

Capitolo IX

MINISTERO DELLE FINANZE

1 - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali

La relazione previsionale e programmatica per il 1985 aveva preannunciato che la riforma dell'amministrazione finanziaria restava subordinata alle risultanze applicative del decreto legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito con modificazioni nella legge n. 17 del 17 febbraio 1985, avente natura sperimentale e temporanea.

La conoscenza del numero dei contribuenti favorevoli alla continuazione del regime della contabilità semplificata ovvero a quello della contabilità ordinaria era assunta come elemento decisivo in tema di organizzazione del ministero, da ristrutturare anche in base alla consistenza dei contribuenti sottoposti ai due differenti tipi di accertamento.

In tale presupposto nemmeno nel 1985 è stato affrontato il problema della ristrutturazione nel suo complesso dell'amministrazione finanziaria; si è proseguito invece nell'opera di riassetto del sistema tributario.

La revisione delle aliquote e delle detrazioni ai fini dell'applicazione dell'IRPEF (1) che è venuta ad aggiungersi alle modifiche recate dalla citata legge n. 17 del 1985 ha assunto a tal riguardo rilievo in vista degli obiettivi cui essa è ispirata e cioè l'equità fiscale.

Momento fondamentale dell'indicato adeguamento del sistema tributario è anche la predisposizione da parte del ministero degli schemi dei testi unici delle imposte di registro, dell'IRPEF, dell'ILOR e dell'IRPEG, il primo dei quali è stato definito e approvato con decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (2).

Al riguardo la Corte, prescindendo dalle modifiche nelle quali si articola la novità dell'indicato testo unico (3), ne sottolinea, per i suoi evidenti riflessi sul miglioramento funzionale della struttura finanziaria, la norma-cardine, che tra i sistemi di determinazione del valore degli immobili ai fini dell'applicazione della imposta di registro introduce quello ancorato ad un parametro automatico, costituito da un coefficiente del reddito dominicale rivalutato, in luogo del piuttosto macchinoso congegno applicato finora.

Tale radicale modifica nella valutazione degli immobili ai fini dell'imposta di registro, per la sua idoneità a facilitare, in termini di tempo e di operazioni, i rapporti tra il contribuente e il fisco e per la sua

(1) La disciplina proposta in tale materia con il disegno di legge atto Camera n. 3222 è stata poi assorbita nel decreto legge 4 gennaio 1986, n. 1. Nonostante la obiettiva urgenza, non risulta invece ancora approvata dal Parlamento un'altra importante revisione di aliquote, quella in materia d'imposta sulle successioni e le donazioni, contenuta originariamente nell'indicato atto Camera n. 3222 e successivamente nell'atto Camera n. 3484, attualmente in sede di esame presso la Commissione VI in sede legislativa.

(2) Si è resa perciò necessaria ai fini dell'emanazione degli altri testi unici, - i cui schemi sono ancora all'esame della commissione parlamentare - la proroga del termine per l'esercizio della delega legislativa, che è stata disposta con legge 24 dicembre 1985, n. 777. La spesa autorizzata a tal fine è di 350 milioni per il 1986. Nel 1985 (sul capitolo 1110) sono stati effettuati pagamenti in favore dei 50 membri del comitato tecnico per l'attuazione della riforma tributaria per 294,9 milioni (180,5 milioni nel 1984).

(3) Tra le più rilevanti vanno ricordate quelle in tema di fitti, la disciplina introdotta per le operazioni poste in essere nello Stato da società estere extracomunitarie e le modifiche concernenti il "caso d'uso" (sono stati assoggettati all'imposta fissa di registro ma soltanto in caso d'uso, le scritture private non autenticate rientranti nella sfera di applicazione dell'IVA).

carica riduttiva del contenzioso in materia di atti sottoposti a valutazione da parte degli uffici finanziari, costituisce un dato positivo anche sotto il profilo della funzionalità delle strutture e in definitiva dell'organizzazione del ministero.

Sebbene con minore precisione, si muovono tuttavia verso un obiettivo non dissimile anche talune disposizioni contenute nello schema di testo unico relativo all'IRPEF, che ampliando l'elencazione dei "redditi diversi" non rientranti in altre categorie, se non altro riducono l'area del concetto di reddito tassabile affidata all'interpretazione e quindi arrecano un contributo notevole alla semplificazione dell'attività degli uffici finanziari nei rapporti tra contribuenti e fisco.

È da auspicare d'altronde che tutta la normativa delegata dei settori della legislazione interessati ai testi unici sia improntata il più possibile a criteri di automatismo nella definizione delle procedure, in modo da snellirle e contribuire alla complessiva razionalizzazione degli istituti.

A tal fine, peraltro, appare necessaria anche una riforma volta alla semplificazione drastica della fitta maglia impositiva che caratterizza il nostro sistema tributario, composto di oltre 100 tributi, dei quali solo sedici assicurano il 98 per cento del gettito tributario e in particolare solo sei (IRPEF, IRPEG, ILOR, IVA, imposta sostitutiva e imposta di fabbricazione) l'85,6 per cento nel 1985.

La ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria non potrebbe prescindere perciò da un ritocco all'impianto tributario che tenga conto in certa misura anche del rapporto costi-benefici, riferiti i primi all'entità delle strutture preposte alla gestione dei singoli tributi e i secondi all'ampiezza del gettito tributario assicurato da ciascuno di essi.

In tale direzione ci si è mossi con l'adozione dell'indicato criterio automatico di determinazione del valore degli immobili ai fini dell'imposta di registro, che dovrebbe infatti migliorare il rapporto -nell'ambito della direzione generale delle tasse - tra il settore IVA con il 75 per cento delle entrate di competenza di detta direzione e con il solo 30 per cento dei dipendenti, e il settore tributi minori (dei quali quello di registro è il principale) con il 25 per cento delle entrate e il 70 per cento della forza lavoro impiegata.

Nella relazione previsionale e programmatica per il 1985 il rinvio della ristrutturazione finanziaria era ricollegato anche alla riforma del sistema della riscossione e ciò a motivo del previsto ampliamento della riscossione coattiva esattoriale; questa verrebbe estesa a diversi tributi per i quali sono ora competenti gli uffici finanziari (4) che risulterebbero così sollevati da onerose incombenze.

I tempi non certo brevi della definizione della riforma - il cui disegno di legge di delega legislativa è oggetto di complesso esame parlamentare (5) - non inducono a ritenere immediata l'impostazione, secondo criteri aderenti alla realtà, di un programma di ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria.

La Corte sottolinea tuttavia favorevolmente la modifica, intervenuta nell'iter parlamentare del relativo disegno di legge, in ordine ai compiti decisionali (6) attribuiti ad una apposita commissione presieduta da un magistrato della Corte, che sono stati modificati e limitati alla funzione consultiva, con esclusione quindi di attribuzioni di amministrazione attiva.

b) Aspetti finanziari della gestione

L'originaria previsione della spesa del ministero, come strutturata nella legge di bilancio 22 dicembre 1984, n. 888, era articolata in 10.062 miliardi di stanziamento di competenza e 10.512 miliardi di autorizzazione di cassa.

In seguito alle variazioni apportate nel corso dell'esercizio in ragione, rispettivamente, del 15,4 per cento e del 21,8 per cento, gli indicati importi sono risultati 11.896 miliardi e 13.443,4 miliardi.

Tra gli aumenti in corso d'esercizio vanno segnalati gli stanziamenti introdotti nei principali capitoli per memoria, come 28 miliardi per la competenza relativi all'occupazione giovanile - 5 miliardi per il capitolo

(4) Trattasi dell'IVA, delle imposte ipotecaria, catastale, successoria, di registro, dell'INVIM e dei diritti doganali.

(5) Atto Camera 1833/B e Atto Senato 1159/B.

(6) Tra le materie considerate sono comprese le revisioni biennali dei compensi spettanti ai concessionari del servizio della riscossione, l'individuazione degli ambiti territoriali delle concessioni e la definizione delle procedure di conferimento delle stesse.

1033 e 23 miliardi per il capitolo 3419 - e 26 miliardi circa, destinati al fondo di previdenza e a quello di assistenza dei finanziari, (capitoli 1174, 1175 e 1176).

Avuto riguardo alla consistenza delle numerose variazioni in corso di esercizio, la più elevata attiene al capitolo 4769 (280 miliardi) relativo ai rimborsi IRPEF, IRPEG e ILOR. Va altresì al riguardo ricordato l'aumento di 6 miliardi (capitolo 1099) per le spese relative all'espletamento delle prove scritte dei concorsi, di 5,3 miliardi per l'acquisto di stabili e costruzioni di immobili da destinare a sedi di centri di servizio (capitolo 7901) e di 3 miliardi per le pensioni provvisorie (capitolo 1061).

Nel corso dell'esercizio sono stati assunti impegni per 11.106 miliardi, pari al 93,3 per cento dello stanziamento (92,9 per cento nel 1984) e sono stati effettuati pagamenti per 8.649 miliardi, corrispondenti al 64,3 per cento dell'autorizzazione di cassa (75,6 per cento nel 1984).

I residui provenienti da esercizi precedenti si sono ridotti da 3.575 miliardi a 1.396,5 miliardi principalmente per pagamenti in conto residui, pari a 1.410 miliardi (7), ad essi si sono aggiunti 3.870,4 miliardi di residui di nuova formazione per un importo complessivo di 5.266,9 miliardi, che è superiore del 9,9 per cento rispetto a quello iniziale (nel 1984 era stato inferiore del 26,3 per cento rispetto a quello del 1983).

Gli indicati importi della gestione, ove correlati ai dati dell'esercizio precedente, mentre confermano sostanzialmente la percentuale (rispetto alla competenza) degli impegni (93,3 per cento a fronte del 92,4 per cento) pongono invece in risalto la riduzione dei pagamenti rispetto all'autorizzazione di cassa (quest'ultima rimasta sostanzialmente uguale).

La riduzione dei pagamenti nella misura di 1.609 miliardi, peraltro, non assume - da sola - un significato negativo in termini di operatività dell'intera amministrazione finanziaria; essa si ricollega infatti ad un solo capitolo, il 4667 (spese per aggi di riscossione), in ordine al quale nel 1984 furono pagati 1988 miliardi, mentre i 964 miliardi stanziati nel 1985 non sono stati pagati entro l'esercizio, ma in data 18 febbraio 1986 (in conto residui).

È da considerare che lo stanziamento di detto capitolo 4667 affluisce al conto entrata in correlazione all'importo che il sistema esattoriale non versa all'Erario unitamente alle somme riscosse, ma trattiene per legge a titolo di aggio (8).

Ove pertanto non si tenga conto dell'indicato importo di 1.988 miliardi, l'ammontare dei pagamenti complessivi del decorso esercizio segna anzi un miglioramento rispetto al 1984.

L'analisi delle risultanze di bilancio, effettuate con riferimento alla classificazione amministrativa e raffrontata all'esercizio precedente, induce a sottolineare, in tema di impegni, taluni scostamenti (della percentuale dei medesimi rispetto alla competenza) tra i due anni posti a raffronto (si vedano i dati contenuti nella unita tabella n.1).

Tra quelli positivi è da indicare la migliorata percentuale degli impegni della rubrica II (scuola centrale tributaria), passati dal 36,8 per cento del 1984 al 72,3 per cento del 1985 e cioè da 441 milioni di impegni a 1,6 miliardi, a fronte di una sostanzialmente uguale dotazione di competenza (2,3 miliardi).

Il dato va segnalato perché potrebbe costituire una auspicabile inversione di tendenza. Come rilevato nelle precedenti relazioni dalla Corte, una esigua presenza operativa di detta scuola centrale tributaria, emersa negli altri anni si era posta in contrasto con le esigenze del ministero in tema di aggiornamento e di formazione del personale; esigenze rafforzate dalla assunzione prevista, da apposite leggi speciali ma priva di una sostanziale selezione, di parecchie unità di personale precario giovanile.

Anche il livello - peraltro già apprezzabile - della percentuale degli impegni (sulla competenza) relativo alla rubrica X (imposte dirette) ha registrato rispetto al 1984 un aumento dall'84,3 per cento al 95,9 per cento ed ha interessato vari capitoli. Analoghe risultanze sono emerse in ordine alla rubrica XIII (contenzioso), la cui aliquota è passata dal 70 per cento al 78 per cento.

(7) Le somme parente sono state 436 miliardi.

(8) Il pagamento a carico dell'indicato capitolo 4667 è effettuato mediante un unico titolo di spesa, dopo che le intendenze di finanza hanno controllato la documentazione relativa all'ammontare delle riscossioni esattoriali e degli aggi trattenuti; tali uffici comunicano poi i dati emersi dalla verifica alla ragioneria centrale del ministero delle finanze che verifica e controlla i vari importi parziali e indica l'importo conclusivo alla direzione generale delle imposte dirette ai fini dell'emissione del titolo di spesa.

Prescindendo dalle rubriche con aliquote più o meno costanti (finanza locale, monopoli, entrate speciali e SECIT (9), va rilevato invece il calo percentuale delle rubriche IX (demanio), che dal 97,8 per cento è passata all'84,9 per cento, XI (dogane) con l'84 per cento a fronte del 91,4 per cento, del 1984, VIII (tasse) con il 90,9 per cento (97,8 per cento nel 1984), VII (catasto) con il 79,8 per cento (86,8 per cento nel 1984) e VI (guardia di finanza) passata dal 97,6 per cento al 92 per cento.

Rapportata l'operatività delle varie branche dell'amministrazione all'entità dei pagamenti (complessivi e di competenza) riferiti alle rispettive autorizzazioni di cassa, va sottolineata, tra le variazioni percentuali di segno negativo, quella relativa alla rubrica IX (demanio), passata dal 5,4 per cento al 41,7 per cento in forza dei pagamenti (non effettuati nel 1984) di 1,1 miliardi, concernente il capitolo 4300 (10) e di 66,3 miliardi relativi al versamento in entrata a titolo di ammortamento di beni immobili patrimoniali (capitolo 4391).

Significativo positivo assume l'aumento percentuale dal 30,5 per cento al 43,9 per cento circa dei pagamenti complessivi della rubrica II (scuola centrale tributaria) e quello del contenzioso dal 43,7 per cento al 52,3 per cento, anche se il livello dei pagamenti è ancor lontano da percentuali accettabili.

Tra le variazioni di segno negativo vanno registrate quella della rubrica VII (tasse), la cui percentuale è passata dal 93 per cento all'81 per cento, interessando vari capitoli e quella della rubrica XV (SECIT), con una diminuzione di 7,5 punti percentuali (dal 58,9 per cento al 51,4 per cento) (11).

Avuto riguardo alla gestione della spesa mediante aperture di credito in favore dei funzionari delegati, anche nel decorso esercizio numerosi sono stati gli ordini di accreditamento, pari a 37.087, relativi a 3.989 miliardi (35.506 per 5.173 miliardi nel 1984) (12).

La gestione mediante apertura di credito è stata utilizzata in tema di rimborsi e restituzioni, relativi ai vari tipi di imposta, nonché per erogazioni dei crediti alle camere di commercio ed alle aziende autonome di soggiorno, cura e turismo ed anche per il pagamento degli stipendi e per il trattamento accessorio di taluni dipendenti (capitoli 1901 e 1033).

Il controllo successivo ha riguardato 187.717 rendiconti, per un importo superiore a 600 miliardi; in ordine alla spesa di 102 miliardi sono state formulate ai funzionari delegati nella fase istruttoria del controllo contestazioni concernenti vari problemi.

In conseguenza, è ora effettuato più tempestivamente il versamento delle ritenute erariali e previdenziali operate sui compensi corrisposti ai dipendenti e viene documentato analiticamente, a richiesta della Corte, il rimborso non meccanizzato dell'IRPEF e dell'IVA; il prelievo in contanti da parte dei funzionari delegati è tornato a dimensioni di esiguo importo e particolare attenzione è posta nell'esame degli ordinativi concernenti la restituzione alle esattorie delle imposte riconosciute inesigibili.

In tale materia nella fase istruttoria del controllo sono stati richiesti i documenti anagrafici delle persone fisiche, i certificati camerali per le società dichiarate irreperibili, mentre in presenza di soggetti falliti è stata richiesta copia della sentenza dichiarativa di fallimento; in taluni casi di nullatenenza di persone fisiche o di società sono stati richiesti specifici verbali della polizia tributaria.

Va rilevato perciò in proposito che non sempre congrua è risultata l'attenzione posta dagli uffici finanziari nel vaglio delle richieste avanzate dagli esattori in ordine alla restituzione delle imposte riconosciute inesigibili e che d'altro canto le contestazioni formulate dalla Corte nella fase istruttoria del controllo finora hanno avuto riscontro dall'amministrazione solo in ordine ai rendiconti di esigua entità e non anche per quelli di maggiore importo, come per il rendiconto presentato dall'intendenza di finanza di Milano, relativamente all'ultimo trimestre 1984, nel quale figurano rimborsi per 35 miliardi.

(9) Per quanto attiene a tale ultima rubrica il livello percentuale degli impegni, rispetto alla competenza, anche se ha registrato un leggero aumento, è risultato tra tutte le rubriche quello meno elevato nel 1985; esso è passato dal 60,8 per cento al 61,2 per cento; registra perciò la rubrica XV la più elevata percentuale (rispetto alla relativa competenza) di economie.

(10) Trattasi di somme destinate alla ristrutturazione e all'adattamento degli immobili destinati agli uffici finanziari.

(11) La riduzione dal 70 per cento al 37 per cento dell'aliquota dei pagamenti della rubrica X non attiene all'operatività complessiva della direzione delle imposte dirette, come già chiarito, ma al pagamento, solo agli inizi del 1986 degli aggi agli esattori.

(12) Il numero dei mandati diretti (14.274) è diminuito di circa un migliaio e altresì il relativo importo (4.619 miliardi; 5.082 miliardi nel 1984).

D'altra parte nell'espletamento del controllo la collaborazione delle polizia tributaria in materia di inesigibilità e irreperibilità non sempre è stata possibile e ciò a motivo di esigenze di servizio ritenute dal ministero più impellenti e urgenti.

Anche sotto tale profilo appare auspicabile una sollecita definizione del disegno di legge diretto alla istituzione di un nucleo della guardia di finanza per l'accertamento dei danni erariali, composto da 102 unità (atto Camera n. 2742), e posto alle dipendenze della Procura generale della Corte.

2 - Gestioni fuori bilancio

a) gestione lotterie nazionali e fondo di riserva

La indicata gestione comprende le tradizionali quattro lotterie nazionali e cioè le lotterie Italia, di Agnano, di Merano, di Monza, e dal 1983, per effetto della legge 28 aprile 1983, n. 174, anche le lotterie di Viareggio e di Venezia.

Come già illustrato nella precedente relazione, la Corte (deliberazione n. 1445 del 15 giugno 1984) aveva dichiarato non regolari i rendiconti di tale gestione relativi agli anni dal 1979 al 1981, dai quali risultavano in particolare erogazioni a favore degli enti organizzativi delle manifestazioni collegate alle estrazioni (13) aggiuntive rispetto alle spese e oneri strettamente inerenti all'organizzazione, nonché compensi ai membri del comitato di direzione del lotto.

Le stesse spese sono risultate nei rendiconti successivi concernenti gli anni 1982 e 1983 e la relativa fase istruttoria del controllo, iniziata da oltre un anno, non si è ancora definitivamente conclusa.

Va al riguardo sottolineato che uno dei motivi della cennata dichiarazione di non regolarità dei rendiconti, e cioè l'erogazione di compensi ai membri del comitato di direzione, è stato superato per effetto di specifica disposizione di legge di sanatoria, contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 5 della legge 4 agosto 1955, n. 722, introdotto con l'articolo 2 della legge 25 ottobre 1985, n. 591.

Con tale ultima legge è stato previsto altresì che del comitato di direzione, presieduto dal ministro delle finanze, faccia parte anche un rappresentante della Corte e ciò sebbene il collegio espliciti compiti di amministrazione attiva.

È pervenuto il rendiconto relativo al 1985, dal quale risultano entrate complessive per 61,5 miliardi e pagamenti per 54,8 miliardi.

Alla fine dell'esercizio la giacenza di cassa è risultata di 6,7 miliardi.

b) Fondo a disposizione del comandante della guardia di finanza

Detto fondo, previsto dalla legge n. 734 del 1973, è gestito dal comandante generale della guardia di finanza, è alimentato dai proventi assegnati ai sensi dell'articolo 5, secondo comma di tale legge ed è destinato alle erogazioni assistenziali in favore degli appartenenti al corpo.

Nel corso dell'anno è stato espletato l'accertamento diretto, previsto nell'articolo 9 della legge 25 novembre 1981, n. 1041, dal quale non sono emerse irregolarità.

Dal rendiconto del 1985 è risultato che le entrate sono state di 23,4 milioni e le uscite di 23 milioni (la giacenza di cassa alla fine dell'esercizio era di 0,4 milioni).

Va reiterata in questa sede la considerazione svolta nelle precedenti relazioni che detto fondo potrebbe confluire nel fondo assistenza finanziari, ente di diritto pubblico istituito con la legge 20 ottobre 1960, n. 1265, sottoposto al controllo della Corte ai sensi della legge n. 259 del 1958.

(13) La concessionaria della pubblicità e della vendita dei biglietti relativi alle varie lotterie è la società Rometra la quale si avvale ai fini dell'organizzazione della RAI (lotteria Italia), dell'ACI (lotteria di Monza) e dell'UNIRE (lotteria di Agnano e di Merano).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLE FINANZE

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP.+RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP.+RES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STANZI AL 31 DIC.			
	Importo	Indice (1)	% (2)	Importo	Indice (1)	% (2)	Importo	Indice (1)	% (2)	Importo	Indice (1)	% (2)	Importo	Indice (1)	% (2)	Importo	Indice (1)	% (2)		
1976	4.335	100	-	4.914	100	-	0	0	4.771	100	-	4.800	100	-	777	100	395	100	-	
1977	4.902	113	12,3+	6.116	124	24,5+	0	0	6.833	125	25,5+	5.774	119	18,1+	922	119	132	43	58,8-	
1978	5.828	118	3,8+	7.291	148	18,2+	0	0	7.292	151	18,4+	6.718	137	18,2+	1.348	173	199	65	59,8+	
1979	3.252	75	35,4-	4.348	88	48,4-	0	0	4.294	89	41,8-	3.428	78	48,8-	2.191	282	495	153	149,8+	
1980	3.695	81	7,8+	5.943	120	18,8+	0	0	4.917	102	15,3+	4.702	87	38,3+	2.178	289	77	25	99,4-	
1981	4.705	118	35,5+	5.518	133	29,2+	6.378	100	4.917	102	15,3+	6.094	125	31,5+	2.994	374	42	14	46,2-	
1982	6.293	143	28,8+	7.421	151	13,8+	7.128	112	7.378	155	15,4+	6.622	133	7,9+	3.494	450	81	27	92,2-	
1983	7.793	179	24,8+	8.251	167	17,5+	8.225	116	8.078	166	23,1+	6.115	126	28,5+	4.359	560	335	118	311,8+	
1984	8.833	199	11,5+	10.062	205	37,5+	11.090	205	9.359	195	3,1+	10.229	209	26,8+	2.891	381	351	115	4,8-	
1985	9.792	225	13,4+	11.692	236	7,2+	13.097	205	10.602	221	16,1+	9.468	173	17,2-	4.461	574	258	88	23,7-	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	11	100	-	14	100	-	0	0	14	100	-	3	100	-	32	100	17	100	-
1977	12	113	13,1+	13	91	8,8-	0	0	13	91	8,1-	0	0	0	32	100	16	100	0,9+
1978	12	115	1,4+	28	195	183,2+	0	0	28	195	183,4+	5	143	23,7-	63	196	31	100	64,2+
1979	12	115	0,8+	19	137	25,7-	0	0	19	137	28,1-	4	128	18,5-	63	198	43	258	18,5+
1980	59	472	311,3+	140	1000	494,2+	12	100	140	1000	638,5+	8	174	38,4+	194	603	163	946	278,5+
1981	13	122	74,1-	194	768	25,8-	72	98	194	768	25,8-	32	923	433,4+	252	791	208	1209	273,8+
1982	43	468	233,1+	55	398	48,8+	88	117	48	335	62,7-	37	1089	15,1+	290	917	198	1149	4,8-
1983	118	1037	154,5+	331	2365	488,7+	239	327	331	2385	571,8+	84	2418	125,5+	483	1548	304	1771	54,1+
1984	296	1984	81,7+	399	2431	88,4+	469	627	399	2439	88,4-	27	777	97,8-	776	2433	316	1837	37,7+
1985	278	2543	35,8+	384	2182	1,9-	357	487	244	1708	21,1-	108	5195	587,4+	686	2827	589	2988	81,1+

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG.

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLE FINANZE

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%
		Pagamenti in termini percentuali						Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1980	5.183.201	25,38	14,86	0,91	0,34	0,33	5.163.420	99,02	-493.407	-9,52	513.188	9,90	
1981	6.621.851	69,40	13,27	9,26	0,23	0,28	6.121.878	92,45	48.788	0,74	451.185	6,81	
1982	7.476.133		64,92	20,52	3,77	0,57	6.712.701	89,79	-21.735	-0,29	785.167	10,50	
1983	9.846.311			59,89	24,08	2,24	8.488.227	86,21	495.382	5,03	882.702	8,76	
1984	10.401.039				72,43	10,66	8.643.956	83,11	1.023.973	9,84	733.169	7,06	
1985	11.896.019					60,80	7.233.188	60,80	4.662.831	39,20	0	0,00	
TITOLO 1													
1980	5.043.296	25,65	15,12	0,18	0,02	0,00	5.071.229	100,55	-493.407	-9,78	465.474	9,23	
1981	6.517.832	70,25	13,24	9,39	0,15	0,02	6.064.544	93,05	2.109	0,03	451.179	6,92	
1982	7.420.897		65,36	20,61	3,79	0,56	6.702.764	90,32	-61.034	-0,82	779.167	10,50	
1983	9.515.623			61,78	24,90	1,87	8.406.208	88,34	246.747	2,59	862.667	9,07	
1984	10.092.102				74,64	10,44	8.586.285	85,08	772.649	7,66	733.169	7,26	
1985	11.592.113					62,19	7.208.948	62,19	4.383.166	37,81	0	0,00	
TITOLO 2													
1980	139.905	8,52	5,49	27,43	12,07	12,28	92.191	65,90	0	0,00	47.714	34,10	
1981	104.020	15,98	15,11	1,21	5,74	17,06	57.335	55,12	46.879	44,87	6	0,01	
1982	55.237		5,87	8,33	1,38	2,41	17.99	17,99	39.239	71,15	6.000	10,86	
1983	330.689			5,44	0,63	18,74	82.018	24,80	248.635	75,19	35	0,01	
1984	308.937				0,13	18,54	57.871	18,67	251.065	81,33	1	0,00	
1985	303.908					7,98	24.240	7,98	279.665	92,02	0	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

c) Gestione concorsi pronostici "Enalotto"

Il rendiconto dell'esercizio 1985 consta di 154,9 miliardi di entrate (136 miliardi nel 1984) e di 151,5 miliardi di uscite.

È risultato perciò a fine esercizio un saldo attivo di 3,4 miliardi circa, sul quale è in corso la fase istruttoria del controllo.

Ed infatti, premesso che per le spese di funzionamento è corrisposto al Coni in base alla convenzione stipulata nel 1979, l'aggio del 18 per cento e che il 38 per cento è destinato al montepremi, l'indicato saldo attivo è privo di giustificazione, in quanto risulterebbe sottratto ai versamenti da effettuare all'Erario nella misura pari alla residua percentuale del 44 per cento.

d) Altre gestioni fuori bilancio

Anche per il 1985 la legge di bilancio (articolo 5) ha previsto l'estensione della disciplina delle gestioni fuori bilancio recata dalla legge 25 novembre 1971, n. 1041 a quelle numerose entità gestorie operanti nell'ambito della guardia di finanza, costituite da circoli ufficiali e foresterie, spacci militari, sale convegni e stabilimenti balneari, sale cinematografiche localizzate nei reparti di istruzione.

Dal bilancio del ministero sono affluite a tali gestioni 5,5 miliardi stanziati con il capitolo 3225 e i relativi rendiconti (n. 437) sono ancora nella fase istruttoria del controllo.

3 - Organizzazione dei servizi e personale

L'adeguamento della struttura del ministero non ha registrato progressi nel corso del 1985, pur rappresentando il punto nodale dell'efficienza dell'amministrazione finanziaria.

Nel precedente paragrafo 1, lettera a) sono state ricordate le motivazioni di carattere politico preannunciate in sede di relazione previsionale e programmatica per il 1985 in ordine all'ulteriore rinvio della riforma organica dell'amministrazione.

Durante il decorso esercizio sono state attuate quelle poche norme contenute nel decreto legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito con modificazioni nella legge 17 febbraio 1985, n. 17, concernenti l'organizzazione degli uffici finanziari e il trattamento giuridico ed economico del relativo personale, del resto già esaminati nella precedente relazione, alla quale si fa rinvio.

La normativa più recente diretta alla soluzione di urgenti problemi di organizzazione nel settore doganale, emanata con la legge 13 luglio 1984, n. 302, è ancora lungi dall'essere attuata; i concorsi ivi previsti per l'assunzione di ulteriore personale mediante procedure semplificate sono ben lontani dalla conclusione a motivo dell'effetto moltiplicatore del numero delle domande - già in via normale molto elevato - derivante proprio dalle più celeri modalità concorsuali ivi previste (sostituzione della prova scritta con un colloquio).

Tale vicenda sembra emblematica della condizione propria dell'apparato finanziario e conferma l'urgenza di un quadro riformatore dell'intero assetto strutturale dell'amministrazione.

Assumono rilievo a tale riguardo prioritariamente la identificazione degli obiettivi da perseguire con l'azione amministrativa, e quindi la quantificazione delle risorse umane occorrenti, i procedimenti selettivi delle stesse, le riforme, in tema di istituti giuridici ed economici e la disponibilità di adeguati mezzi tecnici e finanziari.

A fronte della complessità di tale quadro i rimedi finora attivati consistono in ricorrenti parziali aggiustamenti di organici, a lenta realizzazione e ad esigua efficacia; in settoriali integrazioni retributive, inidonee al superamento di diffusi stati di demotivazione; in urgenti assegnazioni di mezzi finanziari,

parcellizzati poi tra i vari settori operativi per la realizzazione di elementari compiti istituzionali (14) e tuttavia utilizzati solo grazie a successive leggi dirette ad impedire il loro passaggio a economia.

Merita tuttavia di essere segnalata qualche iniziativa diretta al miglioramento dell'operatività degli uffici anche in tema di equa ripartizione delle unità lavorative nell'ottica di una politica del personale ispirata all'efficienza e non all'assistenza.

A riguardo è da ricordare che nel decorso esercizio ha trovato applicazione la circolare del 4 aprile 1984, relativa alla determinazione dei posti da assegnare nel corso dell'anno mediante trasferimenti a domanda, ciò che ha comportato la prioritaria rilevazione della ripartizione del personale per singole branche e per ciascuna carriera in riferimento al carico del lavoro dei vari uffici.

Si è potuto così constatare, almeno con riferimento agli uffici della direzione generale delle tasse, un aumento del personale nelle regioni settentrionali, essendo stato possibile fronteggiare, in parte, le richieste di trasferimento dagli uffici del nord a quelli meridionali, per effetto dell'indicata pianta organica relativa a ciascun ufficio.

Altri fatti di organizzazione non sono emersi nel decorso esercizio (15), sicché sono sempre attuali le problematiche generali e quelle peculiari alle singole branche operative poste in rilievo nelle precedenti relazioni e specialmente in quella concernente l'esercizio 1983 e ad esse si fa rinvio.

Va rilevato che non è stato ancora ultimato l'esame parlamentare del disegno di legge relativo all'istituzione dei servizi contabili presso le intendenze di finanza (atto Senato n. 1633 e atto Camera n. 3745), reso necessario dalla disposizione dell'articolo 2 ultimo comma della legge 7 agosto 1985, n. 427, per la quale le ragioni provinciali dello Stato cessano di svolgere per conto delle intendenze di finanza i servizi contabili nelle materie dell'amministrazione dei beni patrimoniali e demaniali dello Stato, del lotto, delle imposte dirette, delle tasse e delle dogane.

È previsto un organico di 970 unità, alla cui assunzione l'amministrazione finanziaria potrà provvedere con l'utilizzazione di candidati risultati idonei in precedenti concorsi, come è stabilito in una specifica disposizione introdotta dal Senato, al fine di ridurre il disagio derivante dalla improvvisa immediata efficacia dell'articolo 2, ultimo comma della citata legge n. 427 del 7 agosto 1985.

Altro provvedimento legislativo di cui è nota l'esigenza di una urgente definizione, è quello diretto alla istituzione del ruolo del personale delle segreterie delle commissioni tributarie (atto Camera n. 3209), costituito da 4.190 unità, delle quali 32 con funzioni dirigenziali, che saranno assegnate alle 1.386 sezioni nelle quali si articolano le commissioni tributarie: l'aumento effettivo del personale in servizio presso le segreterie di dette commissioni è di 1.634 unità, tenuto conto che in atto sono 2.466 i dipendenti dei vari uffici finanziari utilizzati in via di fatto per le indicate esigenze.

In tema di funzionamento degli uffici va poi posta in rilievo l'opportuna modifica dell'articolo 18 della legge 2 dicembre 1975, n. 576, recata con l'articolo 15 della legge 25 ottobre 1985, n. 592, in materia di proroga dei termini di prescrizione e di decadenza per il mancato e irregolare funzionamento degli uffici finanziari; è stata prevista al riguardo la proroga fino al decimo giorno successivo alla data relativa alla pubblicazione nella gazzetta ufficiale del decreto ministeriale, concernente la dichiarazione del mancato o irregolare funzionamento dell'ufficio, che deve essere effettuata entro e non oltre il sessantesimo giorno dalla scadenza del periodo di mancato o irregolare funzionamento.

La integrazione normativa della citata legge n. 592 è da rapportare alla esigenza di certezza del diritto in tale materia e alla situazione di (ormai divenuta ricorrente) periodicità del mancato e irregolare funzionamento degli uffici.

(14) Si veda nella relazione della Corte sull'esercizio 1983 (vol. II/1 pag. 173, nota 8) l'allocazione - tra i vari capitoli della categoria IV - dei 310 miliardi stanziati con il d.l. 12 settembre 1983, n. 463 convertito con modificazioni nella legge n. 638 del 1983, per il potenziamento dell'Amministrazione finanziaria.

(15) Va rilevato che in nessuna delle province di Bologna, Brescia, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino è stato istituito un secondo ufficio IVA, facoltà questa prevista nell'art. 4, comma ventiquattresimo del D.P.R. 19 dicembre 1984, n. 853, convertito con modificazioni nella legge 17 febbraio 1985, n. 17. Sulla congruenza di tale disposizione si vedano le perplessità manifestate dalla Corte nella precedente relazione (vol. II/1, pag. 473).

