e conservazione del tabacco greggio.

(42) I proventi dell'azienda sali (52,3 miliardi) sono diminuiti del 5,3% (55,2 miliardi nel 1983); quelli dell'azienda chinino (130 milioni) rimangono irrilevanti, ma segnano un progresso rispetto al 1983 (+21,5%; 107 milioni); 99,3 miliardi (87,9 nel 1983) sono derivati da recuperi I.V.A.

cedente. I proventi dei lavoratori di marca italiana, infatti, sono stati pari a 820 (43) miliardi (+ 7,3%; erano stati 764,3 miliardi nel 1983) e quelli connessi alla produzione nazionale su licenza (151 miliardi) hanno anch'essi segnato un aumento contenuto (+ 5,2%; 143,5 miliardi nel 1983); sicché il dato incrementale medio dei detti introiti, pari al 22,5% nel 1983 e' sceso nello scorso esercizio al 6,9%.

E' invece sensibilmente aumentato (+24,3%; + 11,7% nel 1983) l'introito ascrivibile alla commercializzazione dei tabacchi esteri passato (44) da 461 a 573,4 miliardi. L'entità di quest'ultima entrata, compensata in bilancio da un corrispondente ammontare della spesa, non e' di scarso significato nella valutazione dell'andamento aziendale: essa denota il progressivo spostamento funzionale dell'amministrazione verso compiti di commercializzazione che acquistano così un maggiorato rilievo rispetto alla funzione produttiva. Se si valutano infatti le entrate aziendali connesse alle vendite, si nota che quelli per i lavoratori esteri rappresentavano nel 1983 il 33,7% del ricavo globale (461 miliardi su 1368), mentre nel 1984 tale rapporto e' stato pari al 37,2 per cento

(43) Dei quali 794,9 miliardi sono derivati dalla vendita delle sigarette. A 19,8 miliardi ascendono gli introiti derivati dalla vendita di 441 mila chilogrammi di sigari nazionali.

(44) 557,3 miliardi riguardano la commercializzazione di 28,5 milioni di chilogrammi di sigarette di provenienza CEE. L'entrata connessa alla vendita di 387 mila chilogrammi di trinciati esteri e' stata di 6,4 miliardi.

(573,4 miliardi su 1.544,5).

Si tratta di risultati che confermano quanto anticipato dalla Corte nella precedente relazione: i dati del 1983 già evidenziavano (pur nell'ambito di un consistente miglioramento) una contrazione di rilievo (- 23,5%) nel saggio globale di incremento delle entrate correnti. Il fatto che i saldi del 1984 abbiano prospettato un previsto peggioramento della situazione induce la Corte a ribadire quanto già detto circa le possibili cause che possano aver originato il processo regressivo in atto da un biennio. Sui rimedi, da individuare nelle competenti sedi, atti ad evitare il riprodursi di situazioni simili a quelle appena poste in rilievo, appare utile un'attenta riflessione che si centri, tra l'altro, sulla valutazione dei tempi ottimali per un' incisiva efficacia della politica tariffaria, sulla cui base sono periodicamente ritoccati i prezzi di vendita dei prodotti nazionali ed esteri.

Ove poi si valuti che l'amministrazione continua a rappresentare un valido strumento della "missione fiscale", costantemente esercitata con efficacia - specie, sia pure con risultati incrementali decrescenti, nel biennio antecedente l'esercizio sul quale si riferisce (45) -, si nota nel 1984

(45) ANNO	ERARIO	AMMINISTRAZIONE	TOTALE	AGGIO	TOTALE
1982	4.183,7	1.153,3	5.337	463,8	5.800,8
1983	4.925,3	1.369,2	6.294,5	547,3	6.841,8
1984	5.531,2	1.544,5	7.075,7	615,3	7.691,0

una riduzione consistente nel tasso di incremento del gettito erariale (e' stato pari a 5.531 miliardi; +12,3% rispetto al 1983. Lo stesso indice aveva segnato valori pari al +17,7% ed al +32,5% nel 1983 e nel 1982).

Il dimezzamento avutosi sin dal 1983 nel ritmo di accrescimento di tali entrate sembrava gia' un significativo segnale delle emergenti difficolta' che si sarebbero incontrate anche sul piano erariale, difficolta' che potrebbero essere attenuate, seppure di poco, dal recupero delle fasce di evasione determinate dalla quota del mercato illegale, che peraltro va riducendosi (46).

2 - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi. Il comparto ove e' particolarmente avvertita l'esigenza di costruire assetti

(46) Diminuita del 39,4% nel 1984 (da 133,5 a 80,9 miliardi), secondo quanto risulta dal seguente prospetto. Dati dell'amministrazione:

ATTIVITA' SVOLTA PER LA REPRESSIONE DEL CONTRABBANDO GENERI DI MONOPOLIO

		1983	1984
Violazioni accertate	n.	3.277	3.256
Persone denunciate	n.	2.915	2.950
di cui in stato di arresto	n.	233	183
Tabacchi lavorati esteri:			
sequestrati	Kg.	406.529	355.823
consumati in frode	Kg.	1.625.835	757.670
Mezzi sequestrati			
totale di cui	n.	516	471
terrestri	n.	393	349
navali	n.	123	122
Tributi evasi accertati	Lit.	133.580.471.694	80.936.150.987

organizzativi compatibili con necessita' da tempo individuate e' quello dei servizi di distribuzione e vendita dei generi di monopolio.

Non disconosce la Corte gli aspetti di complessita' che tale riorganizzazione potra' comportare, ma e' anche vero che sullo specifico punto, fra i piu' delicati nell'ambito organizzativo generale, si e' delineata da quasi cinque anni una scelta trasfusa in legge (47), rimasta inattuata nella parte in cui prevedeva la creazione di nuovi, funzionali e piu' economici sistemi distributivi, ma attuata invece laddove successive norme hanno definito l'obbligo dell'amministrazione di effettuare a proprie spese il trasporto dei generi di monopolio e autorizzato il pagamento a favore dei rivenditori di un'indennita' sostitutiva del trasporto diretto. Rappresenta tale indennita' un onere (48), non compensato dal contenimento della spesa conseguente alla pressoché inalterata sopravvivenza del precedente sistema distributivo (49), i cui costi, negli ultimi anni, anziché restringersi, sono invece apparsi in via di dilatazione, anche al di là degli incrementi dovuti alla fisiologica lievitazione della spesa nel

(47) Si veda la nota 8 di questo capitolo.

(48) Pari a previsti 15 miliardi per ciascuno degli esercizi dal 1982 al 1984. La stessa somma e' prevista per il 1985 dalla legge n.101 del 1985.

(49) Fondato essenzialmente sulla rete dei magazzini, la cui attuale consistenza e' di 605 unita'. Erano 615 nel 1983, 632 nel 1982 e 629 nel 1981.

l'ambito degli apparati dello Stato (50).

E', quella illustrata, una situazione per la quale non appare ancora vicina una soluzione adeguata, soluzione che dovra' certamente fondarsi sulla capacita' dell'amministrazione di rispondere alle nuove esigenze del mercato, ma che non potra' essere ottenuta al di fuori di una precisa delimitazione legislativa di scelte che facciano coerentemente seguito a quelle gia' effettuate, nella stessa sede, nel 1980 (51).

Per quanto riguarda i sali, l'A.T.I. appare inserita pressoché stabilmente nell'assetto organizzativo dell'amministrazione per effetto di una convenzione di durata novennale (52) i cui effetti decorrono dal 1° aprile 1984. Detta azienda ha assunto in esclusiva dall'amministrazione dei

(50) La spesa per le sole indennita' ai gestori dei magazzini e' stata pari a 60 miliardi (era stata di 54,3 e di 45,8 miliardi rispettivamente nel 1983 e nel 1982); tale spesa corrisponde nel 1984 a circa il 72% degli oneri di distribuzione che risultano nella rubrica n.5 del bilancio. Ma a questi vanno aggiunti quelli che gravano sul capitolo 194 (trasporto sul territorio nazionale di tabacchi e materiali diversi; 17,7 miliardi impegnati nell'anno), sul capitolo 196 (indennita' ai rivenditori di generi di monopolio per il trasporto dei tabacchi; 12,8 miliardi impegnati nel 1984) e su altri capitoli che, attesa la struttura del bilancio, non e' agevole individuare.

(51) Al 31 dicembre 1984 non era iniziato l'esame delle iniziative legislative (atto Camera n.1633) relative al riordinamento dei servizi di distribuzione dei generi di monopolio. Tanto risulta dall'atto Camera n.2430, inerente alla conversione in legge del decreto legge 22 dicembre 1984, n.902.

(52) Stipulata il 4 ottobre 1983.

monopoli la commercializzazione, con marchi A.A.M.S. (per il territorio nazionale e per l'estero), di tutti i sali alimentari e industriali attualmente prodotti e da produrre nell'ambito delle strutture dei monopoli, previo acquisto dei beni da commercializzare (53). Sicche', a decorrere dalla suddetta data, le entrate correnti dell'amministrazione imputabili all'azienda sali - tali entrate sono diminuite come si e' visto nel 1984- dovrebbero essere integralmente costituite da esborsi dell'ATI.

b) Personale. Attesa la sostanziale stabilita' delle situazioni inerenti al personale dirigente permangono attuali le osservazioni al riguardo effettuate dalla Corte nelle precedenti relazioni, specie in ordine alla distribuzione di detto personale, in quanto continuano a risultare scoperte funzioni dirigenziali presso uffici centrali e periferici (54).

E' in corso il procedimento del controllo su provvedimenti, recanti la nuova disciplina per l'accesso ai ruoli dirigenziali, adottati sul finire dell'anno in

(53) L'ATI si e' impegnata ad acquistare per ogni anno solare quantita' di sali non inferiori a quelle vendute dall'amministrazione nel 1982. I quantitativi minimi potranno essere modificati con cadenza annuale da parte di apposita commissione composta di esperti, che rappresentino paritariamente l'ATI e l'amministrazione.

(54) Nel 1984 l'istituto della reggenza risulta essere stato applicato anche per la direzione dell'ispettorato compartimentale di Roma e per la divisione tabacchi nazionali.

attuazione della legge 10 luglio 1984, n.301.

A fronte di una dotazione organica del restante personale, pari a 18.000 dipendenti, le effettive presenze, diminuite del 4%, assommano a 15.575 unita'.

Vi e' stato nel 1984 il rinnovo del contratto di lavoro del personale dei monopoli (55) approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 aprile 1984, n.91 (56), nel quale sono tra l'altro valutati in globali 57,3 miliardi i conseguenti oneri supplementari nel triennio 1983-85 (scaglionati in 8,3 in 20,9 e in 28,1 miliardi rispettivamente negli esercizi 1983, 1984 e 1985). Per l'attuazione di detto accordo nel 1984 risultano, come si e' gia' detto, apportate variazioni in aumento nell'entrata pari a 29,2 miliardi, quale sovvenzione straordinaria (57) del Tesoro, nonche', per un corrispondente importo, variazioni in aumento in diversi capitoli di spesa (58) attinenti tra

(55) Non e' incluso nell'accordo, com'e' noto, il personale delle qualifiche dirigenziali e quello delle qualifiche ad esaurimento (ispettore generale, ispettore capo ed equiparate).

(56) Che ha recepito l'ipotesi di accordo (siglata il 9 febbraio 1984, fra Governo e rappresentanze sindacali del personale dell'amministrazione, presso il dipartimento per la funzione pubblica) relativa al rinnovo contrattuale che copre gli effetti giuridici per il periodo 1° luglio 1982-31 dicembre 1984 e gli effetti economici per il periodo 1° gennaio 1983-30 giugno 1985.

(57) Con d.m. n.159460 del 10 ottobre 1984 e' stato istituito ad hoc il capitolo 173 di entrata.

(58) Nei capitoli 101 (+ 5,3 miliardi), 103 (295 milioni),

l'altro (59) ad oneri per il personale.

Fra gli scopi del contratto vi e' quello dell'incremento della produttivita' (60) che dovrebbe riflettersi in un miglioramento dei saldi della gestione: sono stati a tale scopo previsti incentivi legati all'incremento produttivo da calcolare secondo una formula di comparazione annuale fra produzione e costo del personale (61).

Quanto al costo rappresentato dal compenso per il lavoro straordinario, va detto che l'incremento della relativa spesa non sembra essersi mantenuto entro livelli fisiologici (e' passata dagli 8,9 miliardi del 1983 ai 12,1 miliardi del 1984). La misura del compenso orario e' variata in attuazione del detto accordo (62), il quale ha previsto tra l'altro che l'organizzazione del lavoro sia regolata secondo una linea -----
104 (626 milioni), 107 (350 milioni), 110 (3,3 miliardi), 181 (16,3 miliardi), 221 (2 miliardi), 245 (3 milioni) e 271 (825 milioni).

(59) Si veda il 1° paragrafo di questa relazione circa l'eccessiva sinteticita' di alcuni capitoli iscritti in bilancio.

(60) Tali risultati si e' ritenuto di conseguire anche mediante speciali miglioramenti economici nei confronti del personale inquadrato nella terza, settima e ottava qualifica nonche' nei confronti di dipendenti inclusi in profili professionali caratterizzati da "alta specializzazione".

(61) Espressamente prevista dall'articolo 9 dell'accordo. Si veda il paragrafo n.2 di questa relazione per l'incremento dei costi per il personale registratisi nell'anno.

(62) Che all'articolo 7 ha recepito, con effetto dal 1° gennaio 1984, i criteri dettati dall'articolo 3 del d.P.R. 23 dicembre 1980, n.910.

che assicuri al meglio l'utilizzo delle risorse umane; la riduzione dell'orario settimanale, così, oltre a non comportare nuovi oneri, né incrementi di personale, dovrebbe escludere "il maggior ricorso al lavoro straordinario". Resta da vedere se le dette enunciazioni di massima sull'organizzazione del lavoro, incluso quello straordinario, possano implicare il superamento della relativa regolamentazione, prevista dalla legge n.312 del 1980, che risulta in questo punto inattuata (63).

In materia di inquadramenti e' proseguita l'istruttoria del controllo per l'applicazione del secondo comma (64) dell'articolo 101 della legge 312/1980 nei confronti di una quota di dipendenti per i quali permangono difficoltà di comprovare, attraverso adeguata documentazione, lo svolgimento delle mansioni superiori.

Nei confronti degli impiegati dell'ex ruolo di dattilografia, che hanno fruito dei benefici previsti dal decimo comma dell'articolo 103 della legge 312/1980, la Corte

(63) L'articolo 122, 3° comma, della legge 312/1980 ha com'è noto, conferito al ministro delle finanze la delega ad emanare, entro due mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, la disciplina del "lavoro straordinario, dei doppi turni.....ai fini della più proficua utilizzazione degli impianti".

(64) Inerente al personale che al 30 settembre 1978 svolgeva mansioni superiori a quelle proprie della qualifica di appartenenza. La norma dispone che in tali ipotesi l'inquadramento va disposto nella qualifica corrispondente alle funzioni effettivamente svolte.

ritiene applicabile il detto criterio "mansionsitico" che consente l'inquadramento degli stessi nelle qualifiche corrispondenti a comprovabili mansioni effettivamente esercitate (65).

Il superamento dei corsi previsti dall'articolo 7 del decreto-legge n.283 del 1981, convertito nella legge n.432 dello stesso anno, ha consentito il passaggio, secondo quanto risulta dagli atti esaminati dalla Corte, di 6154 agenti di produzione ad agenti qualificati (quarta qualifica funzionale).

Il definitivo assetto organico del personale tende quindi a delinearsi ma non puo' dirsi ancora completo anche per la mancata attuazione di norme che dovrebbero realizzare l'ottimale distribuzione dei dipendenti mediante concorsi interni per il passaggio a qualifiche e profili professionali dello stesso livello (articolo 111 della legge 312 del 1980). Nell'approssimarsi della chiusura delle operazioni di inquadramento, l'avvio delle procedure concorsuali previste fin dal 1980 non fa peraltro ritenere vicina la definizione delle complesse vicende inerenti al personale dei monopoli ne' la copertura delle vacanze organiche. E cio' anche in quanto l'esaurimento dei concorsi indetti nel 1984 sulla base di una

(65) Sezione del controllo n.1519 del 7 febbraio 1985.

disciplina transitoria (66) non dovrebbe determinare l'acquisizione di unita' di lavoro pari al numero dei posti messi a concorso; va infatti tenuto conto del fatto che l'eventuale copertura dei posti stessi da parte di vincitori riservatari comportera' altrettante vacanze nelle qualifiche inferiori, sicche' una piu' sensibile attenuazione dello scarto attuale fra consistenza e dotazione organica dovrebbe slittare di qualche tempo.