Trattasi di fenomeno frequente, avuto riguardo alla complessiva articolazione territoriale e funzionale dei vari uffici finanziari, come risulta anche dal numero dei diversi decreti pubblicati nella gazzetta ufficiale.

Gli uffici ove più ricorrente è stato il mancato o irregolare funzionamento sono quelli del registro (180 casi), con progressione da un caso (uffici della Val d'Aosta o della Basilicata o del Trentino Alto Adige) fino a 90 casi (uffici del registro del Lazio).

Per gli uffici IVA (32 casi) la punta massima è stata di 14 casi concernenti gli uffici localizzati in Sardegna, di 15 casi per gli uffici delle imposte dirette, di 9 casi per le conservatorie e di 13 per altri uffici.

In tema di applicazione delle diverse discipline concernenti il personale la normativa recata dalla legge 13 luglio 1984, n. 301, concernente la dirigenza, ha trovato applicazione limitatamente alle promozioni per merito comparativo, mentre la procedura concorsuale non è stata ancora definita, tranne che per il ruolo tecnico del catasto, data la partecipazione di pochi concorrenti.

In relazione agli aspetti retributivi va ricordata la vicenda concernente la negata estensione al personale del ruolo ad esaurimento, in sede di promozione alla qualifica superiore, della disciplina relativa all'attribuzione nei confronti dei dirigenti della metà dell'incremento acquisito per classi e aumenti periodici derivanti dalla progressione economica connessa all'anzianità di servizio prestato nella qualifica di provenienza (sezione del controllo n. 1598 del 28 novembre 1985).

È stato altresì negato al personale direttivo (sezione del controllo n. 1580 del 15 ottobre 1985) la conservazione, in caso di promozione e ai fini della determinazione del trattamento economico, dell'anzianità maturata nella qualifica di provenienza, beneficio questo previsto dalla legge limitatamente al personale di ruolo ad esaurimento.

Nel corso dell'esercizio è stato poi completato l'inquadramento nelle qualifiche funzionali, ai sensi dell'articolo 35 della legge n. 312 del 1980, di circa 8000 dipendenti delle aziende appaltatrici delle abolite imposte di consumo, a suo tempo iscritti transitoriamente nel quadro ad esaurimento previsto nell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 649 del 1972.

È stato ultimato altresì l'inquadramento agli effetti giuridici ed economici, ai sensi della citata legge n. 312, di tutto il personale.

Per effetto delle particolari disposizioni contenute nella legge 22 agosto 1985, n. 444 sono stati indetti 12 concorsi per complessivi 938 posti nei vari ruoli del ministero, dei quali 426 per la carriera direttiva (82 posti per ingegneri del catasto, 100 per il ruolo periferico delle imposte dirette e 184 posti per il ruolo delle dogane).

In tema di procedure concorsuali l'amministrazione nel decorso esercizio ha ultimato 22 concorsi per l'accesso alle carriere amministrative e sono stati assunti 4.582 concorrenti.

Le difficoltà operative delle strutture ministeriali trovano conferma anche sotto il profilo della durata delle procedure concorsuali: quattro concorsi erano stati indetti nel 1983, due nel 1982, sette nel 1981, sei nel 1980 e sei nel 1979; sotto tale riguardo è significativo che 1.043 (22,7 per cento) di detti 4.582 vincitori di concorso hanno rinunciato all'impiego.

Sono stati assunti altresì 118 vincitori di quattro concorsi per carriere tecniche; 30 però hanno rinunciato.

Al 31 marzo 1985 erano in corso le procedure di 51 concorsi per 5.982 posti: 957.734 i partecipanti.

A tal riguardo è da sottolineare come l'esame delle domande, la formazione delle commissioni e l'espletamento delle prove costituiscono adempimenti che impegnano un rilevante numero di dipendenti per una durata che comprende ormai vari anni (16).

Tutto ciò sembra rendere non più differibile la ricerca di sistemi alternativi che valgano a ridurre la durata dei concorsi, a distogliere meno personale possibile dai preminenti compiti della gestione dei tributi, a garantire ugualmente la serietà della selezione.

(16) Gli impegni sul capitolo 1099, relativo alle spese per l'espletamento delle prove scritte dei concorsi sono stati 8,7 miliardi e i pagamenti effettuati 4,9 miliardi.

A tal fine non sembra manifestarsi in concreto soluzione idonea il sistema a suo tempo previsto nella legge n. 397 del 4 agosto 1975 ai fini della sollecita provvista del personale finanziario.

La selezione mediante l'analisi delle apparecchiature elettroniche utilizzate per il vaglio rapido delle risposte sintetiche concernenti domande precostituite da fonti estranee all'amministrazione - e dalla stessa acquistabili, purché in plichi sigillati, come prescrive la norma (17) - se può ridurre infatti la durata dei concorsi, non sembra offrire garanzia in ordine alla coerenza della selezione con i compiti di istituto cui sono finalizzate le assunzioni.

Nell'articolo 6, comma ventesimo della legge finanziaria 28 febbraio 1986, n. 41 è previsto che nel piano annuale delle assunzioni in deroga, relativo al 1986, potrà essere autorizzata l'utilizzazione delle graduatorie approvate non oltre i tre anni precedenti la data del provvedimento di autorizzazione, in misura non superiore al 50 per cento.

L'eventuale istituzionalizzazione di detto sistema - che per l'accesso alle prime qualifiche funzionali potrebbe essere surrogato da nuove metodologie attualmente al vaglio degli organi competenti - renderebbe necessari sistematici corsi di formazione dei nuovi assunti, anche in considerazione del tempo intercorso dopo lo svolgimento della procedura concorsuale.

A tal riguardo va dato atto che nel 1985 la scuola centrale tributaria ha manifestato più impegno rispetto agli anni precedenti nell'attività di formazione del personale finanziario, come è emerso del resto dalle già indicate risultanze di bilancio concernenti gli impegni e i pagamenti a carico del capitolo 1641.

Sono stati infatti organizzati complessivamente 30 corsi relativi ad aggiornamento professionale, a specializzazione e a formazione, che hanno riguardato, tra l'altro, i reati tributari, i servizi della riscossione, il contenzioso tributario, il sistema informatico del ministero e le lingue inglese, francese e tedesco.

La sottodimensione delle unità operanti nel ministero (18) rispetto alla consistenza dei ruoli, del resto già inadeguati, non può costituire motivazione idonea per sottrarre al necessario aggiornamento il personale finanziario, dati i ricorrenti ritocchi del sistema tributario e la necessità che sia fronteggiata efficacemente l'evasione, sempre più agguerrita e sofisticata sul piano dei mezzi e della stessa conoscenza dei varchi offerti dal non sempre coordinato tessuto normativo.

Quando agli aspetti retributivi, va rilevato che il fondo di 30 miliardi, istituito con l'articolo 4, comma sesto, del più volte citato decreto legge n. 853 del 19 dicembre 1984, non è stato ancora utilizzato ai fini dell'erogazione del "premio incentivante la produttività collegato alla professionalità", diretto al perseguimento del recupero dell'evasione fiscale e al compenso delle particolari responsabilità connesse con l'esercizio delle attività tributarie, con particolare riferimento alle funzioni di accertamento e di controllo.

Come previsto nella disposizione innanzi indicata, le modalità dell'erogazione di detto premio incentivante dovevano essere stabilite attraverso la contrattazione prevista nell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 344, ma la trattativa con le organizzazioni sindacali è risultata complessa ed è stata definita soltanto da poco (19).

Nel corrente anno saranno corrisposti detti compensi incentivanti a carico del fondo indicato, il cui stanziamento per il 1985 è passato a residui ed è stato elevato per il 1986 a 70 miliardi.

Intanto nel decorso esercizio sono stati corrisposti 39,6 miliardi per prestazioni di lavoro straordinario, a fronte di un monte ore autorizzato di 6.061.572 e sono stati altresì effettuati pagamenti per compensi incentivanti la produttività per 41 miliardi (20).

(17) Cfr. art. 5, comma secondo e art. 6 della legge n. 397 del 1975.

(18) Nel 1985 il personale civile e militare in servizio è stato di poco superiore alle 125.000 unità.

(19) In relazione alle specifiche finalità indicate nella norma sono state ipotizzate 4 fasce di dipendenti ai quali corrispondere il premio incentivante in misura differente perché rapportata alla diversa connessione delle prestazioni con gli speciali obiettivi stabiliti nella norma stessa.

(20) Sullo stanziamento dei capitoli 5310, 5311 e 5312 sono stati effettuati pagamenti per 36,4 miliardi (35 miliardi nel 1984). Per indennità di confine sono stati corrisposti 718 milioni (cap. 5321) e per indennità di servizio festivo 1,8 milioni in conto residui sul capitolo 5322.

Altri emolumenti retributivi sono stati corrisposti anche nel 1985 a particolari categorie di personale, come l'assegno mensile spettante al personale di taluni uffici doganali, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 734 del 1973, in misura corrispondente a un certo numero di ore di prestazione di lavoro straordinario, a motivo della sperequata assegnazione di personale in servizio presso talune dogane, specialmente del centro-nord rispetto al volume dei relativi traffici (21).

Corpo della guardia di finanza

Il ruolo operativo di tale corpo tende sempre più ad estendersi dall'area di specifica competenza, costituita dalla lotta alle forme sempre più evolute ed aggressive di illeciti contro gli interessi erariali, a settori contigui, come quelli della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza (22) nonché della polizia giudiziaria anche per effetto della legge n. 516 del 1982, concernente l'inasprimento delle sanzioni penali nei confronti degli evasori.

Nel quadro dell'attività istituzionale vanno rilevati in particolare la partecipazione ai controlli globali e cioè a quelli su soggetti scelti per sorteggi in base al programma annuale definito dal ministro (23), gli accertamenti patrimoniali e le verifiche societarie. Tali crescenti compiti richiedono costante adeguamento della consistenza del corpo e della preparazione professionale delle sue unità e ulteriori disponibilità di mezzi tecnici. Il costo complessivo del corpo della guardia di finanza nel 1985 è stato di 1.513,5 miliardi in termini di impegni e di 1.505,4 miliardi complessivi in termini di pagamenti (rispettivamente, + 2,9 per cento e + 8,9 per cento rispetto al 1984).

L'87 per cento dei pagamenti (1.310 miliardi) ha riguardato le spese complessive del personale del corpo e il residuo importo quelle dirette al miglioramento dei mezzi tecnici.

Alle esigenze di incremento del corpo si è provveduto, nel 1985 mediante l'espletamento di due concorsi per l'ammissione all'accademia della guardia di finanza di 70 allievi ufficiali in s.p.e. e di altri 20 allievi ufficiali, provenienti dal ruolo sottufficiali con grado di maresciallo. Sono stati poi assunti 161 sottotenenti di complemento in servizio di prima nomina in seguito all'espletamento di due concorsi diretti alla selezione dei giovani che intendono compiere il servizio di leva in qualità di ufficiale di complemento.

Va soggiunto che è stato espletato nel 1985 il reclutamento di 2158 allievi finanziari del contingente ordinario e di 202 allievi finanziari di mare, mediante la selezione, rispettivamente, di 36493 e 2648 aspiranti.

È stato poi indetto un concorso per l'assunzione di 1.000 sottufficiali del contingente ordinario e di altri 100 del contingente di mare, mentre 26 marescialli sono stati collocati, in sede di prima applicazione dell'articolo 53 della legge 10 maggio 1983, n. 212, nell'apposito ruolo tecnico operativo con il grado di tenente.

All'indicata integrazione numerica del corpo effettuata in base alle disponibilità di organico esistenti faranno seguito nuove assunzioni, appena ultimato l'iter del disegno di legge (atto Senato n. 1637) diretto all'incremento organico di 40 ufficiali, 400 sottufficiali e 600 allievi finanziari nel quadro del potenziamento dei reparti più impegnati nella lotta alla criminalità economica organizzata.

(21) Per il personale amministrativo in servizio presso il SECIT la Corte ha ritenuto che non possa essere corrisposto il premio incentivante, in forza del divieto di cumulo tra la specifica indennità di funzione corrisposta ai sensi della legge 4 aprile 1980 n. 146 e il compenso incentivante, stabilito con l'art. 10, sesto comma del D.P.R. 25 giugno 1983, n. 344.

(22) Dalla relazione del comandante generale della guardia di finanza svolta per l'inaugurazione dell'anno accademico 1985-1986 della scuola superiore di polizia tributaria è emerso che nei primi nove mesi dello scorso anno il predetto corpo, nel quadro della repressione di reati comuni, ha elevato 5.723 denunce, ha effettuato 309 arresti, ha sequestrato 3.000 ordigni esplosivi e 2,5 milioni di munizioni, mentre ha impiegato 23.000 giornate-uomo per il servizio di ordine pubblico e 100.000 per l'attività di vigilanza e scorta e ha svolto attività di soccorso (1.302 soccorsi di persone e 115 di natanti) di polizia marittima (1.900 denunce) e di tutela del patrimonio artistico (3.000 recuperi e 106 denunce).

(23) Sono stati effettuati, secondo dati forniti dall'amministrazione, 5.000 verifiche generali nell'ambito della "lista selettiva" e in quella "da sorteggio".

Quanto all'affinamento della preparazione professionale è da ricordare l'ammissione di 9 ufficiali (su 14 partecipanti) al corso superiore di polizia tributaria (riservato ai capitani) nonché ai vari corsi previsti nel piano addestrativo, messo a punto nel 1985, per l'aggiornamento di ufficiali e sottufficiali nella tecnica bancaria e in altre discipline decisive nella lotta all'evasione fiscale.

Le esigenze della costante formazione e dello specifico aggiornamento richiedono peraltro disponibilità finanziarie e mezzi tecnici più adeguati.

Si rendono necessari anche stanziamenti aggiuntivi e conseguenti integrazioni di vari capitoli recanti spese concernenti settori operativi.

È il caso del capitolo 3126 in materia di lotta agli stupefacenti e alle sostanze psicotrope, con uno stanziamento di soli 200 milioni, mentre la sola spesa necessaria all'addestramento dei cani antidroga - secondo l'amministrazione - ammonta a 400 milioni.

Altro settore scarsamente dotato è quello relativo alle infrastrutture edilizie, la cui penuria ostacola l'efficienza dell'intervento e la mobilità del personale (scuole, caserme, alloggi per il personale): il corpo dispone di circa 1.500 caserme (24) (oltre un terzo in locazione) e di 800 alloggi di servizio.

E a tal fine vanno sottolineati i ritardi nell'utilizzazione degli stanziamenti del titolo II e in particolare di quelli del capitolo 7904 destinato anche agli alloggi di servizio per il personale del corpo: a carico dei 300 miliardi di residui sono stati effettuati pagamenti per poco meno di 25 miliardi.

Le spese relative al servizio navale e aereo e in particolare alla manutenzione dei relativi mezzi sono stati pari a 27,2 miliardi di impegni (capitolo 3106) e a 28,4 miliardi di pagamenti, che hanno ridotto la massa dei residui complessivi da 18 a 14,7 miliardi.

Per gli acquisti degli stessi mezzi mediante gli stanziamenti del capitolo 3105, è da segnalare che sono stati impegnati 12,5 miliardi circa, dei quali 9 concernenti l'acquisto di 3 elicotteri: il relativo contratto ha comportato una complessa fase istruttoria del controllo, come sarà specificato nel successivo paragrafo 4, cui si fa rinvio.

Per effetto di 11,4 miliardi di pagamenti i residui complessivi sono diminuiti da 34,8 miliardi a 26,9 miliardi.

4 - Beni e servizi strumentali

La disciplina recata dal decreto legge n.688 del 30 settembre 1982, relativo al potenziamento dell'amministrazione finanziaria, ha continuato a trovare applicazione anche nel 1985 durante il quale sono stati impegnati stanziamenti di parte corrente del 1983, per effetto della disposizione contenuta nell'articolo 19, sedicesimo comma della legge finanziaria. I tratti caratteristici dell'attività contrattuale del ministero sono rimasti sostanzialmente uguali, avuto riguardo alla natura delle operazioni e alla appartenenza delle medesime alle varie categorie. Le linee di tendenza individuabili nel 1985 si ricollegano poi ad un iter dei procedimenti complessivamente più corretto rispetto al passato e ciò anche in relazione all'attività di controllo.

È divenuto prevalente il ricorso alla trattativa privata anche per effetto di speciali norme autorizzative di tale forma di contrattazione svincolata dalla presenza di speciali circostanze(25).

In materia di contratti attivi, a parte il sempre meno frequente ricorso all'asta pubblica, vanno segnalati in tema di concessioni amministrative, i ritardi con i quali sono stipulati i sottostanti disciplinari o contratti, i frequenti rinnovi taciti, l'esecuzione anticipata divenuta normale e la conseguente modificazione di fatto del tipo di controllo esercitato dalla Corte, non più in via preventiva (26).

Anche l'esonero dai depositi cauzionali è sempre più presente nelle varie ipotesi contrattuali sottoposte al controllo.

(24) Circa la manutenzione degli immobili vanno peraltro notati ritmi non celeri in tema di pagamenti, come è dimostrato dalla riduzione in corso d'esercizio da 8 a 5 miliardi dell'autorizzazione di cassa del capitolo 3102.

(25) Non sempre gli uffici finanziari verificano il possesso da parte delle imprese dei requisiti prescritti dalle norme vigenti.

(26) L'indicato fenomeno riveste proporzioni più ampie nell'attività contrattuale posta in essere da taluni uffici finanziari della Lombardia.

La revisione prezzi al contrario occupa spazi limitati all'attività contrattuale del Corpo della guardia di finanza; durante l'anno il relativo importo è stato di 1,2 miliardi ed ha avuto riguardo ai contratti d'acquisto dei natanti e alla manutenzione e all'adattamento dei locali (capitoli 3102) nonché a quelli per il servizio auto-moto-ciclistico (capitolo 3104).

Quanto ai primi, la linea di tendenza nell'ultimo periodo è risultata recessiva, mentre, per gli altri, la percentuale delle spese di revisione prezzi rispetto all'ammontare delle spese contrattuali ha manifestato un elevato livello che è stato massimo nel 1984 (31 per cento).

È emersa poi in tema di revisione prezzi la tendenza dell'amministrazione ad interpretare le clausole inserite nei contratti, in via generalizzata, come operanti anche in presenza di elementi di variazione che erano già noti nella fase formativa del contratto, anziché rilevanti solo in correlazione a fattori sopravvenuti ed imprevedibili. Particolarmente complessa è risultata la fase istruttoria del controllo relativa ad un contratto di fornitura di elicotteri - stipulato dal comando generale della guardia di finanza, e alla fine registrato - in relazione a profili attinenti alla entità della quota non revisionabile in quanto comprensiva dell'utile d'impresa e delle "spese generali" nonché all'applicazione dello stesso meccanismo revisionale sugli aumenti di prezzo (27).

In materia di capitolati utilizzati dal ministero vanno rilevate la vetustà e la inidoneità di detta disciplina, specialmente in materia di forniture (di mezzi meccanici terrestri, navali, aerei) ad alto contenuto tecnologico e quindi a cospicuo rilievo economico.

In tale settore poi l'attività contrattuale si concretizza spesso in fattispecie atipiche, difficilmente riconducibili nell'area di operatività degli esistenti capitolati generali.

Il ricorso alle spese in economia ha trovato applicazione specialmente con riferimento al corpo della guardia di finanza per il completamento delle infrastrutture destinate ai servizi del corpo (7 miliardi a carico del capitolo 3102), per opere di ristrutturazione e ammodernamento degli immobili e degli impianti e per acquisizione di apparecchi tecnici di sicurezza (2,7 miliardi a carico del capitolo 3131) (28).

In considerazione poi che le spese complessive del ministero per fitto di locali sono quasi pari a 40 miliardi andrebbe potenziato l'acquisto di immobili da destinare al funzionamento degli uffici periferici.

In tema di transazioni è da ricordare quella stipulata tra l'amministrazione del demanio e gli eredi Savoia ai fini della composizione della vertenza giudiziaria relativa all'appartenenza dei beni costituenti i patrimoni privati dell'ex sovrano, già avvocati dallo Stato, ai sensi della XIII disposizione transitoria della Costituzione; sul capitolo 4344 è stato imputato il relativo onere di 2 miliardi.

Quale sintesi dei dati di gestione in materia contrattuale va rilevato, con riferimento ai capitoli delle categorie IV e X del bilancio del ministero, che l'attività dell'amministrazione si è concretizzata in complessivi 2.093,4 miliardi di impegni, pari al 92,5 per cento della competenza (2.263,5 miliardi circa).

Per quanto attiene in particolare alle spese correnti, gli impegni (1.871 miliardi) hanno costituito il 94,4 per cento della competenza (1.981 miliardi), mentre sono stati effettuati pagamenti complessivi (706,7 miliardi) solo per il 31,1 per cento dell'autorizzazione di cassa (2.270 miliardi).

Tale bassa percentuale, come in precedenza rilevato, sconta i mancati pagamenti nel corso dell'esercizio a carico del capitolo 4667 (aggi agli esattori), il cui stanziamento di 964 miliardi è passato a residui. Conseguentemente la massa dei residui dell'intera categoria è aumentata da 762,4 miliardi a 1.883 miliardi.

Il livello percentuale (rispetto alla competenza) degli impegni concernenti la categoria IV è genericamente elevato, avuto riguardo alle diverse rubriche, sebbene debba essere tenuto presente che in relazione a taluni capitoli è previsto da specifiche disposizioni di legge il passaggio a residui di stanziamento dei fondi non impegnati (29).

(27) Il contratto è stato stipulato con la società "Costruzioni Aeronautiche G. Augusta" per l'importo di 9 miliardi.

(28) Con d.P.R. 27 luglio 1984 è stato emanato il nuovo regolamento per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia da parte degli uffici centrali e periferici del ministero delle finanze.

(29) Si tratta dei capitoli 1103 e 1104 (rubrica I - servizi generali), 3101, 3105 e 3131 (guardia di finanza), 3467 (catasto), 3862 e 3863 (tasse), 4300 (demanio), 4673 e 4674 (imposte dirette), 5394 e 5395 (dogane), 6041 e 6048 (organizzazione servizi tributari) e 6418 (contenzioso).

Più significativa perciò appare l'indagine con riferimento alle percentuali dei pagamenti (rispetto alle autorizzazioni di cassa).

A fronte dell'aliquota generale dei pagamenti complessivi, attestatasi sul 64,3 per cento, come già rilevato nel precedente paragrafo 1, lettera b), quella concernente i pagamenti della categoria IV è risultata superiore solo per la rubrica VI (guardia di finanza) e in particolare dell'84,5 per cento. Va segnalato che la percentuale dei pagamenti della rubrica VII (catasto) ha raggiunto un livello (60 per cento) solo di poco inferiore a quello della media generale dei pagamenti, il che va sottolineato dato che l'aggiornamento del catasto è strettamente correlato alle spese della categoria IV.

Aliquote inferiori al livello medio si riscontrano in ordine alle rubriche VIII (tasse), con il 56,2 per cento, XII (organizzazione dei servizi tributari) con il 55,6 per cento e del "contenzioso" (51,6 per cento) (30).

Per quanto da ultimo attiene all'attività contrattuale derivante dagli stanziamenti della categoria X, l'aliquota degli impegni è risultata del 78,9 per cento, mentre quella dei pagamenti appena del 47 per cento. La massa dei residui è rimasta quasi eguale (805 miliardi; 769 miliardi nel 1984).

5 - Profili di attività istituzionale

Vanno segnalati significativi provvedimenti adottati nel 1985, aventi natura strumentale ai fini del perseguimento dell'attività di istituto.

In proposito assume rilievo particolare la decisione maturata nel 1985 in ordine all'avvio della realizzazione dei centri di servizio di Bari, Pescara e Venezia, che verranno ad aggiungersi a quelli di Roma e Milano, già attivati.

A tal fine sono state apportate integrazioni all'originaria convenzione stipulata con la SOGEI per la conduzione del sistema informativo del ministero ed il completamento, l'integrazione e lo sviluppo dei centri di servizio di Roma e Milano.

È stato impegnato perciò sullo stanziamento del capitolo 4671 l'importo di 1,2 miliardi; ma per il 1986 e il 1987 l'impegno ascende, rispettivamente, a 26,8 miliardi e a 34 miliardi.

L'automazione delle operazioni concernenti le dichiarazioni presentate dai contribuenti e dai sostituti d'imposta assume rilievo in sede di controllo delle medesime specialmente se varrà a ridurre l'area di verifiche meramente formali sulle dichiarazioni, come del resto è reso manifesto dal recente provvedimento legislativo (legge 5 maggio 1986, n. 191), diretto alla sanatoria di infrazioni e irregolarità formali in materia di indicazione del numero di codice fiscale e di comunicazioni all'anagrafe tributaria.

Tuttavia va rilevato che proprio in materia di anagrafe tributaria si manifestano necessarie varie semplificazioni procedurali, specialmente in sede di trasmissione dei moduli di dichiarazione d'imposta ai centri di servizio di Roma e Milano già operanti.

I vantaggi offerti dall'automazione in tale materia sono però reali e hanno riguardo a diversi profili, non ultimo quello concernente la realizzabilità di stime e calcoli, mediante l'impiego di modelli econometrici inseriti nel sistema, necessari per delineare strategie di politica fiscale in vari settori.

Quanto ai controlli sostanziali, le prospettive sono di segno contrario, perché nulla induce a far ritenere che, a legislazione costante, possano essere individuati meccanismi e procedure capaci di incrementare gli accertamenti, il cui tasso, rispetto alle dichiarazioni, si profila complessivamente in regresso.

In esecuzione della programmazione dell'attività di controllo, contenuta nel decreto ministeriale del 19 dicembre 1984 in materia di criteri selettivi e di controlli globali dei soggetti scelti mediante sorteggio, l'amministrazione - secondo i dati contenuti nella allegata tabella n. 2 dalla stessa fornita - aveva programmato per il 1985 in materia di imposte dirette, 230.047 controlli, riguardanti le dichiarazioni contenute nei

(30) Mentre si precisa che i pagamenti della rubrica "dogane" sono risultati inferiori alla metà dell'autorizzazione di cassa (49 per cento), va ricordato che l'aliquota del 10 per cento della rubrica "imposte dirette" deriva dalle note vicende relative ai mancati pagamenti in corso di esercizio degli aggi esattoriali.

modelli 740 relativi all'IRPEF e all'ILOR (176.071), quelle dei modelli 750 concernenti la sola ILOR (24.993) e quelle dei modelli 760 relativi a IRPEG e ILOR (28.993).

Dall'esame dei dati relativi ai controlli eseguiti consegue che va dato atto agli uffici finanziari del rispetto degli obiettivi programmati, essendo stati effettuati 230.626 controlli nel 1985 sui tipi di imposta già indicati e ulteriori 19.429 controlli su ritenute alla fonte, che non erano stati programmati.

Tuttavia, ove si ponga a raffronto il numero dei controlli attuati nel 1985 con gli analoghi dati relativi all'anno precedente, emerge un regresso pari quasi al 28 per cento (31).

Alla radice di tale diminuita area del controllo - che contrasta con l'aumento delle dichiarazioni, (da ricollegare anche al recente inasprimento delle sanzioni) - vanno individuate varie cause, ma la principale è costituita dal progressivo depauperamento delle strutture finanziarie nel loro complesso e in particolare di quelle periferiche, specialmente del nord, dovuto all'esodo di personale in possesso di acquisita specializzazione tributaria e all'impossibilità della sua adeguata sostituzione (32).

Notevoli infatti sono i casi di reggenza di uffici distrettuali delle imposte, secondo dati forniti dagli uffici finanziari alle delegazioni regionali della Corte (33).

A fronte di tale situazione, la stessa percentuale di unità operanti in ciascun ufficio e adibite a funzioni accertative non è suscettibile di miglioramento nel medio periodo, se non quando cioè saranno stati generalizzati i processi di automazione e quindi sarà stato possibile liberare da mansioni "routinarie" una consistente aliquota di addetti, da trasferire all'accertamento, previa adeguata opera di riconversione mediante appropriati corsi di formazione.

In tema di automazione è da sottolineare anche la convenzione stipulata dal ministero con la SOGEI concernente il catasto edilizio urbano; sono stati assunti al riguardo impegni per il triennio 1985-1987, rispettivamente, per 7,1 (1985), 31,2 (1986) e 29,7 miliardi (1987), con onere a carico dello stanziamento recato dal capitolo 6041.

Certamente detto programma di automazione non costituisce la soluzione dei problemi del catasto, ma solo una attenuazione delle gravi condizioni del momento, essendo necessaria una profonda riforma e non un semplice ammodernamento (34).

Per quanto attiene poi al catasto urbano sono immutati i tratti caratteristici - già dalla Corte esaminati nelle precedenti relazioni e specialmente in quella concernente l'esercizio 1983 - che si riferiscono all'arretrato in tema di accatastamento (5,5 milioni di pratiche alla fine del 1984, secondo l'ultima rilevazione sullo stato degli uffici tecnici erariali effettuata dal ministero), che tende ad ampliarsi, non essendo l'attuale struttura idonea ad esaminare tutte le domande prodotte in un anno, e ancor più in tema di variazioni (6,3 milioni di domande ancora da esaminare alla fine del 1984). Accanto a tali disfunzioni si deve considerare poi il

(31) Si vedano i dati contenuti nella allegata tabella n. 3, dalla quale risulta che nel 1984 furono attuati 346.991 controlli (+96.936 rispetto al 1985) e che gli accertamenti notificati furono 276.160 (+99.827), anche se l'imposta o la maggiore imposta accertata fu superiore solo dell'8,2 per cento.

(32) Risulta dal verbale della seduta del consiglio di amministrazione del ministero svoltasi il 28 maggio 1985 che il direttore generale delle imposte dirette così si è espresso a riguardo: "la inadeguata remunerazione che lo Stato offre ai suoi funzionari determina il cennato esodo dei migliori e l'ingresso dei meno preparati e poiché tale stato di cose dura ormai da qualche lustro l'amministrazione finanziaria si trova, per quanto attiene agli organi direttivi, ormai decrebrata".

(33) Il caso più grave riguarda la Liguria: nelle province di Genova, La Spezia e Imperia tutti gli uffici distrettuali sono retti da reggenti, mentre a Savona uno su tre. Nella provincia di Trento cinque (dei sei) uffici sono affidati a reggenti, a Belluno tre su quattro, in Toscana il 47 per cento (n. 16), in Abruzzo il 37,5 per cento (n. 6), nella provincia di Ancona tre (su quattro), in quella di Campobasso quattro (su cinque), il 30 per cento in Campania (n. 8), e il 32 per cento in Puglia (n. 8), il 45 per cento in Basilicata (n. 5), il 58 per cento in Sardegna (n. 7) e il 35 per cento (n. 5) anche nella provincia di Milano.

(34) Nell'ambito delle iniziative di generico ammodernamento s'inquadra la revisione delle tariffe di reddito dominicale e agrario (ai sensi dell'art. 24, secondo comma del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 597); a tal fine è stata costituita nel 1985 una commissione, composta da taluni membri della commissione censuaria centrale e da elementi esterni, con il compito di individuare uno strumento utile per la rilevazione delle sopravvenute variazioni nelle quantità e nei prezzi dei prodotti e dei mezzi di produzione nonché nell'organizzazione e nella strutturazione aziendale.

Le tariffe indicate erano state oggetto di revisione generale nel 1979 (D.M. 13 dicembre 1979); esse sono state perequate mediante D.M. 7 febbraio 1984 con effetto dal 1 gennaio 1985; le sopravvenute variazioni sugli indicati elementi fondamentali delle tariffe stesse hanno suggerito un rimedio più idoneo e cioè un'ulteriore revisione generale. L'impegno assunto per il funzionamento di detta commissione è stato di 150 milioni.

fenomeno relativo alle unità urbane non denunciate (con conseguente evasione d'imposta, prima della emanazione del provvedimento noto come "condono edilizio").

In tema poi di rilevazione statistica sulle dichiarazioni dei contribuenti concernenti l'IRPEF, l'IRPEG, l'ILOR, e l'IVA sono stati stipulati con il consorzio nazionale degli esattori tre convenzioni; gli impegni sullo stanziamento di 65 miliardi (capitolo 4671) sono stati 52 miliardi circa e i pagamenti 28,6 miliardi.

In ordine al sistema esattoriale delle imposte dirette, come già in precedenza accennato, non sono affluiti all'Erario nel 1985 i 964 miliardi per aggi, stanziati sul capitolo 4667, ma sono stati puntualmente versati nel corso dell'esercizio 28,6 miliardi circa per minori aggi percepiti (capitolo 4666).

In proposito va ricordato che la Corte ha definitivamente deciso (35) che detti compensi unitamente alla indennità annuale alternativa, spettano anche alle società per azioni per la gestione delle esattorie vacanti (SEV), essendone stata riconosciuta la qualifica di "esattore", nonostante la costituzione coattiva di detta società e il conferimento ad essa d'ufficio della gestione delle esattorie vacanti.

Anche nel 1985, in forza di provvedimento-ponte (legge 21 dicembre 1984, n. 867) emanato in attesa della nuova normativa sulla riforma del sistema esattoriale - della quale è cenno nel precedente paragrafo 1, lettera a) cui si fa rinvio (36) - ha trovato operatività la disciplina istitutiva dell'indicata società; secondo dati forniti dall'Amministrazione, le esattorie per le quali si è verificata la rinuncia sono state 30, delle quali 6 sono state conferite alla SEV e 24 d'ufficio ad altri esattori.

Alla fine del 1985 le esattorie gestite da detta società erano complessivamente 281, delle quali 211 comunali e 70 consorziali, cui sono interessati 262 comuni.

In dipendenza del progressivo aumento delle esattorie conferite alla SEV e della mancata erogazione fino a tutto il 1985 dei compensi per minori aggi percepiti e dell'indennità annuale alternativa, le perdite accumulate da detta società si sono attestate su 13 miliardi circa.

Anche in considerazione del notevole numero complessivo dei comuni (n. 473), nei quali l'attuale presenza della SEV denota che erano insorte difficoltà di equilibrio della gestione esattoriale, si rende urgente la riforma complessiva del sistema della riscossione, attualmente all'esame del Parlamento.

Le ragioni di detta riforma peraltro investono altri più importanti profili, in ordine ai quali si rinvia alle analitiche considerazioni svolte dalla Corte nelle precedenti relazioni e specialmente in quella sull'esercizio 1983 (37).

Del resto alla complessiva razionalizzazione del sistema della riscossione è diretto il disegno di legge di delega all'esame del Parlamento (38), e a tal proposito la Corte sin da ora segnala l'esigenza che sia disciplinato con rigore il sistema di adempimenti cui i concessionari del servizio saranno tenuti ai fini del rimborso dei tributi inesigibili (39).