Va pure considerata la possibilita', alla quale la Corte ha gia' accennato nella precedente relazione, che il travaso di dipendenti verso qualifiche piu' elevate senza contemporanea copertura dei vuoti cosi' determinatisi, potrebbe incidere sull'ottimale funzionalita' delle strutture amministrative e tecniche dell'amministrazione (67).

La politica del reclutamento e' passata al piano attuativo nel 1984 sulla base di provvedimenti del 1983 (68) emessi in attuazione delle delega prevista dall'articolo 110

(66) In particolare e' stata data attuazione all'articolo 113 della legge 312/1980 che ha riservato ai dipendenti dei monopoli "nel primo concorso pubblico indetto per ogni qualifica funzionale successivamente all'inquadramento del personale", "l'ottanta per cento dei posti destinati a concorso pubblico".

(67) Si veda la relazione del 1983 (vol. 2/1, pag.209).

(68) Pervenuti al controllo nell'esercizio 1984.

della legge 312 del 1984; sono provvedimenti (69) che hanno stabilito le procedure per l'accesso alle qualifiche funzionali e introdotto specifiche metodologie concorsuali (70) che rispecchiano le peculiari esigenze operative di tipo impiegatizio (71) e operaio (72) dell'amministrazione. I sedici concorsi indetti nell'anno per complessivi 183 posti, dei quali 45 nella settima, 97 nella sesta e 11 nella quinta qualifica funzionale individuano a priori le sedi di servizio da coprire e, per quanto si e' in precedenza detto sugli aspetti transitori della normativa applicata, prevedono nella

(69) I decreti ministeriali nn.00/64178 e 00/64179 del 9 giugno 1983 stabiliscono fra l'altro i titoli di studio e le specializzazioni necessari per la partecipazione ai concorsi, dettano norme sulla composizione delle commissioni esaminatrici e sui programmi di esame. Disciplinano pertanto materie (ad eccezione dei programmi) gia' oggetto di riserva di legge.

(70) Circa le procedure accelerate di valutazione dei candidati (domanda a risposta sintetica con correzione automatica per mezzo di apparecchiature elettroniche, da acquisire presso ditte da incaricare altresì della stampa dei questionari e della valutazione degli elaborati) la Corte, nella sede istruttoria del controllo, ha rilevato che il ricorso generalizzato a tali procedure era privo del necessario presupposto normativo e introduceva aspetti delicati in materia di segreto d'ufficio. I provvedimenti sono stati in tale punto modificati.

(71) Per l'area marketing, per i settori tecnico industriale e commerciale nonché per quelli inerenti alla ricerca di mercato, alla statistica economica, alla statistica aziendale, all'analisi dei mercati, etc.

(72) Quali installatori, tubisti, riparatori di impianti tecnici, conducenti di automezzi ed altri.

maggior parte (73) la riserva, pari all'80 per cento dei posti disponibili, al personale in servizio presso i monopoli in possesso dei requisiti richiesti dai rispettivi bandi. In questi e' peraltro prevista, in caso di mancanza, anche parziale, di vincitori riservatari, l'assegnazione dei posti a candidati esterni.

Il personale cosi' reclutato potra' coprire lacune riscontrabili nei ruoli direttivi tecnici (74) e soprattutto nei ruoli amministrativi per le necessita' contabili e commerciali (75) nonche' industriali (76).

3 - Beni e servizi strumentali

L'attivita' contrattuale dell'amministrazione si e' realizzata secondo le stesse linee operative emerse nei

(73) Ad eccezione di 4 concorsi (1 a due posti di vice-dirigente tecnico nella settima qualifica funzionale e 3 a un posto di cuoco presso le manifatture dei tabacchi ubicate a Verona, Palermo e Modena) nei quali i candidati esterni potranno subentrare ai riservatari nella sola ipotesi di mancanza di vincitori appartenenti a tale ultima fascia di candidati.

(74) Per 35 posti di vicedirigente tecnico, dei quali 24 aperti a laureati in ingegneria civile o meccanica o elettronica o elettrotecnica, 2 a laureati in chimica industriale e 9 a laureati in scienze agrarie.

(75) Tre concorsi per complessivi 72 posti della sesta qualifica sono riservati a ragionieri e periti commerciali.

(76) Tre concorsi per un totale di 15 posti nella sesta qualifica funzionale sono riservati a periti industriali per la meccanica.

decorsi esercizi in un quadro di ormai consueta complessita' nel quale esigenze produttive e commerciali sono chiamate a confrontarsi, non sempre agevolmente, anche con specifiche norme dettate per un'azione amministrativa protetta da un tradizionale e completo regime di monopolio. E' quindi per esigenze di correntezza e di dinamismo operativo che l'amministrazione continua a privilegiare il ricorso alla trattativa privata e al sistema ad economia.

Per tale ultima procedura, in particolare, la specifica disciplina, vecchia di quasi sessant'anni (articolo 5, n.12 e articoli 7 e 16 del regio decreto n.2452 del 1927) prospetta problemi applicativi in relazione ai limiti di competenza per valore anche se un aggiornamento e' su tale punto intervenuto nel 1972 (77). Ne', in presenza di una disciplina speciale, e' agevole trovare una soluzione a tale problema nell'ambito della generale competenza dei dirigenti quale emerge dal decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972 (78).

Necessari pertanto appaiono anche chiarificazioni e non solo

(77) Con il d.P.R. 422/1972, che ha fissato il limite massimo di valore (120 milioni) nonche' il limite pari a lire 7.200.000, al di sopra o al di sotto del quale la competenza ad autorizzare l'esecuzione ad economia e' ripartita, rispettivamente, fra il ministro ed il direttore generale.

(78) E successive modificazioni che hanno elevato a 450 milioni la base contrattuale per le spese autorizzabili dal direttore generale. A seguito dell'avviso espresso dalla Corte nell'istruttoria del controllo l'amministrazione ha, nel 1984, diramato istruzioni agli uffici centrali e periferici intese a limitare il ricorso a detta procedura entro l'importo massimo di 120 milioni.

aggiornamenti della vigente normativa (79), che potrebbe prevedere anche procedure piu' idonee alla celerita' che deve caratterizzare un apparato industriale.

Si sono anche prospettati, accanto a difficolta' di applicazione della normativa antimafia (80), casi di frammentazione di contratti (81) e di anticipata esecuzione degli stessi (82) dovuti alle peculiari necessita' di approvvigiona-

(79) Nella discussione parlamentare in sede referente di piu' disegni e proposte di legge attinenti alla materia dei monopoli (cfr., ad es., il boll. comm. Camera n. 367 del 2 aprile 1985) e' sinteticamente prospettata la sestuplicazione dei detti limiti per valore. Nell'attuale formulazione l'eventuale norma potrebbe ancora presentare difficolta. ermeneutiche circa i confini delle competenze dei dirigenti e di quelle del Ministro.

(80) Emerse in sede di controllo di contratti di appalto per forniture e servizi, contratti nei quali e' stata rilevata la mancanza della documentazione attestante l'insussistenza di provvedimenti o procedimenti di cui alle leggi 646/1982 e 936/1982.

(81) Specie per acquisti di materie sussidiarie alla lavorazione. La stipula con lo stesso soggetto di piu' contratti di fornitura entro ristretti limiti temporali e per importi rilevanti (in violazione dell'articolo 19 della legge di contabilita' generale dello Stato e dell'articolo 43 del regolamento) e' sotto il profilo tecnico determinata dalla difficolta' di conoscere in anticipo il fabbisogno dei singoli opifici. Risulta peraltro che l'amministrazione, per non travalicare gli attuali confini di legittimita', ha messo a punto un sistema di programmazione conoscitiva sui fabbisogni globali allo scopo di disporre di un congruo tempo per l'attivazione delle procedure di legge.

(82) E' in corso il procedimento del controllo su contratti di trasporto di tabacchi acquistati all'estero, per i quali l'approvazione e' intervenuta dopo l'esecuzione dei contratti stessi, e cio' per la tutela, secondo quanto riferito dall'amministrazione, di interessi legati alla continuita', alla regolarita' e alla sicurezza del servizio.

mento che non possono però, allo stato attuale della legislazione, giustificare comportamenti derogatori.

Nella precedente relazione si è riferito della convenzione stipulata con l'ATI per il periodo 1° gennaio - 30 giugno 1983. Altra convenzione, di durata quinquennale (1° luglio 1983 - 30 giugno 1988), risulta ora regolare i rapporti tra l'amministrazione e la detta società per un importo annuo presunto pari a 100 miliardi. Appare meglio precisarsi con tale convenzione una forma di integrazione orizzontale operativa fra i monopoli e l'ATI: muovendosi quest'ultima entro i meno rigidi confini della contrattazione privata, si rende possibile il superamento di alcune strette normative nelle quali è invece contenuta l'amministrazione (83). È peraltro da tenere presente che

(83) In particolare, in base alla nuova convenzione: a) i prezzi sono fissati semestralmente sulla base di valutazioni eseguite da una commissione mista di esperti dell'ATI e dei monopoli: alla commissione è affidato l'aggiornamento dei prezzi in caso di oscillazioni oltre il 5% rispetto ai costi inizialmente determinati; b) il controllo tecnico degli articoli compete ad apposita commissione mista composta di rappresentanti delle parti contraenti; c) la durata della convenzione, fissata in cinque anni, è rinnovabile tacitamente per altri 4 anni salvo disdetta di una delle parti; d) l'amministrazione ha facoltà di recesso in caso di mutamenti nell'appartenenza del pacchetto azionario ovvero della natura giuridica dell'ATI; e) l'importo della cauzione (2,5 miliardi) da prestarsi dall'ATI mediante fidejussione bancaria, è rapportata, ai sensi dell'articolo 54 del regolamento generale di contabilità dello Stato, alla fornitura semestrale prevista in 50 miliardi; f) le anticipazioni in acconto sono stabilite sul prezzo fissato e sulle ordinazioni del semestre nella misura del 50%: ulteriori anticipazioni possono seguire nella misura del 30%,

l'ATI opera avvalendosi di mezzi finanziari pubblici: si rende pertanto necessario predisporre garanzie idonee ad evitare eventuali disfunzioni nella gestione delle dette risorse finanziarie. Cio' appare anche suggerito dall'allargamento degli interlocutori dell'amministrazione determinato dalla costituzione dell'ATICARTA s.p.a. (a totale partecipazione ATI), che dal 1° gennaio 1984 cura gli interessi, collegati con l'attivita' dei monopoli, di un importante settore di approvvigionamento manifatturiero.

In attuazione della convenzione con l'ATI risultano assunti impegni (nel 1984) per 117,3 miliardi. 41,7 miliardi sono andati all'acquisto di prodotti accessori alla lavorazione, al condizionamento ed al condizionamento dei tabacchi (84).

dopo la consegna delle singole partite, mentre il saldo e' dovuto al collaudo; g) in caso di costituzione di apposita societa' intermedia specializzata nella gestione del settore carta, a totale partecipazione ATI, la detta societa' subentrera' negli obblighi e diritti connessi alla convenzione.

Da notare, in relazione alla clausola da ultimo illustrata, che in data 18 giugno 1983 e' stata costituita l'ATICARTA s.p.a., con sede in Roma, a totale partecipazione ATI, per l'esercizio del ramo aziendale carta, cartotecnica e materiale filtrante. La nuova societa' e' subentrata pertanto, ai sensi della detta convenzione, ai rapporti gia' intercorrenti tra l'ATI e i monopoli con decorrenza 1 gennaio 1984.

(84) Risulta che l'amministrazione ha di regola disposto tali acquisti mediante contratti a trattativa privata, anche per aderire alle richieste delle case estere, per la lavorazione dei prodotti su licenza, che indicano i fornitori ai quali rivolgersi per gli approvvigionamenti.

Per cio' che attiene agli oneri globali per l'attivita' promozionale (2,3 miliardi; dati dell'amministrazione) dei monopoli sui mercati esteri, il grosso della spesa e' stato assorbito da provvigioni alla Martini & Rossi (passate da 1,3 a 1,6 miliardi) in relazione all'incremento delle vendite effettuate (85) nell'anno (da 886 mila a 966 mila chilogrammi) che hanno quasi recuperato i livelli del 1982 (983 mila chilogrammi).

Per campagne pubblicitarie all'estero gli impegni assunti risultano pari a 684,7 milioni, dei quali 255 destinati alla realizzazione di un documentario sulla coltivazione e sulla lavorazione del tabacco in Italia.

Circa la consistenza del patrimonio immobiliare dell'amministrazione la Corte dispone di dati inerenti al 1983, i quali segnavano un incremento della relativa consistenza pari all'8% (160,8 miliardi, dei quali quasi 127 relativi a beni detenuti dall'azienda tabacchi). Un aumento

(85) PROVVIGIONI LIQUIDATE ALLA MARTINI & ROSSI
NELL'ANNO 1984

	ESPORT E DUTY FREE	PROVV. DI BORDO	RAPP. DIPLOMAT.	TOTALE	
Trim.	Kg.	Kg.	Kg.	Kg.	LIRE
I	156.013,900	62.552,00	25.201,015	243.766,915	300.502.850
II	79.974,650	85.988,80	23.972,125	189.935,575	279.084.522
III	171.049,550	73.465,00	26.409,700	270.924,250	396.462.832
IV	160.959,675	71.813,60	28.695,705	261.468,980	687.747.768
	567.997,775	293.819,40	104.278,545	966.095,720	1.663.797.972

del compendio immobiliare di proporzioni quasi equivalenti vi era stato nel 1982 (+ 7,7% da 138,1 a 148,8 miliardi). Va in proposito notato - specie in una logica aziendalistica - che per gran parte dei beni immobiliari i valori risultano rilevati nel 1957 e non appaiono pertanto idonei a rendere attendibili elementi di valutazione anche per ciò che riguarda i tassi di redditività e gli ammortamenti.

Gli interventi dell'anno sugli immobili hanno comportato oneri per circa 30 miliardi (86). L'amministrazione si è anche avvalsa, specie ad uso di uffici periferici, di unità immobiliari locate da privati per una spesa di 284 milioni.

(86) 2,9 miliardi per miglioramenti vari; per interventi negli opifici la spesa è ammontata a 3,1 miliardi per il miglioramento dei cicli di lavorazione e a 2,2 miliardi per l'adeguamento delle condizioni di lavoro. Per opere di manutenzione gli oneri, in parte sostenuti sui residui di anni precedenti, sono stati pari a 7,3 miliardi (per opere di manutenzione) e a 12,9 miliardi (per nuove costruzioni).

Capitolo XI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

1 - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.

A) Considerazioni generali

Significative modifiche (1) all'ordinamento processuale penale, nonché a quello civile, hanno accolto nell'anno talune delle istanze che da tempo premevano verso un complessivo miglioramento funzionale del sistema giudiziario. Si tratta di innovazioni che potranno comportare non indifferen-

(1) In parte anticipazione dei codici di rito. Esse rappresentano anticipazioni delle previste riforme globali, che interesseranno il codice di procedura penale e quello di procedura civile; si tratta di riforme che dovranno muoversi nella logica dell'adeguamento a esigenze attuali degli strumenti giuridici ad uso degli operatori della giustizia per una più efficace tutela delle situazioni soggettive riconosciute dall'ordinamento giuridico nelle sue varie articolazioni.

Le leggi n.397 del 27 luglio, n.398 del 28 luglio e n.400 del 31 luglio 1984 tendono, tra l'altro, ad accelerare lo svolgimento dei processi, anche mediante nuove competenze dei pretori, e a ridurre nel contempo la congestione degli istituti di pena.

La modifica dei limiti di competenza del conciliatore e del pretore (legge 30 luglio 1984, n.399) e' apparsa razionalmente funzionale all'accelerazione del processo anche per il convogliamento verso i conciliatori della cosiddetta "giustizia minore". Le funzioni di questi ultimi, in particolare, erano ormai sminuite dai limiti di competenza per valore, inadeguati al mutato potere d'acquisto del denaro.

ti riflessi a livello finanziario. Per il 1984 va detto che gli stanziamenti finali per la giustizia hanno, come nei due precedenti esercizi, registrato un non adeguato (2) livello incrementale (16,2%) inferiore a quello previsionale definitivo (+ 25,4%) del bilancio generale dello Stato. Rispetto a quest'ultimo la percentuale degli stanziamenti ministeriali e' scesa dallo 0,77% del 1983 allo 0,72% del 1984. Della stessa misura e' stata, in termini di impegni, la spesa (3) ministeriale con un tasso di accrescimento pari al +17,9% (+23,3% per lo Stato).

Va ora riconosciuto che il nuovo indirizzo della politica giudiziaria, nel tenere conto della portata innovativa della legislazione dell'anno, ha spinto il Parlamento a eleva-

(2) Nel 1976, rispetto al 1975, gli stanziamenti ministeriali definitivi erano aumentati in misura particolarmente contenuta (+4,4% - da 395,8 a 414 miliardi-); negli anni successivi le percentuali di accrescimento hanno registrato un andamento ascensionale fino al 1980 (+ 24,5% nel 1977 - 515 miliardi -; +26,8% nel 1978 - 653 miliardi -; +34,2% nel 1979 - 876 miliardi -; +48,7% nel 1980 - 1.303 miliardi -) e discendente negli anni successivi (+30,1% nel 1981 - 1.695 miliardi -; +13,4% nel 1982 - 1.922 miliardi -).

(3) I dati relativi agli impegni nel decennio 1975-1984 dimostrano un andamento alquanto simile a quello delle previsioni definitive. Puo' notarsi come il non elevato incremento registratosi nel 1976 (+ 14,5%) rispetto al 1975 (da 305,5 a 400 miliardi) sia stato quasi equivalente a quelli del 1983 (+ 14,6%; da 1832 a 2099 miliardi) e del 1984. Vi erano stati invece aumenti costanti nel 1977 (+ 25,4%; da 400 a 502 miliardi), nel 1979 (+ 34,7%; da 627 a 857 miliardi), 622 a 837 nel 1980 (+ 47,1%; da 837 a 1.231 miliardi). Una flessione incrementale rispetto all'esercizio precedente vi e' stata nel 1978 (+ 24%; da 502 a 622 miliardi), nel 1981 (+ 27,2%; da 1231 a 1567 miliardi) e nel 1982 (+ 16,9%; da 1567 a 1832 miliardi).

re per il 1985 il livello degli stanziamenti ministeriali fino all'uno per cento di quelli globali dello Stato. Dovra' verificarsi se la consistenza di tali risorse si rivelerà adeguata agli oneri conseguenti alla riorganizzazione dell'apparato giudiziario.

Le misure legislative che hanno disegnato una diversa distribuzione del contenzioso penale non potranno, si ritiene, conseguire utili risultati nella situazione carceraria prima che il supporto giudiziario, visto nelle sue essenziali componenti relative al personale (4) e alle infrastrutture(5), sia stato allineato alle effettive esigenze, soprattutto in rapporto alla difficile situazione del comparto

(4) Si ricorda che il Ministro di grazia e giustizia, nelle comunicazioni al Parlamento (in sede di commissione giustizia della Camera-Boll. n.242-) rese il 25 settembre 1984 sui problemi strutturali e di attuazione conseguenti all'applicazione delle leggi nn.398,399 e 400 del 1984 ha, per quanto concerne le preture, sottolineato l'esistenza di uno "scarto tra organico nominale e organico reale che si aggira tra il meno 10 e il meno 12 per cento con carenze per un numero di 605 unita'"rilevando nel contempo che il "maggior problema da risolvere consiste nell'assicurare ovunque un presidio giudiziario stabile attraverso magistrati di carriera possibilmente senza far gravare eccessivi carichi di responsabilita' sui vice-pretori".

Per cio' che riguarda la "giustizia minore" il Ministro ha sottolineato che nel mese di luglio su un totale di 8.356 conciliatori vi erano carenze per 1.927 unita'; mancavano altresì 2.454 viceconciliatori.

(5) Per l'acquisizione di attrezzature per i servizi generali, come e' noto, l'amministrazione e' stata autorizzata a stipulare contratti (con le leggi finanziarie del 1980 e del 1981) anche in deroga alle norme sulla contabilita generale dello Stato.

penitenziario (6). In questo settore l' elevata densita' della popolazione carceraria e l' inadeguatezza delle strutture continuano a testimoniare l' incompleta attuazione (7) della riforma del 1975.

Dagli enunciati limiti di operativita' delle nuove disposizioni non sembra pero' che possa desumersi una fuga in avanti del legislatore: un' ulteriore attesa avrebbe forse evitato gli inconvenienti attuativi che gia' si vanno manifestando ma non avrebbe creato una valida premessa per una migliore funzionalita' della macchina giudiziaria. L' articolato intervento legislativo si e' infatti inserito in situazioni mature, da piu' parti (cio' e' stato sottolineato anche dalla Corte) ritenute non rinviabili, determinando l' indilazionabilta' di soluzioni concrete. Una piu' razionale logica operativa avrebbe potuto implicare la precedenza del completamento del riassetto organizzativo - soprattutto in materia di personale - rispetto alle misure legislative, si'

(6) Accentuata dalla durata dei processi penali: i relativi tempi tecnici si sono rivelati particolarmente lunghi nel giudizio di primo grado.

Risulta (Boll. 4^a comm. perm. Camera del 19 ottobre 1983) che ai primi del 1983 erano in attesa di giudizio definitivo circa 55.000 detenuti, dei quali 26.515 in attesa di sentenza istruttoria, 24.152 di sentenza di I grado, 4771 di sentenza di appello e 1446 di pronuncia della Cassazione.

(7) Si noti, tra l' altro, che nella nota preliminare al bilancio del 1984 (atto Senato n.196-5) e' prospettata l' esigenza della "ristrutturazione del patrimonio edilizio preesistente", esigenza che rende urgenti "opere di consolidamento e ampliamento". Dalla stessa fonte si rileva la necessita' di costruire 50 nuove case mandamentali.

da evitare che le seconde precedessero il primo, determinando così una difficile praticabilità dell'attuato rinnovamento normativo e la conseguente necessità, subito manifestatasi, di rinviare l'efficacia di talune disposizioni. La legge 25 gennaio 1985, n.7, infatti, che ha prorogato i termini per la custodia cautelare, ridotti con l'articolo 30 della legge 28 luglio 1984, n. 398, appare frutto di tale mancato raccordo cronologico degli interventi.

La consapevolezza che il miglioramento funzionale della macchina giudiziaria è tra le irrinunciabili priorità del Paese postula, per il conseguimento di risultati concreti, sia l'individuazione delle cause strutturali di fondo alle quali - anche indipendentemente dall'abnorme crescita delle prestazioni richieste al sistema giudiziario - va ricondotta la crisi della giustizia, sia la programmazione dei costi del rinnovamento.

L'efficacia delle nuove disposizioni e di quelle che sopraggiungeranno presuppone pertanto un adeguato e tempestivo sostegno finanziario, il quale dovrà essere affiancato da misure idonee a migliorare la capacità di spesa del dicastero per gli investimenti.

L'urgenza di tali misure, che dovrebbero estendersi all'atteso riassetto organizzativo, è in particolare avvertita nel settore dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria

piu' volte oggetto di dibattito negli scorsi anni. Le conseguenti leggi autorizzative di spesa adottate nel recente passato, ripartite tra piu' stati di previsione (8), non hanno, come sara' piu' oltre precisato, raggiunto gli obiettivi prefissati (9). Pur essendo l'amministrazione autorizzata a utilizzare procedure derogatorie, atte a potenziarne le specifiche capacita' di spesa, continua a essere necessario il ricorso, mediante delega, ai provveditorati regionali alle opere pubbliche, atteso che la vigente normativa non prevede idonee strutture tecniche ministeriali.

Passi significativi sono stati mossi nel 1984, sul piano normativo e su quello attuativo, nel quadro della

(8) Si ricorda che per l'edilizia giudiziaria gli stanziamenti autorizzati nel bilancio ministeriale, a partire dal 1980, sono stati pari a 877,5 miliardi, provenienti, quanto a 150 miliardi dalla legge n.146 del 1980 (articolo 27), quanto a 380 miliardi dalla legge n.119 del 1981 (articolo 18) e quanto a 347,5 miliardi dalla legge n.526 del 1982 (articolo 21).

Quanto alle opere da effettuare a cura del ministero dei lavori pubblici, i fondi stanziati a partire dal 1980 ammontano a 1.200 miliardi (150 ai sensi dell'articolo 25 della legge n.146 del 1980 e 1.050 per effetto dell'articolo 20 della legge n.119 del 1981). Subito dopo la riforma penitenziaria erano stati stanziati 400 miliardi (legge n.404 del 1977) e la relativa pianificazione di spesa era stata diluita nel periodo 1977-82.

(9) Va in proposito notato come nel 1984 si sia affacciato anche in Italia persino il dibattito su una possibile privatizzazione degli istituti di pena: tale dibattito ha tratto spunto, com'e' noto, da situazioni alquanto difficili esistenti in Paesi socialmente avanzati e appare un segnale meritevole di attenta riflessione; potrebbe essere sintomo del maturare di opinioni sull'approssimarsi del livello di guardia nella governabilita' del settore.

razionalizzazione di importanti servizi strumentali.

Così la legge 12 aprile 1984, n. 67 (si sono qui registrati ritardi attuativi, invero contenuti, dei quali si dirà) ha previsto l'affidamento all'Arma dei carabinieri del servizio per il trasporto dei detenuti, già svolto da privati.

E' poi proseguito l'ammodernamento ed il potenziamento tecnologico del Corpo degli agenti di custodia nell'ambito di iniziative coordinate adottate sin dal 1977 per tutte le forze di polizia; tali iniziative hanno ricevuto un rilevante impulso nel 1982 (10) nella logica di un programma rilanciato con la legge finanziaria per il 1985.

A una più razionale organizzazione giudiziaria, che tiene conto delle attuali necessità nel comparto, sono state pure rivolte leggi le quali, tra l'altro, hanno previsto la costituzione di sezioni delle corti d'assise e delle corti d'assise di appello (legge 21 febbraio 1984, n. 14) nonché la possibilità di affidare per esigenze di servizio a personale della carriera direttiva delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie (dopo il periodo di prova) la direzione degli uffici giudiziari con un solo (11) funzionario in

(10) Si veda quanto più diffusamente riferito nel paragrafo n.4/C di questa relazione e nell'appendice del capitolo XIII.

(11) La legge sembra dimostrare come l'esigenza di garantire l'espletamento dei servizi debba essere soddisfatta anche con strutture organizzative che prendano atto delle carenze numeriche del personale. Si ricorda che il precedente assetto

pianta organica (legge 7 maggio 1984, n.119). L'adeguamento dei diritti riscossi per conto dello Stato dalle cancellerie e segreterie giudiziarie (legge 6 aprile 1984, n.57) e quello delle indennita' di trasferta spettanti agli ufficiali giudiziari e agli aiutanti di questi ultimi (legge 26 luglio 1984, n. 407) si inseriscono poi nel pacchetto di disposizioni con le quali si e' inteso aggiornare la legislazione sulla giustizia anche in aspetti, in se' minori, ma pure di rilievo nella dinamica operativa (12).

Importanza non secondaria, infine, assume la legge 11 dicembre 1984, n.839 (che detta norme sulla raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana) non tanto per i riflessi organizzativi, che pure sono prevedibili (13), nell'ambito del dicastero, quanto per il contributo che dovra' derivarne all'agilita' applicativa degli atti normativi.

di tali uffici era disciplinato (ai sensi del III comma dell'articolo 1 della legge n.311 del 1975: la norma e' stata abrogata con la detta legge del 1984) in modo da ammettere, per il personale della carriera direttiva con qualifica di direttore di sezione, la possibilita', in presenza di esigenze di servizio, di "essere preposto alla direzione degli uffici di cancelleria e segreteria" la cui pianta organica prevedesse "non piu' di tre funzionari direttivi".

(12) Va anche ricordato sotto il detto profilo il d.P.R. 14 novembre 1983, n.820 che ha approvato le tabelle, recanti la misura degli oneri fissi e di quelli variabili dei periti e dei consulenti tecnici, per le operazioni eseguite su disposizione dell'autorita' giudiziaria in materia civile e penale.

(13) Specie in applicazione degli articoli 5 (comma I e III) e 6 (comma I).

Tanto premesso in ordine a talune iniziative trasfuse nel 1984 in provvedimenti legislativi, va aggiunto che l'aggiornamento normativo, e poi funzionale, della giustizia, potrebbe procedere con maggiore speditezza in quei settori che già dispongono, sul fondo speciale iscritto nel capitolo 6856 dello stato di previsione della spesa del ministero del tesoro, di appositi accantonamenti (14). Circa tali accantonamenti va notato che il relativo ammontare, già stabilito entro livelli provvisori rispetto a quelli che si sarebbero potuti rivelare gli effettivi fabbisogni - attesa, fra l'altro la continua erosione del potere d'acquisto del danaro -, rischiano di assottigliarsi ulteriormente per finalità diverse da quelle che ne avevano suggerito l'iscrizione nel detto fondo speciale. Infatti un importo pari a 1,5 miliardi è stato utilizzato per l'erogazione di provvidenze, ai sensi della legge 4 agosto 1984, n. 423, a favore del personale del soppresso ente nazionale ciechi (decreto ministero del Tesoro n. 182.325 del 15 dicembre 1984): i fondi sono stati prelevati dall'accantonamento destinato al provvedimento legislativo in corso inerente ai

(14) Per un importo globale nel 1984 pari a 129,1 miliardi, da destinare al finanziamento di iniziative legislative in materia, tra l'altro, di: a) nomina dei conciliatori e dei vice-pretori onorari (48 miliardi); b) riorganizzazione del Corpo degli agenti di custodia (75 miliardi); c) organizzazione degli uffici periferici dell'amministrazione penitenziaria (416 milioni).

conciliatori e ai vice-pretori onorari. Altri 10 miliardi sono andati al finanziamento di "misure urgenti per l'ente EUR", adottate con decreto del Presidente della Repubblica 8 novembre 1984, n.749: i fondi sono stati prelevati (decreto Ministero del tesoro n.178004 del 10 novembre 1984) dall'accantonamento per la riorganizzazione del Corpo degli agenti di custodia. Ulteriori 35 miliardi di quest'ultimo accantonamento infine sono stati utilizzati (decreto Ministero del tesoro n.134890 del 26 giugno 1984), ai sensi della legge 29 dicembre 1983, n.744, che ha approvato il bilancio di previsione per il 1984, per finanziare il fondo gestione contratti dei lavoratori portuali.

B) Apetti finanziari della gestione

Inizialmente limitata a 2.236 miliardi in termini di competenza e a 2.397 miliardi per la cassa, la previsione della spesa ministeriale si e' definitivamente assestata su rispettivi 2.533,7 e 2.693,2 miliardi con scarti tra dati iniziali e finali del 12,7% e del 21,6%.

Gli impegni globali assunti nell'anno sono ammontati a 2.475,2 miliardi; quelli propri sono stati pari a 2.331,4 miliardi. La spesa corrente (2.320,7 miliardi; 1945 nel 1983) ha rappresentato oltre il 99,5% degli oneri effettivi. Quella in conto capitale (154,4 miliardi) e' aumentata appena dello 0,3% rispetto al precedente esercizio, nel quale aveva

registrato una contrazione del 20,5%.

I pagamenti, assommati a 1.918,3 miliardi sulla competenza e a 2.233,8 nel complesso (competenza e residui) sono stati pari, rispettivamente, al 77,4% della competenza e al 67,7 della massa spendibile (3.300,4 miliardi). I pagamenti globali, in particolare, hanno segnato un aumento del 12,2% rispetto all'esercizio precedente (1.989,6 miliardi). I pagamenti di competenza in conto capitale hanno di poco superato i 2,9 miliardi.

Il conto dei residui, che all'inizio dell'anno era di 766,7 miliardi (dei quali 417 costituiti da residui in conto capitale) ha raggiunto i 965,8 miliardi con un incremento del 26,5% sul precedente esercizio (+ 10,8% nel 1983 rispetto al 1982). I pagamenti sono stati pari a 315 miliardi (118,2 in conto capitale) e pertanto, al termine dell'esercizio le somme ancora da erogare sui residui passivi ammontavano a 408,9 miliardi (297,7 in conto capitale; + 9,7% rispetto al 1983). A fine esercizio il conto dei residui, integrato dalle somme provenienti dalla gestione di competenza (556,9 miliardi; 151,5 in conto capitale) presenta la predetta consistenza pari al 29,3% della massa spendibile. Sui residui totali, quelli di stanziamento ammontano a 240 miliardi, pari al 53,5% di quelli in conto capitale (449,2 miliardi).