Già infatti nel precedente paragrafo 1, lettera b) sono stati indicati i casi numerosi di insufficiente verifica da parte delle intendenze di finanza in ordine alla fondatezza delle pretese esattoriali nella materia in esame; analogo rigore va adottato ai fini della sospensione delle imposte (nel 1985 i decreti autorizzatori emanati a tal fine sono stati 29 per un importo di 18,4 miliardi) (40) nonché in tema di concessione di dilazione alle esattorie (nel 1985 sono stati emanati 83 decreti per un importo di 189,4 miliardi).

In materia di rimborsi vanno sottolineati i ritmi ancora insoddisfacenti con i quali essi procedono in ordine alle imposte dirette e ne sono riprova l'ingigantirsi dei residui passivi sul capitolo 4769, passati da 486,6 miliardi (1984) a 1.274 miliardi e la diminuzione dei pagamenti da 1.352 miliardi del 1984 a 1.099 miliardi (46,2 per cento dell'autorizzazione di cassa; 61,5 per cento nel 1984).

(35) Cfr. SSRR n. 469/A del 20 novembre 1985.

(36) La proroga è stata disposta anche per il 1985 (cfr. d.l. 6 gennaio 1986 n. 2, convertito con modificazioni nella legge 7 marzo 1986 n. 60).

(37) Si veda da pag. 185 a pag. 187 del vol. II/1.

(38) Cfr. precedente nota 4.

(39) Anche nel nuovo sistema di riscossione è previsto che i concessionari siano tenuti all'obbligo relativo al "non riscosso per riscosso".

(40) Il numero più elevato riguarda riscossioni da effettuare nel Lazio (n. 7 per 500,6 milioni).

I ritardi nel pagamento di tali spese vanno ricollegati poi con le assegnazioni del capitolo 4752 - concernente gli interessi maturati dai contribuenti sulle somme da ottenere in rimborso - il cui stanziamento di competenza è passato da 500 a 600 miliardi ed anche in ordine alla gestione di tali fondi vanno rilevati i ritmi lenti delle procedure di spesa, resi manifesti dal progressivo elevarsi della massa dei residui che da 249 miliardi nel 1984 sono passati a 478 miliardi (sostanzialmente fermo è rimasto il livello dei pagamenti, passati da 252 a 275 miliardi).

Il settore delle restituzioni assume significato ancor più profondo in tema di IVA.

Lo stanziamento del capitolo 3975, pari soltanto a 13 miliardi, dei quali impegnati 4,7 miliardi circa, non è rappresentativo dell'intera massa soggetta a restituzioni e rimborsi.

Gli impegni indicati e i pagamenti (pari a 3,7 miliardi, quasi tutti in conto competenza) esprimono soltanto l'esigua aliquota delle imposte IVA rimborsate con le procedure ordinarie.

Accanto a queste sono praticabili, com'è noto, procedure accelerate previste nell'articolo 38 bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 633 del 1972 (41) attraverso le quali sono effettuati prevalentemente i rimborsi dagli uffici IVA mediante l'utilizzazione dei fondi della riscossione che affluiscono a contabilità speciali.

Ancora non è dato conoscere l'ammontare complessivo per il 1985 delle restituzioni IVA, che nel 1984 è stato di 6.727 miliardi.

Le restituzioni IVA effettuate annualmente, ad ogni modo, soddisfano solo una parte del credito d'imposta in esame, sicché è venuto formandosi un "debito sommerso" dello Stato, stimabile fra i 15.000 e i 17.000 miliardi, secondo le valutazioni della stessa amministrazione finanziaria (42).

In carenza di dati oggettivi sulle dimensioni di tale ulteriore forma di "debito pubblico" è possibile solo porre a raffronto le entrate IVA e le relative restituzioni nella consapevolezza che l'aliquota derivantene (nel 1984, del 15 per cento, stante un'entrata di 45.515 miliardi e 6.727 miliardi di restituzioni) è significativa solo del valore percentuale dei rimborsi effettuati e non già dell'intero fenomeno dei rimborsi IVA.

Sotto tale riflesso e, al di là dei positivi effetti per l'avvenire del recente accorpamento delle aliquote IVA, è da porre in rilievo l'esigenza che siano semplificati i meccanismi di tale imposta, ove possibile in occasione dell'elaborazione del relativo testo unico, al fine di prevenire l'ingigantirsi della patologia in esame, che di per sé genera del resto ulteriore aggravio all'erario, in dipendenza della massa degli interessi che si accumulano sui debiti dello Stato dovuti a titolo di rimborsi IVA.

L'esigenza di meccanismi semplificatori si manifesta poi anche in relazione alle già rilevate carenze quantitative e qualitative di personale destinato ai controlli delle dichiarazioni IVA, il cui numero peraltro tende ad elevarsi - anche per effetto delle recenti misure sanzionatorie introdotte con il decreto legge 19 dicembre 1984, n. 853 - a fronte di una graduale diminuzione delle verifiche di posizioni IVA svolte dall'amministrazione, tra le quali poi del tutto irrilevanti sono quelle esterne, come è emerso dall'esame dei dati forniti dagli uffici finanziari periferici alle delegazioni della Corte.

(41) Tale articolo risulta aggiunto con l'art. 1 del D.P.R. n. 24 del 1979, modificato con l'art. 17 del D.P.R. n. 897 del 1980. L'attivazione delle procedure accelerate è subordinata alla presentazione di cauzioni della durata di due anni, costituite da titoli di Stato o garantiti dallo Stato ovvero da fidejussioni bancarie o rilasciate da imprese che a giudizio dell'amministrazione finanziaria offrano adeguate garanzie di solvibilità ovvero ancora da polizza fidejussoria rilasciata da un istituto o impresa di assicurazione regolarmente autorizzata.

(42) Si vedano l'intervento del ministro delle finanze presso la VI commissione della Camera in sede di comunicazioni rese il 31 luglio 1985 (cfr. Bollettino resoconto sommario pag. 45) nonché l'intervento dello stesso ministro presso la commissione V del Senato svolto in sede di audizione preliminare all'esame del bilancio dello Stato per l'anno 1986 in data 3 ottobre 1985, nel quale trova esplicita ammissione il fatto che "sussiste una parte non calcolabile" dell'entità reale del credito d'imposta IVA.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO GESTIONE 1984 — 1985

TABELLA n. 1

RUBRICHE	IMPEGNI		PAGAMENTI			
	% sulla competenza 1984	1985	% sulla cassa 1984	1985	% sulla competenza 1984	1985
Servizi generali	95,4	93,5	79,6	84,5	77,0	82,0
Scuola Centrale tributaria	36,8	72,3	30,5	43,9	19,1	33,0
Finanza locale	99,0	98,6	88,5	94,8	91,0	94,1
Monopoli	89,0	82,0	83,0	73,0	13,0	12,5
Entrate speciali	99,8	98,0	79,9	79,2	68,7	78,0
Corpo delle guardie pubbl.	97,6	92,0	88,6	89,7	87,0	87,0
Catasto	86,8	79,8	68,9	71,4	64,0	70,0
Tasse e imp.	97,8	90,9	93,0	81,0	87,8	79,1
Demanio	97,8	84,9	5,4	41,7	1,4	2,2
Imposte dirette	84,3	95,9	70,0	37,0	61,0	30,9
Dogane	91,4	84,0	74,8	74,4	78,0	71,5
Org. Serv. Trib.	99,2	79,8	53,4	56,0	40,6	48,0
Contenzioso	70,0	78,8	43,7	52,3	43,5	47,5
Legislazione	99,2	98,4	98,3	100,0	99,2	98,3
Servizio C.I.T.	60,8	61,2	58,9	51,4	57,2	48,3

Pros/2

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N. 2

Dati statistici - Attività di controllo ai fini dei nuovi tributi - (Irpeg - Ilor - Ritenute alla fonte)

Controlli programmati per il 1985 e controlli eseguiti nel 1° 2° e 3° quadrimestre

Accertamenti notificati nello stesso periodo - Risultati conseguiti in termini di redditi, e imposta accertata

(Reddito, imposta e sanzioni pecunarie in milioni)

Tipo di modello di dichiarazione	Tributo	Controlli programmati per l'anno 1985	Controlli eseguiti				Accertamenti notificati				
			Numero	% rispetto ai dati di col.3	con proposta di accertamento ed in rettifica	senza proposta di accertamento	Numero	Reddito maggior reddito accertato	Imposta migliore imposta accertata	Sanzioni pecunarie	
											% rispetto ai dati di col.4
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Mod.740	IRPEG e ILOR	176.071	182.260	103,52	149.462	82,00	32.798	133.685	2.483.714	690.253	1.035.010
Mod.750	ILOR	24.993	24.309	97,26	19.325	79,50	4.984	18.921	417.202	63.756	105.143
Mod.760	IRPEG e ILOR	28.983	24.057	83,00	15.674	65,15	8.383	15.047	3.294.303	738.615	1.003.563
	Totale	230.057	230.626	100,25	184.461	79,98	46.165	167.653	6.195.219	1.492.624	2.143.716
Mod.770	Ritenute alla fonte	—	19.429	—	9.098	46,83	10.331	8.680	704.485	104.805	293.961
	Totale	—	250.055	—	193.559	77,41	56.496	176.333	6.899.704	1.597.429	2.437.677

FONTE MINISTERO FINANZE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA N.3

Dati statistici - Attività di controllo ai fini dei nuovi tributi - (Irpeg - Irpeg - Ilor - Ritenute alle fonte)

Controlli programmati per il 1984 e controlli eseguiti nel 1984

Accertamenti notificati nello stesso periodo - Risultati conseguiti in termini di redditi, e imposta accertata

(Reddito, imposta e sanzioni pecunarie in milioni)

Tipo di modello di dichiarazione	Tributo	Controlli programmati per l'anno 1984	controlli eseguiti				Accertamenti notificati			
			Numero	% rispetto ai dati di col.3	con proposta di accertamento ed in rettifica	senza proposta di accertamento	Numero	Reddito maggior reddito accertato	Imposta maggiore imposta accertata	Sanzioni pecunarie
Mod.710	IRPEF e ILOR	174.443	143,11	197.865	79,25	51.778	217.286	3.104.906	853.688	1.272.282
Mod.750	ILOR	23.422	126,37	23.129	78,14	7.470	23.669	352.118	51.981	95.906
Mod.760	IRPEF e ILOR	26.237	128,36	19.262	57,19	14.415	20.135	4.203.305	764.934	977.360
	Totale	224.102	139,63	240.256	76,77	73.663	261.090	7.660.329	1.670.603	2.345.548
Mod.770	Ritenute alla fonte	—	—	17.420	51,12	16.652	15.070	511.477	68.983	204.602
	Totale	—	—	257.676	74,26	90.315	276.160	8.191.806	1.739.586	2.550.150

FONTE MINISTERO FINANZE

Capitolo X

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

1 - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali

L'attività dei monopoli di Stato, cui sono demandate sia la cosiddetta funzione fiscale sia la produzione e vendita al pubblico di beni di largo consumo si è, nel 1985, così sviluppata: da un lato il gettito fiscale realizzato dall'amministrazione attraverso la riscossione delle imposte incorporate nei prezzi dei tabacchi lavorati è aumentato in termini finanziari (1), ma l'incremento è da attribuire in parte all'aumento dei prezzi e in parte a un maggiore consumo non dei prodotti diretti dei monopoli ma di quelli importati o su licenza; dall'altro si sono manifestati un tendenziale decremento della vendita dei tabacchi nazionali e un'analoga progressiva diminuzione delle vendite dei sali alimentari. Sembra, allora, evidente che, se la funzione fiscale continua ad essere ben salvaguardata nei risultati complessivi, ciò accade non per una accresciuta capacità di commercializzare con successo i propri prodotti, ma piuttosto per le manovre tariffarie e fiscali del ministero delle finanze (in cui si compendia essenzialmente la funzione suddetta) e per un accresciuto interesse dei consumatori verso i prodotti importati.

Conservano dunque piena validità le osservazioni fatte dalla Corte nella relazione dell'anno 1984 (parte I, sezione II, capitolo I). Vero è che, come nell'anno suddetto, non favorevole è stato il contesto del mercato, dove da una parte ci si è scontrati con l'alta competitività della concorrenza estera e dall'altra hanno esercitato il loro rilevante peso le condizioni non ancora buone dell'economia nazionale; e che a ciò si è aggiunta una politica fiscale (nel 1985 peraltro più tempestiva che negli anni precedenti) che, se ha determinato risultati positivi sul piano degli introiti per l'erario, non altrettanto ha ovviamente fatto per la commercializzazione dei prodotti.

Resta tuttavia il fatto che queste contingenze sfavorevoli non sembra siano state, nel 1985, affrontate con l'adozione di quelle misure che sarebbero indispensabili per un decisivo rilancio della "impresa" monopoli. E infatti nulla di sostanzialmente nuovo si è verificato in tema di struttura dell'amministrazione, di personale, di processi produttivi, di sistema commerciale, il quale in particolare si è mantenuto costoso e funzionalmente inadeguato alle necessità distributive (vedi più avanti par. 2 - Organizzazione dei servizi e del personale).

Di questa situazione di stasi nella necessaria opera di autotrasformazione appare peraltro consapevole la stessa amministrazione che ha cercato di avviare un processo di rinnovamento, se non di struttura quanto meno di condotta: nel "piano programmatico" per il triennio 1986-1988 è indicato quale obiettivo primario quello di "individuare gli strumenti gestionali di medio periodo per il consolidamento dell'amministrazione su un mercato saturo e quindi altamente competitivo e in una difficile congiuntura generale"; obiettivi particolari sono poi la necessità del ricorso a tecniche operative che privilegino la qualità dei prodotti attraverso il potenziamento e lo sviluppo della ricerca, nonché l'esigenza di selezionare la qualità degli approvvigionamenti e di operare un "più efficace controllo tecnico" della produzione della società A.T.I.

(1) Questi i dati relativi alla funzione fiscale negli anni 1983-1984-1985:

ANNO	ERARIO	AMMINISTRAZIONE	TOTALE	AGGIO	TOTALE
(vendita ordinaria)					
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
1985	6.095,6	1.753,2	7.848,8	682,5	8.531,3.

“insieme a più stringenti interventi di controllo nelle fasi industriali di magazzinaggio e di commercializzazione“. A proposito della società A.T.I., è ovvio che le prospettive più consistenti di miglioramento sono da ritenere collegate alle iniziative della stessa, cui l'amministrazione ha affidato con apposita convenzione la commercializzazione dei prodotti attraverso la rete di distribuzione dei monopoli e di eventuali ulteriori canali commerciali ai fini del recupero delle quote di mercato perdute (2).

Una valutazione preliminare, distinta da quelle testè svolte, riguarda l'attuazione della legge n. 528 del 1982 che ha riordinato il gioco del lotto disponendo l'inserimento del relativo servizio nell'amministrazione dei monopoli. La legge prescrive, tra l'altro, l'istituzione nel bilancio dell'amministrazione, sia all'entrata che alla spesa, di una nuova rubrica denominata “servizio del gioco del lotto“ e fissa i criteri per il funzionamento di un conto corrente infruttifero presso la tesoreria centrale. A tali prescrizioni non è stata data, nel 1985, esecuzione. Fu costituita presso la direzione generale delle entrate speciali del ministero delle finanze una commissione di studio con il compito di predisporre gli elementi per la emanazione, ai sensi dell'art. 13 della legge stessa, del regolamento di applicazione, da emanarsi “entro sei mesi“ dall'entrata in vigore della nuova disciplina, ma al 31 dicembre 1985 nulla ancora risulta fatto in proposito, nè peraltro si è ancora definito l'iter parlamentare del disegno di legge recante modificazioni alla legge n. 528 del 1982 (atto Camera Deputati n. 1634).

b) Note sullo stato di previsione

La struttura del bilancio dei monopoli per l'anno 1985 è quasi identica a quella dell'esercizio finanziario 1984 (3). Deve pertanto ripetersi quanto già la Corte ha osservato in passato circa la non sufficiente leggibilità di tale bilancio ai fini di un'analisi esatta dei risultati della gestione di un apparato che, pur operando entro schemi amministrativi, ha caratteristiche squisitamente industriali. In particolare si deve nuovamente rilevare come sia di difficile individuazione il nesso di causalità fra profili finanziari e risultati economici, non riuscendo il lettore ad avere la visione immediata di indici e rapporti significativi per la valutazione della gestione sotto il profilo della efficienza delle operazioni di impiego delle risorse finanziarie. Ciò soprattutto in conseguenza della sfasatura derivante dai tempi particolari di approvazione dei bilanci industriali.

Come già segnalato nella relazione sull'esercizio 1984, il regio decreto n. 2452 del 1927 sembra aver attuato un collegamento fra il sistema finanziario, che si esprime nel bilancio preventivo, quello patrimoniale e quello industriale: dalla sintesi dei sistemi stessi emerge il bilancio consolidato dell'amministrazione. Senonchè i bilanci industriali relativi all'esercizio precedente di regola sono esaminati dal consiglio di amministrazione entro il mese di luglio di ciascun anno e pertanto non può attuarsi la necessaria coincidenza fra i tempi di resa di tutti i documenti contabili. Il che finisce per impedire l'esame contemporaneo dei documenti stessi e quindi la visione organica e chiara dei molti aspetti della gestione (4).

(2) Resta sempre irrisolto, a proposito dell'A.T.I., il non facile problema dei controlli esterni, già chiaramente sollevato dalla Corte che in questa sede ribadisce la inammissibilità della permanenza di un sistema, in cui la gestione di danaro pubblico continua ad essere completamente sottratta a detti controlli. Dall'ottobre 1982, infatti, da quando cioè è avvenuto il trasferimento dall'EFIM ai Monopoli cui ora appartiene l'intero pacchetto azionario della Società, la Corte non esercita più alcun controllo sulla gestione A.T.I., controllo che prima era effettuato nel contesto di quello sull'EFIM con le modalità della legge 259 del 1958. Si rammenta inoltre che la legge 27 febbraio 1985 n. 51 ha autorizzato il completamento della spesa per la riorganizzazione dell'ATI (20 miliardi versati all'ATI nel 1983, i restanti 30 con la suddetta legge). Di questa legge è già fatto ampio cenno nella Relazione sull'esercizio 1984 (pagg. 508-509).

(3) In base alla legge n. 888 del 1984, approvativa del bilancio di previsione 1985, sono stati istituiti due nuovi capitoli: il capitolo 176, con riferimento alla partecipazione azionaria dei Monopoli al capitale sociale dell'A.T.I., nello stato di previsione dell'entrata; il capitolo 142, avente ad oggetto le “spese telefoniche“ che nei precedenti esercizi finanziari erano inserite nel capitolo 132 (spese d'ufficio, postali e pubblicazioni), nello stato di previsione della spesa. Hanno poi mutato denominazione i capitoli 134 e 192 dello stato di previsione della spesa: nel primo sono state inserite le spese per la stampa di pubblicazioni a cura dell'amministrazione; nel secondo sono state inserite le spese connesse alla commercializzazione dei tabacchi. Con la successiva legge 14 marzo 1985 n. 101 i termini per la corresponsione di tale indennità sono stati prorogati sino al 31 dicembre 1985 e pertanto i capitoli 196 e 230 sono stati di nuovo istituiti con decreto del Ministro del Tesoro n. 136926 del 25 maggio 1985. Per quanto infine riguarda le variazioni di bilancio operate con la legge di assestamento n. 666 del 22 novembre 1985 e con i decreti ministeriali di variazione, si rileva che la entità delle stesse è stata di complessive lire 277.998.000.000 (da una previsione, sia di entrate che di spesa, di lire 2.106.588.286.000 si è passati a una previsione definitiva di lire 2.384.586.286.000).

(4) Nel 1984 la Corte ha acquisito i bilanci industriali di ciascuna delle aziende esercitate (tabacchi, sale, chinino) relativi agli esercizi compresi fra il 1981 e il 1983. Nel 1985 ha potuto acquisire quello relativo al 1984.

Le previsioni di entrata sono poi eccessivamente aggregate (la concentrazione della massima parte di esse è sempre nei soliti due capitoli 101 e 104). Altrettanto si rileva nelle previsioni di spesa, ove la mancanza di adeguata specificazione continua a impedire la diretta rilevazione dei singoli costi industriali e di quelli generali di amministrazione.

Il fondo di ammortamento è sempre rappresentato da una posta meramente figurativa per un importo equivalente sia in entrata (capitolo 506) che in uscita (capitolo 165), il che è conforme a quanto previsto per il bilancio dello Stato; tale fondo comune assume invece significato concreto nell'ambito del bilancio industriale, nel quale è esposto nei suoi elementi reali. I limiti di importo stabiliti poi per le assegnazioni ai fondi di riserva risultano sempre fermi al 1953 (5).

c) Aspetti finanziari ed economici della gestione

- Dati globali

L'esame dei dati globali sull'andamento finanziario del 1985, quali risultano dalla allegata tabella A), potrebbe, a prima vista, indurre a un cauto ottimismo su una ripresa della tendenza al miglioramento del saldo aziendale, giunta al suo massimo nel 1983 (saldo attivo: 4 miliardi) e arrestatosi bruscamente nel 1984 (saldo attivo: 900 milioni). Nel 1985 il saldo attivo è stato infatti di 1,3 miliardi. Ma questi 400 milioni in più rispetto all'esercizio precedente sono stati realizzati per la prima volta nel modo seguente: nel corso dell'anno il Consiglio di amministrazione dell'A.T.I. S.p.A. ha approvato il bilancio al 31 dicembre 1984, che si è chiuso con un utile di esercizio di 3,1 miliardi; effettuati gli accantonamenti di legge, il residuo importo di lire 1,7 miliardi è stato acquisito al bilancio dell'azienda tabacchi con imputazione al capitolo 176 (dividendi sulle partecipazioni azionarie) dello stato di previsione dell'entrata. Il saldo attivo dei monopoli è stato quindi ottenuto per la prima volta attraverso l'acquisizione dell'utile realizzato da una S.p.A. il cui capitale è interamente di proprietà dei monopoli stessi.

- Costi finanziari e procedure di spesa

La spesa corrente (2.094,8 miliardi) ha continuato a crescere e altrettanto si rileva per la percentuale di incremento, 12,11 per cento rispetto al 1984, nel quale esercizio la percentuale stessa rispetto all'anno precedente era stata del 10,69 per cento. Sono aumentate le spese in conto capitale (114,1 miliardi), con un incremento del 12,41 per cento rispetto al 1984, anno in cui si era manifestato un decremento notevole rispetto al 1983 (-9,32 per cento).

Gli oneri complessivi per il personale (348,7 miliardi contro i 330,2 del 1984) hanno registrato un incremento decisamente più basso di quello degli esercizi precedenti (+ 5,60 per cento rispetto al + 12,97 per cento del 1984, al + 14,26 per cento del 1983 e al + 7,8 per cento del 1982). Quest'ultimo fenomeno sembra possa essere attribuito alla diminuzione complessiva del personale (-500 tra il 1984 e il 1985) e all'entrata in vigore della legge n. 428 del 1985, che, all'articolo 2, ha disposto che "le spese per stipendi etc... sono imputate alla competenza del bilancio dell'anno finanziario in cui vengono disposti i relativi pagamenti".

In crescita invece, anche se lieve, appare l'indice di incremento degli oneri (1.634,4 miliardi contro i 1.463,1 del 1984) per acquisti di beni e servizi: mentre nel 1984 era stato del 9,40 per cento rispetto al 23,99 per cento del 1983, nel 1985 si è assestato sull'11,70 per cento. Diminuita è invece l'incidenza degli stessi sul totale della spesa corrente (78 per cento contro il 78,3 per cento del 1984 e il 79,2 per cento del 1983).

Per quanto riguarda poi le procedure di spesa, il 77,38 per cento delle spese dei monopoli, pari a 1.541,6 miliardi, è stato pagato a mezzo di ordini di accreditamento (nel 1984 il 77,74 per cento pari a 1.447 miliardi;

(5) Legge 10 dicembre 1953 n.936. Per ciascuna azienda dei monopoli è istituito, ai sensi dell'articolo 10 del regio decreto legge n.2251 del 1927, un fondo di riserva per le spese impreviste, formato con assegnazioni da farsi nei singoli esercizi in ragione del 2 per cento dei prodotti industriali e commerciali delle Aziende stesse. Tali assegnazioni, che affluiscono in un apposito conto corrente presso la Tesoreria centrale, cessano quando il fondo abbia raggiunto lire 6.000.000.000 per l'Azienda tabacchi, lire 1.200.000.000 per l'Azienda Sali e lire 180.000.000 per l'Azienda chinino. Le somme versate nel suddetto conto corrente costituiscono un elemento patrimoniale attivo, cui corrisponde, nel passivo, un elemento di pari importo intestato al Fondo di riserva.

nel 1983 il 63,59 per cento, pari a 1.068,7 miliardi). Sono stati attivati a tale scopo 85 funzionari delegati, dei quali 81 gestiscono anche il trattamento economico. Il confronto con i dati riferentisi al 1984 e al 1983 mostra il consolidamento della propensione dell'amministrazione ad avvalersi di questa procedura, che, si badi bene, nel 1982 copriva soltanto il 31,92 per cento del totale. Nulla vi è da osservare in merito alla legittimità della scelta operata dall'amministrazione: i monopoli possono, infatti, a seconda delle varie necessità dei servizi, valersi indifferentemente di mandati diretti o di aperture di credito; gli ordini di accreditamento possono essere emessi, senza limitazione di somma, su tutti i capitoli, ad eccezione di quelli classificati, nel bilancio, sotto il titolo "spese generali" (6).

- Entrate

Le entrate, pari a 2.210,8 miliardi, (2.154,9 di parte corrente e 55,9 in conto capitale) sono aumentate rispetto all'esercizio precedente (1.971,3) con un incremento del 12,14 per cento che è superiore a quello (9,24 per cento) realizzatosi appunto nel 1984 (ma si rammenti che nel 1983 era stato del 23,95 per cento). Come negli anni precedenti, la maggiore entità delle entrate correnti è imputabile all'azienda tabacchi (1.859,7 miliardi che rappresentano l'84,1 per cento del totale, rispetto ai 1687,4 miliardi, pari all'86,5 per cento del totale, realizzati nel 1984), con un aumento notevole degli introiti derivanti specificamente dalla commercializzazione dei tabacchi esteri (+ 23,10 per cento per quelli fabbricati in Italia su licenza e + 19,88 per cento per quelli importati) e una più contenuta levitazione dell'indice di incremento degli introiti dei tabacchi nazionali (+ 7,29 per cento contro il + 7,3 per cento del 1984 (vedi Tabella B) allegata).

Circa poi il fenomeno del mercato illegale, esso risulta alimentato, oltre che dal contrabbando, dai quantitativi sottratti a seguito di furti e rapine; si sottolinea la rilevanza del fenomeno, specie sotto l'aspetto del mancato introito tributario, che ammonta a 72,3 miliardi di lire rispetto ai 969.366 Kg. di consumi di frode accertati (Vedi allegata tabella C).

Né bisogna dimenticare che il divieto di pubblicità del tabacco è stato più efficacemente sanzionato - con il decreto-legge del 10 gennaio 1983, n. 4, convertito in legge del 22 febbraio 1983, n. 52 - e sembra ora costituire una reale remora. Le modeste sanzioni pecuniarie in precedenza previste dalla legge del 10 aprile 1962, n. 165, erano divenute un accettato costo commerciale inerente alla predetta pubblicità (7).

- Andamento commerciale e produttivo

I volumi complessivi di produzione nel settore tabacchi sono passati, come risulta dalla allegata tabella D, dalle 81.390 tonnellate del 1984 alle 79.636 tonnellate nel 1985; è quasi dimezzato l'indice di decremento rispetto a quello dello stesso anno 1984 (-4,03 per cento nel 1984; -2,15 per cento nel 1985).

Per quanto riguarda le vendite, i volumi relativi ai prodotti del Monopolio (nazionali e prodotti su licenza) sono passati nello stesso periodo da 76.761 a 76.136 tonnellate (in questo caso l'indice di decremento risulta più che dimezzato: -2,3 per cento nel 1984 rispetto al 1983; -0,81 per cento nel 1985). La notazione di maggior rilievo è comunque che la linea ascendente, in termini di quantità, delle vendite globali dei tabacchi manifestatasi nel 1984 (+ 1,9 per cento rispetto al 1983), si è arrestata nell'esercizio in esame, dove anzi l'indice di incremento (+ 0,88 per cento) appare pericolosamente vicino agli indici in flessione del 1982 (+ 0,54 per cento rispetto al + 2,2 per cento del 1981) e del 1983 (+ 0,42 per cento); il decremento della vendita dei tabacchi nazionali è stato pari al 2 per cento rispetto al 1984, in cui era stato del 2,4 per cento rispetto all'esercizio precedente.

(6) Al 31 dicembre 1985 sono stati inoltrati dall'Amministrazione alla Corte per il controllo 4910 rendiconti per un ammontare complessivo di 1.197,5 miliardi, così ripartito per i vari esercizi:

1982 : 71 rendiconti per 2,3 miliardi.

1983 : 1942 rendiconti per 403,2 miliardi.

1984 : 2897 rendiconti per 792 miliardi.

(7) La sanzione amministrativa per coloro che trasgrediscono al divieto di pubblicità di qualsiasi prodotto da fumo varia da un minimo di 5 ad un massimo di 50 milioni.

Elementi positivi sono rappresentati dall'aumento delle vendite dei tabacchi prodotti su licenza (+ 8,74 per cento rispetto al - 1,6 per cento del 1984) e il mantenimento di una linea positiva (anche se con calo di percentuale di incremento) dei livelli di vendita dei prodotti importati (+ 5,34 per cento rispetto al + 15 per cento del 1984). V'è infine da notare che all'aumento contenuto delle vendite in termini di quantità corrisponde un ben più consistente aumento delle stesse in termini di valore: + 10,92 per cento (Vedi allegata tabella E).

La singolarità del distacco fra gli incrementi della quantità e del valore sembra in buona parte da attribuire alle manovre tariffarie, operate nell'anno, su parte dei prodotti nazionali e su tutti i prodotti esteri (con aumenti maggiori per questi): tali manovre hanno consentito infatti il realizzarsi del considerevole incremento della percentuale "di valore", pur in presenza di un quasi irrilevante incremento di "quantità". Naturalmente ciò ha anche determinato un notevole aumento del gettito fiscale, comunque assicurato dal fatto che i tabacchi lavorati sono gravati di imposta in modo indifferenziato rispetto alla provenienza produttiva, talchè limitarsi a vendere solo prodotti esteri in luogo di quelli nazionali lascerebbe immutati i risultati di imposta. In altri termini la funzione fiscale, come si è detto nelle premesse, ha continuato a estrinsecarsi positivamente, dal momento che essa prescinde dalle risultanze squisitamente aziendali (8).

Scarsamente ricettivi si son mostrati ancora una volta i mercati esteri (vedi allegata tabella F), e ciò con aspetti ancora più negativi di quelli rilevati nel 1984: la quantità di tabacchi esportati è scesa complessivamente del 21,8 per cento rispetto al 1984 (con punte di decremento del 47,9 per cento per i tabacchi greggi), mentre l'indice di decremento dei ricavi è del 4,9 per cento (con punte di -38,6 per cento sempre per i tabacchi greggi). Il dato appare ovviamente ancora più allarmante ove lo si raffronti alla corrente di importazione dei tabacchi esteri, che, come si è visto, mantiene al contrario livelli di crescita costanti.

Al calo della produzione, già rilevato (-2,15 per cento) corrisponde una ulteriore riduzione degli addetti alla produzione stessa, che, rispetto all'esercizio precedente, sono diminuiti di 249 unità (nel 1984 erano diminuiti di 280 unità rispetto al 1983). Stabili tuttavia, e anzi in leggero aumento, sono i dati della produzione giornaliera per addetto (9).

(8) Con decreto ministeriale 04/40611 dell'11 ottobre 1985 si è avuto un aumento nella misura media dell'8,1%; su tale percentuale di variazione è stato sentito il parere del C.I.P.E. previsto dall'articolo 14, comma 18, della legge 22 dicembre 1984, numero 887 (legge finanziaria).

In particolare i prezzi di vendita delle marche di sigarette nazionali più rappresentative hanno subito aumenti di lire 100 il pacchetto, mentre quelle estere di lire 200.

Invariati sono rimasti i prezzi delle sigarette Stop, Nazionali e Super senza filtro.

Le entrate annue conseguenti a detta manovra tariffaria vengono stimate in circa 430 miliardi di lire per l'Erario (imposta di consumo ed I.V.A.) ed in circa 80 miliardi per il Monopolio.

Con decreto ministeriale n.04/90263 del 21 marzo 1985 sono state apportate modifiche ai prezzi di cessione dei tabacchi per provviste di bordo sulla base del listino dei prezzi di vendita all'esportazione dei tabacchi lavorati, nella misura del 25% in più rispetto a questi ultimi.

(9) L'andamento della produzione nel biennio 1984/1985 con riferimento alla forza media ed alla produzione annua per addetto, risulta come segue:

Produzione complessiva	81.390.000		79.635.986	
Forza media	9.632		9.383	
Produzione giornaliera per addetto	sulla forza	sulla presenza	sulla forza	sulla presenza
Kg.	33,26	44,31	33,54	44,62

Nel settore dei sali si è ulteriormente accentuato il regresso di produzione per quelli alimentari (da 1.168.625 a 991.062 quintali), mentre più che triplicata appare la produzione dei sali industriali (da 415.940 a 1.605.960 quintali). In calo invece è la produzione (estrazione) dei sali grezzi (da 8.135.010 a 6.585.038 quintali). Gli introiti dell'amministrazione sono, in termini di valore, diminuiti, sempre rispetto al 1984, del 16 per cento (da 51,5 a 43,3 miliardi).

2 - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi

Il sistema di distribuzione e di vendita dei generi di monopolio, individuato ripetutamente dalla Corte come uno dei comparti in cui invece sarebbe stato necessario costruire assetti organizzativi nuovi, non è stato modificato nel corso del 1985. Ha continuato quindi a svolgere un ruolo essenziale la rete dei magazzini, che ha assorbito oneri sempre rilevanti in relazione al sovradimensionamento di essa rispetto alle infrastrutture esistenti di trasporto nel territorio nazionale (10). Agli oneri per i magazzini hanno continuato poi ad aggiungersi gli oneri conseguenti alla permanenza, a seguito della ulteriore proroga disposta dalla legge 101 del 1985 fino al 31 dicembre 1985, del sistema di corresponsione ai tabaccai di una indennità sostitutiva del trasporto diretto (la spesa complessiva per tale indennità è stata di 14,3 miliardi) nè tale onere, come già si rilevava nella Relazione sull'esercizio 1984, è stato compensato da un contenimento della spesa complessiva per la distribuzione. La materia tuttavia è stata riordinata, con particolare riferimento alla distribuzione, dalla legge n. 25 del 29 gennaio 1986, il cui articolo 13 ha, ad esempio, soppresso le norme della legislazione precedente (articoli 7 e 10 della legge n. 384 del 1980 e articolo 7 ter del decreto-legge n. 546 del 1981, convertito nella legge n. 698 del 1981) che autorizzavano appunto la corresponsione della indennità sostitutiva del trasporto diretto.