Le economie sugli stanziamenti di competenza sono

ammontate a 58,5 miliardi, con un'incidenza del 2,3% sulle previsioni definitive, inferiore a quella del 1983 (3,7%). Le quote di maggior rilievo, pari a circa l'85% del totale, si registrano nell'ambito della rubrica 3 (amministrazione degli istituti di prevenzione e pena) per un'importo che supera i 49,5 miliardi. Nel comparto della spesa ministeriale per acquisti di beni e servizi (categoria IV), in particolare, gli stanziamenti non impegnati hanno raggiunto i 31,4 miliardi.

Eccedenze di spesa vi sono state sui capitoli 1502 (indennita' integrativa agli ufficiali giudiziari) e 1589 (spese di giustizia).

Per il primo dei suddetti capitoli l'eccedenza vi e' stata sia sulla competenza (+ 4,8 miliardi), sia sui resti (+ 19,5 miliardi), sia sulla cassa (+ 23,2 miliardi). Per il secondo capitolo si e' registrata eccedenza sui residui (+ 19,4 miliardi) e sulle autorizzazioni di cassa (+ 14,9 miliardi). Per tali capitoli e' stata negata la dichiarazione di regolarita' nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato.

Nell'aggregazione per categorie e' stata preminente la spesa per il personale in attivita' di servizio (categoria II), ammontata a 1.671 miliardi (67% della spesa ministeriale) e superiore del 18,2% a quella del 1983, anno nel quale l'incremento era stato pari al 21,6%.

Dopo l'impennata del 1983 (+ 52,7%) l'incremento (17%) della spesa (37,6 miliardi) per i trattamenti provvisori e le indennita' al personale in quiescenza si e' attestata al disotto del dato medio incrementale della spesa ministeriale; cio' potrebbe essere indicativo del rientro, entro limiti ordinari, della tendenza all'aumento delle cessazioni dal servizio del personale dell'amministrazione.

Gli oneri per acquisti di beni e servizi (523 miliardi) sono aumentati del 24,6% e segnano una ripresa rispetto ai due esercizi precedenti; nei quali i dati di lievitazione di tale aggregato erano stati pari al 10,7% (nel 1983) e al 6,6% (nel 1982); il dato del 1984 e' pero' ancora inferiore a quelli registratisi nel 1981 (+ 30,4%) e nel 1980 (+ 34,2%).

Nella categoria X (beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato) la spesa complessiva e' stata di importo equivalente a quello del 1983 (147,4 miliardi), ma 145,9 miliardi sono passati a residui (138,9 di stanziamento). I residui complessivi in tale aggregato sono pertanto aumentati del 52,5% (ammontano a 336 miliardi; erano sui 220,3 nel 1983 e sui 95 nel 1982) e quelli di stanziamento del 79,3% (sono pari a 237,7 miliardi; erano 133 nel 1983 e 43 nel 1982).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Bilancio di Giustizia e Giustizia SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (in milioni di lire)																		
ANNO	PREVISIONI			ANNO	PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI				
	INITIALI	DEFINITIVE	ANNO		INITIALI	DEFINITIVE	ANNO	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	
	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%
TITOLO I SPESE CORRENTI																		
1975	346	100	-	406	100	-	393	100	-	369	100	-	127	100	-	0	100	-
1976	348	100	20,60	508	125	25,04	496	126	25,94	466	126	26,44	126	97	2,9-	0	-	-
1977	349	100	21,44	685	177	27,66	611	156	24,11	558	158	26,11	167	131	36,84	0	-	-
1978	357	102	21,34	1.205	318	33,11	823	211	35,06	705	191	26,34	288	210	66,64	0	-	-
1979	375	108	20,86	1.491	384	37,11	1.084	276	31,66	967	262	37,11	363	283	36,64	0	-	-
1980	423	122	20,26	1.818	470	41,66	1.368	349	34,62	1.283	348	32,71	355	278	6,74	17	1,1-	-
1981	423	122	20,26	1.818	470	41,66	1.638	417	19,77	1.378	372	23,06	355	278	2,8-	20	1,1-	-
1982	423	122	20,26	1.818	470	41,66	1.995	496	19,77	1.921	521	21,86	346	271	2,8-	0	-	-
1983	423	122	20,26	1.818	470	41,66	2.002	511	19,34	2.021	543	10,10	517	403	49,64	0	-	-
1984	423	122	20,26	1.818	470	41,66												
TOTALE																		
TITOLO II SPESE IN LUNGO CAPITALE																		
1975	0	100	-	0	100	-	7	100	-	4	110	-	26	100	-	9	100	-
1976	0	100	0,04	6	103	0,24	7	100	0,16	4	110	9,44	26	100	1,4-	5	54	46,2-
1977	0	100	13,34	10	113	13,34	8	113	13,34	5	122	29,54	28	111	12,44	4	33	38,5-
1978	457	141	9,74	146	169	13,24	10	124	13,54	5	122	29,54	32	123	11,34	2	26	22,0-
1979	457	141	9,74	189	208	14,74	157	175	14,94	24	630	418,64	151	594	179,04	49	521	-
1980	457	141	9,74	189	208	14,74	170	243	34,94	80	2096	232,74	267	1044	77,64	160	1712	276,84
1981	457	141	9,74	189	208	14,74	184	2503	2,3-	125	3259	95,54	334	1306	29,14	167	1784	4,2-
1982	457	141	9,74	189	208	14,74	184	2354	20,5-	68	1780	45,4-	418	1632	25,04	178	1900	6,54
1983	457	141	9,74	189	208	14,74	154	2060	0,34	121	3158	77,54	449	1755	7,54	240	2573	35,44
TOTALE																		

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

1975: BASE DI RIFERIMENTO SULL' ANNO BASE
1976-1984: COMPARE 1975 / ANNO BASE CASSA=1975

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI <small>(in milioni di lire)</small>																				
ANNI	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI			
	LIZIALI		DEFINITIVE		LIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		IMPEGNI		IMPEGNI		AL 31 DICEMBRE		STANZI. AL 31 DIC.			
	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE		
1976	354	100	100	414	100	100	1.031	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		
1977	450	127	127	513	125	125	1.428	138	138	138	138	138	138	138	138	138	138	138		
1978	657	185	185	653	158	158	1.978	175	175	175	175	175	175	175	175	175	175	175		
1979	676	191	191	876	212	212	2.397	233	233	233	233	233	233	233	233	233	233	233		
1980	572	162	162	1.303	315	315	1.428	138	138	138	138	138	138	138	138	138	138	138		
1981	1.463	413	413	1.095	265	265	3.332	323	323	323	323	323	323	323	323	323	323	323		
1982	1.475	417	417	1.942	465	465	5.632	546	546	546	546	546	546	546	546	546	546	546		
1983	1.756	501	501	2.181	527	527	6.478	633	633	633	633	633	633	633	633	633	633	633		
1984	2.256	637	637	2.534	613	613	7.875	773	773	773	773	773	773	773	773	773	773	773		
TOTALE																				

12) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

13) ESUBERANZA DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE
ANNO BASE - C.M.P.=1976 / ANNO BASE CASSA=1980

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1979-1984
DATI AL 31 DICEMBRE 1984

MINISTERO DI SANITÀ E GIUSTIZIA
ELABORAZIONE DEL 29 MAG 1985

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1979	1980	1981	1982	1983	1984	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE U.S.													
1979	870.113	69,91	17,02	3,12	0,45	0,26	0,23	797.115	90,98	-5.030	-0,57	84.025	9,55
1980	1.332.048	62,02	16,90	5,74	0,78	0,47	1.119.180	85,52	162.315	1,25	167.153	12,83	
1981	1.692.245	62,04	16,90	5,74	0,78	0,47	1.359.275	80,18	162.358	6,27	228.612	13,54	
1982	1.922.378	62,04	16,90	5,74	0,78	0,47	1.632.443	84,93	117.092	6,09	172.543	8,98	
1983	2.131.103	62,04	16,90	5,74	0,78	0,47	1.876.594	86,04	213.687	5,80	502.822	23,61	
1984	2.533.755	62,04	16,90	5,74	0,78	0,47	1.913.471	75,52	556.922	21,98	632.362	25,50	
TITOLO 1													
1979	800.406	77,59	17,09	3,09	0,37	0,01	789.803	91,15	-5.030	-0,58	81.653	9,43	
1980	1.133.464	68,47	14,01	2,20	0,31	0,04	980.784	85,03	8.952	0,78	163.727	14,19	
1981	1.490.911	69,16	14,01	2,20	0,31	0,04	1.229.245	82,12	38.798	2,59	228.867	15,29	
1982	1.728.560	69,16	14,01	2,20	0,31	0,04	1.537.577	88,96	182.240	1,06	172.543	9,98	
1983	2.020.167	69,16	14,01	2,20	0,31	0,04	1.846.515	91,13	89.749	4,43	89.903	4,44	
1984	2.376.199	69,16	14,01	2,20	0,31	0,04	1.910.547	80,34	405.365	17,05	622.287	26,62	
TITOLO 2													
1979	90.044	9,76	10,67	5,19	7,88	22,37	7.312	75,82	0	0,00	2.332	24,18	
1980	1.48.185	12,13	39,24	33,10	4,47	3,83	138.396	92,77	7.363	4,94	30.426	2,30	
1981	1.73.334	8,31	34,67	34,67	15,78	6,79	130.030	65,56	67.560	34,06	744	0,38	
1982	1.93.718	0,92	38,46	38,46	9,58	38,46	96.866	48,97	98.852	51,03	0	0,00	
1983	1.96.936	14,59	4,83	14,59	4,83	14,59	30.179	19,41	123.938	79,99	519	0,25	
1984	1.530.556	1,88	1,88	1,88	1,88	1,88	2.924	1,88	151.557	97,43	1.075	0,69	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

2 - Gestioni fuori bilancio

Non operano nell'ambito ministeriale gestioni fuori bilancio autorizzate per legge e assoggettate, come tali, alle forme di controllo previste dalla legge n.1041 del 1971.

Permangono peraltro, non sorrette da idonea normativa, attività svolte "fuori bilancio" presso gli istituti di prevenzione e pena quali quelle degli spacci e delle mense degli agenti di custodia nonché della vendita di tabacchi e valori bollati.

Si ribadiscono al riguardo le considerazioni già fatte in precedenti relazioni circa l'esigenza, tuttora avvertita, di regolamentare tale aspetto della gestione finanziaria pubblica.

3 - Organizzazione dei servizi e personale

A) Organizzazione dei servizi

Neppure nel 1984 il generale assetto organizzativo dell'amministrazione è stato interessato da modifiche commisurate alle effettive necessità di riordinamento.

Le recenti riforme processuali hanno poi, come si è visto, evidenziato e accentuato la problematica del ministero, per la quale una soluzione andrebbe ricercata ai livelli sia amministrativo, sia legislativo in un'organica programmazione degli interventi. L'ottica settoriale finora

adottata (15), non ha al momento costruito una stabile e ottimale base organizzativa, ma sembra essersi rivelata capace, nella logica dell'emergenza, di attenuare le più incontenibili distonie dell'apparato.

La costituzione quindi nel 1984 dell'Ufficio per la giustizia minorile (16), inserita in tale ottica, rappresenta un momento di rilievo nel miglioramento delle strutture centrali. Ciò appare avvalorato soprattutto dal fatto che sono stati qui applicati i principi del coordinamento funzionale: in tale ufficio sono state raccolte, infatti, le attribuzioni (17) già distribuite fra diverse direzioni

(15) Anche rappresentata dalle iniziative legislative in corso, tra le quali si ricordano quelle inerenti a: nuove norme per la giustizia minorile (Senato, n.970 - Camera, n.2211); disciplina degli stupefacenti, delle sostanze psicotrope e sostituitivi (Camera, n.1558); riforma dell'ordinamento degli agenti di custodia (Senato, n. 223 - Camera, n.269); norme per incentivare il lavoro penitenziario (Camera, n.340); attuazione del servizio sanitario negli stabilimenti di prevenzione e pena (Senato, n. 178); responsabilità disciplinare dei magistrati (Senato, n. 268 - Camera, n. 289 bis); norme relative ai consigli giudiziari, alla temporaneità degli incarichi e alla reversibilità delle funzioni in magistratura (Senato, n. 68 - Camera, n. 270); istituzione del giudice di pace (Senato, n. 241); istituzione del sistema informativo del casellario centrale (Camera, n. 705).

(16) Adottata con d.m. 23 ottobre 1984 sulla base del d.m. 20 luglio 1983 che aveva disposto la ristrutturazione della direzione generale degli istituti di prevenzione e pena.

(17) L'ufficio opera in diretto collegamento con il Ministro "anche per il tramite del gabinetto". Le relative attribuzioni sono distribuite nei reparti: a) studi e programmazione; b) personale; c) interventi, trattamento e servizio medico-psico-pedagogico; d) economato e contratti; e) edilizia minorile.

generali, sicche' l'esame dei problemi sottostanti al rapporto giustizia-minore non dovrebbe piu' risentire degli inconvenienti legati a valutazioni settoriali e dovrebbe quindi risultare piu' agevole un efficace raccordo degli interventi.

Nella stessa logica delle necessita' contingenti va inserita la legge 12 aprile 1984, n.67, relativa al temporaneo (18) affidamento all'Arma dei carabinieri del servizio per il trasporto e la traduzione su strada dei detenuti. Si tratta di un provvedimento, attuato con un leggero ritardo (19), che ha posto termine ad una situazione da tempo in attesa di una coerente (20) disciplina (anche per il contenimento dei relativi costi). Rimane da sottolineare che un assetto definitivo del servizio potra' aversi in sede di riforma del corpo degli agenti di custodia.

L'istituzione del sistema informativo del casellario

(18) Sino all'attuazione della riforma del corpo degli agenti di custodia e comunque per un periodo non superiore ai cinque anni, decorrente dalla data di entrata in vigore della legge (16 aprile 1984).

(19) Fin dai primi mesi dell'anno l'amministrazione ha disposto l'acquisto degli automezzi occorrenti per una spesa pari a circa 41 miliardi ed ha nel contempo risolto, con effetto dal 10 luglio 1984, i contratti di appalto in vigore con i privati. A seguito di rallentamenti attuativi della suddetta legge, l'Amministrazione ha prorogato i detti contratti di appalto con i privati. Il trasferimento e' stato disposto, a far tempo dal 1 luglio 1984, con decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con i Ministri del tesoro, dell'interno e della difesa (secondo quanto stabilito nell'art. 3 della l. 67/1984) emesso in data 2 gennaio 1985.

(20) Il servizio era svolto con automezzi privati.

centrale, ancora da realizzare a fine esercizio (21), inoltre, rappresenterà una base normativa di conferma della scelta per l'automazione; ma il passaggio dal piano normativo a quello operativo nelle sue potenziali qualificate prestazioni presuppone un adeguato supporto di mezzi e persone, che allo stato sembra non agevole predisporre. Ciò si desume anche dal fatto che, a distanza di oltre un quadriennio dalla relativa istituzione, il ruolo degli operatori per le strutture automatizzate è quasi vuoto. Va poi considerato che, per i migliori risultati, l'istituendo sistema dovrebbe essere posto in grado di funzionare con piena autosufficienza: il che presuppone la diretta disponibilità di addetti idonei all'utilizzo del sistema stesso ad ogni prevedibile livello di impiego e non solo a quello esecutivo (22).

Se altri ritocchi all'organizzazione giudiziaria nel suo complesso appaiono indilazionabili per l'attuazione del "pacchetto" della giustizia varato nel luglio del 1984, particolarmente utile si prospetta il potenziamento di stru-

(21) Il relativo disegno di legge (atto Camera n.705) è stato presentato sin dall'ottobre del 1983.

(22) Non risultano effettuate spese per l'addestramento professionale degli impiegati da destinare al settore dell'informatica. Va peraltro notato che due ricerche, per il globale importo di 152 milioni sono state approvate per lo studio di "metodologie per l'analisi del sistema informativo nel processo del lavoro" (60 milioni) e per verificare "la possibilità di adottare l'automazione di uffici della direzione generale P.P. con riferimento agli uffici centrali" (92 milioni).

menti che migliorino l'organicita' dell'azione amministrativa sotto i profili dell'individuazione di prioritá, della fissazione di direttive generali nonché dell'ottimale utilizzo degli stanziamenti di bilancio (23). Si ricorda a questo proposito che la gestione finanziaria e' articolata a livello periferico in una misura che supera il 41% degli stanziamenti stessi (24); il che richiederebbe un'attenta valutazione dei profili di efficienza di tali uffici.

Nell'ambito dell'organizzazione degli uffici periferici, ove compiti di dirigenza amministrativa e di gestione contabile sono affidati a magistrati, difficolta' potranno emergere in relazione all'ulteriore impegno da richiedere - nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali - al personale di magistratura in vista del decollo funzionale del "pacchetto".

In una presumibile fase di redistribuzione di competenze poi, nella quale un ruolo importante assume la valutazione dei volumi di lavoro che fanno capo a ciascun ufficio e a

(23) In mancanza di appositi regolamenti che disciplinano i flussi di spesa da parte dei funzionari delegati, non risultano essere intervenute, neanche nel 1984, circolari, note di coordinamento o atti di indirizzo programmatico, recanti direttive ai funzionari medesimi. Ne consegue una discrezionalità parecchio ampia nella gestione dei fondi che non si concilia con i principi ricavabili dall'art. 338 del regolamento di contabilità generale dello Stato.

(24) La spesa effettuata a mezzo di funzionari delegati e' stata nel 1984 pari a 1.021 miliardi. Si e' registrata negli ultimi anni una crescita considerevole delle aperture di credito, passate dai 521 miliardi del 1980 ai 920,8 del 1983. Importi pari a 633,9 e a 809,4 miliardi sono stati così spesi nel 1981 e nel 1982.

ciascun magistrato, appare ancor piu' necessario il potenziamento dell'attivita' ispettiva, e cio' anche per realizzare al meglio la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, ritenuta "l'unica maniera per risolvere realmente i delicati problemi della redistribuzione del personale giudiziario" (25).

Concreti segnali sull'impulso che l'amministrazione intende conferire alla ristrutturazione della giustizia vista nella sua globalita', appaiono ricavarsi dai numerosi organi collegiali (composti in consistente misura da magistrati e da altro personale del ministero) istituiti nel 1984 per lo studio di problematiche di attualita' (26) .

(25) Cfr. boll. n. 317 del 23 gennaio 1985 (IV comm. della Camera)

(26) Ai sensi del d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 5 sono state istituite le commissioni: a) per l'analisi del testo di delega del nuovo codice di procedura penale; b) con il compito di studiare i problemi relativi all'attuazione delle II, III, IV, VI e VII direttiva C.E.E. in materia societaria; c) per la revisione del regolamento di contabilita' carceraria, per l'organizzazione di corsi di aggiornamento e formazione per il personale di ragioneria e la soluzione dei problemi del settore; d) per l'accertamento, nei confronti dei professionisti aspiranti all'iscrizione, come esperti in psicologia e in criminologia clinica, negli elenchi di ciascun distretto di corte di appello, della loro idoneita' a svolgere attivita' di osservazione e di trattamento; e) per lo studio del sistema di "congelamento" degli uffici giudiziari; f) per l'esame della vigente disciplina del processo di lavoro; g) per garantire agli istituti di prevenzione e pena il piu' alto indice di sicurezza; h) per il collaudo di materiale di munizionamento per le esigenze degli istituti di prevenzione e pena; i) per il collaudo dei materiali di armamento; l) per il collaudo del materiale di munizionamento occorrente per le

Permane la necessita', peraltro ridimensionata rispetto agli scorsi anni, del ricorso a strutture esterne per indagini e studi inerenti all'amministrazione e cio' puo' essere sintomo di residue carenze organizzative. La spesa per studi e ricerche affidati a enti e privati e' peraltro ancora elevata: nel 1984 e' stata pari a 1,5 miliardi, come nel 1983. Va in proposito notato che taluni incarichi per studi esterni hanno richiesto un'organizzazione specifica per rilevazioni episodiche (27), altri sono stati conferiti per approfondire argomenti che implicano una specifica preparazione professionale di tipo statistico (28).

La formazione e l'aggiornamento del personale di tutti i ruoli - diversi da quelli di magistratura - continua a rive-

esigenze degli agenti di custodia; n) per l'attuazione del progetto di informatica distribuita, con il compito di fornire consulenze sull'attuazione delle attivita' dipendenti dal progetto anzidetto, valutandone costi, tempi e risultati. Sono stati anche ricostituiti i comitati di redazione e il comitato scientifico della rivista "Rassegna penitenziaria e criminologica".

(27) Tra queste si ricorda la conclusione nell'anno di una ricerca, eseguita dal CENSIS, che ha effettuato l'analisi della fenomenologia emergente sui problemi della devianza e delinquenza minorile in sette aree urbane e metropolitane con particolare riferimento alle connessioni con la delinquenza degli adulti. I risultati di tale analisi dovrebbero agevolare la predisposizione di mirati programmi di intervento. La spesa sostenuta ammonta a 177 milioni.

(28) Ad esempio: per uno studio sul patrocinio dei non abbienti nel processo penale e' stata sostenuta una spesa pari a 80 milioni. E' stato incaricato dello studio il Centro di difesa sociale.

larsi carente. Manca uno specifico stanziamento per l'amministrazione giudiziaria, mentre anche per gli istituti di prevenzione e pena la spesa si colloca a livelli modesti, specie se rapportati ai qualificanti e delicati compiti istituzionali che interessano gran parte dei dipendenti, inclusi quelli che operano nell'ambito dei servizi sociali per l'assistenza e l'educazione dei detenuti adulti e minori.

B) Personale

a) Magistrati. Al 31 dicembre 1984 il ruolo organico dei magistrati contava 6.685 presenze (223 magistrati risultavano in servizio presso il ministero o addetti a incarichi non istituzionali) ed era pertanto coperto al 90,9% (al 31 dicembre dell'anno precedente i magistrati in servizio erano 6.664).

Il persistente divario tra dotazione (7.352 unita') e consistenza organica, diminuito di poco nel 1984 (29), potrebbe attenuarsi per effetto della legge 4 febbraio 1985, n.11, che, nel modificare in parte la disciplina dei concorsi per la nomina a uditore giudiziario, ha inteso sganciare dalle vacanze esistenti al momento del bando il numero dei

(29) Nel 1984 sono stati nominati 172 uditori giudiziari a seguito dell'espletamento di un concorso indetto nel 1981. Nell'anno sono stati banditi due concorsi, per rispettivi 280 e 200 posti. Le relative prove scritte si sono svolte per entrambi i concorsi.

posti da mettere a concorso (30), introducendo così un meccanismo che dovrebbe accelerare il tradizionale sistema del reclutamento; e' da vedere se i risultati di tale attività potranno non essere influenzati (e non solo nel primo impatto) dai limiti delle attuali procedure concorsuali, appesantite anche dal consistente numero dei candidati: fenomeno che non appare disgiunto dalle difficoltà di reperire sbocchi occupazionali qualificati. L'aumento dei posti da bandire, pertanto, qualora comportasse, per ciascun concorso, un ulteriore aumento dei candidati, potrebbe non determinare un consistente ridimensionamento dei tempi di selezione dei candidati (31).

Permane l'esigenza di una più sollecita assegnazione dei magistrati ai servizi di istituto al termine del periodo di collocamento fuori ruolo (32). Le attuali procedure comportano spesso la mancata utilizzazione dei magistrati stessi

(30) Dato che l'amministrazione, nel determinare il numero dei posti da mettere a concorso, può ora tenere conto, oltre che dei posti già disponibili, anche delle vacanze presunte nel ruolo entro l'anno in cui è indetto il concorso e nei tre anni successivi.

(31) In seno alla commissione di controllo sugli atti della regione Emilia-Romagna è emerso che la regione medesima, di concerto con le università degli studi, ha organizzato corsi per la preparazione al concorso per la nomina a uditore giudiziario.

(32) Che, ai sensi dell'art. 203 del r.d.l. 30 gennaio 1941, n. 12, viene disposto con effetto immediato in caso di aspettativa per motivi di famiglia o dopo due mesi di aspettativa per motivi di salute o per servizio militare.

(che fruiscono nel frattempo dell'ordinaria retribuzione) in attesa del provvedimento di richiamo in ruolo ; appare pertanto ancora utile una definizione legislativa dell'istituto, che consenta un'immediata assegnazione funzionale.

Appare avviato a soluzione il problema inerente al recupero di somme indebitamente percepite dai magistrati in buona fede; va al riguardo segnalato come le osservazioni della Corte nell'istruttoria del controllo risultino condivise dal Consiglio superiore della magistratura che non ha adottato nel 1984 provvedimenti di accoglimento delle istanze di irripetibilita' dei detti assegni dagli interessati (33).

b) Altri ruoli dell'amministrazione

b1) Carenze di rilievo nella consistenza numerica del personale, che si registrano nella quasi totalita' dei restanti ruoli dell'amministrazione, concorrono ad aggravare un noto stato di insufficienza operativa, che appare tra l'altro originato dalla sproporzione, accresciutasi nel 1984 in taluni ruoli, tra le esigenze da soddisfare e gli scarsi mezzi, anche strumentali, disponibili.

Un'organica politica del reclutamento del personale

(33) Al recupero degli assegni indebitamente riscossi, disposto dalle direzioni provinciali del tesoro, si opponevano deliberazioni di irripetibilita' degli assegni stessi adottate dal C.S.M. sul presupposto della riscossione in buona fede delle relative somme.

stenta a delinearasi, anche in quanto sconta i ritardi accumulatisi, e si avvia ora verso procedure eccezionali di assunzione previste dalla legge 26 aprile 1985, n.162; sono procedure suggerite da peculiari necessita' dell'amministrazione della giustizia, il cui effettivo rinnovamento non puo' realizzarsi senza adeguato supporto operativo. Detti singolari criteri di reclutamento (34), che potranno attenuare taluni problemi connessi all'indisponibilita' di personale, meritano comunque un'attenta riflessione nella fase applicativa, rispetto ai tempi e alle modalita' che saranno necessari per l'effettivo inserimento dei dipendenti cosi' assunti nel ciclo operativo della giustizia. La specificita' dei compiti propri dei cancellieri e dei segretari giudiziari fa ritenere indispensabili corsi di formazione il piu' possibile selettivi (35) specie per gli idonei in concorsi non banditi per le

(34) Atteso che il quattro quinti dei cancellieri e dei segretari giudiziari da assumere saranno selezionati mediante concorsi pubblici per titoli riservati agli idonei in concorsi per carriere direttive e di concetto (a indirizzo amministrativo) indetti entro il 1° gennaio 1981 e le cui graduatorie siano state approvate almeno 90 giorni prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

(35) La legge subordina le nomine in ruolo alla "frequenza" con esito positivo di "apposito corso di addestramento professionale..... istituito con decreto del Ministro di grazia e giustizia". La prevista durata minima dei corsi (due mesi) potrebbe pero' rivelarsi inadeguata ove non fosse supportata da ulteriori garanzie che assicurino un'acquisita preparazione di massima dei vincitori che dovranno assumere funzioni implicanti una professionalita' non coincidente con ordinari compiti di supporto amministrativo.

dette carriere.

La realta' di un reclutamento lento, da tempo presente in quasi tutti i settori dell'amministrazione, si scontra ora con necessita' rese impellenti dalle aggiornate competenze per materia e per valore in alcuni gradi della giurisdizione; le attuali piu' ampie esigenze funzionali richiedono quindi decisioni rapide, che potrebbero essere ricercate anche in misure che agevolino la mobilita' del personale (36).

b2) Si registra in quasi tutti i ruoli della organizzazione giudiziaria un calo delle presenze. A fronte di una dotazione organica (37) pari a 438 unita' nel ruolo dirigenziale (38), erano in servizio al 31 dicembre 1984 100 dirigenti (-12 rispetto al 1983) ed anche la consistenza del ruolo direttivo ad esaurimento segna una contrazione del 5,8% (dalle 924 unita' del 1983 alle 870 del 1984).

Il ruolo dei cancellieri e' coperto solo al 66% (2.306 dipendenti) ed ha subito una riduzione pari a 44 unita'

(36) Particolarmente accentuate risultano le vacanze negli organici del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie nelle sedi del nord-Italia.

(37) Si ricorda che la dotazione organica e' stata rivista nel 1982 con d.P.R. n.306 del 14 maggio.

(38) Per l'accesso alla dirigenza, in applicazione della l. 10 luglio 1984 n.301, per la copertura di 337 vacanze sono stati banditi concorsi per 161 posti (da attribuire con scrutinio per merito comparativo) per 97 e per 5 posti (concorso speciale per esami), per 32 e per 5 posti (corso - concorso), per 32 e 2 posti (concorso pubblico per titoli ed esami).

rispetto all'anno precedente nonostante le 167 assunzioni dell'anno a seguito di concorsi indetti sin dal 1981 (39).

Su una dotazione pari a 7.660 unita', si contano 5.741 segretari (- 104 dipendenti rispetto al 1983) e permane una percentuale particolarmente ridotta di posti coperti nella qualifica di segretario capo (20 unita' - come nel 1983 - sulle 621 della dotazione) e in quella di segretario principale (235 presenze - erano 242 nel 1983 - su 2.791). Si registrano anche riduzioni numeriche nella qualifica iniziale (5.486 segretari in servizio; - 97 rispetto al 1983).

Il ruolo dei dattilografi (non vi sono state assunzioni nell'anno) e' quello che registra il calo piu' consistente (- 930 dipendenti) specie al livello iniziale (40) della carriera (- 895 coadiutori-dattilografi). Il personale in servizio e' pari a 6.516 unita' sulle 8.550 della dotazione.

Continua ad essere pressoché vuoto, come si e' già detto (appena 16 dipendenti), il ruolo, istituito nel 1980 (41), dei coadiutori addetti al centro elettronico. Va

(39) I concorsi erano stati indetti per le esigenze delle Corti di appello di Cagliari (62 posti, 50 coperti, di Caltanissetta, di Catanzaro e di Potenza (100 posti nel complesso; 57 coperti, vi sono state 2 rinunce) e di Bologna, Brescia, Genova, l'Aquila, Milano, Torino, Trento, Trieste e Venezia (410 posti in tutto; solo 62 coperti).

(40) Anche i coadiutori dattilografi del 5^o livello sono diminuiti di 35 unita' (da 521 a 486 dipendenti).

(41) Con l. 8 agosto 1980, n. 426 (art.5) e' stato istituito, com'è noto, il ruolo dei coadiutori giudiziari addetti ai centri elettronici con un'organico di 300 posti. Il ruolo

sottolineato, a tale ultimo proposito, che il volto nuovo, in termini di efficienza e di adeguamento della macchina giudiziaria a esigenze non nuove e ormai indilazionabili, potrà essere dato proprio dal potenziamento di tali servizi. Ma le scelte effettuate, che pure rispondono soltanto a esigenze minimali in un apparato di tanto rilievo quale è quello della giustizia, non si realizzano sul piano concreto.

b3) Diversa si prospetta la situazione dei ruoli del personale presso gli istituti di prevenzione e pena nel rapporto con l'esercizio precedente. Per effetto di concorsi conclusi nell'anno inerenti al personale civile, vi sono state 71 assunzioni nei ruoli dirigenziali e direttivi - sono stati indetti concorsi per l'accesso ai ruoli dirigenziali -, 220 in quelli corrispondenti alle ex carriere di concetto, 48 in quelli delle ex carriere esecutive e 493 nei ruoli del personale operaio (42).

Dalla compensazione fra assunzioni e cessazioni dal

dei coadiutori-dattilografi era stato contestualmente ridotto di 100 posti.

(42) Per l'accesso alla dirigenza, ai sensi della l. 301/1984 sono stati indetti concorsi per la copertura di 37 vacanze (34 al 31 dicembre 1983 e 3 a fine 1984) nei ruoli amministrativi (21 posti), sanitario (4 posti), sociale (10 posti) e tecnico industriale (1 posto) e agrario (1 posto). Nell'ambito della carriera di concetto vi sono state 101 assunzioni nel ruolo di ragioneria e 105 nel ruolo degli assistenti sociali per adulti. Per l'ex carriera esecutiva le 33 assunzioni hanno riguardato il ruolo degli assistenti tecnici di radiologia. Nei ruoli del personale operaio sono stati assunti 275 dipendenti infermieri.

servizio e' derivata una consistenza, per le ricordate carriere, che al 31 dicembre 1984 era pari a rispettive 356 (42 dirigenti), 2.068, 948, e 2.519 unita' a fronte delle corrispondenti dotazioni che prevedono 412 (82 dirigenti), 2.856, 1.805 e 3.582 dipendenti. Permangono quindi, nonostante i progressi registrati nel reclutamento, sensibili scarti fra dotazioni e presenze specie nei ruoli dirigenziali (-49%), direttivi (-30%) ed ex esecutivi (-46%).

Le carenze numeriche, piu' accentuate nei livelli intermedi dei singoli ruoli, denotano difficolta' oggettive di copertura, come appare dimostrato sia dai ben 58 casi di rinuncia alla nomina (43), sia dall'esito negativo di alcuni concorsi, conclusisi con la dichiarazione di inidoneita' di tutti i partecipanti (44).