Per quanto riguarda i sali, la legge 22 luglio 1982 n.467 ha previsto l'affidamento all'A.T.I. Spa della commercializzazione del prodotto mediante la costituzione di una apposita società per azioni alla quale partecipano aziende produttrici nazionali a prevalente capitale pubblico. È stata costituita l'A.I.S. Azienda Italiana Sali Spa con sede in Roma e capitale sociale di lire 200.000.000 appartenente per il 50% all'A.T.I. e per l'altro 50% all'E.M.S.A.M.S. - Società per l'industria del Salgemma con sede in Palermo.

Non positivo sembra essere stato, nell'anno in esame, l'andamento dell'attività ispettiva. La normativa in vigore prevede che tutti gli organi di produzione, distribuzione e vendita dell'Azienda siano sottoposti almeno ad una verifica annuale, oltre che a verifiche straordinarie e speciali. Risultano nell'anno espletate sette verifiche amministrativo - contabili, e quattro accertamenti ispettivi. Ai rilievi fatti in sede di controllo circa la non puntuale osservanza della normativa in tema di verifica, l'amministrazione ha risposto adducendo impedimenti operativi causati da carenze dell'organico del personale dirigente. Il che, oltre che collegarsi a quanto più avanti si osserverà in merito ai problemi del personale, finisce per confermare la validità di quanto la Corte ebbe a rilevare, nella Relazione sull'esercizio 1983, sul depotenziamento della funzione ispettiva (11).

b) Personale

Per quanto concerne il personale dirigente in organico (104 su una dotazione organica di 120) il problema della temporanea reggenza, già segnalato nelle precedenti relazioni, non ha ancora trovato soluzione e si è anzi, nel 1985, accentuato: risultano infatti affidati a reggenti 15 uffici, dei quali 6 presso la direzione generale e 9 in periferia (12). Il fenomeno viene giustificato richiamando le numerose vacanze, cui

(10) Nel 1985 il numero dei magazzini è rimasto lo stesso, 608, del 1984 (629 nel 1981; 632 nel 1982; 615 nel 1983).

(11) Vedi relazione su esercizio 1983, p. 207.

(12) Si tratta peraltro di uffici di rilievo, come appare dal seguente elenco: Divisione provvista materie sussidiarie; Divisione pensioni; Divisione informatica; Divisione Esportazione; Divisione Importazione; Divisione Lotto e Monopoli Minori; Direzione Comp. Coltiv. di Roma; Direzione Comp. di Lecce; Man. Tab. di Modena; Man. Tab. di Roma; Isp. Comp. di Bari, Pescara, Milano, Napoli, Roma.

l'Amministrazione è costretta a far fronte conferendo la reggenza a funzionari appartenenti al ruolo ad esaurimento ai sensi dell'articolo 7 decreto legge 10 gennaio 1983 n.4, convertito nella legge 22 febbraio 1983 n.52. Esso configura in ogni caso un'anomalia, specie ove si consideri che i funzionari in questione sono talvolta preposti alla direzione di due, a volte di tre, uffici, uno come titolari e l'altro, o gli altri, come reggenti(13).

Nè si è poi realizzata la evoluzione favorevole sperata a seguito della entrata in vigore delle nuove norme sull'accesso alla dirigenza statale (legge 10 luglio 1984 n. 301). Il restante personale ha una dotazione organica di 18.000, mentre la effettiva consistenza assomma a 15.024.

Nel corso del 1985 l'attività dell'Amministrazione in merito a detto personale ha riguardato in prevalenza l'applicazione della complessa normativa contenuta nella legge 312 del 1980. Sono stati così completati gli inquadramenti nelle qualifiche superiori di circa un migliaio di dipendenti in base alle procedure di cui agli articoli 103 e 104 della legge suddetta, previa delibera della commissione nazionale paritetica. Sono stati adottati i provvedimenti applicativi delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 283 del 1981, convertito nella legge 432 del 1981 e, per quanto attiene al trattamento economico, nei decreti del Presidente della Repubblica 337 del 1981 e 91 del 1984. Sono stati di recente portati a compimento dall'amministrazione gli adempimenti amministrativi (emanazione dei provvedimenti ministeriali concernenti l'indizione dei concorsi esterni ed interni) necessari per la piena operatività dell'articolo 115 della legge 312 del 1980 (14).

Il settore dell'*assistenza ai dipendenti* e alle loro famiglie è caratterizzato dalla prevalenza delle prestazioni riferite a servizi socializzati tipici delle gestioni aziendali (asili nido, trasporti, dopolavoro, alloggi) rispetto alla mera erogazione di sussidi.

3 - Beni e servizi strumentali

Circa l'*attività contrattuale*, appare confermata per 1985 la tendenza dell'Amministrazione nella scelta delle linee operative emerse negli esercizi decorsi. Essa infatti ha continuato ad operare avvalendosi in larga parte del ricorso alla trattativa privata e al sistema in economia; in misura minore, al più garantistico sistema della licitazione privata, cui è stata ricondotta, anche a seguito delle ripetute osservazioni della Corte, la stipula di importanti contratti (15). Nella relazione sugli esercizi 1984 e 1983 la Corte ha già posto in luce la esigenza di chiarificazione e aggiornamenti della normativa vigente in materia.

Nel 1985 nulla è stato modificato, ma sembra opportuno segnalare che agli inizi del corrente anno, la legge n. 25 del 29 gennaio 1986 ha in proposito introdotto due importanti modifiche che vengono incontro in parte a detta esigenza: l'articolo 14 comma secondo ha, per i servizi in economia, elevato di sei volte i limiti di valore previsti dagli articoli 5, 7, 14 e 16 del regio decreto n. 2452 del 1927. L'articolo 15 ha risolto l'annoso problema dei pagamenti all'estero, rilevante soprattutto in relazione agli acquisti di tabacchi greggi e lavorati: fino al 1983 l'amministrazione si avvaleva di un conto corrente infruttifero istituito presso la tesoreria centrale e vincolato a favore del contabile del portafoglio, denominato "conto corrente n. 3",

(13) Il problema dovrebbe comunque risolversi in parte a seguito dell'entrata in vigore della legge 29 gennaio 1986, n.25 che ha, fra l'altro, aumentato il numero dei dirigenti amministrativi e tecnici di 14 unità.

(14) In materia di trattamenti accessori, si rammenta che sono stati emanati i decreti di competenza del Direttore generale, autorizzativi per il 1985 di prestazioni straordinarie fino a un massimo di 300 ore, sia per il personale dirigente sia per il personale inquadrato nelle otto qualifiche funzionali. Talune categorie sono state altresì autorizzate con D.P.C.M. ad effettuare prestazioni straordinarie oltre il limite delle 300 ore annue per una maggiore spesa prevista di 600 milioni. Con circolare poi, che ha recepito l'avviso dell'Ufficio di controllo, è stata definita la problematica concernente la rideterminazione delle misure giornaliere del premio industriale previsto dalla legge 483 del 1970 e la istituzione di una terza misura del premio stesso. Con D.M. è stata poi autorizzata la corresponsione al personale del compenso incentivante per il 1984 di cui agli artt.8 della legge 483 del 1970 e 130 della legge 312 del 1980, previa rideterminazione dei criteri, più restrittivi rispetto al passato, di valutazione degli standards di produttività e delle assenze del personale non influenti ai fini della valutazione della assiduità al lavoro.

(15) All'esame dell'Ufficio di controllo sono pervenuti nell'anno 402 contratti, in parte affidati in gestione ai funzionari delegati, centrali e periferici, dei quali uno stipulato previo esperimento di asta pubblica, 25 previa licitazione privata, 16 previo appalto concorso, 251 a trattativa privata e 109 in economia (cottimo fiduciario).

alimentato con ordinativi diretti. Tale procedura fu ritenuta non conforme a legge dalla Sezione del controllo con la delibera n.1312 del 28 gennaio 1983. Attraverso il citato articolo 15 lo strumento adottato dall'amministrazione è stato ora introdotto legislativamente nel sistema.

Si sono, come negli esercizi precedenti, prospettati casi di anticipata esecuzione di contratti (16) e di artificioso frazionamento degli stessi (17). Problematiche particolari hanno posto poi le seguenti situazioni, in ordine alle quali è in corso l'attività istruttoria del controllo:

1) L'esistenza di pagamenti effettuati tramite istituti bancari con addebitamento a fondi presso gli stessi istituti costituiti in violazione dell'articolo 346 del regolamento di contabilità generale dello Stato, che vieta il deposito di somme di pertinenza dell'Amministrazione presso banche;

2) la vigenza di una convenzione novennale stipulata fra l'Amministrazione e un ente locale, nel cui territorio è ubicata una salina, convenzione che prevede erogazioni periodiche, fino a un massimo di 100 milioni annui, a titolo di contributo per spese di manutenzione di opere stradali e igienico-sanitarie.

Per la importazione e la distribuzione di tabacchi lavorati di provenienza dai Paesi CEE l'Amministrazione ha proceduto al rinnovo con ditte straniere di 43 contratti già in essere e scaduti nel corso dell'esercizio (18).

L'amministrazione ha poi posto allo studio iniziative per la creazione di un nuovo tipo di sigaretta destinato ad inserirsi nei mercati di cosiddetti prodotti di blend europeo, suscettibile di maggiore capacità di assorbimento. In quest'ottica essa continua a ricorrere ai correnti criteri di programmazione di marketing, avvalendosi di operatori esterni nel settore delle indagini demoscopiche e della consulenza aziendale e nel settore del design.

Per ciò che attiene la promozione sui mercati esteri il flusso della spesa è stato assorbito nella massima parte dalle provvigioni alla Martini e Rossi in esecuzione del vigente contratto di agenzia con detta società a suo tempo stipulato (vedi allegata tabella G). Nell'ambito della stessa promozione all'estero sono state poi avviate iniziative per agevolare la penetrazione del marchio Monopoli di Stato in Francia, Olanda, Andorra, Benin, Togo, Alto Volta: la stipula dei relativi contratti, tutti a trattativa privata, ha comportato un onere di 463 milioni.

La convenzione stipulata dall'Amministrazione con l'A.T.I. (di durata quinquennale: 1 luglio 1983 - 30 giugno 1988), su cui la Corte si è soffermata nella relazione per l'esercizio 1984, ha comportato impegni, nel 1985, per lire 116 miliardi (nel 1984 117,3 miliardi).

Le dimensioni delle spese sostenute per la ricerca continuano ad essere assolutamente sproporzionate alle esigenze di una Amministrazione che proprio della ricerca dovrebbe fare uno dei suoi punti di forza per bene operare nel mercato.

La spesa per il mantenimento dei Centri meccanografici (capitolo 133) è stata prevista in 4,3 miliardi: sono stati impegnati 3,8 miliardi (2,9 nel 1984). Nulla di nuovo può segnalarsi in merito al patrimonio immobiliare, il cui compendio risulta sostanzialmente immutato e per i quali non può che valere quanto la Corte ha osservato nella relazione sull'esercizio 1984 circa l'essere i valori della gran parte di tali immobili rilevati nel lontano 1957 (19).

(16) Il fenomeno sembra però contenuto in dimensioni accettabili, attraverso il ricorso alla procedura prevista dall'art.7 del R.D. 2452/27, secondo cui nei casi di urgenza può prescindersi dal parere dell'organo di consulenza (il Consiglio di amministrazione nella specie) salvo ratifica.

(17) Si è trattato di casi sporadici, nei quali, con il suddetto frazionamento, si sono superati i limiti posti dalla normativa, sia per la trattativa privata che per i servizi in economia, nonché lo stesso limite di valore della competenza dei dirigenti di vertice (450 milioni), con elusione dell'obbligo di sottoporre il contratto al parere del consiglio di amministrazione.

(18) Trattasi di contratti stipulati a trattativa privata di importo inizialmente indeterminato, da calcolarsi a consuntivo in rapporto all'andamento delle vendite, al prezzo richiesto dal fornitore ed al compenso dovuto all'Amministrazione.

La corresponsione alle Ditte estere contraenti degli importi connessi alle vendite non costituisce peraltro un onere effettivo per l'Amministrazione poiché essa viene operata dopo l'avvenuta vendita dei prodotti e dopo che i relativi importi siano affluiti al competente capitolo 104 dello stato di previsione dell'entrata.

(19) Per quanto riguarda le locazioni dei propri immobili, l'amministrazione dei monopoli, con recenti circolari, ha impartito istruzioni sia per l'adeguamento dei canoni relativi a immobili concessi in uso a privati sia per la determinazione di quelli concernenti gli immobili locati ai dipendenti in servizio. La questione è tuttavia all'esame del controllo.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella A

ANDAMENTO FINANZIARIO DEL TRIENNIO 1983-1985

CONTO CONSUNTIVO Miliardi in lire	1983	Variaz.	1984	Variaz.	1985	Variaz.
		82-83 %		83-84 %		84-85 %
Entrate correnti	1.769,8	+23,77	1.950	+10,18	2.154,9	+ 10,50
" in c.capit.	34,8	+33,84	21,3	-38,79	55,9	+162,44
T O T A L E	1.804,6	+23,95	1.971,3	+ 9,24	2.210,8	+ 12,14
Spese correnti	1.686,9	+21,92	1.867,3	+10,69	2.094,9	+ 12,11
" in c.capit.	113,7	+62,43	103,1	- 9,32	114,1	+ 12,41
T O T A L E	1.800,6	+23,87	1.970,4	+ 9,43	2.209	+ 12,13
RISULTATO	+ 4		+ 0,9		+ 1,3	

Tabella B

Ricavi di Azienda (c.c. quota fornitore) per vendita
tabacchi lavorati in Italia

	1984		1985		Variazioni %			
	Quantita' cdm	Valore Kg. milioni L.	Quantita' cdm	Valore Kg. milioni L.	Quan- tita'	Valore		
Marche italiane	54,1	67.943.708	3.771.274	62,2	66.547.088	4.025.492	-2,05	+ 6,74
Marche estere fabbricate in Italia su li- cenza	8,3	8.818.142	606.581	9	9.589.140	826.495	+8,74	+18,65
Importate	27,6	29.198.413	2.067.849	28,8	30.758.834	2.996.821	+5,34	+14,91
	100,0	105.960.263	7.075.704	100,0	106.895.062	7.848.808	+0,88	+10,92

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella C

ATTIVITA' SVOLTA PER LA REPRESSIONE DEL CONTRABBANDO GENERI DI MONOPOLIO

		1984	1985
Violazioni accertate	n.	3.256	1.926
Persone denunziate	n.	2.950	1.939
- di cui in stato di arresto	n.	183	128
Tabacchi lavorati esteri:			
sequestrati	kg.	335.823	196.714
consumati in frode	kg.	757.670	772.652
Mezzi sequestrati totale di cui	n.	471	324
terrestri	n.	349	265
navali	n.	122	59
Tributi evasi accertati	Lit.	60.936.150.987	72.341.997.928

Tabella D

Produzione complessiva di tabacchi lavorati - sia nazionali che esteri fabbricati su licenza - nel 1984 e nel 1985:

		1985	1984	Variazioni%
Polveri da fiuto	kg.	70.242	kg. 26.330	+ 166,77
Trinciati	"	442.961	" 478.812	- 35,85
Sigari e sigarette	"	449.128	" 449.627	- 0,11
Sigarette di marca nazionale	"	63.787.602	" 71.365.343	- 3,61
Sigarette su licenza	"	9.886.053	" 9.069.888	+ 8,998
TOTALE	kg.	79.635.986	kg. 81.390.000	- 2,15

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella E

Vendite dei tabacchi lavorati, nazionali ed esteri
nel biennio 1984-1985

	1984		1985		Variazioni 84-85 %	
	Quantità qda Kg.	Valore milioni L.	Quantità qda Kg.	Valore milioni L.	Quan- tità	Valore
Marche italiane	64,1	67.943.708	62,2	66.547.088	-2,05	+ 6,74
Marche estere fabbricate in Italia su li- cenza	8,3	8.818.142	9	9.589.140	+8,74	+18,65
Importate	27,6	29.198.413	28,8	30.758.834	+5,34	+14,91
	100,0	105.960.263	100,0	106.895.062	+0,88	+10,92

Tabella F

Aumento complessivo delle esportazioni nel 1985, raffrontato con quello dell'esercizio 1984

	QUANTITÀ Kg.		VARIAZ. %	RICAVI Lit.		VARIAZ. %
	1985	1984		1985	1984	
- PER DEFICIENZE INDENNIZZATE	51.230.350	66.515.485	- 23,0	814.815.257	1.398.671.869	- 41,7
- PER PRODOTTI DI BORDO	288.103.800	293.951.400	- 2,0	4.742.011.850	4.515.466.260	+ 5,0
- PER ESPORTAZIONE TAB. LAVORATI	650.286.475	735.254.925	- 11,6	9.824.585.365	9.278.431.550	+ 5,9
TAB. GREGGI	329.228.000	631.895.000	- 47,9	1.884.937.935	3.068.520.719	- 38,6
- ALLE RAPPRESENTANZE DIPLOMATICHE	32.666.700	33.466.310	- 2,4	358.393.113	520.023.306	+ 7,4
- ALLA F.A.O.	31.647.990	39.490.850	- 20,0	798.369.140	1.015.644.520	- 21,4
- ALLA N.A.T.O.	70.271.995	72.101.575	- 2,5	1.162.769.925	1.116.286.521	+ 4,2
- DUTY FREE-SHOP	62.263.000	64.401.350	- 3,3	1.187.993.250	1.132.212.030	+ 4,9
TOTALI	1.515.698.310	1.937.076.935	- 21,8	20.973.875.835	22.045.256.775	- 4,9

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 6

PROVVIGIONI LIQUIDATE ALLA MARTINI & ROSSI NELL'ANNO 1984

Trim.	Esport. e Duty Free	Provv. di bordo	Rapp. diplomati.	Totale	
	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

b) Per il 1985 si sono rilevati i seguenti dati

PROVVIGIONI LIQUIDATE ALLA MARTINI & ROSSI NELL'ANNO 1985					
Trim.	ESPORT. E DUTY FREE	PROVV. DI LORDO	RAPP. DIPLOMAT.	TOTALE	
	Kg.	Kg.	Kg.	Kg.	LIRE
I	85.286,700	60.121,000	24.577,425	169.985,125	267.885.267
II	86.605,250	76.888,000	23.552,200	187.045,450	295.002.455
III	51.456,750	77.424,600	25.017,205	153.898,555	264.574.838
IV	277.474,695	74.120,200	28.989,465	380.584,360	841.949.468
	500.823,395	283.553,800	102.136,295	891.513,490	1.669.412.028

Capitolo XI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

1 - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali

a.1 - Fra i fattori essenziali di crisi, in un sistema che va evolvendosi con estrema lentezza, si prospettano ancora - accanto a problemi di revisione legislativa, che interessano le procedure e lo stesso ordinamento giudiziario - strutture inadeguate, assetti organizzativi da rimodulare, carenze numeriche di personale e mezzi finanziari oggettivamente scarsi, sebbene risultati esuberanti rispetto alle attuali capacità di spesa dell'amministrazione.

Si consolida invero nel Paese, con riflessi nel dibattito parlamentare, più che mai vivo nel 1985, un'ampia convergenza di opinioni sulla necessità di alleviare i mali del settore, ma la spesa dell'esercizio, nell'aggregato funzionale della giustizia (3.427,9 miliardi), è ancora pari allo 0,97 per cento di quella finale dello Stato (353.365 miliardi), mentre i residui di stanziamento (441 miliardi provenienti dalla competenza dell'anno) sono lievitati del 101,5 per cento rispetto all'esercizio precedente (da 434 a 875 miliardi).

Il consuntivo ministeriale, poi, presenta una spesa globale (2.734,4 miliardi), pari allo 0,77 per cento di quella statale, equivalente alla percentuale del 1983 (il dato era stato pari allo 0,72 per cento nel 1984), insufficiente al rilancio del sistema, che talvolta non dispone nemmeno di risorse finanziarie adeguate a bisogni che rivestono carattere di essenzialità.

È sintomatico al riguardo il fatto che nel settore penitenziario (ove una riforma davvero significativa attende una congrua attuazione da oltre un decennio) vi siano state nel 1985 carenze di fondi addirittura per spese correnti di primario interesse sia per la popolazione carceraria - sui capitoli 2088 e 2102 - , sia per l'organizzazione degli istituti di prevenzione e pena - sul capitolo 2089 (1): nell'assestamento del bilancio, infatti, le richieste integrative dell'amministrazione sui detti capitoli sono state rispettivamente ridotte del 41,7 per cento (da 60 a 35 miliardi), del 51,8 per cento (da 27 a 13 miliardi) e del 78 per cento (da 9,4 a 2 miliardi) (2). L'esigenza di assicurare nell'assestamento la neutralità di nuove spese sull'intero bilancio statale spiega le scelte riduttive effettuate, ma ciò fa egualmente riflettere sul fatto che la giustizia (nella selezione delle priorità) non appare ancora collocata nella fascia degli interventi non più prorogabili.

a.2 - Se i ritocchi al sistema processuale civile e penale operati nel 1984 hanno lasciato quasi invariati i rilevanti problemi che persistono in pressochè ciascun comparto della macchina giudiziaria, il varo di alcuni dei numerosi progetti di riforma tradotti in disegni di legge e dotati di accantonamenti nei fondi globali (3) potrebbe in taluni parti migliorare l'efficienza del sistema.

Tali riforme, invero, sarebbero ulteriori positive manifestazioni della tattica dei "piccoli passi", da qualche tempo adottata, che si è rivelata quantomeno idonea ad evitare l'aggravarsi della crisi strutturale; ma

(1) Sul capitolo 2088 sono effettuate "spese per i servizi e provviste di ogni genere inerenti al mantenimento ed al trasporto dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e pena ...".

Sul capitolo 2102 sono disposte, tra l'altro, "spese per l'organizzazione e il funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico.....spese per i servizi e provviste di ogni genere concernenti l'assistenza medica e paramedica dei detenuti e degli internati....".

Fra gli oneri che gravano sul capitolo 2089 vi sono quelli "per la provvista, la manutenzione e la riparazione di mobili, arredi ed effetti di casermaggio degli istituti e dei servizi"; quelli "per il funzionamento degli uffici e dei servizi"...nonché quelli per "provvista, esercizio e manutenzione di mezzi di trasporto di detenuti, internati e di cose inerenti a servizi non appaltati...".

(2) Ciò si evince dal parere favorevole espresso dalla seconda commissione del Senato sulla legge di assestamento per il 1985 (atto 1411-A) il 18 luglio 1985.

(3) Pari nel 1985 a 409,3 miliardi; sono passati a 302,7 miliardi nel bilancio del 1986.

è comunque necessario portare a compimento almeno le riforme impostate nel 1975 e nel 1984: ciò richiederebbe coerenza e celerità attuative più accentuate.

Per quanto concerne in particolare l'edilizia penitenziaria e giudiziaria la lentezza nell'attuazione delle riforme non può essere ricondotta soltanto alle capacità gestorie dell'amministrazione in quanto, se è vero che l'entità dei residui passivi segna da anni lievitazioni (4), è anche vero che il Ministero non è stato dotato di adeguate strutture tecniche che consentano di contribuire efficacemente alla realizzazione delle opere. Un potenziamento in tal senso dell'organizzazione ministeriale sembra ora più vicino (5). La nuova struttura tecnica, della quale si prevede a breve la costituzione, potrà rivelarsi di concreta utilità specie se realizzata in modo da instaurare costruttivi raccordi con il ministero dei lavori pubblici.

Le prime verifiche sugli effetti del "pacchetto" del 1984 sembrano far propendere per l'efficacia delle scelte legislative effettuate (6) ma non indicano ancora il superamento delle difficoltà nelle quali versano le strutture giudiziarie, tuttora caratterizzate da lentezze operative in campo penale e civile (7).

Nel primo la conclusione dei processi, anche a causa della complessità e della particolare articolazione di talune istruttorie, non riesce a tenere il passo con le norme sulla durata della carcerazione preventiva. Alla scadenza dei termini stabiliti dalla legge n. 7 del 25 gennaio 1985 (che ha prorogato i termini stabiliti dal primo comma dell'articolo 30 della legge 28 luglio 1984, n. 398), si sono rivelate ancora una volta necessarie misure di emergenza (decreto legge 29 novembre 1985, n. 685, convertito con modificazioni nella legge 27 gennaio 1986, n. 7) per il controllo sugli imputati da rimettere in libertà per decorrenza dei detti termini; misure che, indipendentemente dalla specifica efficacia, determinano costi amministrativi nonchè finanziari connessi all'incremento del personale di polizia giudiziaria da impegnare nelle operazioni di controllo e prevenzione (8).

Le disposizioni sugli arresti in flagranza (legge 27 luglio 1984, n. 397) sembra abbiano contribuito alla tenuta, sia pure sui noti livelli di funzionalità, della situazione penitenziaria, sempre caratterizzata da un affollamento rispetto alle strutture. Secondo dati della direzione generale degli istituti di prevenzione e pena vi è stata una sensibile flessione degli ingressi in carcere (-7.000 unità, pari a meno il 22,7 per cento in cinque mesi: il dato è desunto dal raffronto con quello dello stesso periodo dell'anno precedente). La contrazione numerica delle detenzioni brevi sembra quindi confermare la validità della scelta legislativa anche sotto il profilo della spesa per il mantenimento dei detenuti.

(4) L'indice dei residui passivi inerenti alla sezione giustizia pari a 100 nel 1976 è passato a quota 805 nel 1985. Quello relativo ai residui di stanziamento è passato nello stesso periodo da 100 a 1001.

Le più elevate percentuali di incremento dell'ultimo dato si sono avute nel 1981 (+243,8 per cento); nel 1984 e nel 1985 le percentuali di lievitazione sono state del 35,4 per cento e del 40,6 per cento.

(5) Il 18 dicembre 1985 presso la IV commissione permanente della Camera dei deputati (boll. comm. n. 511) il Ministro di grazia e giustizia ha illustrato i caratteri dell'istituendo ufficio tecnico presso il ministero.

(6) Da stime delle procure generali della Repubblica effettuate ponendo a raffronto i dati del periodo 1° dicembre 1984-31 maggio 1985 con quelli dello stesso periodo dell'anno precedente risulta, per quanto attiene agli effetti della legge n. 400 del 1984, che le iscrizioni nei registri generali hanno registrato una flessione del 47 per cento (da 890.209 a 466.414 iscrizioni). Anche le nuove competenze penali attribuite ai pretori non avrebbero determinato la paralisi degli uffici. Non va però trascurato il nuovo costume dei soggetti passivi dei reati che sembra testimoniato dal calo del dato globale delle denunce (-10,1 per cento nel periodo 1983-1985; da 464.099 a 417.113) a fronte di un tasso di delinquenza in netto incremento per delitti contro il patrimonio (+113 per cento; da 2.457 a 5.247 casi). Dati desunti dalla relazione del procuratore generale della cassazione del gennaio 1986.

La legge n. 399 del 1984, che ha modificato la competenza per valore del pretore e del giudice conciliatore avrebbe avuto nello stesso periodo l'effetto di decongestionare i tribunali (le iscrizioni a ruolo presso le cancellerie hanno registrato nel periodo suddetto la flessione del 35,4 per cento) senza effetti negativi per le preture, ove vi sarebbe stato un calo dei procedimenti iscritti nella misura del 14,6 per cento.

(7) La commissione giustizia della Camera, nel pronunciarsi favorevolmente sul bilancio ministeriale per il 1986 ha, tra l'altro, "rilevato l'urgenza del varo immediato, anche con provvedimenti di carattere limitato e parziale, della riforma del processo civile, per porre rimedio agli enormi ritardi che caratterizzano la giustizia in tale settore (10-15 anni per la conclusione di un processo e intervalli di 12 mesi tra le udienze di uno stesso procedimento)".

Nel convegno tenutosi a Firenze nel novembre 1985 tra giuristi e magistrati italiani e statunitensi sono stati commentati i dati forniti dal procuratore generale della cassazione nel gennaio del 1985 che attestano come la durata media delle controversie civili sia passata, tra il 1979 e il 1983 da 850 a 954 giorni nei tribunali e da 801 a 856 nelle corti di appello.

(8) Anche per gli oneri connessi alla corresponsione del lavoro straordinario.

Il consolidarsi nonché il miglioramento di tale risultato non può essere disgiunto dall' idoneità di tutte le strutture giudiziarie a far fronte con regolarità ai giudizi per direttissima, che l' applicazione della legge n. 397 comporta; atteso infatti che le attribuzioni nei gradi di giurisdizione di merito sono tra loro legate, va considerato come improcrastinabile l' adeguamento delle strutture giudiziarie nel loro complesso: dalla mappa delle circoscrizioni territoriali agli altri profili organizzativi, che non possono prescindere dalla consistenza numerica del personale, anche amministrativo.

a.3 - Quanto a specifici temi della giustizia, che coinvolgono aspetti organizzativi, nonché finanziari e funzionali, si ricorda che l' attuazione dall' articolo 79 della legge n. 354 del 1975 implica il riassetto della giustizia minorile (9) anche mediante strutture e personale idonei a sostituire la carcerazione con misure alternative e di recupero. In tal senso va ora maturandosi l' indirizzo politico e legislativo (bollettino IV commissione Camera, n. 511 del 18 dicembre 1985), che ha di recente prospettato segnali concreti (atto Senato n. 1762 e atto Camera n. 3594) per l' avvio a soluzione normativa di tale problematica di rilevante significato anche nel profilo etico-sociale (10).

La validità, posta in evidenza dalla Corte nella precedente relazione, della scelta inerente all' istituzione dell' ufficio per la giustizia minorile, che dispone ora di una sua dotazione di personale, andrebbe rafforzata con finanziamenti tali da consentire la prosecuzione del programma appena avviato nonché con l' accorpamento dei mezzi finanziari (11), attualmente distribuiti fra più capitoli di bilancio, da destinare in gestione all' ufficio. Va al riguardo notato che i dati di gestione del capitolo ove sono prevalentemente allocate le risorse destinate ai minori (2090) indicano come la spesa del 1985 (19 miliardi) abbia superato dell' 11,7 per cento quella del precedente esercizio (17 miliardi), superiore a sua volta del 5,8 per cento, del 24,1 per cento e del 33,5 per cento ai rispettivi omologhi dati del 1983 (16 miliardi), del 1982 (12,9 miliardi) e del 1981 (11,3 miliardi). L' andamento ascensionale della spesa, sul quale ha peraltro influito il fisiologico incremento delle generali dotazioni di bilancio, dimostra l' attenzione rivolta al settore nell' ultimo quadriennio, specie fra il 1982 e il 1983 (+ 24,3 per cento). Per il 1986, però, la specifica previsione (20 miliardi) supera di poco quella dell' esercizio precedente; sicché le prospettive finanziarie non assicurano la "tutela prioritaria" dei minori detenuti ed ex detenuti, posta in evidenza, invece, nel dibattito parlamentare contestualmente a valutazioni sull' incremento degli stanziamenti globali per il 1986, ritenuto "positivo, anche se non del tutto soddisfacente" (12).

Significativi nel 1985, specie sul piano normativo, i progressi registrati nel settore, ad elevata valenza sociale, della tossicodipendenza e di quella minorile in particolare, ove il ministero si indirizza, sia pure con mezzi finanziari limitati, a far fronte alle esigenze più urgenti: risponde infatti allo scopo la previsione di forme di assistenza da realizzare mediante stanziamenti in uno specifico capitolo istituito nel bilancio ministeriale del 1986 (13). Va in proposito ricordata la legge 21 giugno 1985, n. 297, di conversione con modificazioni del decreto legge 22 aprile 1985, n. 114 ("norme per l' erogazione di contributi finalizzati al sostegno delle attività di prevenzione e reinserimento dei tossicodipendenti nonché per la distruzione di sostanze psicotrope e stupefacenti sequestrate e confiscate") che ha integrato la legge sulla riforma penitenziaria del 1975 nella parte che riguarda "l' affidamento in prova in casi particolari" di imputati e condannati

(9) In un ordine del giorno recepito dal ministro, approvato dalla competente commissione della Camera il 19 dicembre 1985 (boll. comm. n. 512) è "auspicata una maggiore attenzione al problema del reinserimento dei minori detenuti ed ex detenuti attraverso la predisposizione di appositi corsi di formazione all' interno e all' esterno delle strutture carcerarie".

(10) I disegni di legge indicati nel testo, entrambi di iniziativa del ministro di grazia e giustizia, sono stati presentati rispettivamente il 24 marzo 1986 al Senato della Repubblica ("Riforma del sistema della giustizia minorile") ed il 18 marzo 1986 alla Camera dei Deputati ("Norme per l' esecuzione penale nei confronti dei minorenni").

(11) Dal rapporto del 10 ottobre 1985 della II commissione permanente del Senato risulta che il ministro, ha accolto l' o.d.g. n. 0/1505/1-2-tab. 5, nel quale si invita il governo: a) a destinare all' ufficio per la giustizia minorile il massimo possibile di risorse finanziarie prelevate dai capitoli di competenza promiscua; b) a verificare quali ulteriori provvedimenti possano venire assunti per il massimo sviluppo dell' ufficio in questione; c) a presentare quanto prima possibile il disegno di legge relativo alla riforma della giustizia minorile e dell' ordinamento penitenziario minorile".

(12) Nel rapporto indicato nella nota che precede.

(13) Un miliardo è stato stanziato sul capitolo 2206 (di nuova istituzione) così intitolato: "Assistenza e mantenimento dei detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche". Il capitolo è stato istituito in attuazione dell' articolo 25 della legge 24 luglio 1984, n. 398.

tossicodipendenti o alcooldipendenti che abbiano “in corso un programma di recupero“. La legge, che ha inserito nel provvedimento convertito una materia in quest’ultimo non prevista, esprime una volontà innovatrice che intende affrontare, benchè con ristretti limiti finanziari, il detto problema; la nuova disciplina potrà però prospettare difficoltà applicative sul piano, tra l’altro, dell’imputazione degli oneri, e su quello delle connesse eventuali responsabilità operative, dato che crea (14) un rapporto non definito, con riguardo ai centri di spesa, tra il servizio sanitario nazionale e il servizio sanitario negli istituti di prevenzione e pena (15).

La riforma del corpo degli agenti di custodia (appositi disegni di legge sono all’esame del Parlamento) rappresenterà un significativo momento riformatore. La revisione (+ 1.000 posti) degli organici, disposta di recente (legge 12 febbraio 1986, n. 27) potrà in parte migliorare la situazione funzionale negli istituti di prevenzione e pena, ove il personale di guardia effettua (il dato è confermato anche dal ministro) turni di lavoro straordinario (16) oscillanti fra le 70 e le 150 ore mensili, il che non agevola l’opera di risocializzazione dei detenuti: obiettivo fondamentale della riforma penitenziaria.