Per 291 posti sono in via di espletamento i relativi concorsi (45).

(43) Le rinunce hanno, tra gli altri, riguardato i ruoli: amministrativo-direttivo (10 unita'), di ragioneria (14 unita'), degli assistenti tecnici di radiologia (11 unita'), degli elettricisti (3 unita') e delle vigilatrici penitenziarie (6 unita').

(44) Cio' e' accaduto nei concorsi indetti per: 3 posti di dirigente superiore del servizio sociale (10 partecipanti), 1 posto di ispettore tecnico agrario (1 partecipante) e 4 posti di educatore principale (6 candidati).

(45) Indetti per l'assunzione di 25 vice-direttori amministrativi (306 candidati), di 77 educatori per adulti (5.030 partecipanti), di 90 assistenti sociali per minori (2011 candidati - il concorso e' stato indetto con d.m. 20 dicembre 1982 -).

Per quanto attiene al personale militare va ricordata la difficile situazione nella quale opera il Corpo degli agenti di custodia. Il ruolo degli ufficiali segna lacune di rilievo (40 presenze su 51 posti in organico) colmate col distacco presso il Corpo di 13 ufficiali dal Ministero della difesa (46). I sottufficiali (2.084 elementi) sono diminuiti nel complesso di 78 unita' mentre la consistenza degli appuntati e delle guardie (13.010 presenze), pur notevolmente aumentata (+ 10,7% rispetto al 1983; 11.600 unita') rimane inferiore del 31% alla dotazione organica (18.844 posti).

4 - Beni e servizi strumentali

4a) La provvista di beni e servizi utilizzati per le finalita' istituzionali dell'amministrazione ha, come si e' visto, comportato oneri pari a 523 miliardi, incrementatisi del 24,6% rispetto al 1983 (419,7 miliardi). Tale importo ha assorbito il 21% della spesa complessiva dell'amministrazione: detta percentuale e' di poco superiore rispetto a quella registratasi nel precedente esercizio (20%). Su tali impegni i pagamenti sono ammontati a 388,3 miliardi pari al 20% delle erogazioni complessive di competenza (19,3% nel 1983; 330,4 miliardi).

Sono stati effettuati pagamenti sui residui per 94,1 miliardi (94,8 nel 1983), sicche' le relative autorizzazioni

(46) Ai sensi del D.C.P.S. 3 maggio 1947, n.381.

finali di cassa 586,7 miliardi) sono state utilizzate all'82,1%, ossia in una misura inferiore a quella dell'esercizio precedente (89%). L'importo globale dei residui inerenti alla categoria e' stato pari, a fine esercizio a 174,7 miliardi, con uno scostamento accrescitivo del 28,1% rispetto al 1983.

Circa le caratteristiche dell'attivita' contrattuale per la parte relativa alla scelta del contraente, e' emersa la ricorrente propensione del ministero verso l'appalto-concorso probabilmente per un'incompleta conoscenza del mercato, che rende difficile il ricorso alla licitazione privata. Alla base di tale scelta sembra esservi la mancanza di capitolati tecnici; e' questa una carenza alla quale sarebbe utile porre rimedio allo scopo di evitare che il ricorso a tale sistema sia effettuato in tutti i casi nei quali l'amministrazione non sia in grado di predeterminare le caratteristiche tecniche dei beni da acquisire.

4b) Per le esigenze degli uffici giudiziari, la spesa di competenza e' stata pari a 123,7 miliardi ed e' quindi aumentata di ben il 66% rispetto all'esercizio precedente (74,5 miliardi). A fronte di autorizzazioni di cassa pari a 135,3 miliardi (82,8 nel 1983) i pagamenti globali sono assommati a 100,8 miliardi (+ 25%; 80,6 nel 1983), dei quali 40,5 sul

conto dei residui (29,5 nel 1983). La consistenza complessiva dei residui si e' pero' elevata a 70,7 miliardi (33,2 nel 1983) ed ha quindi registrato il considerevole incremento del 114%. Si sono peraltro registrate minori economie (5,5 miliardi; 10 nel 1983). La gestione ha quindi denotato una piu' accentuata capacita' di spesa, rivelatasi nel maggior grado di utilizzazione degli stanziamenti e nella riduzione delle economie, ma e' lievitata sensibilmente la massa dei residui.

Per il Servizio elettronico dell'amministrazione centrale e degli uffici giudiziari (47) gli oneri sono stati pari a 30,6 miliardi. Si ricorda che lo stanziamento finale (32,5 miliardi) del relativo capitolo (1.598) e' risultato dall'incremento, disposto in sede di assestamento del bilancio, della previsione iniziale (20 miliardi), aumentata del 62,5 per cento. I pagamenti sono pero' ammontati a 13,3 miliardi; (5,7 sui residui) pari ad appena il 29,7 della massa spendibile (44,7 miliardi). Il crescente interesse mostrato negli ultimi anni dall'amministrazione per le proce-

(47) Per cio' che attiene alla meccanizzazione del casellario penale e' stato stipulato nel 1984 un contratto, finalizzato al completamento della meccanizzazione del servizio su tutto il territorio nazionale per un importo di 12,5 miliardi. In particolare risultano acquistate sei apparecchiature Honeywell DPS8 per sostituire, nei sei centri regionali, le precedenti attrezzature (Honeywell) non piu' sufficienti quanto a capacita' di memoria.

dure automatizzate trova conferma nell'entità della spesa, che nel triennio 1982-84 ha raggiunto i 55 miliardi (10 nel 1982 e 14,5 nel 1983), peraltro ridimensionata, in termini di reali acquisizioni, dalla lentezza dei pagamenti (che possono denotare difficoltà nelle forniture di elevata tecnologia), i quali nel triennio hanno globalmente di poco superato, inclusi i residui esistenti nel 1982 (5,1 miliardi) i 33 miliardi.

Su diverso capitolo (1587) è gravato l'onere per altre attrezzature elettroniche di uso corrente individuale (48). Va qui notato che si registrano impegni che ammontano a 34,8 miliardi, pari all'intero stanziamento, ma pagamenti totali per 12,4 miliardi (7,4 sui residui), volti ad acquisire le più varie attrezzature di ufficio, inclusi i fotoriproduttori (5,7 miliardi) e gli studi per funzionari e magistrati (7,5 miliardi), nonché le misure di sicurezza (49) negli uffici giudiziari (18 miliardi).

Nel 1984 è stato altresì disposto l'ammodernamento del parco autoveicoli degli uffici giudiziari. Sul relativo

(48) Risultano installati 40 personal computers Olivetti (1,1 miliardi) dotati di un particolare software ad uso dei magistrati impegnati in indagini che richiedono la ricerca automatica di più dati processuali. Sono stati altresì acquistati 100 sistemi di video-scrittura, che consentono la memorizzazione degli atti trascritti.

(49) Le misure di sicurezza, installate nel 1984 in 17 uffici (dati dell'amministrazione) sono state acquisite anche con i mezzi finanziari disponibili sul capitolo 7003.

capitolo (7005) iscritto sin dal 1983 nel titolo secondo del bilancio, sono stati assunti impegni complessivi pari all'intera dotazione, incrementatasi da 30 a 50 miliardi in corso d'esercizio, ma tradottasi quasi integralmente (i pagamenti e gli impegni propri sono assommati a soli 10 milioni) in residui di stanziamento. Nel corso dell'anno peraltro, il parco autoveicoli degli uffici giudiziari risulta integrato da 210 auto protette, per una spesa di 21,6 miliardi (50).

4c) Gli impegni (390 miliardi) assunti nel 1984 per beni e servizi da destinare alle necessita' degli istituti di prevenzione e pena segnano un aumento del 15,8% (336,8 miliardi nel 1983). I pagamenti globali hanno raggiunto i 372,3 miliardi (50,2 sui residui) con un incremento del 9,5% (340 miliardi nel 1983; 60,3 sui residui). La consistenza dei resti, che al 1° gennaio 1984 era sui 97,2 miliardi, e' rimasta pressoché immutata (98,6 miliardi) a fine esercizio. Le economie (24,6 miliardi) hanno registrato un notevole regresso: nell'anno precedente il relativo importo (48,5 miliardi) era stato pari a ben il 12,8% degli stanziamenti di competenza nell'aggregato economico gestito dalla direzione

(50) Il parco autoveicoli (dati dell'amministrazione) e' costituito di 1725 unita'. Nell'anno si e' proceduto alla ricognizione funzionale delle vetture normali (498 mezzi) e alla dichiarazione di fuori uso di 130 auto.

generale (385 miliardi). Tale regresso, oltre a denotare un migliore adeguamento degli stanziamenti alle effettive necessita', testimonia anche sul potenziamento della capacita' di spesa nel comparto ministeriale.

Poco meno del 50% degli oneri sostenuti sono concentrati nei capitoli 2085 (63,7 miliardi impegnati a fronte di una dotazione di bilancio pari a 71,4 miliardi), delle cui operazioni di gestione si trattera' nel contesto di taluni interventi effettuati nel campo dell'edilizia penitenziaria (51), e 2088 (52), sul quale gli impegni registrati sono ammontati a 189 miliardi, pari al 99,4% dello stanziamento definitivo (190 miliardi; 168,5 nel 1983). Per quest'ultimo capitolo, su una massa spendibile pari a 216,2 miliardi (198,2 nel 1983), i pagamenti sono risultati pari a 182,6 miliardi (162,7 nel 1983). Anche nel 1984 le economie (1 miliardo; 992 milioni nel 1983) non hanno assunto un peso significativo.

Cospicui sono stati anche gli oneri inerenti al capitolo 2089 ("spese per mobili, arredi ed effetti di casermeaggio,...." nonche' "spese per l'esercizio degli apparati di informatica del corpo degli agenti di custodia") pari a 35,2 miliardi (33,8 nel 1983), di poco aumentati

(51) Si veda il paragrafo n.5/a di questo capitolo.

(52) Il cui oggetto attiene ai "servizi o provviste di ogni genere inerenti al mantenimento ed al trasporto dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e pena.....".

rispetto al precedente esercizio, mentre sono diminuiti i pagamenti globali (33,7 miliardi; 34,5 nel 1983). Quasi stabili anche gli impegni (2,8 miliardi; 2,7 nel 1983), inerenti al capitolo 2094, connessi all'impianto e al funzionamento del centro elettronico (53); anche nel 1984 si sono formate economie rilevanti (4,1 miliardi; 2,3 nel 1983). Quanto agli interventi disposti per l'automazione va detto che nel 1984 e' stata istituita, presso la direzione generale (54) una commissione per l'attuazione del progetto di informatica distribuita. Attesa la rilevanza dell'iniziativa, sembra che i risultati operativi di detta commissione potrebbero essere potenziati dalla consulenza tecnica del Provveditorato generale dello Stato.

Con riferimento specifico ai due ultimi capitoli (2089 e 2094), ma anche con riguardo ad altre spese sostenute nell'ambito della categoria IV per il Corpo degli agenti di custodia, si ricorda che il Corpo medesimo ha fruito nel 1984 di circa 9,4 miliardi tratti dallo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno in attuazione della legge n.90 del 1982. Si tratta di oneri sostenuti nell'ambito di misure intese a realizzare il potenziamento tecnologico e

(53) Sul capitolo insistono, tra gli altri, oneri per le utenze telefoniche e quelli connessi alla teletrasmissione dati.

(54) Con d.m. 23 febbraio 1984.

l'integrazione funzionale delle forze di polizia mediante una programmazione globale che ha consentito specifici apporti al Corpo degli agenti di custodia nel campo dell'informatica, delle infrastrutture, della motorizzazione e dell'equipaggiamento. Tali interventi si sono realizzati per il Corpo a partire dal 1979 ed hanno nel complesso comportato acquisizioni per 40 miliardi, distribuiti in un quinquennio (55).

In ordine agli oneri connessi al servizio delle industrie nonché al servizio delle bonifiche agrarie negli istituti di prevenzione e pena si rinvia a quanto è in seguito detto.

Va infine ricordato che il livello non elevato della spesa sostenuta per la formazione del personale civile e militare in servizio presso gli istituti di prevenzione e pena è stato confermato anche nel 1984 con oneri globali per 261 milioni (255,3 nel 1983), distribuiti in due capitoli (2086 e 2101), i cui stanziamenti, pari a rispettivi 170 e 150 milioni, sono in parte andati in economia.

5 - Settori di attività'

A) Edilizia istituzionale

A1) L'adeguamento delle strutture materiali, nei comparti penitenziario e giudiziario, alle esigenze di una più moderna amministrazione della giustizia si avvale, come è noto,

(55) Si veda l'appendice del capitolo XIII.

da alcuni anni - nella logica propria delle misure eccezionali - di speciali strumenti normativi, ritenuti necessari per risultati rapidi e idonei ad evitare l'aggravarsi di situazioni oggettivamente difficili.

L'attualità di questa logica appare dimostrata dal fatto che per le procedure eccezionali (56) introdotte nel 1977 (al fine di ricondurre il problema delle strutture penitenziarie entro dimensioni fisiologiche per un Paese progredito), con operatività limitata al 31 dicembre 1982, si è resa necessaria una prima proroga al 30 luglio 1984 (con la legge n.14 del 1983) ed una seconda fino al 31 dicembre 1986, disposta con la legge 2 marzo 1985, n.55, che non ha peraltro coperto il periodo compreso tra la precedente

(56) La l. 21 dicembre 1977, n.967 ha riconosciuto al Ministro di grazia e giustizia la facoltà di "dichiarare l'indifferibile necessità di provvedere a lavori di manutenzione straordinaria, di adattamento e ristrutturazione di edilizia penitenziaria nell'ambito degli istituti esistenti". La legge ha previsto, tra l'altro, la facoltà "dell'amministrazione penitenziaria" di eseguire i detti lavori in economia diretta fino a 50 milioni nonché a trattativa privata e con licitazione privata per importi non superiori rispettivamente a 300 e a 500 milioni. Sino ai 500 milioni non è richiesto il parere del Consiglio di Stato o di altri organi consultivi.

Per ciò che riguarda il controllo, la legge ha disposto che i decreti relativi a tali opere acquistano efficacia se non restituiti con rilievo istruttorio entro trenta giorni dalla data in cui siano pervenuti alla Corte dei conti rimanendo poi soggetti al controllo successivo.

scadenza e l'entrata in vigore della legge (57).

Una legislazione di emergenza governa da alcuni anni anche l'edilizia giudiziaria. Sulla base di una competenza eccezionale promiscua (per l'edilizia penitenziaria e per quella giudiziaria: si tratta di attribuzioni attivate nel 1980 e confermate nel 1981 e nel 1982 con le leggi finanziarie dei detti esercizi nonché con la legge n.526 del 1982) il Ministero di grazia e giustizia è stato autorizzato a muoversi nell'ambito di una disciplina ampiamente derogatoria (58), ma recante stimoli per un'ordinata programmazione degli

(57) La legge, pubblicata nella G.U. n.58 dell'8 marzo 1985, prevede una normale "vacatio". Il relativo disegno di legge (atto Senato n.807) era stato presentato dal Ministro il 20 giugno 1984. È stato definitivamente approvato dalla Camera dei deputati il 20 febbraio 1985.

(58) In relazione agli stanziamenti autorizzati dalla l.146/1980 (150 miliardi) il ministero di grazia e giustizia è stato autorizzato a stipulare....,anche in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato, contratti....fino all'importo di un miliardo.

Disposizioni di contenuto simile a quello suddetto sono state emanate per la gestione dei 380 miliardi stanziati con l'articolo 18 della l.119/1981.

Con la l. 526/1982 (art.21) sono state in via di massima confermate, in relazione all'utilizzo dei 350 miliardi stanziati con la stessa legge, le modalità appena indicate. È stata inoltre ammessa la deroga, per la stipula e trattativa privata dei contratti relativi a immobili e ad altre strutture, alle leggi 30 marzo 1981, n.113 e 26 dicembre 1981, n.784.

Tali deroghe sono state dalla l. 130/1983 (legge finanziaria per l'esercizio 1983) estese all'acquisto di beni mobili, di attrezzature e servizi. Circa i contratti di forniture e lavori da stipularsi dal ministero in materia di misure di sicurezza è stata prevista l'applicabilità dell'articolo 337, secondo comma, della l.20 marzo 1985, n.2248, allegato F (la norma attiene, com'è noto, alla possibilità, in caso di urgenza, di anticipare l'esecuzione

interventi.

Il fatto che si sia continuato nel 1984 ad utilizzare le somme messe a disposizione dalle suddette leggi appare compatibile con i prevedibili limiti di una capacita' di spesa rallentata dal primo impatto con funzioni nuove, impatto reso piu' difficoltoso dall'indisponibilita' di uffici tecnici ministeriali, sicche' l'amministrazione ha dovuto spesso far capo ai provveditorati regionali alle opere pubbliche, i quali, in base a deleghe (59), hanno operato per conto del ministero.

L'iscrizione in bilancio di nuovi stanziamenti, poi, sia nel 1983, sia nel 1984, dimostra come tali esigenze abbiano ancora una sostanziale vitalita' dimostrata anche dall'entita' (60) degli stanziamenti stessi. Il permanere delle situazioni eccezionali evidenziatesi negli anni settanta ha suggerito

dei contratti rispetto al momento dell'approvazione) e l'applicabilita', ai relativi decreti di approvazione, dell'articolo 24 della l. 3 gennaio 1978, n.1 (che disciplina il controllo della Corte dei conti sulla base degli stessi principi previsti dalla l. 1.967/1977.

(59) Conferite ai sensi dell'articolo 52 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440.

(60) Pari a 188,2 miliardi per l'esercizio 1983, ripartiti fra i capitoli 2085 (71,2 miliardi), 7001 (35 miliardi), 7003 (50 miliardi) e 7004 (32 miliardi).

Gli stanziamenti finali sugli stessi capitoli nel 1984 sono assommati a 168,9 miliardi, distribuiti fra i capitoli 2085 (71,4 miliardi) 7001 (65 miliardi), 7003 (32,5 miliardi) e 7004 (privato in corso di esercizio di dotazioni di competenza; vi sono iscritti 32 miliardi sul conto dei residui).

residui).

rito il mantenimento in bilancio di alcuni capitoli ad hoc (7001, 7003 e 7004) istituiti nei precedenti anni. La legge finanziaria per il 1985 (articolo 11, terzo comma) e' intervenuta a chiarificazione degli interventi effettuati nel biennio precedente e a formale legittimazione di quelli da disporre sui futuri stanziamenti.

Peraltro, il persistere dell'iscrizione in bilancio di nuovi stanziamenti sui detti capitoli se appare inscrivibile nella logica dell'emergenza, potrebbe tuttavia non rappresentare un fatto sintomatico dello spostamento definitivo verso il ministero di grazia e giustizia di quelle attribuzioni che appaiono ancora rientrare, sulla base della disciplina ordinaria, nei compiti istituzionali di altre amministrazioni(61), bensì un mezzo per realizzare una sorta di ultrattività della specifica legislazione alla quale si e' accennato. Se questa puo' essere una spiegazione dei fatti di bilancio e della menzionata disposizione della legge finanziaria per il 1985 (si prescinde da considerazioni sulla frammentarietà della tecnica legislativa adottata) va detto che anche ultrattiva potrebbe configurarsi ogni parte della disciplina straordinaria mantenuta in vigore e quindi anche

(61) E in particolare dell'amministrazione delle finanze per gli acquisti di immobili e di quella dei lavori pubblici per l'edilizia penitenziaria.

quella (62) che ha previsto il controllo politico del Parlamento e sollecitato un'organica programmazione degli interventi. Non risulta (63) in proposito che l'amministrazione abbia prodotto relazioni per gli atti di gestione relativi agli esercizi 1983 e 1984 ne' che un'adeguata programmazione abbia preceduto le operazioni gestorie compiute negli esercizi medesimi.

A2) A fronte degli stanziamenti definitivi iscritti a partire dal 1980 nei piu' significativi capitoli di spesa (64)

(62) Si ricorda che l'articolo 18, ultimo comma, della l.119/1981 e l'articolo 21 della l.526/1982 hanno stabilito che "il Ministro di grazia e giustizia e' tenuto a presentare una relazione dettagliata sullo stato di attuazione.....".

(63) Un'espressa richiesta della Corte circa la predisposizione di atti di programmazione della spesa nel 1983 e nel 1984 non ha finora avuto riscontro.

(64) E cioe' nei capitoli 7001 (istituito nel 1981: spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate...., di immobili...., destinati all'amministrazione centrale, nonche' agli uffici giudiziari e all'amministrazione penitenziaria), 7003 (istituito nel 1983: acquisto... di strutture, impianti... per l'amministrazione giudiziaria centrale e periferica), 7004 (istituito nel 1983 : acquisto.....di strutture, impianti ed interventi connessi, per l'amministrazione penitenziaria centrale e periferica), 7011 (istituito nel 1980: acquisizione di beni.... per l'amministrazione della giustizia, con particolare riferimento all'attuazione della riforma della procedura penale) e 7012 (istituito nel 1981: acquisizione dei beni mobili.... per l'amministrazione penitenziaria e giudiziaria centrale e periferica, anche in riferimento all'attuazione della riforma della procedura penale).

Non sono inclusi gli stanziamenti iscritti nel capitolo 7005 (acquisto di mezzi di trasporto....) che attiene a spese di natura diversa da quella inerente all'edilizia penitenzia-

allocati nel titolo secondo del bilancio ministeriale, pari nel totale a 729,5 miliardi, dei quali 632 (65) relativi al quadriennio 1980-83 e 97,5 al 1984, la spesa, in termini di pagamenti globali, e' assommata a 370,8 miliardi: 262,4 (66) nel periodo 1980-83 e 108,4 nell'ultimo esercizio. Le economie sono state pari a 2,5 miliardi, dei quali 2,3 riferibili al solo capitolo 7011 nel 1980. Un primo dato sulla relativa lentezza delle realizzazioni puo' quindi trarsi dal fatto che le somme erogate nel quadriennio sono state pari ad appena il 50,8% delle disponibilita' di bilancio.

Per cio' che attiene alla gestione inerente al 1984 la spesa (in termini di competenza) e' stata di 8,2 miliardi, i -----
ria e giudiziaria.

Non sono neppure inclusi gli stanziamenti sul capitolo 7051 che riguarda l'erogazione di contributi integrativi del ministero ai comuni, per opere di costruzione e riadattamento degli uffici giudiziari, disposti a partire dal 1957-58 sulla base di un piano finanziario, aggiornato con legge n.271 del 1973, che scadra' nel 1995. L'importo trasferito a carico del capitolo e' assommato nel 1984 a 7 miliardi. L'andamento decrescente del contributo rendera' lo stesso ancora meno significativo nei prossimi anni (la somma da erogare nel 1995 risulta fissata in un miliardo).

(65) 143 miliardi iscritti nel capitolo 7001 (68 nel 1981, 40 nel 1982 e 35 nel 1983), 32 miliardi nel capitolo 7004 (nel 1983), 140 miliardi nel capitolo 7011 (nel 1980) e 267 miliardi nel capitolo 7012 (122 nel 1981 e 145 nel 1982).

(66) 28,2 miliardi sul capitolo 7001 (12,9 nel 1982 e 15,3 nel 1983: nessun pagamento risulta effettuato nel 1981), 524 milioni sul capitolo 7003 (nel 1983), 128,9 miliardi sul capitolo 7011 (16,8 nel 1980; 57,3 nel 1981; 48,9 nel 1982 e 5,9 nel 1983) e 104,8 miliardi sul capitolo 7012 (15,4 nel 1981; 55,6 nel 1982; 33,8 nel 1983). Non e' stata disposta alcuna erogazione nel 1983 (1^ anno di operativita' dell'unita' di bilancio) sul capitolo 7004.

pagamenti sono assommati a 108,4 miliardi (106,9 sui residui) e le economie (sulla gestione di competenza e sui residui di stanziamento) sono state pari a 202,5 milioni.

I residui globali di stanziamento a fine esercizio ammontavano a 181,7 miliardi.

Lo stanziamento del capitolo 7001 (65 miliardi), in particolare, e' stato impegnato soltanto per lo 0,08% (46,2 milioni) e l'ammontare (67) dei pagamenti (15,9 miliardi; solo sui residui) non ha superato l'8,9% della massa spendibile (179,7 miliardi; 114,7 inerenti ai residui). Risultano peraltro effettuati impegni per 68,2 miliardi sui residui di stanziamento che, per la parte relativa agli esercizi pregressi, si sono ridotti a 25,3 miliardi; l'ammontare complessivo di tali residui, su un totale di 163,8 miliardi, ammonta pertanto a 90,3 miliardi. L'importo della spesa delegata, quale risulta dai provvedimenti di delega esaminati dalla Corte, e' assommato a 21,7 miliardi (68).

(67) Dei quali 11,4 per competenza e residui, risultano spesi secondo quanto emerge da atti dell'amministrazione) dalla direzione generale per gli affari civili.

(68) Due deleghe al provveditorato OO.PP. per il Lazio per importi pari a 200 milioni (destinati al collegamento tra il complesso giudiziario e il comprensorio di Rebibbia) e a 12,5 miliardi (per la realizzazione di un edificio industrializzato nell'area del cortile della caserma Nazario Sauro di Roma). Anche due sono state le deleghe conferite al provveditorato OO.PP. per la Campania: per ammontare di 2,6 miliardi circa (realizzazione di un edificio prefabbricato in S. Maria Capua Vetere sull'area demaniale in localita' Cappuccini) e di 2,95 miliardi (per un edificio prefabbricato da

Per il capitolo 7003, a fronte di uno stanziamento definitivo pari a 32 miliardi (la dotazione e' stata ridotta di 12,5 miliardi in sede di assestamento del bilancio) vi sono stati impegni sulla competenza per 8,2 miliardi e impegni sui residui di stanziamento per 16,5 miliardi. I pagamenti sono stati pari a 10,1 miliardi (8,6 sui residui) ed hanno rappresentato il 12,3% della massa spendibile (81,9 miliardi). I residui di stanziamento (49,4 miliardi) esistenti al 1° gennaio 1984 sono pertanto scesi a 33,3 miliardi, ma i 24,2 miliardi provenienti dalla competenza dell'esercizio hanno comportato una consistenza definitiva di tali residui (57,5 miliardi) pari all'80% di quella globale dei resti a fine 1984 (71,8 miliardi).

Quanto al capitolo 7004 lo stanziamento iniziale (920 miliardi) e' stato azzerato nel corso dell'anno. I residui di stanziamento (32 miliardi) dell'esercizio precedente, sui quali non e' stato disposto nel 1984 alcun atto di gestione, sono pertanto rimasti immutati nella detta consistenza.

Sui capitoli 7011 e 7012, iscritti in bilancio per la gestione dei residui, i pagamenti sono stati pari a -----

destinare ad aula giudiziaria in prossimita' del carcere di Poggioreale). Una delega per 3,5 miliardi e' stata data al provveditorato OO.PP. per il Veneto ad integrazione dei 9 miliardi gia' impegnati nel precedente esercizio per un prefabbricato in Mestre destinato a esigenze giudiziarie.

Risultano altresì effettuati impegni, sui residui di stanziamento, dell'importo di 40 miliardi da utilizzare (la delega e' stata conferita al provveditorato di Roma) per una scuola di formazione del personale civile e militare.

rispettivi 3,7 e 78,7 miliardi (69). La consistenza iniziale dei residui, pari a rispettivi 8,1 e 161,9 miliardi e' scesa a fine esercizio a 4,3 e a 83,1 miliardi.

Gli impegni sul capitolo 7011, in particolare, hanno nel 1984 interessato l'intera disponibilita' e quelli sul capitolo 7012 pari a 81.1 miliardi, hanno portato la consistenza dei residui propri a superare il 97,6% dei resti. Sono pertanto ancora da impegnare stanziamenti progressi per poco piu' di 2 miliardi.

A3) Un'incidenza rilevante sulla spesa globale per l'edilizia penitenziaria ha il capitolo 2085 ("manutenzione, riparazione, adattamento, ristrutturazione ed ampliamento degli immobili.....Acquisto prefabbricati.....Spese per studi, progetti e rilevazioni; direzione e assistenza tecnica") allocato nel titolo primo dello stato di previsione della spesa. Tale incidenza, con riferimento agli esatti risultati acquisitivi conseguenti agli atti di gestione, e' desumibile invero con qualche difficolta', atteso che l'intitolazione del capitolo e la sua allocazione nel bilancio consentono di effettuare anche spese non sempre riconducibili ad opere di edilizia penitenziaria. Peraltro nel capitolo e' confluita parte cospicua dei mezzi dei quali si e' avanti detto, stan-

(69) Risultano disposti dalla direzione generale degli affari civili nella misura di 2,9 e 20 miliardi rispettivamente per i capitoli 7011 e 7012.

ziati con le leggi finanziarie del 1980 e del 1981 nonché con la legge 526 del 1982 e pertanto i relativi risultati assumono rilievo ai fini della completezza dell'indagine ricognitiva qui effettuata (70). I relativi atti di gestione nel quadriennio 1980+83, su stanziamenti totali pari a 273,8 miliardi (71), hanno segnato impegni pari a 250 miliardi (72), pagamenti per 237,2 miliardi (73) ed economie per 23,6 miliardi, assommate a ben 21,8 miliardi nel solo esercizio 1983.

Nel 1984 la spesa (74) e' stata pari a 63,7 miliardi e i

(70) Si veda quanto e' detto in ordine alle vicende inerenti all'impinguamento di tale capitolo nella relazione del 1982; vol.2/1.

(71) 50,2 miliardi nel 1980, 70,5 nel 1981; 81,8 nel 1982 e 71,2 nel 1983.

(72) Dei quali 49,7 nel 1980; 69,8 nel 1981; 81,3 nel 1982 e 49,4 nel 1983.

(73) 47,3 miliardi nel 1980 (33,1 sulla competenza); 57,7 nel 1981 (42,6 sulla competenza); 76,9 nel 1982 (34,7 sulla competenza) e 55,2 nel 1983 (34,7 sulla competenza).

(74) Tra gli interventi effettuati a carico del capitolo, quali risultano degli atti esaminati dalla Corte, per un'importo globale di circa 24 miliardi, si ricordano quelli inerenti: a) alla realizzazione di opere di sicurezza mediante la creazione di servizi di sorveglianza ed il rafforzamento dei mezzi di difesa; b) alla installazione (e ristrutturazione di impianti termici e sanitari); c) alla predisposizione di locali comunitari secondo le indicazioni della riforma penitenziaria.

In particolare risultano, tra l'altro, realizzate opere presso gli istituti di: Cagliari (738 milioni per la ristrutturazione dei locali del riformatorio e della sezione semiliberi), Pisa (441 milioni per la trasformazione della sezione cubicolare), Roma-Rebibbia (479 milioni per

sezione cubicolare), Roma-Rebibbia (479 milioni per pagamenti a 55 miliardi (15,8 sui residui). Le economie sono ammontate a 7,7 miliardi. Lo stanziamento di competenza (71,4 miliardi) e' stato quindi utilizzato all'89,2%.

A4) Quanto ad altri aspetti normativi e finanziari inerenti all'aggregato funzionale per la giustizia si ricorda che l'articolo 19 della legge 119 del 1981 ha stanziato 700 miliardi da destinare all'ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti agli enti locali per le esigenze degli uffici giudiziari precisando il prioritario impegno per le necessita' legate alla riforma del diritto penale. La spesa di altri 700 miliardi e' stata autorizzata con la legge sulla finanza locale per il 1983 (articolo 9, comma 3^o) per le stesse finalita' (75). Gli impegni per l'ammortamento dei mutui (90 miliardi nel 1984: la somma ha coinciso sia con gli stanziamenti, sia con i pagamenti)

l'ampliamento di sale colloqui), Fossombrone (547 milioni per la ristrutturazione della sezione di ponente), Trani (435 milioni per la recinzione del padiglione di massima sicurezza e 578 milioni per i cortili di passeggio), Ascoli-Piceno (604 milioni per il completamento dell'edificio per la semi-liberta' e la caserma degli agenti), Alessandria (223 milioni per l'adeguamento di celle di sicurezza).

(75) Nel 1984 il Ministro di grazia e giustizia, in relazione all'utilizzo dei detti fondi, ha impartito direttive per la soluzione prioritaria dei problemi edilizi relativi alle corti d'appello e ai tribunali. Le direttive avrebbero anche previsto la sospensione delle pratiche relative a costruzioni o acquisti di edifici da utilizzare per preture "congelate" dal Consiglio superiore della magistratura in quanto caratterizzate da un ridotto indice di lavoro.

assunti sul capitolo 5942 dello stato di previsione della spesa del ministero del tesoro (76), sono nel 1984 aumentati (77) rispetto al precedente esercizio (64,8 miliardi) ed al 1982 (26 miliardi) (78).