Quelli ricordati sono temi da tempo oggetto di studio e di ciò è resa testimonianza anche dai dati di gestione del capitolo 1114 (“studi e ricerche ... con particolare riguardo all’attuazione della riforma dell’ordinamento penitenziario e alla predisposizione della riforma del codice di procedura penale“), sul quale, nell’ultimo quadriennio, hanno gravato oneri per circa 9 miliardi: a 1.500 milioni è ammontata la spesa nel 1983 e nel 1984 ed a 1.700 nel 1985. Da tali attività di studio e di ricerca potrebbero scaturire, tra le altre, concrete proposte di riassetto del servizio sanitario penitenziario nonché di quello dell’istruzione e della formazione professionale della popolazione carceraria.

a. 4 - A fronte di un tanto vasto quadro di questioni irrisolte l’amministrazione ha nel 1985 promosso concrete iniziative per l’organizzazione e il funzionamento dell’apparato giudiziario nel complesso.

L’avvio delle operazioni concorsuali ai sensi delle leggi 26 aprile 1985, n. 162, 22 agosto 1985, n. 444 e 10 luglio 1984, n. 301, è un primo passo per la copertura della ancora rilevanti carenze organiche. Permane però il fenomeno delle rinunce di vincitori di concorso, secondo una tendenza già profilatasi da tempo, il che potrebbe essere conseguenza tra l’altro, sia della particolare onerosità delle prestazioni di lavoro (specie in alcuni comparti operativi), sia della professionalità richiesta (meglio remunerata nel mercato privato del lavoro) ai candidati a posti di taluni ruoli dell’amministrazione (specie presso gli istituti di prevenzione e pena), sia dalla ridotta appetibilità di talune collocazioni nell’ambito della pubblica amministrazione (i concorsi per medico presso gli istituti di pena vanno deserti).

Progressi si registrano come si vedrà nell’automazione dei servizi sul piano normativo e su quello delle realizzazioni concrete, ma rimane ancora da risolvere lo specifico problema del personale.

L’attività contrattuale, invece, continua ad essere non del tutto agganciata ad una soddisfacente programmazione della spesa anche se si registrano miglioramenti nel campo della programmazione degli interventi.

Vi sono ancora stati numerosi atti di riconoscimento di debito, i quali nel 1985, più che in passato, hanno rappresentato una caratteristica dell’attività contrattuale del ministero.

b) Profili della gestione finanziaria

Gli impegni globali dell’anno sono ammontati a 2.734 miliardi (+ 10,5 per cento; + 17,9 per cento nel 1984 rispetto all’esercizio precedente). La spesa corrente (2.508 miliardi; 2.320,7 nel 1984) è lievitata dell’8,1 per cento (+ 19,3 per cento nel 1984). Quella in conto capitale (226,5 miliardi) è aumentata di ben il 46,7 per cento rispetto al precedente esercizio, ma gli impegni propri assommano a soli 45,7 miliardi.

(14) L’articolo 1 bis della legge 297 del 1985 infatti attribuisce genericamente contributi ai comuni, alle unità sanitarie locali nonché ad altri enti, associazioni di volontariato, cooperative e privati ..., che si coordinino con le strutture delle unità sanitarie locali mediante apposite convenzioni

(15) L’articolo 4 quater della legge 297 del 1985 accenna a non precisate forme di “concorso“ fra servizio sanitario penitenziario e strutture sanitarie territoriali da attivare nel caso di prosecuzione del programma terapeutico di recupero nello stato di detenzione.

(16) Boll. comm. Camera n. 512 del 19 dicembre 1985.

I pagamenti, pari a 2.167,8 miliardi sulla competenza e a 2.552,6 nel complesso (competenza e residui), hanno rappresentato rispettivamente il 72,2 per cento della competenza e il 64,3 per cento della massa spendibile (3.968,8 miliardi). I pagamenti globali, in particolare, hanno segnato un aumento del 14,3 per cento (2.233,8 miliardi nell'esercizio precedente). I pagamenti in conto capitale sulla competenza hanno di poco superato i 3 miliardi.

Il conto dei residui, che all'inizio dell'anno era di 965 miliardi (dei quali 449 costituiti da residui in conto capitale) ha raggiunto i 1.005,9 miliardi. Il dato incrementale rispetto al precedente esercizio (+ 4,1 per cento) è nettamente inferiore a quello registrato nel 1984 (+ 26,4 per cento). I pagamenti sono stati pari a 384,8 miliardi (117,3 in conto capitale) e pertanto, al termine dell'esercizio le somme ancora da erogare sui residui ammontavano a 433,2 miliardi (326,4 in conto capitale; + 9,6 per cento rispetto al 1984). A fine esercizio il conto dei residui, integrato dalle somme della gestione di competenza (572,7 miliardi; 223,5 in conto capitale) presenta una consistenza pari al 25,3 per cento della massa spendibile. Sui residui totali, quelli di stanziamento ammontano a 323,6 miliardi.

2 - Gestioni fuori bilancio

Presso gli istituti di prevenzione e pena permangono ancora prive di specifica disciplina sostanziale, attività comportanti movimenti finanziari connesse agli spacci di generi alimentari, alle mense degli agenti di custodia nonché alla vendita di tabacchi e di valori bollati. Si tratta di situazioni irregolari esistenti da anni, da disciplinare con assoluta urgenza.

3 - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi

Sui tempi, sull'efficienza e sui conseguenti costi della giustizia influisce l'assetto complessivo ancora legato com'è noto, a schemi validi per epoche caratterizzate da criminalità convenzionale nonché da forme meno complesse di litigiosità civile.

Nella realtà coabitano da tempo, accanto a situazioni tradizionali, quelle seguite alle mutazioni dell'assetto sociale e quelle di emergenza; in tale composito quadro l'adeguamento organizzativo si è realizzato con logica frammentaria volta a coprire le esigenze via via ritenute indilazionabili. Da ciò è derivato un ordinamento giudiziario (approvato con regio-decreto 30 gennaio 1941, n. 12) ove lacune originarie - determinate per lo più da generici rinvii ad "altri casi previsti dalla legge" - e nuove accessioni si intrecciano in un testo divenuto ormai disomogeneo che non offre un'agile guida negli attuali aspetti organizzativi del sistema giudiziario, i quali sarebbero posti meglio in evidenza in un testo unico nel quale riordinare secondo criteri sistematici le disposizioni in vigore.

La rapidità della riflessione riorganizzativa è imposta dalle riforme del 1984: l'urgenza del problema è avvertita ai livelli parlamentare e governativo, come emerge dall'impegno assunto in Parlamento dal ministro (Camera - o.d.g. 0/3.336 - tab. 5/6/IV) di riferire in tempi brevi "in ordine ai criteri, alle modalità ed ai tempi per avviare la revisione delle circoscrizioni giudiziarie".

Nel 1985 sono state potenziate (decreto del Presidente della Repubblica 25 maggio 1985, n. 380) le piante organiche di tribunali dei minorenni (+ 21 giudici nel complesso), di procure della Repubblica annesse ai tribunali suddetti (+ 16 sostituti) e di uffici di sorveglianza (+ 12 magistrati) mediante contestuali riduzioni delle dotazioni organiche di altri uffici giudiziari.

Adeguamenti organici sono stati tra l'altro disposti (decreti del Presidente della Repubblica del 4 febbraio 1985, n. 363 e n. 364) presso uffici di procura di grandi sedi (Roma e Milano); nuove sezioni di corte di assise nonché di corte di assise di appello sono state istituite (decreto del Presidente della Repubblica del 4 febbraio 1985, n. 95) presso tribunali (Firenze, Milano e Napoli) e corti di appello (Bari, Milano e Napoli).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

Anno	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP.+RES.)				RESIDUI			
	MEZZALI		DEFINITIVE		MEZZALI		DEFINITIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%
1976	346	100	486	100	0	0	0	0	383	100	386	100	100	100	137	100	100	100	0	0
1977	446	129	656	126	0	0	0	0	484	126	486	126	26,4+	26,4+	126	97	2,9-	2,9-	0	0
1978	546	158	646	133	0	0	0	0	613	158	646	168	26,4+	18,7+	167	131	34,8+	34,8+	0	0
1979	686	198	686	141	0	0	0	0	829	215	706	183	36,8+	28,3+	208	210	60,8+	60,8+	0	0
1980	814	235	1.153	238	0	0	0	0	1.084	279	867	219	31,8+	31,8+	261	233	34,8+	34,8+	0	0
1981	1.223	354	1.487	306	0	0	0	0	1.388	348	1.282	328	28,2+	32,7+	363	286	8,7+	8,7+	0	0
1982	1.488	429	1.778	365	1.220	142	1.401	147	1.828	447	1.828	447	18,7+	21,8+	346	278	7,3-	7,3-	0	0
1983	1.828	528	2.028	418	1.871	183	2.048	186	1.946	498	1.946	498	18,7+	21,8+	346	278	7,3-	7,3-	0	0
1984	2.089	604	2.378	489	1.837	218	2.048	186	2.321	591	2.321	591	18,7+	21,8+	517	406	46,4+	46,4+	0	0
1985	2.586	748	2.778	571	2.538	290	2.810	228	2.514	648	2.432	604	15,1+	15,1+	458	358	11,7-	11,7-	0	0

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1977	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1978	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1979	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1980	166	213	146	186	158	188	147	188	147	188	147	188	13,5+	13,5+	161	144	37,8+	37,8+	48	521
1981	228	317	186	244	165	118	178	115	186	243	186	243	34,8+	34,8+	287	184	77,8+	77,8+	188	1712
1982	7	8	184	253	282	138	383	286	184	253	125	253	2,3-	2,3-	336	138	25,1+	25,1+	107	1784
1983	164	265	165	288	133	88	178	121	164	264	88	178	46,4-	46,4-	418	182	26,8+	26,8+	178	1888
1984	187	225	188	2814	314	282	243	186	184	288	121	318	77,8+	77,8+	448	1765	7,5+	7,5+	248	2873
1985	227	2821	228	3838	286	183	281	181	227	2821	128	3137	48,7+	48,7+	588	2148	22,4+	22,4+	284	3483

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP. = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG. (2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

La legge 30 luglio 1985, n. 405 ha innovato la disciplina già vigente (legge 29 novembre 1971, n. 1050) dell'applicazione di magistrati alla corte di cassazione e alla procura generale presso la Corte medesima nella parte in cui ammetteva i magistrati di tribunale (erano 10 unità) alle funzioni di sostituto procuratore generale dinanzi alla Cassazione. La legge, nel rispondere a esigenze organizzative al massimo livello requirente, e tenendo anche conto del diverso sviluppo della carriera dei magistrati per effetto della legge n. 27 del 1981, ha restituito 10 posti effettivi ai livelli intermedi della magistratura, particolarmente sollecitati dalle riforme del 1984.

Il programma di allestimento di strutture automatizzate nell'amministrazione centrale e negli uffici giudiziari ha fruito nel 1985 di ulteriori sostegni finanziari: l'istituzione di un apposito capitolo di spesa (7013) con una dotazione pari a 50 miliardi ha elevato le disponibilità complessive dell'anno per l'automazione a 100 miliardi. La somma destinata al comparto degli istituti di prevenzione e pena è stata pari al 14 per cento (14 miliardi) degli stanziamenti globali.

Il centro elettronico di documentazione presso la corte di cassazione, dispone di una rete con oltre 1.000 terminali, che accedono ad archivi elettronici di legislazione statale (dal 1940 in poi) e regionale, di giurisprudenza e di dottrina.

È stata costituita la commissione per l'informatica e l'automazione dei servizi, presieduta dal ministro e composta, tra gli altri, dal capo dell'ispettorato generale, da tutti i direttori generali, dal Presidente della corte d'appello di Roma e dal direttore dell'ufficio tecnico erariale di Roma. Oltre a compiti di coordinamento di diverse attività nel settore, la commissione dovrà predisporre un piano generale e piani particolari per l'automazione dei servizi ed effettuare controlli, mediante verifica dei risultati, delle sperimentazioni e delle realizzazioni effettuate. L'efficacia di tali iniziative rischia di essere compromessa dalla ancor attuale mancanza di un adeguato supporto di personale; deve ricordarsi come, a distanza di un quinquennio dall'istituzione, il ruolo degli operatori sia pressochè scoperto (36 unità presenti su 300 posti). Va soprattutto sottolineato che l'autonomia funzionale di tali strutture, ad ogni livello di impiego e non solo a quello esecutivo, può potenziarne le capacità e contrarne i costi di esercizio.

Permane l'esigenza di migliorare il coordinamento dell'azione amministrativa ministeriale mediante direttive generali rivolte all'ottimale impiego delle risorse di bilancio. È in particolare necessario il coordinamento delle iniziative da adottare per opere di edilizia giudiziaria e penitenziaria allo scopo di evitare il determinarsi di difficoltà distributive delle risorse finanziarie nell'impegno di fondi allocati in capitoli di spesa gestiti promiscuamente da diversi organi dell'amministrazione.

L'incremento della gestione periferica accresce l'impegno dei magistrati addetti alla dirigenza amministrativa e alla gestione contabile mentre pressanti esigenze propriamente giurisdizionali richiedono costanti valutazioni e aggiornamenti sui volumi complessivi di lavoro di ciascun ufficio.

La revisione della disciplina ispettiva stabilita nel 1962 (legge n. 1311 del 12 agosto) e ritoccata nel 1980 (legge 426 dell'8 agosto), anche sulla base dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, (che ha stabilito le particolari attribuzioni dei dirigenti con funzioni ispettive), potrebbe accrescere la funzionalità globale del sistema giudiziario. Andrebbe quindi studiata una particolare regolazione della funzione (che potrebbe essere migliorata da raccordi operativi tra l'ispettorato generale ed i consigli giudiziari) si da consentire un costante aggiornamento delle istanze riorganizzative. Sarebbe così agevolata la revisione delle circoscrizioni giudiziarie anche in vista dell'eliminazione dell'arretrato, accumulatosi soprattutto nelle grandi sedi. In queste la situazione è stata notevolmente appesantita anche da procedimenti che da qualche tempo hanno assunto un'inconsueta articolazione.

Quanto alla formazione e all'aggiornamento del personale non di magistratura vanno ancora rilevati la mancanza di uno specifico stanziamento per l'amministrazione giudiziaria e il ridotto rilievo delle risorse - nemmeno integralmente utilizzate - destinate alla formazione del personale degli istituti di prevenzione e pena (420 milioni, 284 in economia; 160 milioni nel 1984, 10 in economia - le perenzioni sono ammontate a 48 milioni nel 1984 ed a 66 milioni nel 1985 -); la situazione richiederebbe una maggiore attenzione, soprattutto in alcuni settori (servizi sociali per l'assistenza e l'educazione dei detenuti e degli internati). Incertezze si rivelano, peraltro, negli stessi dati di bilancio; infatti l'incremento assai rilevante in corso di esercizio delle

previsioni di spesa nel capitolo inerente alla formazione del personale degli istituti di prevenzione e pena (+ 147 per cento; da 170 a 420 milioni), potrebbe essere un sintomo delle scelte amministrative nella direzione dell'aggiornamento professionale, ma la spesa (136 milioni) addirittura inferiore del 20 per cento allo stanziamento iniziale, denota il ritardo che ancora caratterizza in questo settore, nonostante alcune iniziative dell'anno (17), la cultura dell'adeguamento professionale.

In attuazione (decreto ministeriale 24 settembre 1985) dell'articolo 10 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 ("nuovi criteri di redazione della gazzetta ufficiale della Repubblica"), che conferisce al ministro di grazia e giustizia sia la facoltà di dividere la prima parte della pubblicazione in più serie, distinte per categorie di atti da pubblicare, sia quella di fissare per ciascuna serie la frequenza di pubblicazione, gli atti da pubblicare sono stati distribuiti in quattro serie - una generale e tre speciali - (18). Ciò rappresenta un ulteriore passo verso la chiarezza espositiva. A tale proposito va notato come la legge n. 839 del 1984 abbia già prodotto apprezzabili risultati nel 1985, specie in termini di puntuale illustrazione delle norme richiamate dalle nuove leggi nonché per quanto riguarda le notizie sull'iter parlamentare della legislazione.

b) Personale

b.1) Aspetti generali

b.1/1 - Sono ridimensionate le carenze numeriche globali (flessioni vi sono state in taluni ruoli) negli organici dell'amministrazione. I risultati che si profilano, al di là dell'incremento numerico finora registrato, sono conseguenza di una politica, efficacemente avviata dall'amministrazione, in base a misure di emergenza adottate in sede legislativa sia con disposizioni speciali inerenti alla giustizia (legge n. 162 del 1985: "provvedimenti urgenti per la copertura delle vacanze esistenti nei ruoli del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie") sia con norme dirette a risolvere esigenze generali dell'occupazione (legge n. 444 del 1985: "provvedimenti intesi al sostegno dell'occupazione...").

Sui possibili limiti della prima legge si ribadisce quanto già detto nella precedente relazione; sull'impatto che la seconda potrà avere sulla complessiva funzionalità dell'amministrazione, le valutazioni non si discostano da quelle espresse sulla legge n. 162 del 1985. Va infatti considerato che la copertura degli organici è solo un primo passo verso la completa efficienza di un'amministrazione complessa e articolata; il passo successivo è nella realizzazione di una adeguatezza professionale dei dipendenti, che procedure accelerate di selezione e di reclutamento non sempre possono garantire. Peraltro le tradizionali modalità concorsuali non si manifestano più adeguate ai tempi e alle esigenze di domanda nonché di offerta di lavoro in amministrazioni di vaste dimensioni, sicché le scelte legislative sembrano nel complesso adatte ad eliminare, in situazioni di emergenza, gli inconvenienti di un reclutamento lento. Ma è necessario che le nuove modalità di assunzione siano supportate, come del resto in parte previsto dalla legge n. 162 del 1985, da un valido metodo di professionalizzazione dei dipendenti.

L'organizzazione di corsi di avviamento alle specifiche funzioni diventa ora una necessità sulla quale essenzialmente poggiano le possibilità di concreti risultati del vasto piano di reclutamento impostato nel 1985 che vadano al di là della pur preliminare copertura dei vuoti organici.

b.1/2 - In materia di applicazione della legge quadro sul pubblico impiego (legge 29 marzo 1983, n. 93) non sono stati emanati atti di inquadramento nei profili professionali né risulta che la commissione istituita all'epoca della detta legge per l'individuazione dei profili stessi abbia esaurito i lavori.

Per quanto attiene all'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 344, sono in fase avanzata gli inquadramenti del personale nelle relative qualifiche. Riguardo al compenso incentivante la produttività (articolo 10) si ricorda che la situazione in atto presso l'amministrazione

(17) Presso l'amministrazione penitenziaria sono stati per la prima volta organizzati, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 93 del 1983, due corsi di formazione (relativi, rispettivamente, ai consiglieri di servizio sociale e agli assistenti sociali) e un corso di aggiornamento (per vigilatrici penitenziarie).

(18) Le tre parti speciali sono rispettivamente destinate agli atti dei giudizi davanti alla corte costituzionale, agli atti delle comunità europee, alle leggi ed ai regolamenti regionali.

prospetta talune singolarità. Il personale dell'amministrazione giudiziaria, in particolare, percepiva, ai sensi dell'articolo 168 della legge n. 312 del 1980, un compenso mensile pari a 30 ore di straordinario, date le riconosciute eccezionali situazioni operative. Sicché il personale ha percepito, sin dal 1° giugno 1979, sulla base di disposizioni più volte prorogate (da ultimo con la legge n. 65 del 1984) un compenso superiore a quello complessivo attribuibile in applicazione delle norme sul compenso incentivante. La "reformatio in peius" del trattamento economico in godimento, è stata, com'è noto, evitata dall'articolo 10 del decreto del Presidente del consiglio dei ministri 13 aprile 1984, che ha previsto una maggiorazione del compenso, riassorbibile con i miglioramenti di tale ultimo emolumento, in misura pari all'importo percepito ai sensi dell'articolo 168 della "312".

Risulta che l'amministrazione ha avviato, per la prima volta nel 1985, progetti finalizzati "al recupero di ritardi operativi". La relativa somma (3,3 miliardi circa), attribuita in base al decreto del Presidente del consiglio dei ministri 12 luglio 1985, è stata destinata a 15 progetti (7 nel comparto giudiziario e 8 in quello penitenziario).

L'applicazione della legge 2 ottobre 1984, n. 732, che ha eliminato il requisito della buona condotta ai fini dell'accesso ai pubblici impieghi, ha determinato nella sede del controllo qualche perplessità nella nomina del personale (nei ruoli degli educatori per minori presso l'amministrazione degli istituti di prevenzione e pena) già condannato in primo e in secondo grado e in pendenza di ricorso per cassazione. La mancanza di una specifica disciplina cautelare in tali situazioni non ha prospettato ipotesi di illegittimità dei provvedimenti esaminati. Resta però l'opportunità di valutare attentamente la questione, nella competente sede, allo scopo di bilanciare adeguatamente il diritto alla nomina di soggetti con carichi penali pendenti e la necessità di salvaguardare l'interesse pubblico (specie in settori particolarmente delicati) al buon andamento dei servizi resi dalla pubblica amministrazione.

b.2) Profili specifici

b.2/1 - La dotazione organica dei magistrati (7352 posti) fissata con la legge n. 27 del 1981 è scoperta per l'8,5 per cento. Le presenze sono aumentate di 42 unità (dalle 6685 del 1984 alle 6727 del 1985).

Si registra una leggera flessione del personale collocato fuori ruolo (da 223 a 215 magistrati) con qualifica di presidente di sezione (74 unità), di magistrato di cassazione (31 dipendenti) nonché di appello e di tribunale (rispettivamente 50 e 60 magistrati). È diminuito il numero dei magistrati con qualifica di presidente di sezione non assegnati a funzioni direttive superiori (da 1767 a 1639 unità).

In tema di conferma di aspettativa (articolo 203 dell'ordinamento giudiziario) nei confronti di magistrati che non abbiano accettato la sede assegnata al termine del collocamento fuori ruolo (19) la cessazione degli effetti previsti dalla legge in ordine allo status e al trattamento economico (sospensione dell'indennità di cui all'articolo 3 della legge n. 27 del 1981) degli interessati, è stata fatta decorrere dalla data di comunicazione al Consiglio superiore della magistratura dell'atto recettizio di accettazione della sede e non già da quella della scadenza del periodo di aspettativa.

La Corte ha altresì affermato (20) che non compete la tredicesima mensilità del trattamento di quiescenza, a magistrati (nonché agli altri dipendenti dello Stato) a riposo, che prestino attività retribuita alle dipendenze di enti pubblici, anche economici; e ciò in conseguenza del divieto, posto dall'articolo 97, primo comma, del testo unico 29 dicembre 1973, n. 1092 ("norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato"), di duplicare erogazioni allo stesso titolo nell'area della finanza pubblica, nel cui ambito vanno inclusi gli enti pubblici" anche se svolgano attività lucrativa".

b.2/2 - Quanto ai ruoli dell'amministrazione giudiziaria la flessione delle presenze nelle carriere dirigenziali (da 100 a 85 unità) ha ridotto la percentuale di copertura al 18,5 per cento della dotazione organica, incrementata nel 1982 (decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 1982, n.306) del 168 per cento (da 163 a 438 posti).

(19) Sezione del controllo n. 1493 del 26 ottobre 1984.

(20) Sezione del controllo n. 1603 del 5 dicembre 1985.

Nella carriera direttiva (cancellieri) le presenze (passate da 2312 a 2385 unità) sono ancora pari al 68,6 per cento della dotazione (3476 posti) mentre si registra una flessione da 873 a 807 presenze) nel ruolo direttivo ad esaurimento.

È diminuita la consistenza dei segretari (da 5744 a 5628 impiegati), pari, al 31 dicembre 1985, al 73,5 per cento dell'organico (7660 posti), mentre sono aumentate del 9,3 per cento (da 6531 a 7137) le presenze nel ruolo dei dattilografi, ma solo del 2 per cento (da 4390 a 4474) quelle nei ruoli ausiliari, ove la dotazione organica (5040 posti) è coperta per l'88,7 per cento.

È di poco aumentata la consistenza del personale (da 16 a 36 unità) da adibire ai centri elettronici, che corrisponde ancora al 12 per cento della dotazione (300 posti) stabilita nel 1980 (legge n. 426 dell'8 agosto) in sede di istituzione del ruolo dei coordinatori giudiziari addetti ai centri stessi.

b.2/3 - Negli istituti di prevenzione e pena segna un incremento la consistenza numerica dei dirigenti (da 42 a 54 unità); le presenze sono pari al 65,8 per cento della dotazione (82 posti). Significativo è l'incremento avutosi nei ruoli sanitario e sociale (rispettivamente + 2 e + 4 unità) in relazione alle dotazioni dei rispettivi ruoli (5 e 18 posti).

Nella carriera direttiva la copertura della dotazione organica (412 posti) è rimasta pressochè invariata (da 285 a 293 posti). Aumenti non rilevanti si registrano anche nelle carriere di concetto (da 2068 a 2117 unità) e in quella degli operai (da 2519 a 2535 dipendenti), carenti rispettivamente per il 12 per cento e per il 29,2 per cento delle dotazioni (2856 e 3582 posti), mentre una lieve flessione si registra in quella esecutiva (da 996 a 982 unità), ove però la copertura degli organici (1085 posti) supera il 90,4 per cento.

Quanto ai ruoli di concetto ed esecutivi si rileva che le dotazioni sopra riportate includono quelle costituite per l'ufficio per la giustizia minorile, al quale sono stati assegnati 690 posti di concetto e 300 esecutivi; le presenze sono rispettivamente pari al 72 per cento (496 dipendenti) ed al 75 per cento (226 impiegati).

Il personale militare, passato da 20.195 a 21.326 unità è ancora inferiore alla complessiva dotazione (22.522). La consistenza complessiva include 534 agenti di custodia ausiliari in servizio di leva (erano 1547 nel 1984).

Si rileva che l'assegno di funzione previsto per il personale militare a decorrere dal 1983, correlato nella sua progressione economica a quella dello stipendio, (passata dalla suddetta data dall'8 per cento al 6 per cento ai sensi dell'articolo 2 della legge 20 marzo 1984, n.34) va attribuito (21) nella misura dell'8 per cento prevista dall'articolo 143 della legge 11 luglio 1980, n.321, fino al 31 dicembre 1983, data di soppressione dell'assegno, attesa l'assenza di una norma ablativa del godimento di una posizione giuridica già acquisita.

Non compete invece al personale appartenente alle forze di polizia, e quindi a quello incardinato nel corpo degli agenti di custodia presso gli istituti di prevenzione e pena (22), l'indennità una tantum per invalidità, prevista dall'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1981, n. 738, qualora gli interessati non abbiano presentato l'istanza prevista dalla detta norma entro il termine perentorio di sei mesi dal riconoscimento dell'invalidità e non siano ancora utilizzati in servizi di istituto compatibili con la ridotta capacità lavorativa. Detto beneficio, inoltre, non è cumulabile con quello dell'equo indennizzo.

b.3) Provvista di personale.

b.3/1 - Sono stati indetti due concorsi per uditore giudiziario per rispettivi 200 (decreto ministeriale 8 marzo 1985) e 180 posti (decreto ministeriale 5 luglio 1985) in applicazione dei criteri stabiliti dalla legge 4 febbraio 1985, n. 11, dei quali si è detto nella precedente relazione, cui si rinvia. Sono quindi in fase di espletamento (due concorsi sono stati indetti nel 1984) quattro concorsi per complessivi 860 posti per i quali sono state presentate complessive 3847 domande di partecipazione.

Data la contemporaneità delle procedure concorsuali avviate, resta da verificare se i conseguenti risultati in termini di consistenza e celerità del reclutamento potranno rispondere alle aspettative della nuova

(21) Sezione del controllo n. 1633 del 30 gennaio 1985.

(22) Sezione del controllo n. 1593 del 7 novembre 1985.

legge; la possibile partecipazione di candidati a più concorsi in attesa dell'espletamento dei precedenti, infatti, potrebbe implicare valutazioni che nei diversi concorsi finiscano per concentrarsi favorevolmente sulle stesse fasce più qualificate di partecipanti. Ciò potrebbe implicare una parziale inefficacia delle procedure concorsuali dati i possibili risultati riduttivi sul numero delle assunzioni.

b.3/2 - La situazione ancora carente in parecchi ruoli dell'amministrazione giudiziaria dovrebbe a breve registrare un netto miglioramento attesa la capillare attivazione delle procedure accelerate di reclutamento, delle quali si è detto nella parte introduttiva di questo paragrafo.

Quanto alla dirigenza, ha ricevuto applicazione la legge n. 301 del 1984 per la copertura di posti vacanti a fine 1983 e a fine 1984.

Nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria sono stati indetti, sulle vacanze del 1983, un concorso speciale (97 posti), un corso concorso (32 posti) e un concorso pubblico per titoli ed esami (altri 32 posti).

Sulle vacanze del 1984 le medesime procedure concorsuali sono state attivate per rispettivi 5, 5 e 2 posti.

Concorsi per complessivi 21 posti di primo dirigente sono stati banditi anche per le esigenze dei ruoli dirigenziali della direzione generale degli istituti di prevenzione e pena (18 posti riferiti alle vacanze del 1983 e 3 a quelle del 1984).

I primi risultati della legge n. 162 del 1985 si sono visti già nei primi mesi successivi all'emanazione della legge: un concorso a 174 posti di cancelliere, indetto con decreto ministeriale 21 maggio 1985 e pubblicato il successivo 3 luglio, è stato espletato entro l'anno presso 12 sedi distrettuali consentendo l'assunzione di 77 impiegati. Va in proposito notato che il non rilevante numero di assunzioni rispetto a quello dei candidati (456), idonei di precedenti concorsi espletati presso altre amministrazioni dello Stato, rivela come la recente legislazione possa essere applicata con criteri adeguatamente selettivi. A tale risultato vanno raffrontati, sotto il profilo dei tempi concorsuali, quelli registratisi nel concorso a 45 posti di segretario, indetto nell'agosto del 1982 (1457 partecipanti) che ha consentito 39 assunzioni nel maggio 1985, e soprattutto nel concorso a 275 posti di dattilografo, indetto nel gennaio 1979, al quale hanno partecipato circa 76.000 candidati presso 14 distretti di corte di appello: in alcune sedi (Messina, Palermo, Napoli, Roma) si è concluso nel 1985 con globali 225 assunzioni.

È stato indetto un concorso a 1283 di segretario (decreto ministeriale 21 maggio 1985) ai sensi della legge 162 del 1985 e 4 concorsi, in applicazione della legge n.444 del 1985, per 437 posti di cancelliere, per 428 posti di segretario, per 84 posti di commesso e per 24 di periti addetti ai servizi automobilistici (decreti ministeriali 3 ottobre 1985).

Ai sensi della legge n.444 del 1985 sono stati indetti nell'ambito dell'amministrazione degli istituti di prevenzione e pena, 14 concorsi per complessivi 714 posti.

4 - Beni e servizi strumentali

L'incidenza della spesa per beni e servizi (615,3 miliardi) è stata pari nel 1985 al 22,5 per cento di quella complessiva dell'amministrazione (21 per cento nel 1984). Sulle somme impegnate l'incidenza dei pagamenti (430 miliardi) è stata del 70 per cento. Lo smaltimento dei residui (127,9 miliardi) è risultato pari al 73,2 per cento della consistenza iniziale (174,7 miliardi), ma l'ammontare di nuovi resti (184,7 miliardi) ha determinato una consistenza globale a fine esercizio (238 miliardi) che supera di ben il 36,2 per cento quella registrata nel 1984.

Il frequente ricorso a riconoscimenti di debito ha più che in passato caratterizzato l'attività dell'amministrazione. I casi più numerosi (circa 80), si sono verificati nel servizio di trasporto dei detenuti. Peraltro si rammenta il ritardo che, rispetto ai tempi previsti nel relativo disegno di legge (1° aprile 1984), vi è stato nell'approvazione e quindi nell'attuazione della legge (12 aprile 1984, n. 67) che ha affidato il detto servizio all'Arma dei carabinieri. Tale ritardo ha reso necessaria la prosecuzione del servizio sulla base dei contratti scaduti ed ha determinato il ricorso a dette procedure. Le ricordate circostanze sono state d'altro canto valutate anche nei pareri espressi dal consiglio di Stato.

Numerosi (circa 30 casi) anche i riconoscimenti di debito in materia di forniture alimentari nelle carceri: in parecchi istituti penitenziari la spesa effettiva sostenuta nel 1984 è risultata maggiore rispetto a quella inizialmente impegnata per l'imprevisto aumento delle giornate di presenza dei detenuti. Le ditte appaltatrici hanno effettuato prestazioni aggiuntive dimostrate nelle contabilità pervenute alla competente direzione generale nel 1985. Ciò ha comportato l'imputazione della relativa spesa all'esercizio 1985 mediante atti di riconoscimento di debito.

Circostanze eccezionali di spesa si sono verificate anche nel settore dell'edilizia penitenziaria (10 casi) ove si è dovuto far fronte all'impellente necessità di garantire condizioni di sicurezza negli istituti carcerari.

Si sono ancora prospettati casi di prestazioni contrattuali eseguite prima della registrazione dei decreti di approvazione; tali fenomeni appaiono emblematici di carenze di programmazione dell'attività amministrativa: per i contratti di durata, infatti, la relativa proroga potrebbe essere disposta per tempo, mentre per quanto attiene ad altre situazioni, le relative esigenze dovrebbero essere individuate con congruo anticipo.

Sono ancora attuali le considerazioni svolte dalla Corte nella precedente relazione, alla quale si rinvia, in ordine al frequente ricorso alla procedura dell'appalto-concorso da parte della direzione generale degli istituti di prevenzione e pena.

Va notato il crescente impulso dato al programma di ammodernamento dell'amministrazione mediante il potenziamento dell'automazione ad ogni livello di operatività. Nell'ambito dell'amministrazione centrale e degli uffici giudiziari la spesa (capitolo 1598) è assommata a 27,8 miliardi ed i pagamenti a 27,9 miliardi (8 sui residui) che corrispondono al 43,8 per cento della massa spendibile. Le economie sono però assommate a ben 8,1 miliardi.

L'accresciuto interesse per l'automazione appare dimostrato dal fatto che la spesa del 1985 rappresenta da sola il 50,5 per cento di quella del precedente triennio (55 miliardi). Va qui detto che il criterio della fornitura a pioggia, al quale l'amministrazione si è indirizzata nella prima fase attuativa del programma, appare sostituito da quello della sperimentazione circoscritta e della successiva provvista generalizzata. In tale ottica si inserisce la costituzione della commissione, della quale avanti si è fatto cenno, per lo studio dei problemi dell'informatica e dell'automazione, incaricata tra l'altro del controllo sulle sperimentazioni e sulle realizzazioni in atto e su quelle che potranno essere avviate ad avvenuta verifica dei risultati conseguiti.

Particolare rilievo assume l'avvio nella sede giudiziaria di Napoli di una procedura per la gestione dei dati dei registri generali degli affari penali mediante l'impiego di terminali videoscriventi collegati ai sistemi di elaborazione dati del casellario (23). La qualità dei risultati ha suggerito la progettazione di analoghe procedure presso altre grandi sedi giudiziarie (Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Catania e Palermo). La realizzazione di tale programma potrebbe rivelarsi particolarmente utile nel confronto con la criminalità organizzata.

Nel 1985 risultano stipulati 9 contratti (3 miliardi) per le esigenze dei casellari e dei centri interregionali, e 29 contratti per le necessità di vari uffici giudiziari (17,1 miliardi). Le prestazioni contrattuali complessive hanno avuto prevalentemente per oggetto l'acquisizione di forniture, nonché l'assistenza tecnica per la gestione delle apparecchiature e per la manutenzione.

Anche il sistema penitenziario non rimane tendenzialmente estraneo all'ammodernamento tecnologico in atto, e di ciò è data testimonianza dall'importo degli stanziamenti che nell'ultimo triennio hanno registrato un sensibile incremento. Nel 1985 i contratti stipulati sono stati 9 (4,4 miliardi) dei quali 5 (3,7 miliardi) per le esigenze del centro elettronico degli istituti di prevenzione e pena. Un contratto con l'I.B.M. per l'effettuazione di corsi di addestramento e aggiornamento tecnico professionale per il personale dell'amministrazione penitenziaria (210 milioni) predispone le risorse umane da utilizzare nel campo dell'informatica. Va però notato che la spesa del 1985 (capitolo 2094) è di 8,4 miliardi, mentre i pagamenti ammontano a 5,9 miliardi (0,8 sui residui) e le economie a 5,6 miliardi. Inoltre gli stanziamenti complessivi destinati al settore nel precedente triennio (17 miliardi nel 1985; 7 nel 1984 e 5 nel 1983) sono stati utilizzati

(23) La procedura permette la conoscenza in tempi reali della situazione penale di ciascun soggetto, anche sotto il profilo degli eventuali procedimenti penali in corso, delle relative imputazioni e delle eventuali fasi processuali in atto.

solo per il 54 per cento. Gli impegni complessivi sono infatti assommati a 9,2 miliardi: ed i pagamenti globali dello stesso periodo a 8 miliardi. Assai elevate le corrispondenti economie (8,5 miliardi: 4,1 e 2,3 miliardi rispettivamente nel 1984 e nel 1983) addirittura superiori ai pagamenti. Tali dati prospettano pertanto la ridotta sensibilità che fino a ieri vi è stata in un apparato che invece richiederebbe un adeguato sviluppo delle strumentazioni conoscitive quantomeno per quei dati relativi alla popolazione carceraria che consentano in tempi reali l'individuazione dei fatti essenziali inerenti all'ubicazione dei detenuti, alle relative posizioni processuali, alle caratteristiche psicologiche e caratteriali e a quanto altro necessario per un corretto avvio della riforma penitenziaria, che segna ritardi anche sotto gli enunciati profili.

Si ricorda che il sistema penitenziario, attraverso le leggi che hanno finanziato il Corpo degli agenti di custodia in attuazione del programma pluriennale per il potenziamento e l'ammodernamento delle forze di polizia (24) ha acquisito automazione per un importo pari a 1,3 miliardi in 8 anni (35 milioni nel 1985) a fronte di una spesa globale pari a circa 45 miliardi. Tali ultimi dati non costituiscono in realtà soltanto una conferma del grado culturale col quale l'amministrazione penitenziaria si è finora atteggiata verso la tecnologia avanzata bensì anche una testimonianza sulla globale ridotta attenzione finora dedicata al settore. Le scarse risorse disponibili hanno infatti condizionato le scelte via via da effettuare, che il più delle volte hanno risposto a esigenze di mera sopravvivenza della struttura carceraria nel suo complesso.

5 - Profili di attività istituzionale.

a) Servizio sanitario negli istituti di prevenzione e pena

a.1 - Sul detto profilo, che rappresenta tra l'altro uno degli aspetti dai quali può dedursi il grado di attuazione delle riforma penitenziaria del 1975, la Corte effettua quest'anno una particolare analisi.

La disciplina di base del servizio sanitario prestato alla popolazione carceraria è quella prevista dai regi decreti 16 maggio 1920, n. 1908 e 18 novembre 1923, n. 2240 la quale, sebbene rivista nel 1970 (legge n. 740 del 9 ottobre), sembra richiedere adeguati aggiornamenti sia ai principi informatori della riforma penitenziaria, sia alla disciplina delle tossicodipendenze (legge 22 dicembre 1975, n. 685), sia alla riforma sanitaria.

Il sistema normativo che governa la materia postula in particolare la compiuta disciplina di uno specifico raccordo con il servizio sanitario nazionale, sul quale poggiano non poche iniziative assistenziali. All'attuale disorganicità legislativa supplisce l'amministrazione con un'attività di normazione interna (25), inerente a modalità e procedure da adottare nelle varie situazioni operative, che non è però da sola idonea ad imprimere un impulso concreto all'ottimale funzionalità del servizio secondo le indicazioni della riforma penitenziaria (articolo 11 della legge 354 del 1975) e del relativo regolamento di attuazione (articoli 17-20 del decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431). Tali norme in realtà implicano capacità operative collimanti con la disponibilità di un Paese avanzato a rinnovare strutture e modalità di azione in un ambito che presenta caratteri di singolarità rispetto a quelli riscontrabili nel generale contesto sociale.

Nel raffronto fra le esigenze del settore, che hanno da tempo trovato espressione normativa, e le oggettive capacità di intervento dell'amministrazione non appare agevole trovare punti di concordanza tali da poter sostenere che la riforma penitenziaria ha nello specifico settore ricevuto compiuta attuazione.

L'assetto organizzativo appare infatti assai diverso da quello prefigurato; si consideri a titolo emblematico che a fronte del progetto di dotare ogni istituto penitenziario di servizio medico che disponga "dell'opera di almeno uno specialista in psichiatria", si contrappone una realtà che assicura invece in ciascun

(24) Si veda l'appendice del capitolo XIII di questa relazione e di quella precedente.

(25) In materia di: a) ricovero di detenuti e internati in luoghi esterni di cura (n. 2582/5035 del 14 febbraio 1979); b) servizi specialistici (n. 2630/5083 del 7 settembre 1979); c) modalità e procedure di approvvigionamento farmaceutico (n. 2640/5093 del 24 novembre 1979); d) attribuzioni operative dei medici di guardia (n. 2751/5203 del 27 febbraio 1981) e dei medici incaricati (n. 2931/5381 del 21 febbraio 1983); e) sorveglianza medica e psico-dosimetrica (n. 992942/2 dell' 11 ottobre 1982); f) assistenza ai detenuti tossicodipendenti (n. 992941 del 7 ottobre 1982); g) sindrome da immuno deficienza acquisita (n. 3127/5577 del 27 giugno 1985).

istituto "la presenza di almeno un medico generico" (26). Ciò indica come esigenze peculiari dell'amministrazione debbano verosimilmente essere ricondotte entro i limiti dei bisogni minimali.

Su tale logica appare impostata l'organizzazione del servizio, che dispone di ruoli organici di personale medico numericamente contenuti e per più della metà vuoti. Sui 40 posti della dotazione complessiva ripartita nelle qualifiche dirigenziali (5 unità) e direttive (35 unità), sono presenti 18 medici (15 direttivi), come nel 1984. La situazione non prospetta miglioramenti per l'immediato dato che i concorsi espletati nel 1986 per l'assunzione di 8 dipendenti sono andati deserti. Deve quindi riflettersi sul fatto che l'approdo ai ruoli degli istituti di prevenzione e pena non è considerata una definitiva scelta di lavoro, tenuto anche conto delle 2 cessazioni a domanda che vi sono state nel 1985. Sicché la situazione del personale nello specifico settore andrebbe valutata anche sotto il profilo di eventuali iniziative atte ad agevolare quantomeno la stabile copertura di ruoli di per sé già numericamente inadeguati a far fronte alle necessità di circa 44.000 ospiti, ristretti in 193 istituti. L'assistenza medica è quindi assicurata da personale estraneo all'amministrazione, che vi opera, ai sensi della legge 9 ottobre 1970, n. 740, sulla base di incarichi; al 31 dicembre 1984 risultavano presenti 325 medici generici incaricati (dei quali 167 a titolo provvisorio) e il servizio permanente di guardia medica e infermieristico risultava assicurato, come previsto dalla legge n. 740 del 1970, solo presso 7 istituti (Bari, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Roma e Trento) nei quali, però, la popolazione carceraria (circa 9.000 presenze), è pari a circa il 20 per cento (27) di quella globale (44.129 unità al 30 maggio 1985).

Le prestazioni specialistiche all'interno degli istituti sono retribuite sulla base di convenzioni stipulate dall'amministrazione a seguito di accordi, con l'associazione dei medici dell'amministrazione penitenziaria italiana (A.M.A.P.I.) che prevedono compensi "a parcella".

Un limitato grado di autosufficienza delle strutture amministrative è presente anche per lo svolgimento di mansioni paramediche. La dotazione organica degli assistenti tecnici di radiologia è di 85 posti (56 presenze nel 1985; 52 nel 1984); quella degli infermieri (800 posti) ha ancora nel 1985 una copertura del 37 per cento (296 presenze); soltanto nel 1986 sono terminate le procedure concorsuali relative ad un concorso a 559 posti indetto nel dicembre del 1982, al quale hanno partecipato 2.108 candidati. I vincitori sono 275 (51 gli idonei), sicché nel 1986 il ruolo potrà disporre di una copertura pari a circa il 71 per cento della dotazione.

L'ottica dell'emergenza ha anche in questo settore manifestato la capacità di far fronte a situazioni difficili, anche se va notato che le procedure concorsuali richiederebbero una attenta valutazione ai fini di un'eventuale revisione normativa, idonea ad accelerare le assunzioni contestualmente alla verifica di un'adeguata preparazione professionale. Da tali fatti può evincersi però che la problematica delle strutture sanitarie sembra entrata nella fase delle decisioni concrete, dopo una situazione di stallo che ha reso oggettivamente critiche le capacità minimali della prestazione del servizio con oneri che in ogni caso non sono apparsi trascurabili (a 5,5 miliardi è assommata la spesa nel 1984 per la corresponsione di compensi orari al personale infermieristico e tecnico estraneo all'amministrazione).

Un più accentuato interesse per il potenziamento funzionale del servizio è d'altro canto palpabile da qualche tempo anche sulla base di taluni fatti sintomatici; le problematiche relative al contenimento di fenomeni morbosi di particolare rilievo, ad esempio, sono ora recepite con tempestività maggiore (una circolare del giugno 1985 ha impartito istruzioni per far fronte al fenomeno della "sindrome da immunodeficienza acquisita") di quella rilevata in situazioni di pari gravità e pericolosità (il problema della tossicodipendenza, impostosi dall'inizio degli anni settanta e disciplinato con legge del 1975, risulta affrontato espressamente solo nel 1982 - circolare n. 992941 del 7 ottobre -).

Da quanto si è detto risulta un grado di funzionalità alquanto limitato, nonostante i progressi che si prevedono per l'immediato. Ma non appare prevedibile, allo stato attuale della legislazione, un deciso miglioramento delle prestazioni, atteso che la tematica prospetta difficoltà, non superabili nel solo ambito

(26) Tanto si evince dalla relazione al Parlamento per il 1984, redatta dall'amministrazione ai sensi degli articoli 30 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, 18 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 e 16 della legge 29 marzo 1983, n. 93.

(27) Dati dell'amministrazione al maggio 1985.

amministrativo, sinora in parte tamponate mediante l'apporto delle strutture del servizio sanitario nazionale. Nel 1984 (non sono disponibili dati disaggregati per l'esercizio sul quale si riferisce), infatti, gli oneri derivati da ricoveri in luoghi esterni di cura di detenuti non assistibili nelle strutture penitenziarie sono ammontati a 4,5 miliardi (28).

Non sembra che le attuali difficoltà possano essere superate nemmeno da iniziative di legge in corso (atto Senato n.1431) le quali mirano essenzialmente ad aggiornare il compenso da attribuire al personale sanitario incaricato. Deve poi notarsi che i correlati oneri finanziari di copertura sono prelevati, nelle intenzioni espresse nel detto disegno di legge, da accantonamenti sui fondi globali destinati ad altra iniziativa (revisione dell'organico delle vigilatrici penitenziarie) di non trascurabile rilievo nell'economia funzionale degli istituti di prevenzione e pena.

Gli effetti negativi di talune lentezze di spesa (ad esempio nell'approvvigionamento farmaceutico) potrebbero essere attenuate da una tempestiva programmazione sanitaria nell'ambito di ciascun istituto nonchè dall'accelerazione dei meccanismi decisionali relativi a spese di modesto rilievo finanziario. In tale direzione sembra essersi ora avviata l'amministrazione (29).

a.2 - Nel quinquennio 1981-1985, a fronte di un incremento degli assistiti pari al 26,7 per cento (dai 34530 del 1981 ai 44.000 circa del 1985) la spesa è lievitata del 183,6% (da 18,6 a 53 miliardi). L'aumento è in parte ascrivibile a fattori oggettivi intrinseci al settore penitenziario (numero degli assistiti e decremento del valore del denaro), ma va detto che nello stesso periodo i maggiori costi registrati nell'ambito del servizio sanitario nazionale sono stati pari al 79,3 per cento (da 21.869 miliardi a 39.204,4).

L'onere medio per assistito nelle strutture carcerarie (lire 1.2000.000 circa) è stato nel 1985 superiore di circa il 75 per cento rispetto a quello medio - provvisorio - avutosi nel servizio sanitario nazionale (lire 678.000 circa); deve però dirsi che non è agevole, da punti di osservazione esterni alle specifiche strutture operative, effettuare un raffronto concreto fra i livelli ed i costi delle prestazioni nei due ambiti avanti considerati (quello degli istituti di prevenzione e pena e quello, assai più articolato, del servizio sanitario nazionale).

I suddetti dati finanziari che non possono da soli rendere testimonianza su un miglior andamento dei servizi penitenziari rispetto a quelli generali, dovrebbero quanto meno far propendere per l'equivalenza delle prestazioni. Tale assunto può essere preso in considerazione solo se si ritiene che i costi di un servizio particolare, distribuito in poco meno di 200 sedi, sono, sotto il profilo razionale, assai più elevati di quelli, già alti, che si registrano entro ambiti operativi comuni. Rimane però il fatto che la divaricazione dei costi appare alquanto elevata.

Si ricorda che i detenuti sono cancellati dagli elenchi degli assistibili presso le UU.SS.LL. di appartenenza dopo il trentesimo giorno di carcerazione, sicchè vengono limitate le duplicazioni di misure assistenziali (cfr. circolare ministero della Sanità n.1000.116 dell'11 maggio 1984, diramata in attuazione dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1982, n.526). Si ricorda altresì che gli oneri posti a carico dello specifico capitolo di spesa del Ministero di grazia e giustizia (2102) vanno aggiunti a quelli per le retribuzioni al personale di ruolo addetto al servizio.

a.3 - Dai dati di gestione inerenti al quinquennio si nota un accresciuto grado di utilizzazione degli stanziamenti nell'ultimo biennio; nel periodo 1981-1983 si sono infatti registrate economie per 2,9 miliardi, 3 e 5,4 miliardi, rispettivamente pari al 13,5 per cento, all'11,7 per cento e ben al 17,9 per cento dei rispettivi stanziamenti del 1981 (21,4 miliardi), del 1982 (25,6 miliardi) e del 1983 (30 miliardi) mentre si è registrato un utilizzo pressochè integrale degli stanziamenti stessi nel 1984 (186 milioni in economia su 35 miliardi) e nel

(28) Dato aggregato dall'amministrazione.

(29) Con riferimento al servizio sanitario le istruzioni dell'amministrazione in materia di applicazione della legge n. 55 del 1985 stabiliscono: "Le direzioni dovranno predisporre un dettagliato programma sanitario, corredandolo di una relazione ... circa le proposte di nuova fornitura o sostituzione di apparecchiature e strumentario. Nel programma dovrà altresì essere indicata la spesa annua per l'approvvigionamento farmaceutico, continuando, come per il passato, a richiedere trimestralmente, con i modelli 444/A e B, l'autorizzazione all'acquisto. Analoga autorizzazione dovrà essere richiesta per la stipula di nuove convenzioni per l'utilizzazione di personale medico e paramedico nelle strutture penitenziarie".

1985 (le economie sono stati pari a 2,8 miliardi, pari al 5,2 per cento dello stanziamento definitivo - 53,7 miliardi - che per la prima volta ha superato di oltre il 30% quello iniziale).

Nel 1985, in definitiva, a fronte di uno stanziamento complessivo pari a 53,7 miliardi, impegnato per il 94,8 per cento (50,9 miliardi), vi sono stati pagamenti per 31,4 miliardi.

È da sottolineare, in relazione alle risorse finanziarie effettivamente occorse per il servizio sanitario, che in sede di assestamento del bilancio 1985 è stato istituito un capitolo di spesa (2106) per "la regolazione di spese concernenti il servizio sanitario relative ad esercizi precedenti" con dotazioni di competenza e di cassa pari a oltre 2,2 miliardi. Sorgono qui perplessità in ordine alle circostanze che hanno indotto l'amministrazione a procurarsi le forniture pur in assenza di accordi contrattuali creando così oneri latenti.

Gli oneri non disaggregati, in termini di pagamenti, inerenti a farmaci, assistenza specialistica, guardia medica, parcelle e cura delle tossicodipendenze hanno registrato un andamento ascensionale nel triennio 1981-1983 (15,3 miliardi nel 1981; 21,1 nel 1982, + 38,3 per cento; 30,7 nel 1983, + 45,3 per cento) e, dopo una flessione avutasi nel 1984 (25 miliardi, - 18,6 per cento), sono nuovamente aumentati nel 1985 (37,4 miliardi, + 49 per cento), sicché il dato incrementale a fine quinquennio è pari al 144 per cento. Tali oneri hanno altresì registrato un'incidenza prima crescente rispetto alle globali autorizzazioni di cassa (71,5 per cento nel 1981; 79,6 per cento nel 1982 e nel 1983) e poi decrescente nel 1984 (71,3 per cento) e nel 1985 (70,5 per cento).

La spesa globalmente riferibile all'acquisizione di apparecchiature e di attrezzature sanitarie (7,4 miliardi nel quinquennio; 2,3 e 1,7 miliardi rispettivamente nel 1982 e nel 1985 ma 920 milioni nel 1984) rappresenta una quota minore rispetto ai pagamenti complessivi.

Parte rilevante della spesa sanitaria è andata nel quinquennio all'assistenza dei "prosciolti folli" (400 degenti) ricoverati presso il presidio psichiatrico giudiziario "S. Luigi Gonzaga" con sede in Castiglione delle Stiviere, gestito dall'unità socio sanitaria locale (U.S.S.L.) n. 46 di Mantova. I rapporti giuridici tra l'amministrazione e la detta U.S.S.L. sono annualmente regolati da convenzione, stipulata per conto dell'amministrazione della procura generale della Repubblica presso la corte di appello di Brescia.

La procedura contrattuale segna di regola ritardi dovuti in parte alla complessità della fase preliminare: da ciò consegue che la relativa spesa è ogni anno formalmente effettuata mediante atti di riconoscimento di debito.

La convenzione per il 1985, stipulata nel settembre 1985, non è stata ancora approvata. Gli oneri connessi, previsti in 11,9 miliardi, derivano da una retta capitaria giornaliera, a carico dell'amministrazione penitenziaria, pari a lire 81.527, somma che include gli oneri per sorveglianza, ergoterapia e degenza. Nella convenzione è anche prevista, a carico della U.S.S.L., una retta giornaliera di lire 70.413 per effettiva presenza in relazione a prestazioni strettamente sanitarie.

Gli oneri complessivi, in termini di pagamenti, riferiti al periodo 1981-1985 sono stati pari a 19,6 miliardi ed hanno avuto un andamento discendente nel primo triennio (4,4 miliardi nel 1981, 3 nel 1982 e 2,2 nel 1983) mentre nel 1984 gli oneri sono più quadruplicati (9 miliardi) e nel 1985 registreranno, come si è visto, un'ulteriore lievitazione di oltre il 30 per cento.

Si rileva al riguardo che l'importo della retta dovuta dall'amministrazione è fissato anche in relazione alla rilevante incidenza degli interessi passivi che gravano sulla gestione ospedaliera per assicurare la continuità delle prestazioni (30). Tali oneri sarebbero ridimensionati dall'attivazione in tempi congrui delle procedure preliminari al rinnovo delle convenzioni annuali, il che dovrebbe consentire l'anticipazione dei pagamenti ministeriali e il ridimensionamento della spesa globale, che è sostenuta per un numero di degenze pressochè invariato nel quinquennio.

(30) Secondo quanto risulta espressamente dalla delibera n. 526, adottata dal comitato di gestione della U.S.S.L. n. 46 di Mantova il 28 dicembre 1984, ove si afferma che fra le componenti del costo di degenza va considerata "la fortissima incidenza degli interessi passivi inerenti la gestione".

a.4 - Gli accreditamenti ai singoli funzionari delegati (direttori di case circondariali, di case di reclusione, di case penali nonché di ospedali psichiatrici giudiziari) e la spesa dai medesimi sostenuta variano in dipendenza della popolazione carceraria presso i singoli istituti ma anche in relazione al costo medio per presenza (31) che registra sensibili oscillazioni.

Sotto quest'ultimo profilo la spesa pro-capite ha oscillato nel 1985 fra punte massime superiori a lire 1.500.000 circa registrate nelle case circondariali di Avellino (226 milioni; 141 presenze), di Sollicciano-Firenze (1.114 milioni; 679 presenze) e Messina (640 milioni; 461 presenze) e minime, vicine a lire 500.000 pro-capite avutesi tra l'altro nelle case circondariali di Frosinone (51,9 milioni; 100 presenze), di Napoli (1.482 milioni; 2.856 presenze) o addirittura di poco superiori a lire 200.000: presso la casa circondariale di Oristano (21 milioni; 89 presenze).

Ovviamente più elevata la spesa negli ospedali psichiatrici giudiziari, anche qui assai differenziata, con escursioni di oneri medi capitari comprese fra le lire 2.800.000 circa (O.P.G. di Montelupo Fiorentino: 185 presenze) e le lire 1.700.000 circa (O.P.G. di Aversa-Caserta: 313 degenti).

b) Edilizia istituzionale

b.1 - L'accelerazione impressa negli ultimi anni ai programmi di edilizia istituzionale (comparti giudiziario e penitenziario), se è indice dell'esigenza di recuperare ritardi che hanno influito sull'efficienza dell'intero sistema giudiziario, è anche espressione di una metodologia operativa che in questo settore sembra orientata verso non rinviabili risultati concreti. Ma le procedure derogatorie, alle quali il ministero è stato autorizzato a far ricorso negli ultimi anni sia per l'edilizia penitenziaria (legge 21 dicembre 1977, n. 967), prorogate sino al 31 dicembre 1986 (legge 2 marzo 1985, n. 55), sia per quella giudiziaria (articolo 18 della legge n. 119 del 1981 e articolo 21 della legge n. 526 del 1982), se hanno agevolato la realizzazione di talune opere, non si prospettano come una soluzione definitiva della problematica del settore, determinata, per quanto attiene ai diretti interventi ministeriali, essenzialmente da una capacità di spesa inadeguata, anche in quanto l'amministrazione, come già detto, non dispone di strutture tecniche che possano istituzionalmente assumere la responsabilità dell'iter realizzativo delle opere. I rimedi a questa difficile situazione andrebbero per l'immediato ricercati all'esterno dell'amministrazione, ove è svolta gran parte delle necessarie operazioni tecnico-amministrative: è spesso indispensabile il raccordo con gli enti locali, mentre le strutture periferiche dei lavori pubblici conservano, nella fase realizzativa, una posizione essenziale. Sicché la tempestiva realizzazione dei programmi non va disgiunta dal grado di efficienza di tali ultime strutture, il cui funzionamento è tra l'altro rallentato da criteri operativi disomogenei, da un non sempre adeguato aggiornamento professionale, nonché da una massa di incerte attribuzioni che continuano a far capo alle strutture anzidette.

L'esiguità delle risorse disponibili, quindi, che negli anni settanta hanno decisamente condizionato il programma di adeguamento globale dell'edilizia, è stata negli ultimi tempi solo una delle ragioni di ritardo.

Le carenze che si registrano sarebbero peraltro parecchio attenuate ove nell'ambito del ministero di grazia e giustizia si instaurasse una prassi operativa incline alla programmazione nonché al coordinamento degli interventi.

Quanto al primo degli indicati profili e limitatamente - secondo quanto risulta alla Corte - all'edilizia giudiziaria sembra che gli aspetti negativi della prassi finora adottata siano stati individuati e che si vada verso interventi programmati i quali, oltre a evitare ritardi nell'apprestamento di opere necessarie all'attività giudiziaria, potranno ridurre i costi di realizzazione (32).

(31) Le notizie sulle presenze in ciascun istituto sono state tratte dallo studio eseguito dalla SAU di Firenze, su dati e indicazioni forniti dalla direzione generale degli istituti di prevenzione e pena, sulla situazione del patrimonio immobiliare penitenziario italiano.

(32) Con circolare n. 1369/16-6 del 4 dicembre 1985 (cfr. bollettino ufficiale n. 23 del ministero, in data 15 dicembre 1985) il Ministro ha constatato i ritardi con cui le richieste di edilizia giudiziaria pervengono all'amministrazione "rispetto alle possibilità concrete di prevedere la data di celebrazione dei processi ed ai tempi tecnici amministrativi di celebrazione dei processi ed ai tempi tecnici amministrativi ed esecutivi indispensabili per la realizzazione delle opere". Nella stessa circolare è detto altresì: "...Tutto ciò ha determinato e può determinare per l'avvenire seri inconvenienti in quanto, oltre a comportare un aggravio di spesa per la percentuale relativa all'urgenza dei lavori in aggiunta al prezzo ordinario dell'opera, riduce notevolmente i tempi necessari ad una valutazione attenta di tutte le possibili soluzioni da parte dei competenti organi dell'amministrazione centrale".

Il coordinamento delle attività ministeriali nel campo dell'intera edilizia istituzionale (carceraria e giudiziaria) sarebbe un utile supporto della programmazione e consentirebbe, tra l'altro, per ciò che attiene agli atti di gestione inerenti ai capitoli di spesa a destinazione promiscua, iscritti in bilancio nella parte in conto capitale, una razionale distribuzione delle risorse disponibili anche tenendo conto che parte di esse (destinate all'edilizia penitenziaria) sono allocate nella parte corrente del bilancio (capitolo 2085).

In attesa dell'integrazione dell'assetto organizzativo ministeriale quali che siano le soluzioni che saranno prescelte - con adeguati ruoli tecnici, sembra temporaneamente accantonato l'indirizzo legislativo che aveva attribuito al ministero la gestione di cospicui fondi per l'edilizia. I rilevanti mezzi finanziari assegnati all'edilizia penitenziaria, da utilizzare nel quadriennio 1985-1989, dalle leggi finanziarie del 1985 (530 miliardi) e del 1986 (1.000 miliardi) nonché dalla legge 7 marzo 1985, n. 99 (500 miliardi) sono iscritti nello stato di previsione della spesa del ministero dei lavori pubblici, che dovrà disporre i relativi interventi d'intesa con il ministero di grazia e giustizia.

b.2 - Nell'attività di acquisizione, costruzione, ristrutturazione ed ampliamento di edifici per sedi di uffici giudiziari, l'amministrazione sembra avere "abbandonato il criterio dell'intervento indiscriminato in favore di un metodo operativo più omogeneo nell'attuale distribuzione delle competenze a seguito della legge n. 399 del 1984 (33). Ciò potrà di certo contribuire ad un più razionale utilizzo di cospicui mezzi finanziari, specie di quelli stanziati con le leggi finanziarie del 1985 (800 miliardi) e del 1986 (ulteriori 800 miliardi) mediante contrazione di mutui da parte degli enti locali con la Cassa depositi e prestiti (34). Risultano nel complesso approvati 605 progetti per una spesa preventivata pari a 946,9 miliardi (642 per corti di appello e tribunali e 106 per le preture).

Nel 1985 i progetti predisposti dalle amministrazioni comunali approvati dal ministero sono stati 91 (3 per sedi di corti d'appello, 21 per tribunali e 66 per le preture) per una spesa preventivata in 186 miliardi, dei quali 48, per un importo pari al 35 per cento del totale (64,9 miliardi), da impiegare nel mezzogiorno (35).

Risulta che l'amministrazione ha fissato criteri che privilegiano progetti unitari relativi a sedi di corti di appello e di tribunale. Quanto alle preture, la precedenza è attribuita agli uffici con elevato carico di lavoro, presumibilmente destinati ad assorbire quello di mandamenti limitrofi.

Le iniziative finanziate dal bilancio ministeriale, quali sono emerse dai decreti interministeriali (giustizia-tesoro) di delega ai Provveditori regionali alle opere pubbliche, hanno nel 1985 comportato oneri per circa 48 miliardi; i relativi impegni sono stati assunti, quanto a 7,8 miliardi sui residui di stanziamento del 1983 e quanto a 40 miliardi sui residui del 1984. Oltre l'80% (39 miliardi) di detta somma è stato destinato alla costruzione di un edificio prefabbricato in Palermo nella zona retrostante il carcere dell'Ucciardone (30 miliardi) ed alla realizzazione nello stesso edificio di opere di sicurezza (9 miliardi), ritenute indispensabili nella celebrazione di processi caratterizzati dalla presenza di numerosi imputati dei quali è presunto un elevato indice individuale di pericolosità.

Caratteristica dominante di alcune opere minori delle quali è stata autorizzata la realizzazione (36) è stata quella di migliorare la sicurezza delle strutture preesistenti.

b.3 - Il programma di ammodernamento e adeguamento delle strutture penitenziarie, varato nel 1971 alla vigilia del movimento politico e parlamentare sfociato nella riforma penitenziaria del 1975 prevedeva la costruzione di 78 istituti. A distanza di quindici anni le unità realizzate sono 29 e di queste 21 dopo il 1979. In termini di ricettività della popolazione carceraria (37) nei primi otto anni di attuazione del piano sono stati

(33) Tanto risulta dalle osservazioni integrative alla nota preliminare della tabella n. 5 per l'anno 1986.

(34) Il programma di edilizia giudiziaria a cura degli enti locali ha già fruito di finanziamenti con le leggi finanziarie del 1980 e del 1981.

(35) I progetti approvati riguardano i distretti di Torino (11,6 miliardi), Milano (4,9), Brescia (1,2), Trento (0,47), Venezia (78,6), Bologna (5), Firenze (10,1), Ancona (2,1), Perugia (6,8), L'Aquila (0,46), Napoli (3,8), Bari (10,7), Lecce (5,1), Salerno (1,5), Catanzaro (10,7), Potenza (2), Messina (5,2), Palermo (3,6), Catania (20,7), Caltanissetta (0,35) e Cagliari (0,62 miliardi).

(36) È stata conferita delega per la realizzazione di un'aula giudiziaria in Como (6 miliardi circa) da costruire sull'area adiacente alla nuova struttura carceraria del Bassone. Altre deleghe, ma di minore entità, sono state conferite per interventi negli uffici giudiziari di Firenze (1 miliardo), Santa Maria Capua Vetere (865 milioni), Napoli (861 milioni).

(37) Dati dell'amministrazione.

creati circa 1600 posti-detenuto, mentre con i rimanenti 21 istituti completati sino al 1985 la capienza delle strutture è aumentata di ulteriori 4700 posti circa. Il completamento del programma dovrebbe comportare un aumento di ricettività per 13.000 presenze. Se si considera che per il 18 per cento dei 193 istituti attualmente funzionanti (38) è riconosciuto uno stato di agibilità scadente (35 istituti) e che altri 55 sono dichiarati in condizioni fisiche mediocri, si percepisce agevolmente lo stato di precarietà del complesso penitenziario italiano, che risulta sufficientemente funzionale solo per poco più del 50% della sua consistenza. Sicché il programma del 1971, che si basava sulla situazione carceraria dell'epoca, assai diversa da quella che in seguito si è venuta delineando con l'incremento della criminalità (le presenze medie sono aumentate di oltre il 50 per cento fra il 1974 - 28.700 detenuti - e il 1985 - 44.000 circa), oltre a essere inattuato per oltre i due terzi (6.300 posti-detenuto realizzati sui 19.000 previsti) si scontra ora con una realtà di ristrutturazione assai ampia che impone un adeguamento.

b.3/1 - Quanto alla gestione dei mezzi ministeriali iscritti nella parte in conto capitale del bilancio in capitoli promiscui di spesa (39) per i comparti giudiziario e penitenziario si possono fornire dati aggregati per l'edilizia giudiziaria e penitenziaria, dai quali vanno detratti gli importi già indicati nel punto precedente di questo paragrafo. Una migliore analisi dei dati deriverebbe da una più razionale struttura del bilancio ministeriale che prevedesse distinte unità di spesa per distinte categorie di intervento.

Su stanziamenti globali definitivi per il 1985 pari a 144 miliardi si registrano impegni complessivi equivalenti alle disponibilità di competenza (114 miliardi; 144,3 nel 1984). I pagamenti sono assommati a 100 miliardi (1,4 sulla competenza) e le economie sulla gestione di competenza e su quella dei residui di stanziamento sono state di 3,9 miliardi (2,5 nel 1984), dei quali 3,6 sul capitolo 7011.

L'evoluzione della spesa nel quinquennio 1981-85, mostra, su stanziamenti globali pari a 691 miliardi, pagamenti per 454 miliardi, che rappresentano il 65 per cento delle globali autorizzazioni di spesa.

I complessivi residui di stanziamento ammontavano a fine esercizio a 148,5 miliardi, dei quali 117,4 provenienti dalla gestione di competenza.

I provveditorati regionali alle opere pubbliche sono stati delegati nel 1985 ad assumere impegni su stanziamenti allocati nel bilancio ministeriale per l'importo di 16 miliardi circa (13,6 sulla competenza dell'esercizio). Le opere di maggior rilievo delle quali è stata autorizzata la realizzazione attengono al miglioramento della funzionalità della casa circondariale di Ariano-Irpino (2,3 miliardi), alla costruzione di una sezione di semi-libertà presso la casa di reclusione di Roma-Rebibbia (10,5 miliardi) nonché alla ristrutturazione ed all'adeguamento di strutture varie del nuovo istituto delle Vallette in Torino (2,3 miliardi).

b.3/2 - Un rilievo non trascurabile nella spesa ministeriale inerente all'edilizia penitenziaria assume lo stanziamento (61,5 miliardi) iscritto nel già ricordato capitolo 2085, allocato nella parte corrente dello stato di previsione della spesa ma destinato a finanziare interventi di natura spesso non dissimile da quella che caratterizza la spesa in conto capitale.