Circa gli oneri (79) attinenti all'edilizia penitenziaria che si evidenziano nel bilancio dei lavori pubblici (capitolo 8404) e con riferimento al quinquennio 1980-84, va notato che i complessivi (80) stanziamenti (1.432 miliardi) sono stati utilizzati, in termini di pagamenti (837,1 miliardi) disposti nell'indicato arco di tempo, al 58,4%. Le erogazioni sui residui, pari a 666,4 miliardi, hanno di circa quattro volte (+367%) superato quelle sulla competenza (142,6 miliardi). La gestione del conto dei residui ha registrato

(76) L'oggetto del capitolo 5942 e' il seguente: "somme da erogare per l'ammortamento dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti agli enti locali ai sensi dell'art. 19 della l.30 marzo 1981, n. 119 per l'esecuzione....."

(77) Lo stanziamento iniziale del capitolo (70 miliardi) e' stato elevato di 20 miliardi in corso di esercizio con la legge di assestamento del bilancio. Nella stessa misura sono state incrementate le disponibilita' di cassa.

(78) Si ricorda che l'iscrizione in bilancio del detto capitolo 5942, (con l'oggetto indicato nella nota n.76) e' stata disposta per la prima volta nel 1982.

(79) Per il complessivo importo di 1200 miliardi. Si veda la nota n.8 di questo capitolo circa lo stanziamento di 400 miliardi autorizzato nel 1977.

(80) 83,7 miliardi nel 1980; 283,9 nel 1981; 163,6 nel 1982; 451,7 nel 1983 e 451 nel 1984.

un crescente ritmo di smaltimento (81) che risulta confermato nel 1984 (223,4 miliardi ; + 26,8% rispetto al 1983), mentre quella dei fondi di competenza ha segnato una flessione (82) nell'esercizio sul quale si riferisce (28 miliardi; - 58,5% rispetto al 1983).

La gestione del capitolo ha luogo, com'è noto, mediante assegnazione di fondi ai provveditorati regionali alle opere pubbliche. Nel 1984 tali assegnazioni, su uno stanziamento pari a 451 miliardi, sono state attribuite in misura particolarmente cospicua agli uffici periferici con sede in Torino (62,9 miliardi), Milano (55,9 miliardi), Napoli (50,2 miliardi), Roma (43,9 miliardi), Venezia (43,5 miliardi), Bologna (35,6 miliardi), Palermo (34,3 miliardi) e l'Aquila (32,2 miliardi). Le relative erogazioni sulla competenza (per globali 28 miliardi) hanno prevalentemente riguardato le zone di Venezia (8 miliardi), l'Aquila (7,6 miliardi), Torino (5,5 miliardi) e Firenze (5 miliardi). I più rilevanti importi nei pagamenti sui residui sono stati autorizzati dagli uffici di Milano (45,2 miliardi sui 95 della consistenza iniziale), Napoli (28,1 su 77,8), Torino (25 su 49,9), Firenze (22,1 su 31,5) Venezia (19,7 su 20,7), l'Aquila (16,1 su 32), Bari (15

(81) I pagamenti sui residui sono assommati a 66,2 miliardi nel 1980; a 73,6 nel 1981; a 126,7 nel 1982; a 176,2 nel 1983 e a 223,4 nel 1984.

(82) I relativi pagamenti sono ammontati a 7,5 miliardi nel 1980, a 27,9 nel 1981, a 43,6 nel 1982, a 63,6 nel 1983, ma a 28 miliardi nel 1984.

su 19,6). Particolarmente contenuto si e' invece rivelato lo smaltimento dei resti nelle zone di Roma (5,6 miliardi pagati sui 48,3 della consistenza iniziale) e di Palermo (9,8 su 32).

A5) Dai riferiti fatti normativi e finanziari inerenti alla gestione dell'ultimo anno e, sia pure in sintesi, all'andamento della spesa del decorso quinquennio, puo' desumersi ancora distante, nonostante i progressi registrati negli ultimi tempi, un'adeguata soddisfazione delle esigenze della edilizia istituzionale.

La programmazione del ministero di grazia e giustizia che assume un ruolo centrale potrebbe in realta' essere migliorata si' da imprimere concretezza all'azione dello stesso dicastero, a quella dell'amministrazione dei lavori pubblici e dei comuni. Ma, se queste sono le aree di riferimento amministrativo alle quali far capo per l'attuazione dei programmi, nella realta' realizzativa una posizione essenziale conservano le strutture tecniche dei lavori pubblici. Peraltro, come sottolineato anche in altra parte della relazione (83) la mancanza di omogenei criteri operativi, un aggiornamento professionale rinviato e una struttura organizzativa dei lavori pubblici rallentata da molteplici e,

(83) Si veda in proposito quanto sull'argomento e' detto nel capitolo XIV.

quel che forse piu' conta, incerte attribuzioni, sono fra le cause degli inconvenienti riscontrati.

Per cio' che riguarda poi, sotto il profilo organizzativo, le stesse capacita' operative del Ministero di grazia e giustizia, andrebbero sciolti, dopo adeguato approfondimento conoscitivo, i nodi che fanno registrare un indice di utilizzo degli stanziamenti, in se' nemmeno commisurati alle necessita', ma manifestatisi esuberanti rispetto alle reali possibilita' di spesa. E' anche da considerare che su opere non realizzate con tempestivita' l'incidenza degli oneri per revisione prezzi non puo' che fisiologicamente incidere in misura assai rilevante, sicche' i costi lievitano, le soluzioni si allontanano con l'inutilizzazione di cospicui mezzi finanziari.

Circa la situazione finanziaria, inoltre, che potra' prospettarsi fra non molto per l'edilizia giudiziaria finanziata con mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti, va tenuto presente che a valere sui fondi (1.400 miliardi) accantonati dalle leggi 119 del 1981 e 131 del 1983 sono stati concessi 448 mutui per complessivi 716,6 miliardi. I 541 progetti approvati, pero', gia' comportano una spesa di 785 miliardi. Risulta poi in fase avanzata l'istruttoria per 78 progetti (la spesa prevista ammonta a circa 181 miliardi) e nella fase iniziale lo studio di altri 75 progetti (per una

spesa di circa 160 miliardi).

Altri interventi proposti al ministero da 52 comuni comporterebbero, ove avviati, una spesa stimata in 153 miliardi.

Pertanto, ove si valuti che le iniziative per l'edilizia giudiziaria finora varate risultano aver interessato, e nemmeno in una consistenza che esaurisce le reali necessita', poco piu' della meta' delle sedi giudiziarie e si consideri il prevedibile incremento dei costi per revisione prezzi (fino al 50%, secondo quanto fatto presente dalla stessa amministrazione) puo' concludersi come il concorso attivo dei fattori posti in evidenza (programmazione, adeguata professionalita' tecnica e celerita' decisionale) potra' migliorare (nei profili economico e funzionale) l'impiego delle attuali disponibilita'

B) Lavoro negli istituti di prevenzione e pena

B1) Circa 107 miliardi sono stati nel 1984 destinati a mercedi e salari (inclusi i relativi oneri accessori) per detenuti e internati.

A fronte della consistenza degli oneri di remunerazione dei lavori domestici (73,9 miliardi sul capitolo 2088 - spese di ogni genere per il mantenimento dei detenuti -) e di ufficio e casermaggio (10,2 miliardi sul capitolo 2089), che

hanno da soli rappresentato il 78,7% della spesa globale, sono stati utilizzati 6,9 miliardi per remunerare i lavori connessi alla manutenzione ordinaria dei fabbricati (sul capitolo 2085) e 7,7 e 8,2 miliardi per mercedi corrisposte rispettivamente nell'ambito delle industrie (capitolo 2091 - servizio delle industrie degli istituti di prevenzione e pena-) e delle aziende agricole (capitolo 2092 - servizio delle bonifiche agrarie e delle relative industrie -) negli istituti.

Tale e' il quadro finanziario inerente, nel 1984, all'impiego in attivita' di lavoro di circa 10.000 detenuti (7.500 nei lavori domestici e di ufficio), ai quali sono andati compensi effettivi per circa 71,6 miliardi (gli oneri residui - 35,4 miliardi - sono da ascrivere a contribuzioni assicurative); in detta sintesi si delineano significativi profili del grado di attuazione e dei correlati costi della riforma penitenziaria nella limitata parte che ha previsto iniziative per favorire "in ogni modo la destinazione al lavoro dei detenuti" sulla base di quanto emerge dall'articolo 20 della legge 26 luglio 1975, n.354.

B2) Indicativa delle scelte effettuate dall'amministrazione e' la gestione inerente ai predetti capitoli 2091 e 2092. Essi non sono caratterizzati da promiscuita' di oggetti di spesa e consentono una specifica analisi suscettibile di

essere estesa al decorso triennio. Analoghe indicazioni possono trarsi, come si vedrà, anche dall'andamento, negli ultimi anni, dei proventi della commercializzazione dei prodotti industriali e della vendita di manufatti e prodotti delle aziende agricole, affluiti rispettivamente ai capitoli 2401 e 2406 dello stato di previsione dell'entrata.

Quanto al profilo della spesa va notato che fra il 1982 e il 1984, a fronte di stanziamenti definitivi quasi stabili nel capitolo 2091 (16,2 miliardi nel 1982 e 17 in ciascuno dei due successivi esercizi) e alquanto lievitati nel capitolo 2092 (11 miliardi nel 1982 e 13 sia nel 1983, sia nel 1984), la capacità di spesa ha registrato un graduale miglioramento, anche se deve dirsi che solo nel 1984 il livello degli impegni si è attestato su valori più vicini a quelli dei dati previsionali definitivi. Le economie sul capitolo 2091, infatti, che erano assommate al 19,7% ed al 7,6% delle dotazioni di bilancio rispettivamente nel 1982 (3,2 miliardi) e nel 1983 (1,3 miliardi) sono ulteriormente diminuite nel 1984 (844 milioni, pari al 4,9% dello stanziamento). Le economie sul capitolo 2092, poi, pari al 13,6% (1,5 miliardi) e addirittura al 19,2% (2,5 miliardi) delle dotazioni di bilancio, rispettivamente del 1982 e del 1983, sono quasi del tutto scomparse nel 1984 (39 milioni circa).

Sui dati inerenti alle industrie hanno avuto, negli

ultimi anni un'incidenza decrescente gli oneri riferibili a mercedi. La popolazione carceraria applicata alle attività industriali, infatti, risulta (da elementi assunti presso l'amministrazione) aver registrato un calo sensibile (dalle 2.180 unità del 1982 alle 1.256 del 1983 e alle 1.199 del 1984) tale da non compensare, sul piano finanziario, la lievitazione delle reamunerazioni individuali registratesi nel frattempo. L'aumento della spesa può, quindi, denotare un processo in atto di miglioramento qualitativo delle attrezzature manifatturiere (84). Tale miglioramento potrebbe essere potenziato da un adeguato supporto di tecnici dell'amministrazione (si ricorda che il relativo ruolo tecnico direttivo - 2 unità in dotazione - è vuoto; risulta inoltre che le presenze dei "capi d'arte" (85) vanno assottigliandosi).

(84) Da notizie dell'amministrazione risultano tra l'altro funzionanti 28 sartorie, che coprono il fabbisogno di vestiario dei detenuti e producono capi da lavoro per agenti, infermieri e sanitari degli istituti.

La tessitoria di Procida risulta potenziata con telai automatici e attrezzature moderne. Risulta inoltre in corso il rinnovo dei macchinari tecnici per i laboratori di Favignana, Orvieto e Porto-Azzurro. Nel 1984 sono state prodotte 7000 paia di scarpe per detenuti mentre è apparsa esuberante la produzione di calze negli istituti di Porto-Azzurro, Trani, Venezia e Viterbo.

(85) Si tratta di personale operaio con specifica preparazione in determinati settori produttivi (a indirizzo artigianale o agricolo) che, per esigenze contingenti dell'amministrazione, risulta addetto di fatto a mansioni diverse da quelle più propriamente identificate con l'addestramento professionale dei detenuti.

Quanto all'entrata (86) nel capitolo 2401, già istituito nel 1975 (anno in cui gli accertamenti - 2,4 miliardi - sono stati superiori alle previsioni - 1,8 miliardi -, essa ha registrato incrementi fino al 1982 (7,9 miliardi) con oscillazioni fra l'8% (nel 1976; 2,6 miliardi) e il 29% (nel 1981; 6,6 miliardi). Tale entrata, nonostante la drastica riduzione degli addetti alle lavorazioni, non è di molto diminuita nel 1983 (-3,8%; 7,6 miliardi) ed ha registrato una rilevante crescita nel 1984 (10,2 miliardi; +34,2%).

I risultati finanziari delle vendite nell'ultimo anno, caratterizzato peraltro da una più contenuta generale lievitazione dei prezzi, sembrano anch'essi denotare un maggior interesse dell'amministrazione per il comparto, nel quale peraltro si accentua la difficoltà di disporre di posti di lavoro secondo gli obiettivi della riforma penitenziaria.

Diversamente, si prospetta in parte, la situazione che caratterizza le aziende agricole (87), ove gli addetti sono

(86) Si ricorda che il prezzo di vendita dei manufatti è determinato (art.605) del regolamento di amministrazione, economia e contabilità degli I.I.P.P. (r.d. 16 maggio 1920, n.1908) calcolando i costi dei materiali utilizzati, quelli della manodopera, nonché, tra le altre componenti, le spese generali di produzione e le quote di utili pari al 5% per i manufatti commissionati da altri istituti penitenziari e da amministrazioni dello Stato e al 10% per i committenti privati.

(87) La diminuzione complessiva, negli ultimi anni, dei terreni dei quali l'amministrazione dispone risulta essere stata pari a circa 14.000 ettari. A causa delle caratteristiche dei terreni (il lavoro agricolo si svolge

aumentati nel 1984 (992 unita') dopo il calo del 1983 (760 detenuti) rispetto all'anno precedente (834 unita'). Anche qui si avverte uno sforzo, avviato da non molti anni, per il miglioramento funzionale delle relative attivita'; i risultati di tali attivita', peraltro, se si eccettua il 1984, sembrano essersi rivelati inferiori alle aspettative. Cio' sembra anche emergere, dal raffronto fra previsioni (2,3 miliardi) e accertamenti (296 milioni) relativi al capitolo 2406 registrati nel 1979 (primo anno di istituzione del capitolo). La rilevante sovrastima delle previsioni (il fatto, in dimensioni piu' contenute, si e' ripetuto nel 1980 con previsioni di entrata per 2 miliardi e accertamenti per 469 milioni) potrebbe riferirsi a una mancata realizzazione di obiettivi prefissati anche per carenze (88) nel supporto personale interno all'amministrazione.

Negli anni successivi e sino al 1983 si e' registrato un incremento alquanto rallentato negli accertamenti (501 milioni nel 1981, 661 nel 1982 e 783 nel 1983) mentre solo nell'ultimo anno, con una lievitazione del dato finale del 56%, e' stato raggiunto un livello dell'entrata pari a 1,2 miliardi.

prevalentemente in Sardegna e nell'arcipelago toscano) il programma agrario e' stato prevalentemente indirizzato ad allevamenti zootecnici, utilizzati per il consumo locale. Risultano costruiti locali di ricovero per il bestiame.

(88) E' previsto il bando di concorsi per coprire le vacanze di personale tecnico presso gli istituti che ne sono privi.

Il miglioramento dell'entrata, quindi, al quale va aggiunto quello della spesa, anche in termini di pagamenti (11,7 miliardi pagati a fronte dei quasi 13 impegnati), che solo in parte (nella misura del 48,2%) e' stata destinata a mercedi (ammontate, come si e' visto a 8,2 miliardi) sembra dimostrare l'avvio al superamento di difficolta' (anche mediante adeguato aggiornamento professionale (89) dei detenuti), persistite fino al 1983 attraverso un processo di riqualificazione del settore, (90) potrebbero in prospettiva, essere utilizzate ulteriori unita' di lavoro.

(89) Risulta che l'amministrazione intende istituire, con la collaborazione delle regioni, corsi di addestramento professionale per le materie agrarie e zoo-tecniche per far acquisire ai detenuti nozioni teorico pratiche da utilizzare per l'inserimento nei circuiti produttivi della societa' libera.

(90) Per la progressiva estensione della superficie coltivabile risultano effettuate opere di preparazione e di consolidamento dei terreni nonche' di canalizzazione delle acque. Taluni istituti dispongono ora di attrezzature meccaniche. tali acquisizioni permettono di preparare i detenuti per lavori agricoli con tecniche attualizzate in vista dell'avvio al lavoro presso aziende civili.

PAGINA BIANCA