I relativi atti di gestione del 1985 hanno comportato impegni per 58,9 miliardi e pagamenti per 50,5 miliardi (15,8 sui residui), pari al 50 per cento della massa spendibile (100,8 miliardi). Le economie sono assommate a 2,5 miliardi, ed hanno registrato una netta flessione (- 208 per cento) rispetto al precedente esercizio (erano state pari a 7,7 miliardi).

b.3/3 - Circa l'andamento della gestione dei fondi iscritti nello stato di previsione della spesa del ministero dei lavori pubblici si è riferito nella precedente relazione. Qui si aggiunge che gli stanziamenti complessivi del quinquennio 1981-1985 (1935,8 miliardi) sui capitoli 8404 (1350,2 miliardi nel periodo 1981-84 e 505,6 nel 1985) e 8411, di nuova istituzione (80 miliardi nel 1985), sono stati utilizzati, in termini di

(38) Dati desunti dall'elaborato relativo ad una ricerca, effettuata dalla "SAU" per conto del ministero di grazia e giustizia sulla situazione del patrimonio immobiliare penitenziario italiano.

(39) Si veda quanto è detto in proposito nella precedente relazione (Vol II/I, pag. 588 e segg.) per ciò che riguarda i capitoli sui quali sono imputate spese per l'edilizia penitenziaria.

pagamenti, per il 55,1 per cento (1067 miliardi; 763 nel periodo 1981-84). I pagamenti nel 1985 sono stati pari a 304 miliardi, dei quali 23,4 sulla competenza.

I pagamenti sui residui (280,6 miliardi) hanno assorbito (40) il 37,2 per cento di quelli iniziali (753,8 miliardi) e quelli (41) sulla competenza il 4,6 per cento (6,2 per cento su 451 miliardi nel 1984) dello stanziamento.

Le assegnazioni di fondi agli uffici periferici dell'amministrazione dei lavori pubblici ha riguardato l'88,6% (447,8 miliardi) della detta disponibilità di competenza (42).

Non si registrano assegnazioni di fondi né pagamenti a carico del capitolo 8411.

(40) Nel 1985 le erogazioni sui residui, con riferimento a quelli globali nel capitolo presso ciascun centro di spesa, sono state effettuate dai provveditorati regionali alle opere pubbliche di Palermo (16,8 miliardi sui 55,8 iniziali), Reggio Calabria (7,3 su 37,4), Potenza (2,3 su 2,5), Bari (1,8 su 26,4), Napoli (18,3 su 99,1), Isernia (6,3 su 11,5), L'Aquila (33,9 su 40,9), Roma (16,2 su 84,9), Ancona (6,7 su 15,3), Perugia (2,5 su 27,3), Firenze (19,5 su 21,7), Bologna (37,3 su 75,6), Trieste (3 su 8,7), Venezia (21,8 su 37,4), Genova (2,6 su 19,6), Milano (40 su 107) e Torino (44 miliardi sugli 81,9 iniziali).

(41) Vi sono stati a Palermo (3,9 miliardi), Potenza (1,2 miliardi), Bari (9,8 milioni), Napoli (245 milioni), Isernia (281 milioni), L'Aquila (707 milioni), Ancona (6,8 milioni), Firenze (9,7 miliardi), Bologna (604,6 milioni), Venezia (1,1 miliardi), Milano (1,3 milioni) e Torino (5 miliardi).

(42) Nella misura di miliardi 3,9 a Palermo, 35 a Reggio Calabria, 16,1 a Potenza, 46,8 a Napoli, 2,5 a Isernia, 37,1 a L'Aquila, 38,7 a Roma, 10,3 ad Ancona, 49 a Firenze, 16,5 a Bologna, 21 a Trieste, 23,7 a Venezia, 11,4 a Genova, 75,9 a Milano e 26,8 a Torino. Al provveditorato regionale di Bari risultano assegnati 64 milioni.

Capitolo XII

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

1 - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali

Nel settore industriale, contrassegnato da una diversificata disciplina degli strumenti d'intervento diretti allo sviluppo delle imprese, è da registrare la recente emanazione della legge 1° marzo 1986, n.64, diretta alla disciplina organica dell'intervento straordinario nel mezzogiorno, nella quale il sistema del credito agevolato è stato confermato - e anzi potenziato - per il prossimo novennio, come strumento al servizio dello sviluppo industriale dei territori meridionali.

Non è dato al riguardo poter valutare ancora se tale conferma sia da considerare come una scelta di politica legislativa sintomatica di un indirizzo generale in favore del coinvolgimento del sistema creditizio nello sviluppo delle imprese industriali, dopo un periodo caratterizzato dalla nota crisi del credito agevolato, che pure in precedenza aveva costituito il cardine dell'azione pubblica diretta al sostegno dell'apparato industriale in tutto il territorio nazionale.

In proposito va ricordato il disfavore manifestatosi agli inizi degli anni ottanta verso la leva del credito agevolato, in coincidenza con un periodo di acuta tensione inflattiva, segnato dalle difficoltà incontrate dal sistema bancario nella raccolta del risparmio privato a tasso fisso da destinare ai finanziamenti industriali.

Ad acuire la indicata crisi non apparve estranea la considerazione di una nuova ipotesi d'intervento pubblico sostenuta anche dai massimi vertici monetari - diretta alla separazione netta della gestione dell'incentivo pubblico da quella del credito, al quale avrebbe perciò dovuto essere restituita autonomia di valutazione nell'attività di finanziamento dello sviluppo industriale.

Tale indirizzo, dopo taluni infruttuosi tentativi di accoglimento legislativo su un piano generale (1), ha trovato ingresso nell'ordinamento limitatamente agli interventi destinati all'innovazione tecnologica; sono stati a tal fine autorizzati stanziamenti di bilancio, da utilizzare non già per la concessione di contributi in conto interessi su finanziamenti bancari ma per la concessione di mutui statali agevolati (legge 17 febbraio 1982, n.46, articolo 14-19).

Ancor più aderente alla indicata separazione dei ruoli delle istituzioni creditizie e della pubblica amministrazione è poi la legge 19 dicembre 1983, n.696, diretta al sostegno della produzione di macchine ad elevata tecnologia mediante interventi contributivi in conto capitale.

Accanto a tali due recenti strumenti di intervento, connotati da snellezza delle fasi di decisione e di erogazione della spesa ed improntati ad obiettivi di selezione dell'intervento pubblico, ha continuato ad operare su tutto il territorio nazionale, ma con graduale ridotta incidenza, il sistema del credito agevolato previsto dalla normativa contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 1976, n.902.

In siffatto contesto la disciplina organica dell'intervento straordinario nel mezzogiorno, introdotta con la ricordata legge 1 marzo 1986, n.64, ha confermato per il prossimo novennio l'apporto del sistema creditizio all'attuazione della politica di sviluppo industriale sulla scia delle meno recenti esperienze.

Quanto poi all'aiuto diretto al superamento dei punti di crisi e all'attuazione dei processi di ristrutturazione e di riconversione, l'intervento pubblico, a parte i risultati esigui e non immediati del sistema delineato con la legge 12 agosto 1977, n.675, si è concretizzato prevalentemente in un sostegno generalizzato alle

(1) Si vedano l'art.3 del decreto legge 6 maggio 1981, n.285, soppresso in sede di conversione del provvedimento e il disegno di legge atto Camera n.3084 della VIII legislatura.

imprese, fondato sulla cassa integrazione e sulla fiscalizzazione degli oneri sociali, al di fuori però della logica selettiva dei comparti industriali cui convogliare l'aiuto pubblico ai fini della ristrutturazione e della riconversione.

Anche nel 1985 il ministero ha operato nel quadro delle indicate diverse tipologie d'intervento mediante l'utilizzazione dei fondi stanziati dalle varie leggi, talune delle quali emanate in tempi lontani, ma tutte entrate a regime sostanzialmente negli ultimi due anni.

Si è registrato infatti in tale periodo il decollo delle erogazioni a valere sulla legge 12 agosto 1977 n. 675 per la ristrutturazione e la riconversione industriale, sul decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 1976 n. 902 per il credito agevolato alle imprese del centro-nord, sulla legge 17 febbraio 1982 n. 46 relativa all'innovazione tecnologica, sulla legge 19 dicembre 1983, n. 696, concernente l'acquisto di macchine utensili di elevata tecnologia, sull'articolo 20 della citata legge 46 del 1982 in materia di aiuti alla siderurgia e sulla legge 1° marzo 1982, n. 63, concernente interventi nel settore dell'elettronica.

Per effetto della concreta operatività dei meccanismi d'intervento previsti dalle indicate leggi i trasferimenti effettuati a vario titolo dal ministero alle imprese industriali nel loro complesso sono risultati nel 1985 di 1.775,4 miliardi (2).

Tuttavia nuove strategie si sono venute configurando allo scopo di accelerare lo sviluppo e i processi di ammodernamento dell'apparato produttivo.

Un tentativo di politica industriale diretto a ridurre l'area assistita è stato effettuato con il disegno di legge finanziaria per il corrente anno, ma tale indirizzo non è stato recepito nella relativa legge 28 febbraio 1985 n. 41.

Trattasi della detassazione degli utili reinvestiti, che in atto costituisce argomento di attenta riflessione in sede politica e che figura nel documento conclusivo della indagine sulla politica industriale, svolta dal Senato nello scorso anno, quale misura che si dovrebbe collocare accanto ai tradizionali incentivi finanziari alle imprese.

L'esame ponderato di tale materia implica in particolare le differenziate strutture delle imprese beneficiarie dell'agevolazione e la selettività degli interventi.

Viene in rilievo cioè la esigenza che si prosegua nell'utilizzazione degli incentivi finanziari in presenza di ipotesi di ristrutturazioni e processi di riconversione, mentre appare praticabile l'uso della leva fiscale solo in ordine agli interventi diretti allo sviluppo delle imprese, perchè essa presuppone imprese che realizzino utili gestionali.

Peraltro in tali ipotesi la selettività degli interventi è ampiamente ridotta, mentre essa è presente negli incentivi finanziari accanto al controllo degli investimenti.

Sullo sfondo perciò si colloca il problema di un'amministrazione munita di strutture che siano capaci di selezionare e di controllare gli investimenti diretti allo sviluppo delle imprese o all'innovazione tecnologica e sappiano orientare il sistema produttivo, mediante la discrezionalità degli interventi, nelle direzioni prefissate in sede politica (3).

La scelta netta tra l'una o l'altra ipotesi non è praticabile per i motivi innanzi indicati, ma di certo i ricordati trasferimenti tardivi alle imprese, talora realizzati dopo vari anni dalla adozione delle relative misure legislative (dopo sei anni, per la citata legge n. 675) dovrebbero costituire elemento in favore quanto meno di una cauta sperimentazione dell'uso della leva fiscale.

Atteso poi che l'attuazione di una coerente politica industriale dipende dall'efficacia dell'azione amministrativa, in vista degli obiettivi politici assunti, dovrebbe al contempo porsi mano al potenziamento dell'apparato amministrativo preposto alla gestione delle varie leggi d'intervento, al miglioramento della sua capacità professionale e alla razionalizzazione dei procedimenti di decisione dei singoli interventi d'incenti-

(2) Nell'importo non sono compresi anche 280,8 miliardi erogati dalla R.E.L. al settore dell'elettronica. Al riguardo si fa rinvio al successivo paragrafo 4, lettera c).

(3) Per i riflessi che sul controllo degli investimenti hanno i compensi erogati alle commissioni di collaudo direttamente dalle imprese si rinvia alle considerazioni svolte nel successivo paragrafo 3.

vazione e delle conseguenti procedure di spesa nonché al riassetto dell'esistente impianto normativo mediante apposito testo unico delle leggi in favore dell'impresa agevolata.

La recente legge 1° marzo 1986, n. 64, recante la disciplina organica dell'intervento straordinario nel mezzogiorno, rende al riguardo ancora più urgente l'indicata semplificazione e razionalizzazione legislativa in materia di incentivi industriali, non apparendo idoneo il potere attribuito al CIPI (articolo 9, secondo comma) di coordinare le agevolazioni industriali previste dalle varie leggi.

In relazione poi all'altro importante settore di competenza del ministero, quello dell'energia, l'avvenuto aggiornamento del piano petrolifero nazionale del 1981 costituisce il dato più rilevante del 1985.

Accanto ai risultati positivi scaturiti dal precedente piano (costituiti, secondo le valutazioni contenute nel nuovo piano, dalla riduzione percentuale di 10 punti della dipendenza del petrolio, dalle forniture dall'estero del gas naturale, dalla trasformazione a carbone di centrali esistenti e dalla costruzione di nuove ecc.) non possono annoverarsi anche i risparmi energetici che dovevano essere realizzati in applicazione della legge n. 308 del 1982, sulle cui difficoltà applicative, non del tutto ancora superate, la Corte ha riferito nelle precedenti relazioni e riferisce anche nel successivo paragrafo 4, lettera h), cui si fa rinvio.

I ritardi operativi verificatisi nell'attuazione della normativa volta al contenimento dei consumi energetici si sono concretizzati alla fine del 1985 in 899,5 miliardi di residui di stanziamento sui fondi della legge n. 308, che rappresentano il 47,2 per cento dell'ammontare complessivo di detti residui.

Con il recente aggiornamento del piano si è ritenuto al riguardo soluzione idonea ad evitare il ripetersi dei cennati ritardi quella di non modificare il ventaglio di incentivi previsti nella legge n. 308 - analizzati nel successivo paragrafo 4, lettera h) - verosimilmente nel presupposto che il superamento, ancora peraltro non completo, delle difficoltà incontrate in sede applicativa della legge n. 308 potrà assicurare per l'avvenire in modo soddisfacente la prosecuzione degli incentivi e quei risparmi energetici che finora sono stati molto esigui.

In merito agli altri obiettivi del nuovo piano, il cui fulcro è costituito dalla ulteriore riduzione della quota coperta dal petrolio mediante l'intervento delle fonti energetiche alternative al petrolio nell'alimentazione delle centrali elettriche, quali la produzione idroelettrica, il gas naturale, la geotermia, l'energia solare, il carbone e l'energia nucleare, va rilevata, soprattutto in ordine a quest'ultima fonte, la recente decisione del Governo concernente l'istituzione di un'apposita agenzia per la sicurezza degli impianti industriali ad alti rischi, già prospettata del resto in sede parlamentare in occasione del dibattito sull'aggiornamento del piano e ciò, nel quadro dei costi derivanti dalla adozione di normative a tutela dell'ambiente potrebbe rendere meno economico il ricorso all'energia nucleare.

b) Aspetti finanziari della gestione

Per effetto di stanziamenti aggiuntivi, autorizzati in corso di esercizio per 1.665 miliardi, la previsione definitiva della spesa è risultata di 4.111 miliardi, superando di 831 miliardi quella dell'esercizio precedente (+ 25,3 per cento).

L'indicato incremento, che, tranne per 25 miliardi relativi alle spese correnti, ha riguardo per il resto alle spese in conto capitale, è da ricollegare, in particolare, all'aumento degli stanziamenti del fondo per la innovazione tecnologica (571 miliardi), disposto con la legge n. 110, di quelli per la siderurgia (225 miliardi), previsti con la legge n. 387, del fondo per le piccole e medie imprese industriali (70 miliardi), ai sensi della legge n. 710, e delle disponibilità relative al settore aeronautico (100 miliardi), recate dalla legge n. 24 dicembre 1985, n. 888.

L'utilizzazione dello stanziamento complessivo è stata di 4094 miliardi; per le spese correnti, pari a 98,4 miliardi (70,1 miliardi nel 1984), gli impegni hanno costituito il 92,8 per cento (91,3 miliardi), mentre dello stanziamento per spese in conto capitale (4012,7 miliardi, a fronte di 3210 miliardi nel 1984) è stato impegnato il 69,7 per cento (2.798 miliardi); il restante importo di 1.214 miliardi (30,2 per cento) è passato a residui di stanziamento (1.531,4 miliardi nel 1984, pari al 47,7 per cento).

A carico dell'autorizzazione di cassa di 4.893,5 miliardi (+ 33 per cento rispetto al 1984) - che risulta rapportata alla massa spendibile in misura analoga rispetto all'anno precedente - sono stati effettuati

pagamenti complessivi per 4.224 miliardi che ne rappresentano l'80 per cento (a fronte del 92 per cento registratosi nel 1984).

È migliorato, tuttavia, l'andamento dei pagamenti in conto competenza, che sono passati dal 49 per cento al 60 per cento del corrispondente stanziamento di cassa.

Tale miglioramento si è riflesso sul rapporto tra pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui; i primi infatti sono passati dal 47,9 per cento del totale dei pagamenti (1984) al 64,4 per cento.

Per effetto di 1.504,7 miliardi di pagamenti in conto residui, di 2,6 miliardi di spese correnti eliminati dalle scritture e di 72 miliardi di spese in conto capitale passati ad economia, la massa iniziale dei residui da 3.227 miliardi si è ridotta a 1.748 miliardi circa, ai quali si sono aggiunti 1.374 miliardi di residui in conto competenza formando quindi un importo inferiore rispetto a quello del 1984, come innanzi chiarito; ne è derivata una diminuzione del 3,2 per cento della consistenza complessiva dei residui a fine esercizio, passati da 3.227 a 3.122,5 miliardi (il tasso di decremento era stato del 7,7 per cento nel 1984, nel quale però gli stanziamenti di competenza erano stati inferiori del 6,5 per cento rispetto al 1983).

I residui di parte corrente (15,7 miliardi) sono aumentati del 18,6 per cento e quindi in misura inferiore rispetto all'aumento della competenza (+ 40 per cento).

I residui di spese in conto capitale, per contro, sono diminuiti da 3.314 a 3.106,8 miliardi; tale importo si ripartisce in 1.201,9 miliardi di residui propri (963,4 miliardi nel 1984) e 1.904,9 miliardi di residui di stanziamento, che nell'esercizio precedente erano stati 2.350,5 miliardi.

L'analisi delle risultanze di gestione sotto il profilo della classificazione amministrativa consente di porre in rilievo, in ordine ai pagamenti e al loro rapporto con l'autorizzazione di cassa, la percentuale più elevata (98,6 per cento) che ha caratterizzato la rubrica I (servizi generali); peraltro tale risultato in sostanza deriva dal mero trasferimento all'ENEA di 1.097 miliardi a titolo di contributo straordinario (capitolo 7054).

Anche il rapporto, di solito elevato (97,4 per cento), peculiare della rubrica IV (industria), lungi dal costituire di per sé prova di dinamismo gestorio, trae origine dai meri trasferimenti di fondi dai capitoli 7545, 7546, 7548 e 7549 alle contabilità speciali relative alle gestioni fuori bilancio per il credito agevolato alle piccole industrie, per gli interventi ai sensi della legge n. 675, per l'innovazione tecnologica e per la siderurgia, sicché soltanto sulla base degli effettivi pagamenti effettuati a carico delle contabilità speciali è possibile delineare - come più avanti sarà fatto - la reale consistenza dei trasferimenti all'iniziativa privata avvenuti nell'esercizio di riferimento.

Quanto al 95,2 per cento, relativo alla rubrica XI (assicurazioni private), gli elevati pagamenti (rispetto alla autorizzazione di cassa) si ricollegano in sostanza al mero trasferimento all'ISVAP del contributo di 5 miliardi previsto nel capitolo 6851.

A parte le rubriche relative all'ufficio studi e all'artigianato in ragione della scarsa significatività connessa alla esiguità dei relativi importi, vanno considerati i pagamenti della rubrica VI (fonti di energia), attestatisi appena sul 40,5 per cento della autorizzazione di cassa, che del resto corrisponde al solo 54 per cento della competenza (348,5 miliardi) e dei residui iniziali di stanziamento (932,6 miliardi): tali risultati confermano la cronica incapacità di spesa di tale branca dell'amministrazione sintomatica delle difficoltà che il ministero incontra nel dotarsi di strumenti idonei allo svolgimento dei compiti, come sarà analizzato nel successivo paragrafo 4.

I pagamenti per il commercio hanno rappresentato appena il 37,8 per cento della relativa autorizzazione di cassa definitiva (162 miliardi); importo che deriva prevalentemente dalla integrazione di 80 miliardi recata dalla legge n. 110 del 1985 (ripartizione FIO).

Da ultimo va considerato l'esiguo rapporto (pagamenti - autorizzazioni di cassa) emerso in ordine alla rubrica VIII, relativa alle miniere (26,9 per cento).

La caduta di tale percentuale rispetto all'anno precedente (95,3 per cento) trae origine dal semplice trasferimento verificatosi nel 1984 di 90 miliardi dal capitolo 7906 all'apposita gestione fuori bilancio, relativa al fondo istituito con la legge 15 giugno 1984, n. 246 per il finanziamento delle attività nel settore minerario svolte fino al 1983.

In realtà tale risultato emerso nel 1985 conferma le difficoltà che incontra l'avvio operativo del sistema complessivo degli interventi per l'attuazione della politica mineraria.

In ordine all'entità dei concreti trasferimenti effettuati dal ministero nel 1985 in favore dell'apparato industriale, va precisato che l'importo complessivo, innanzi indicato, di 1.775,4 miliardi (4) va ripartito tra le varie leggi di intervento come segue : 755 miliardi (articoli 3 e 4 della legge n. 675 del 1977 per la ristrutturazione e riconversione industriale); 375 miliardi per gli smantellamenti siderurgici (articolo 20 della legge n. 46 del 1982 e della legge n. 193 del 1983); 361 miliardi per l'innovazione tecnologica (articolo 14 della legge n. 46 del 1982); 90 miliardi per il credito agevolato destinato all'ampliamento e all'ammodernamento delle imprese del centro-nord (decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976); 76,7 miliardi per le macchine utensili (legge n. 699 del 1983); 66,3 miliardi per le piccole e medie imprese (legge n. 623 del 1959); 33,9 miliardi per la ristrutturazione e la riconversione ai sensi della legge n. 464 del 1972 (soppressa con la legge n. 675 del 1977) e 15,5 miliardi per il settore tessile ai sensi della legge n. 1101 del 1971 (soppressa con la legge n. 675 del 1977).

Sulla gestione delle singole indicate leggi si rinvia alle considerazioni che saranno espresse nel successivo paragrafo 4.

La struttura particolare del bilancio in esame, costituito in misura preponderante da spese in conto capitale (97,6 per cento), induce all'esame del differenziato apporto delle varie branche operative del ministero alla formazione dell'indicato importo di 1.214 miliardi circa di residui di stanziamento, formati sulla competenza, pari, come già accenato, al 30,2 per cento dello stanziamento.

Intanto va sottolineata la riduzione di 15,5 punti percentuali rispetto al 1984 dell'aliquota di dette assegnazioni di competenza passate a residui di stanziamento.

Sotto il profilo generale poi, e cioè con riguardo alla complessiva massa di tali residui (1.905 miliardi circa), ne va sottolineata la riduzione quasi del 19 per cento, rispetto al 1984, chiusosi con 2.305,5 miliardi.

Sulla formazione dei 1.905 miliardi complessivi anche nel 1985 ha inciso in misura più elevata la rubrica IV (fonti di energia), come anticipato nella precedente lettera a), con 899,5 miliardi, pari al 47,2 per cento (40 per cento nel 1984), pur essendosi verificata una leggera riduzione del relativo importo da 932,6 a 899,5 miliardi.

Un minore apporto alla formazione complessiva dei residui di stanziamento, sia in termini percentuali sia reali, deriva dai capitoli della rubrica IV (industria), il cui importo da 705,3 miliardi nel 1984 (30 per cento) è passato a 427,3 miliardi (22,4 per cento); tali risultati vanno però letti alla luce dell'accennato particolare regime gestorio dei fondi destinati all'industria, che, come è noto, affluiscono ad apposite gestioni fuori bilancio; alla loro uscita dal bilancio del ministero non è sottesa quindi di necessità una contestuale corrispondente massa di impegni.

La parte poi dei residui di stanziamento provenienti dalla rubrica I (servizi generali), pari a 329,8 miliardi (17,3 per cento), a fronte di 523 miliardi del 1984 (22,2 per cento), si ricollega essenzialmente (300 miliardi) al contributo in favore dell'ENEA (capitolo 7054); come già nell'esercizio precedente, l'autorizzazione di cassa è stata prevista (1.097 miliardi) in misura inferiore alla massa spendibile (990 miliardi per la competenza e 497 miliardi di residui di stanziamento).

Il 9 per cento degli indicati 1.905 miliardi complessivi trae origine dei residui di stanziamento formati sul capitolo 8042 della rubrica XII (commercio), pari a 171,8 miliardi (160 miliardi nel 1984 corrispondenti al 6,8 per cento del totale).

Sull'aumento dall'1,26 per cento al 4 per cento delle incidenze percentuali dei residui di stanziamento formati sui capitoli della rubrica VIII (miniere), pari a 171,8 miliardi, è stato determinante, come già accennato, il trasferimento verificatosi nel 1984 ad una apposita gestione fuori bilancio di 90 miliardi, utilizzati secondo modalità per le quali si rinvia al successivo paragrafo 4, lettera i).

(4) I dati relativi ai trasferimenti effettuati nel 1985 a carico dei fondi speciali assoggettati alla disciplina delle gestioni fuori bilancio sono stati forniti dal ministero.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI			PAGAMENTI (COMP-RES)			RESIDUI						
	INIZIALI		DERIVATIVE		INIZIALI		DERIVATIVE		Importo	Indice (1)	%	Importo	Indice (1)	%	Importo	Indice (1)	%	Importo	Indice (1)	%	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)													
1976	19	100	23	100	0	0	0	0	22	100	-	21	100	-	11	100	-	0	100	-	-
1977	24	129	26	115	0	0	0	0	25	115	14,8+	21	102	2,2+	13	112	12,2+	0	0	-	-
1978	24	127	29	125	0	0	0	0	27	121	5,2+	22	108	5,4+	14	119	5,8+	0	0	-	-
1979	23	121	30	129	0	0	0	0	29	131	8,2+	26	128	18,7+	14	123	3,8+	0	0	-	-
1980	24	126	35	152	26	100	42	100	33	148	13,5+	29	139	9,0+	16	142	15,6+	0	0	-	-
1981	30	157	52	227	32	122	56	132	44	201	32,4+	36	173	24,0+	23	203	42,7+	0	0	-	-
1982	35	186	42	183	40	152	54	127	48	181	9,8-	37	179	3,3+	19	169	16,8-	0	0	-	-
1983	37	195	47	204	38	147	57	136	44	202	11,5+	48	238	31,1+	10	88	47,3-	0	0	-	-
1984	45	236	70	304	47	180	74	176	65	293	45,0+	58	280	17,9+	13	116	29,8+	0	0	-	-
1985	75	397	98	426	76	293	101	238	91	415	41,8+	86	419	49,5+	16	137	18,6+	0	0	-	-

TITOLO II SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	265	100	494	100	0	0	0	0	494	100	-	301	100	-	691	100	-	553	100	-	-
1977	412	156	1.019	206	0	0	0	0	1.019	206	106,4+	296	98	1,5-	1.142	160	90,0+	731	132	32,4+	-
1978	399	151	461	93	0	0	0	0	461	93	54,8-	883	294	199,2+	714	119	37,5-	395	55	58,1	-
1979	592	224	830	168	0	0	0	0	830	168	80,0+	858	285	2,9-	678	113	5,0-	278	50	9,4	-
1980	740	279	991	201	723	100	1.437	100	991	201	19,5+	954	317	11,2+	696	116	2,7+	283	46	5,1-	-
1981	2.120	801	2.786	584	1.594	220	1.808	126	2.786	584	161,2+	1.504	500	57,6+	1.921	320	175,8+	1.436	260	445,4+	-
1982	3.454	1.305	3.463	655	1.123	155	2.096	146	3.237	655	16,2+	1.944	646	29,3+	3.142	523	63,5+	2.750	499	92,1+	-
1983	3.059	1.171	3.271	650	3.808	545	3.808	257	3.463	701	7,8+	2.970	987	52,8+	3.571	594	13,7+	2.133	386	22,7-	-
1984	3.059	1.171	3.271	650	3.808	545	3.808	257	3.271	650	7,3-	3.323	1.105	11,9+	3.314	551	7,2-	2.351	425	10,2+	-
1985	2.373	886	4.013	812	3.899	538	4.193	334	4.013	810	24,7+	4.138	1.376	24,5+	3.107	517	6,3-	1.905	345	19,0-	-

(1) INDICE PROG DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

ANNO BASE COMP = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
 RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985
 DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1980	1.025.991	0,85	1,87	2,23	3,36	0,86	950.374	92,63	888	0,09	74.728	7,28	
1981	2.839.685	49,70	17,41	22,83	4,45	1,34	2.717.446	95,73	104.102	3,67	17.137	0,60	
1982	3.279.008		40,49	23,66	12,47	5,91	2.706.420	82,54	565.586	17,25	7.000	0,21	
1983	3.509.624			43,87	33,33	8,70	3.014.666	85,90	490.071	13,96	4.888	0,14	
1984	3.280.767				49,40	29,22	2.579.310	78,62	695.874	21,21	5.583	0,17	
1985	4.111.183					66,14	2.719.312	66,14	1.391.864	33,86	8	0,00	
												0,00	
TITOLO 1													
1980	35.029	19,87	7,07	0,69	0,00	0,00	30.384	86,74	99	0,28	4.546	12,98	
1981	52.425	49,28	8,48	12,64	0,86	0,00	37.391	71,27	129	0,25	14.935	28,49	
1982	42.259		70,36	6,86	5,92	0,07	35.176	83,24	93	0,22	6.991	16,54	
1983	47.018			83,32	5,06	1,02	42.032	89,40	98	0,21	4.888	10,40	
1984	70.131				74,67	4,55	55.558	79,22	8.990	12,82	5.583	7,96	
1985	98.411					83,73	82.395	83,73	16.008	16,27	8	0,01	
TITOLO 2													
1980	990.962	0,18	1,68	2,29	3,48	0,89	919.991	92,84	789	0,08	70.182	7,08	
1981	2.786.259	49,71	17,58	23,02	4,52	1,36	2.690.065	96,19	103.973	3,73	2.202	0,08	
1982	3.236.747		40,10	23,88	12,56	5,99	2.671.244	82,53	565.493	17,47	9	0,00	
1983	3.462.606			43,33	33,72	8,80	2.972.633	85,85	489.972	14,15	0	0,00	
1984	3.210.637				46,84	29,76	2.523.753	78,61	686.884	21,39	0	0,00	
1985	4.012.772					65,71	2.636.916	65,71	1.375.656	34,29	0	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

2 - Gestioni fuori bilancio

Come già nelle precedenti relazioni, l'esame delle gestioni fuori bilancio concernenti l'impiego dei fondi destinati alla concessione di incentivi alle imprese industriali è contenuto nel successivo paragrafo 4°, al quale si fa rinvio.

In questa sede si ha riguardo solo ai risultati gestori delle casse di conguaglio.

Nello scorso anno la Corte (sezione del controllo n. 1562 del 6 giugno 1985) si è pronunciata in ordine alla natura giuridica di detti organismi ritenendoli organi dello Stato.

Tale pronuncia rende ancora più urgente un intervento legislativo diretto a razionalizzare detti organismi, cui sono state date (e in parte tollerate) dal CIP ordinamenti e discipline che li hanno sostanzialmente assimilati a strutture entificate, specialmente (ma non solo) in materia di rapporto di impiego.

Del resto, la circostanza che nel concreto operare le casse di conguaglio si ispirino (da sempre) a modelli organizzativi e gestori ben lontani da quelli propri degli organi dello Stato ha indotto di recente il Governo - in sede di determinazione e composizione dei comparti di contrattazione collettiva, ai sensi dell'articolo 5 della legge-quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983, ad inserire il personale delle casse predette del comparto del personale degli enti pubblici non economici (articolo 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 marzo 1986).

Ciò premesso, si indicano gli elementi essenziali dei soli rendiconti pervenuti alla Corte nel 1985. Per quanto attiene alle considerazioni generali in tema di gestioni fuori bilancio, con particolare riferimento ai profili di riassetto normativo, si vedano gli approfondimenti in materia contenuti nel precedente Capitolo IV della Parte I.

a) Cassa conguaglio per il settore elettrico

Verso la fine dell'esercizio è pervenuto il rendiconto relativo al 1983, che si compendia in 5.653 miliardi circa per le entrate, in 5.622 miliardi circa per le uscite (31 miliardi il saldo attivo).

Sia per la poste attive sia per quelle passive rilevanza preponderante assume il conto dell'onere termico, costituito per le entrate da 5.597 miliardi derivanti dal sovrapprezzo termico e per le uscite da 4.842 miliardi già erogati a titolo di rimborso per onere termico nonché da 741,3 miliardi accantonati e da erogare al medesimo titolo.

I versamenti alla Cassa e le erogazioni da parte della stessa, come già precisato nelle precedenti relazioni, costituiscono in prevalenza poste di bilancio figurative, in dipendenza della facoltà di compensazione, convenuta tra la Cassa e le imprese; queste ultime sono creditrici dei rimborsi e al contempo debtrici dell'ammontare del sovrapprezzo termico (a carico dell'utenza), che riscuotono e devono versare alla Cassa.

Per quanto poi attiene all'altra attività istituzionale, costituita dalle integrazioni tariffarie a favore delle imprese elettriche minori non trasferite all'ENEL, - effettuate dalla Cassa con i proventi di apposite quote di prezzo ai sensi del provvedimento CIP n. 36 del 1979, - le entrate sono risultate pari a 22,6 miliardi e le indicate integrazioni tariffarie a 27,9 miliardi circa.

La consistenza degli interessi maturati sui depositi bancari è stata di 32,1 miliardi, che, detratta la ritenuta alla fonte (7,3 miliardi), si sono ridotti a 24,8 miliardi.

Le spese generali di amministrazione e di funzionamento, costituite da 1.061 milioni (920,2 milioni nel 1982) comprendono 793 milioni circa relativi agli oneri per il personale in servizio, e 66 milioni relativi agli oneri per il personale in quiescenza (+ 22,8 per cento rispetto al 1982); le spese per acquisto di beni di consumo e servizio sono ammontate a 168 milioni e quelle per gli organi della gestione a 34,2 milioni (+ 14 per cento).

b) Diritti fissi applicati sui generi contingentati dalla Azienda speciale zona franca di Gorizia.

Tale Azienda, istituita nel 1968 con decreto del ministro dell'industria presso la Camera di commercio di Gorizia, ha per scopo la gestione del servizio di contingentamento e di ripartizione dei prodotti e materie prime immessi nel territorio di Gorizia in esenzione del dazio e delle imposte di fabbricazione di consumo e di confine, ai sensi della legge istitutiva della zona franca di Gorizia (legge n. 1438 del 1948).

Al fine di assicurare a detta Azienda speciale il ristoro degli oneri sopportati per l'espletamento di tale servizio fu istituito con la legge n. 1225 del 1960 un diritto fisso sui generi contingentati, - determinato

annualmente con decreto del ministro del tesoro (5) - riscosso all'atto dell'assegnazione dei prodotti e delle materie prime dalla stessa Azienda speciale e versato all'Erario (capitolo 2061) previo controllo espletato dalla locale Intendenza di finanza; tale entrata costituisce poi base per la determinazione del contributo spettante alla camera di commercio di Gorizia a carico dello stanziamento recato dal capitolo 5109 del bilancio del ministero dell'industria.

La riscossione dell'indicato diritto fisso ed il relativo versamento all'Erario costituiscono oggetto della gestione fuori bilancio in esame, che per il 1984 si compendia in 87,7 milioni, il 69,9 per cento dei quali (61,3 milioni) proviene dal diritto fisso di 3 lire per ogni litro di benzina.

Sotto il profilo procedurale va rilevato che non sempre è emanato con tempestività il decreto del ministro del tesoro che determina l'entità di detti diritti fissi; quella relativa al 1985 è stata fissata con decreto del 10 settembre 1985 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 244 del 16 ottobre 1985), nonostante che il diritto fisso per ciascun litro di gasolio carburante sia stato ridotto da 5 lire a 0,50 lire.

3 - Organizzazione dei servizi e personale

La struttura operativa del ministero non ha subito modifiche nel corso del 1985, sicché permangono le varie carenze rilevate dalla Corte nelle precedenti relazioni, alle quali si fa rinvio.

La complessiva incongrua organizzazione del ministero - fissata da leggi spesso emanate in epoche diverse e in un quadro istituzionale superato - è aggravata dal crescere dei suoi compiti prevalentemente nel settore degli interventi nel campo economico, per effetto di un non sempre ordinato adeguamento legislativo specialmente in tema di aiuti finalizzati al superamento dei punti di crisi che affliggono taluni comparti industriali.

In questa sede perciò si richiamano le specifiche notazioni svolte negli altri anni in ordine alla esistente sproporzione tra fini e mezzi operativi nei settori della produzione industriale, delle fonti di energia, specialmente in tema di applicazione della normativa sul contenimento dei consumi energetici, delle miniere, del commercio interno, dei brevetti e perfino delle assicurazioni private, nonostante la riforma introdotta con la recente legge del 12 agosto 1982, n. 576, istitutiva dall'ISVAP.

È sempre attuale perciò il ricorso a personale esterno comandato, in genere proveniente dagli enti sui quali il ministero esercita compiti di vigilanza.

La contiguità dell'apparato e dei compiti del ministero con i settori produttivi richiede altresì capacità professionali e conoscenze specifiche, delle quali il ministero stesso non dispone compiutamente e che perciò mutua direttamente dall'esterno, non assicurando in tal modo una corretta necessaria fase di valutazione autonoma degli interventi richiesti dalle categorie produttive.

Significativa è l'utilizzazione da parte del ministero di energie esterne mediante il ricorso ad esperti in materia di incentivi (circa 70 unità nella direzione generale delle fonti di energia e un centinaio presso la direzione generale della produzione industriale (6).

Desta preoccupazione la presenza nel ministero stesso di personale, proveniente dagli enti vigilati o dalle società operanti nell'area di detti enti, per la possibile confusione dei due diversi ruoli, di controllore e di controllato e per le conseguenti limitazioni all'imparzialità dell'azione amministrativa.

Nel 1985, come per il passato, l'apporto esterno è stato realizzato pure nell'ambito di varie commissioni e comitati, che costituiscono talora circuiti decisionali esterni alternativi alla valorizzazione dell'apparato burocratico.

(5) Per il 1984 tale diritto è stato di 5 lire al chilo per il caffè e di 5 al litro per il gasolio, di 3 lire al litro per la birra e la benzina e di 2 lire al chilo per lo zucchero.

(6) La collaborazione di detto personale esterno viene acquisita con modalità diverse ed estranee a quelle tipizzate dalla disciplina dell'impiego statale.

Nel decorso esercizio sono stati istituiti cinque ulteriori collegi, due dei quali in base a legge (7) mentre sono state prorogate varie commissioni (8).

In materia di collegi, comitati e commissioni si è reso da tempo, peraltro, necessario - su un piano generale - un adeguamento normativo sotto il profilo economico e ciò anche al fine di porre termine a sistemi di aggiramento di talune disposizioni normative (9).

Si ricollegano alle attuali incongrue misure dei compensi per gettoni di presenza, del resto, talune irregolari ipotesi applicative, come quella in tema di compensi spettanti ad esperti del ministero che partecipino a determinate commissioni o comitati, ai cui membri permanenti spetta per legge un compenso mensile. È stata contrastata al riguardo l'estensione di detto compenso mensile agli indicati esperti, in quanto membri interventori, chiamati cioè, in base alla legge, solo in relazione alla trattazione di singoli problemi, a partecipare ai lavori dei collegi (10).

In tema di compensi va fatto cenno a quelli corrisposti in seguito all'accertamento relativo alla avvenuta realizzazione dei programmi ammessi alla agevolazione pubblica.

Con specifica disposizione, contenuta nell'articolo 18 della legge finanziaria 26 aprile 1983, n.130, fu data facoltà al ministro di istituire commissioni per gli accertamenti innanzi indicati, con onere a carico delle imprese beneficiarie dei contributi, e di porre la specifica disciplina in materia.

A tanto si è provveduto con decreto ministeriale del 27 marzo 1984 e in particolare sono stati mutuati i criteri di determinazione dei compensi stabiliti nei confronti dei componenti delle commissioni di collaudo in materia di lavori e opere pubbliche.

Tale impianto normativo è stato poi esteso agli accertamenti in materia di incentivi minerari con l'articolo 5 della legge 15 giugno 1984, n.246 e a quelli relativi alle agevolazioni per il contenimento dei consumi energetici con l'articolo 4 della legge 10 marzo 1986, n.61.

Il costo perciò della funzione ispettiva, propria dello Stato, diretta all'accertamento della realizzazione da parte dei privati delle opere ammesse agli incentivi pubblici, è stato trasferito dalla legge a carico dei privati stessi senza la indicazione, peraltro, di criteri limitativi della discrezionalità del ministro nella determinazione dei compensi in esame.

A parte poi gli eventuali problemi connessi agli interessi del dipendente in ordine alla entità finanziaria delle opere che superano il collaudo, sarebbe stato preferibile ad ogni modo che l'onere adeguato alle dimensioni delle responsabilità connesse a detti accertamenti fosse rimasto allo Stato, titolare della funzione.

Nel decorso esercizio su un totale di 45 componenti di commissioni di collaudo, 17 dirigenti della direzione generale della produzione industriale hanno svolto la indicata funzione di accertamento e il compenso medio annuo si è attestato sui 50 milioni per il direttore generale e sui 25 milioni per gli altri dirigenti e funzionari direttivi.

L'innanzi ricordata sproporzione tra mezzi e fini è poi all'origine a volte del ricorso del ministero alle convenzioni, tra le quali le più significative sono state nel 1985 quella stipulata con l'ISCOM per lo svolgimento di ricerche e studi concernenti il credito agevolato al commercio (40 milioni imputati sul capitolo 1534) e la convenzione per lo svolgimento di una campagna pubblicitaria nel 1984, denominata "operazione chiocciola", stipulata con l'Unioncamere retroattivamente, dato che solo con la legge 18 dicembre 1984, n. 898 è stata stanziata la relativa somma (3 miliardi), iscritta nel capitolo 5042.

(7) Trattasi delle commissioni: per l'albo dei mediatori di assicurazione e di riassicurazione; per il piano del settore farmaci; per lo studio dei rapporti tra il sistema industriale e il settore della tutela delle risorse naturali e ambientali; per lo studio dei fenomeni collegati all'evoluzione del settore nylon; e per lo studio in materia di rischi catastofali ai fini della loro copertura assicurativa.

(8) L'amministrazione ha ritirato il decreto 13 luglio 1985 con il quale si disponeva la proroga del decreto 15 gennaio 1985, relativo al "Comitato per lo studio delle problematiche del settore assicurativo oggetto di trattazione in sede CEE nel corso del semestre di presidenza italiana", che, com'è noto, ha riguardato il primo semestre 1985.

(9) Nei decreti costitutivi di taluni collegi si omette sovente la previsione del pagamento del gettone di presenza e con ciò si evita il "concerto" con il ministro del tesoro, ma si stabilisce che ai membri del collegio è corrisposta l'indennità di missione e il rimborso delle spese di trasporto, il cui ammontare risulta di gran lunga superiore a quello dei gettoni (lire 3.000 o 5.000) di presenza.

(10) Si è trattato degli esperti che possono partecipare ai lavori del comitato tecnico degli idrocarburi o del consiglio superiore; ai membri permanenti di tali collegi per legge spetta un compenso di 120.000 lire mensili.

In tema poi di contributi, è stato sottolineato nell'esercizio del controllo che, esclusi i casi di leggi - provvedimento nei quali la concessione ha riguardo a destinatari già individuati direttamente dalla legge, le fasi dell'impegno edella erogazione non possono essere contenstuali, a motivo della natura incentivante del contributo, sicchè la verifica concreta della effettuazione degli adempimenti, cui è finalizzata la contribuzione, è condizione per l'erogazione della stessa (11).

L'entità complessiva dei contributi erogati nell'esercizio dal ministero è rilevante, ma la tipologia è esigua; e l'importo di 1.132 miliardi circa è costituito in larghissima misura da 1.097 miliardi (capitolo 7054) relativi al contributo di funzionamento in favore dell'ENEA; vanno poi conserati quelli di minore entità, destinati uno all'ISVAP (capitolo 5851), pari a 9,08 miliardi, e l'altro di 25 miliardi in favore delle Camere di commercio (capitolo 5106).

A tale riguardo è da tenere presente che agli enti camerali sono affluiti altri 273 miliardi dal capitolo 1983 del bilancio del ministero delle finanze, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 638 del 1972, quale contributo sostitutivo delle abolite imposte e sovrimeposte camerali. Poichè le singole erogazioni sono determinate sulla base di percentuali di rivalutazione degli importi riscossi nell'ultimo esercizio di gestione diretta (1972), è opportuno che sia rivisto tale meccanismo, che a motivo del tempo trascorso può rivelarsi incongruo, per eccesso nei confronti di talune camere, e per difetto nei confronti di altre.

Del resto si manifesta necessario l'adeguamento dell'intero sistema normativo concernente l'assetto istituzionale di detti enti, che risale al 1944 in piccola parte e prevalentemente alla legislazione degli anni trenta. Esso perciò va sintonizzato sotto il profilo dell'equilibrata ripartizione di competenze, tenuto conto delle attuali attribuzioni degli enti regionali in molte delle materie nelle quali le camere di commercio svolgono compiti amministrativi della più varia natura.

Per quanto poi attiene ai temi di status giuridico ed economico del personale ed in particolare a reclutamento del medesimo, difficoltà sussistono per il ministero in relazione al personale in possesso di una più specifica professionalità e cioè quello della carriera direttiva: nel decorso anno si è concluso un concorso per la nomina di dieci consiglieri ma soltanto due dei candidati risultati vincitori hanno assunto servizio. Tale risultato s'inquadra nel problema di portata generale relativo alla riconsiderazione del meccanismo di formazione del sistema di determinazione dei livelli retributivi dei "quadri intermedi" dello Stato. Il problema è reso più acuto per il ministero dell'industria a motivo delle elevate professionalità amministrative ma specialmente tecnico-economiche, delle quali esso necessita in relazione alla contiguità immediata del suo operare con i settori produttivi del Paese.

Con riferimento poi alla legge n. 444 del 22 agosto 1984, non sono ancora disponibili dati numerici relativi all'acquisizione di personale per effetto della disciplina contenuta in tale legge, in quanto non risulta finora pervenuto alla Corte alcun provvedimento di nomina.

La individuazione delle aree di particolare degrado del ministero può essere riscontrata sotto il particolare ed indiretto profilo, relativo ai progetti finalizzati, ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 344 del 1983.

Nel decorso esercizio hanno trovato svolgimento 28 progetti finalizzati per un importo complessivo di 112 milioni, concernenti un numero di unità pari a 259.

I suindicati progetti sono stati ripartiti tra sei direzioni generali.

4 - Attività istituzionale

a) Interventi per l'innovazione tecnologica

Nel corso del 1985 è pervenuto alla Corte il rendiconto per il 1984 della gestione fuori bilancio relativa al fondo rotativo per l'innovazione tecnologica, sottoposto al controllo ai sensi della legge 25 novembre 1971 n. 1041.

(11) Il caso specifico si ricollega al contributo di 74 milioni (capitolo 2073) concesso alla camera nazionale dell'alta moda italiana quale concorso sulle spese sostenute per l'organizzazione delle manifestazioni.

Esso consta di entrate per 535 miliardi, derivanti di trasferimento di pari importo a carico dello stanziamento del capitolo 7548 del bilancio del ministero, e di uscite per 234,4 miliardi. Il saldo attivo di cassa di 300,6 miliardi circa, sommato a quello iniziale di 1.300 miliardi, ha determinato alla fine dell'esercizio un saldo per 1.600,6 miliardi.

Nel rendiconto figurano per la prima volta uscite conseguenti alle attività istruttorie del ministero, valutative del comitato e decisionali del CIPI, poste in essere nei due anni precedenti in ordine ai progetti presentati. Dalla documentazione allegata risulta che alla data del 31 dicembre 1984 le domande complessivamente pervenute erano 665 - relative a un costo dei programmi pari a 5.069 miliardi - delle quali 526 erano state esaminate favorevolmente dal comitato (5 avevano riportato parere negativo) per un importo di 4.491 miliardi.

Per 417 delle indicate 526 domande il CIPI, alla stessa data, aveva deliberato la concessione dei contributi per un impegno globale di 1.599 miliardi circa.

Come già indicato, nel 1984 hanno avuto luogo in concreto i primi trasferimenti alle industrie, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 46, per un importo pari a 219,7 miliardi circa; figurano nel rendiconto inoltre uscite per 41 milioni derivanti da spese di funzionamento (12).

Le uscite in conto capitale si articolano in 165 miliardi circa, erogati alle imprese a titolo di mutuo agevolato, e in 54,8 miliardi circa a titolo di contributo attualizzato, ai sensi dell'articolo 15 della legge n.46 (13).

Tale forma alternativa di agevolazione perciò non è stata considerata con favore dalle imprese, almeno nella prima fase applicativa della legge.

L'intero importo di 219,7 miliardi corrisponde ai versamenti dei primi stati di avanzamento di 99 programmi di ricerca già avviati, a fronte di 260 approvati e muniti di contratto di mutuo per un importo complessivo di 1.035,6 miliardi (14).

È in corso l'esame dei contratti di ricerca e di tutta la documentazione relativa al complesso procedimento previsto nell'articolo 15 della legge n. 46, sicché la Corte si riserva di riferire sui risultati emersi dal controllo.

Intanto nel corso del 1985 sono intervenute talune delibere assunte dal CIPI nell'ambito dei poteri attribuiti dalla legge n. 46, per adeguare il sistema di intervento in materia di innovazione tecnologica.

Con la deliberazione del 26 aprile sono state considerate ammissibili ai benefici del fondo rotativo i programmi di innovazione tecnologica presentati da imprese industriali produttrici non solo di beni ma anche di servizi e ciò nella prospettiva di incentivare il "terziario avanzato" e cioè le società di servizi, talune delle quali specializzate in progettazione di programmi per elaboratori o in aiuti alla ingegnerizzazione.

Con la indicata deliberazione il CIPI ha altresì migliorato l'accesso al fondo da parte delle piccole e medie imprese, per le quali opportunamente è stato rimosso il vincolo settoriale posto a suo tempo dallo stesso CIPI (i settori d'intervento sono quelli relativi all'aeronautica, alla siderurgia, all'elettronica, alla chimica fine e all'auto); tale vincolo infatti aveva praticamente limitato in modo drastico ai danni di dette imprese le agevolazioni recate dall'articolo 14 della legge n. 46.

E in effetti, ove si ponga a raffronto l'ammontare degli impegni in favore delle piccole e medie imprese risultanti alla fine del 1984 (240 miliardi) e quello della fine del 1985 (337 miliardi) - si veda l'allegata tabella n.

(12) Per indennità di missione e di trasporto sono stati spesi 10,7 milioni e 30,3 milioni per acquisto di beni e servizi.

(13) È previsto, infatti, che le imprese in luogo del mutuo agevolato possano optare in favore di un contributo attualizzato pari (ma nel limite del 50 per cento del finanziamento) alla effettiva entità agevolata, corrispondente alla differenza tra il tasso di riferimento e il tasso agevolato d'interesse (che corrisponde al solo 15 per cento del tasso di riferimento, per i primi 5 anni).

(14) I finanziamenti agevolati, rapportati ad una quota massima dell'80 per cento del costo del programma e aventi durata massima di 15 anni, sono erogati nel corso di svolgimento di detti programmi nella misura massima dell'80 per cento, mentre il restante 20 per cento è erogato a fine programma dopo che sia stato accertato il raggiungimento dei risultati previsti nel contratto.

Intanto, in forza del carattere rotativo di detto fondo, già nel bilancio del ministero del 1985 risulta un apposito capitolo, il 7551 nel quale sono appostate le somme da versare al fondo rivenienti dal pagamento delle rate di ammortamento (dei mutui agevolati stipulati con le imprese). L'importo previsto, pari a 4,3 miliardi, non è stato però trasferito al fondo per l'innovazione tecnologica, verosimilmente per la tardiva istituzione di detto capitolo (decreto ministeriale 14 dicembre 1985).

1 - emerge un certo miglioramento (tenuto presente che la deliberazione è stata assunta alla fine del mese di aprile).

In ogni caso tale misura decisa dal CIPI non è valsa ad assicurare il raggiungimento della quota del 20 per cento dei finanziamenti annui riservata dalla legge alle piccole e medie imprese (articolo 18, ultimo comma).

Ciò è confermato dai dati della citata tabella n. 1, dalla quale risulta che, sebbene i programmi presentati entro il 31 dicembre 1985 dalle piccole e medie imprese siano stati 460 (58,6 per cento del totale) - dei quali deliberati dal CIPI 351 (55,6 per cento del totale), tuttavia il valore di detti 460 programmi è stato appena di 1.039 miliardi, pari cioè al 18 per cento del totale, conseguendone che anche la quota (sul totale) degli impegni in favore di dette imprese risulta esigua e cioè di 322 miliardi (corrispondente al 15 per cento del totale).

Da tali risultati emerge che l'85 per cento degli stanziamenti del fondo innovazione tecnologica ha avuto per destinatarie le grandi imprese e che ulteriori misure normative necessitano se si vuole rendere ancora più partecipe del processo di adeguamento tecnologico degli apparati produttivi la fitta maglia delle medie e piccole imprese del nostro tessuto industriale (15).

In tale prospettiva intanto potrebbe essere semplificata nei confronti delle piccole e medie imprese la procedura di erogazione delle agevolazioni del fondo in esame, mediante la riconsiderazione della necessità della pronuncia del CIPI ammissiva alle agevolazioni, che potrebbe essere attribuita al ministro.

Va poi ricordato che il criterio di individuazione delle piccole e medie imprese, in base all'articolo 18, ultimo comma, della legge n. 46, è mutuato dal sistema previsto nella legge n. 675 del 1977 (articolo 2, lettera f)).

Secondo tale disciplina, detto criterio - la cui specificazione è rimessa alla determinazione del CIPI - si fonda sulla valutazione della forza lavoro dell'impresa (non superiore a 300 dipendenti, come ha stabilito il CIPI) e del capitale investito, originariamente fissato dal CIPI stesso nella misura massima di 6 miliardi e, in forza dei successivi annuali aggiornamenti, elevato per il 1985 a 14,9 miliardi (16).

Il CIPI non ha ritenuto di sottoporre a revisione né l'originaria misura del capitale investito - della quale gli aggiornamenti annuali costituiscono un mero automatismo - né quella relativa alla forza lavoro.

Nell'applicazione della legge n. 46 è da tenere presente altresì la riserva di fondi, nella misura del 40 per cento, in favore delle imprese del mezzogiorno e ciò in applicazione della deliberazione CIPI del 30 marzo 1982 contenente le direttive di attuazione della legge.

Dalla combinazione della indicata riserva e di quella relativa alle piccole e medie industrie emerge che le disponibilità annuali sono ripartite nelle misure del 48 per cento per le grandi imprese del nord, del 32 per cento per le analoghe imprese del mezzogiorno, del 12 per cento per le piccole e medie imprese del nord e dell'8 per cento per quelle localizzate nel mezzogiorno.

I programmi presentati dalle imprese del mezzogiorno e dalle piccole e medie imprese, tuttavia, a motivo della esiguità degli investimenti complessivi programmati, non hanno consentito l'utilizzazione delle indicate riserve, conseguendone la massiccia attribuzione delle agevolazioni in favore dei programmi presentati dalle grandi imprese del nord.

E infatti dalla documentazione allegata al rendiconto è emerso con riferimento al 31 dicembre 1984 che, a fronte dell'importo complessivo di 1.850 miliardi di investimenti ammessi all'agevolazione, la riserva destinata alle imprese piccole e medie è risultata utilizzata solo nella misura del 15,6 per cento (in luogo del 20 per cento) e cioè per 290 miliardi e che, per contro, sono stati destinati alle grandi imprese 1.560 miliardi (84,3 per cento).

(15) Le piccole e medie imprese occupano in Italia circa i tre quarti degli addetti all'industria manifatturiera e i saldi attivi della nostra bilancia commerciale derivano in massima parte dai settori (meccanico, tessile-abbigliamento) a più forte presenza di imprese piccole e medie. In relazione ad interventi di tipo diverso da quello previsto nella legge n. 46 destinati alle piccole e medie imprese si vedano le considerazioni contenute nella successiva lettera d).

(16) L'aggiornamento si basa sull'utilizzazione del deflatore degli investimenti lordi riportato nella relazione generale sulla situazione economica del Paese.

Ancora meno completa è risultata la utilizzazione dei fondi da parte delle imprese del mezzogiorno, costituendo i relativi 512,3 miliardi di agevolazione l'aliquota del 27,7 per cento del totale, che è inferiore di 12,3 punti percentuali rispetto a quella del 40 per cento prevista dalla riserva.

Nel complesso perciò le imprese del centro-nord hanno beneficiato - entro il 31 dicembre 1984 - del 72,3 per cento delle risorse complessive della legge n. 46, le grandi imprese dell'84,3 per cento, come già indicato, e le grandi imprese del centro-nord del 59,2 per cento (1.096,3 miliardi).

Per quanto attiene al flusso dei finanziamenti destinati alla innovazione tecnologica nell'anno di riferimento, premesso che al 31 dicembre 1984 il rendiconto si era chiuso con un saldo attivo di 1.600,6 miliardi, è da tenere presente che nel corso del 1985 dal capitolo 7546 è affluita alla contabilità speciale di detto fondo l'intera autorizzazione di cassa (1.246,5 miliardi) (17) determinandosi perciò disponibilità di cassa per 2.847,1 miliardi dalle quali sono stati prelevati 361 miliardi erogati nel corso d'esercizio per stati di avanzamento dei programmi, secondo quanto comunicato dall'amministrazione. Alla fine del 1985 il saldo attivo perciò è costituito da 2.486,1 miliardi, dei quali risultano impegnati 1.553 miliardi (18).

Va da ultimo considerato che nel corso del 1985 agli originari cinque settori di intervento del fondo rotativo per l'innovazione tecnologica, si sono aggiunti non solo quello, già indicato, relativo alle imprese industriali produttrici di beni e servizi, in base alla deliberazione del CIPI del 26 aprile, ma altresì quello previsto nell'articolo 18, quarto comma, della legge finanziaria n. 887, concernente il settore agro-industriale.

In dipendenza di tale disposizione il CIPI ha precisato (19) le tematiche da considerare prioritarie nell'ambito del settore agro-industriale, che in realtà riguardano le innovazioni di processi e di prodotti relativi a numerosi settori con conseguente smisurato ambito delle priorità stesse e senza alcuna considerazione dei settori eccedentari (20).

b) Interventi per la siderurgia

La siderurgia costituisce fra tutti gli altri settori in crisi quello che per le più vaste dimensioni assunte dalla crisi stessa ha richiesto una varietà di interventi legislativi volti a finalità strutturali.

In presenza di cause diverse (21) è rimasto a suo tempo inattuato il sistema di ristrutturazione e di riconversione delineato nel piano siderurgico predisposto ai sensi della legge n. 675 - a motivo dei noti limiti propri dell'attuazione degli interventi contemplati da tale legge - le aumentate proporzioni della crisi nazionale (e comunitaria) hanno determinato all'inizio degli anni 80 l'adozione in sede CEE di un apposito piano, prescrittivo, nei confronti di ciascun Paese-membro, della riduzione di capacità produttiva, che per l'Italia è stata fissata in 2 milioni di tonnellate per il settore privato (22).

I conseguenti sistemi di incentivazione alla diminuzione di impianti siderurgici, che da tre anni costituiscono l'esclusivo intervento del ministero per il settore, in applicazione dell'articolo 20 della già citata legge n. 46 del 1982 e della legge n. 193 del 1984, hanno operato anche nel 1985, come più avanti sarà esaminato, ma non sono valsi a realizzare entro lo stesso anno il superamento della crisi del settore ed ha

(17) Alla competenza iniziale di 680 miliardi si sono aggiunti in corso d'esercizio 105 miliardi provenienti da uno storno di corrispondente importo a carico dei fondi della legge n. 675, disposto con la legge n. 710 del 28 novembre 1985, nonché 466,5 miliardi, in applicazione della legge n. 110 del 9 marzo 1985, relativa al fondo investimenti occupazione.

(18) Tale importo corrisponde alla differenza tra 2.149 miliardi relativi all'impegno complessivo al 31 dicembre 1985 (Cfr. tabella n. 1) e 595,4 miliardi, relativi all'importo dei pagamenti effettuati a carico della contabilità speciale nel 1984 (234,4 miliardi) e nel 1985 (361 miliardi).

(19) Cfr. deliberazione del 10 luglio 1985 (gazzetta ufficiale n. 200 del 26 agosto 1985).

(20) Trattasi cioè di innovazioni dirette al miglioramento della qualità, della durabilità e delle rese energetiche nell'industria della lavorazione di carni fresche e surgelate, nella produzione e raffinazione dello zucchero, nonché nella produzione dell'etanolo carburante di origine agricola, nella lavorazione e trasformazione di prodotti ortofrutticoli incluse le uve, dei prodotti lattiero-caseari, delle conserve di origine animale e vegetale, delle paste alimentari, dei dolci, dei prodotti vaporeforno nonché dei prodotti ittici, delle innovazioni sulla tecnologia del legno, della cellulosa, dell'industria del tabacco, di quella delle macchine agricole operatrici nonché delle innovazioni nell'applicazione delle biotecnologie e delle tecnologie innovative di conservazione.

(21) Tra queste vanno annoverate in particolar modo la comparsa di prodotti e materiali sostitutivi dell'acciaio (materie plastiche), l'introduzione di tecniche di produzione moderne capaci di ridurre gli scarti aumentando la produttività degli impianti e in sintesi la caduta del mercato.

(22) La riduzione a carico della siderurgia pubblica è stata prevista in 3,8 milioni di tonnellate.

trovato perciò attuazione la disciplina dell'apposito codice degli aiuti, adottato in sede comunitaria nel 1981, per il quale nessun aiuto all'ulteriore espansione degli investimenti nella siderurgia avrebbe potuto essere più erogato dagli Stati membri dopo il 31 dicembre 1985.

A tale divieto si ricollega la normativa recata dal decreto legge 10 dicembre 1985, n. 706, non convertito, riprodotta nel successivo decreto legge n. 20 del 6 febbraio 1986, convertito, con modificazioni, nella legge 2 aprile 1986, n. 88 (23).

La eliminazione dal bilancio dello Stato, per effetto di tale decreto legge, di somme stanziata e da erogare alle imprese siderurgiche, ha corrisposto, com'è noto, ad esigenze di formale osservanza del divieto stesso e al riguardo hanno effettuato le valutazioni di loro esclusiva competenza sia il Parlamento sia gli organismi comunitari. Ciò, tuttavia non esime dal rilevare che - per le modalità stabilite nello stesso decreto legge - la eliminazione degli indicati fondi dal bilancio si è concretizzata nella sottrazione della fase gestoria di dette somme ad ogni tipo di controllo della Corte. Ed, infatti, in ordine a tale fase, mentre ovviamente non trova più applicazione il controllo ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 1041 del 1971 al quale sono sottoposti gli interventi ai sensi delle indicate leggi, risulta altresì precluso il controllo espletato ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 259 del 1958 da parte della Sezione Enti sul Mediocredito centrale, tenuto conto che questo, in forza del decreto legge n. 20, non è tenuto ad adottare alcun provvedimento deliberativo, ma solo a curare le graduali erogazioni dei vari contributi, previe corrispondenti autorizzazioni ministeriali (24).

Nel corso del 1985 è stato esaminato dalla Corte e riconosciuto regolare il rendiconto per l'anno 1983, relativo alla gestione fuori bilancio per la razionalizzazione aziendale e interaziendale degli impianti siderurgici, istituito con l'articolo 20 della legge n. 46 del 1982.

Le entrate - come già anticipato nella precedente relazione - erano costituite da 300 miliardi trasferiti dal capitolo 7549 del bilancio del ministero e le uscite da 294,1 miliardi.

Tale ultimo importo corrispondeva all'ammontare dei contributi erogati a 33 imprese siderurgiche in attività almeno fino al 1979, che, entro l'anno 1982, avevano realizzato riduzioni della capacità produttiva di acciaio grezzo, di semilavorati o di laminati, mediante la soppressione di impianti marginali sul piano economico ovvero obsoleti su quello tecnologico, posseduti alla data del 31 dicembre 1980, come è previsto nel citato articolo 20 della legge n. 46 del 1982 (25).

Il saldo attivo di esercizio, pari a 205,9 miliardi, si era aggiunto a quello iniziale di 50 miliardi, derivandone un saldo finale di 255,9 miliardi.

Nel decorso esercizio è pervenuto il rendiconto relativo al 1984, costituito da 350 miliardi di entrate e 247,7 miliardi di uscite. Il saldo attivo di 102,3 miliardi, aggiunto a quello iniziale, è aumentato a 358,2 miliardi.

L'indicato importo delle uscite corrisponde ai contributi erogati alle altre 45 imprese siderurgiche, che in numero complessivo di 78 avevano presentato domanda diretta a fruire delle agevolazioni per lo smantellamento di impianti siderurgici (26).

Nel rendiconto non figurano pagamenti a carico del fondo in applicazione della legge 31 maggio 1984, n. 193, che invece sono stati effettuati nel 1985.

(23) È stata in tale sede prevista la costituzione presso il Mediocredito centrale di un conto infruttifero al quale è affluita quella parte degli stanziamenti allocati nei vari capitoli del bilancio del ministero destinati alla erogazione di contributi impegnati entro la data del 20 dicembre 1985 in favore di imprese siderurgiche ai sensi della legge n. 675 del 1977, del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976, della legge n. 46 del 1982 e della stessa legge n. 193 del 1984 (articolo 3). I relativi importi sono poi erogati dal Mediocredito alle imprese siderurgiche in armonia con gli originari decreti ministeriali di concessione.

(24) All'assenza di attività valutativa da parte del Mediocredito ma specialmente alla configurazione di un obbligo *ex lege* (a carico del medesimo) previsto nel citato decreto legge n. 20 si ricollega l'inammissibilità di alcun "diritto di commissione" in suo favore, come sostenuto dalla Corte e poi condiviso dal ministero.

(25) La misura massima del contributo è stabilita in 100.000 lire per ogni tonnellata di grezzo e in 150.000 lire per ogni tonnellata di semilavorato e di prodotto laminato risultanti dall'ultima dichiarazione presentata dalle imprese alla CECA.

(26) La riduzione di capacità produttiva corrispondente alle indicate 78 richieste di contributo è risultata di 2.973.000 tonnellate di acciaio grezzo, 1.564.900 tonnellate di laminati e 1.778.000 di tonnellate di semilavorati. Il termine per la presentazione delle domande, originariamente fissato al 31 dicembre 1982, è stato varie volte prorogato.

Secondo dati forniti dall'amministrazione, infatti, in tale anno sono stati emanati 41 decreti ed emessi 41 mandati per un importo complessivo di 230,4 miliardi in favore di altrettante imprese siderurgiche che, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 193, hanno provveduto a realizzare progetti produttivi in settori merceologici diversi.

L'importo dei contributi in conto interessi previsto nell'articolo 3 della stessa legge per operazioni di investimento a medio-termine (27) è stato invece di 47,4 miliardi e 49 le imprese beneficiarie che hanno presentato un piano di razionalizzazione economica e finanziaria (28).

Le società, da ultimo, che ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge hanno realizzato riduzioni di capacità produttiva mediante demolizione di impianti per la produzione di tubi sono state otto e l'importo complessivo dei contributi è stato di 72 miliardi, a fronte di 150 miliardi stanziati con l'ultimo comma dello stesso articolo 4, peraltro in corso di esercizio ulteriormente incrementato (29).

Nel complesso nel 1985 sono stati erogati 375 miliardi per vari tipi di incentivi allo smantellamento di impianti siderurgici.

c) Interventi per la ristrutturazione e la riconversione industriale (articoli 3 e 4 della legge n. 675 del 1977)

Nel corso del 1985 l'attività dell'amministrazione si è indirizzata al completamento dell'esame delle ultime domande presentate, ma specialmente all'esame di quelle dirette all'ammissione alle agevolazioni delle variazioni apportate ai programmi in precedenza approvati, determinate da modifiche dei presupposti economici di base.

In relazione poi a talune ipotesi di carenza di poteri del ministero e del CIPI in ordine "all'ammissibilità" di variazioni intevute nel corso del programma si è provveduto con legge, come in tema di durata massima, elevata da tre a cinque anni del periodo di utilizzo e preammortamento dei mutui e dei finanziamenti agevolati relativi ad iniziative nel settore aeronautico ed automobilistico realizzate nel centro-nord (30).

Del resto l'impianto originario della legge n. 675 in tema di interventi finanziari alle imprese ha subito nel corso dell'anno anche altre modifiche. Opportunamente con l'articolo 1 della legge 28 novembre 1985, n. 710, infatti, è stato soppresso il controllo successivo diretto a verificare che l'erogazione del contributo avvenisse nel rispetto da parte dell'impresa agevolata del vincolo occupazionale (che doveva permanere per un certo periodo di tempo, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 675). Con l'articolo 19, terz'ultimo comma, della legge finanziaria n. 887 del 1984 detto controllo infatti era stato già soppresso in ordine al credito agevolato (decreto del Presidente della Repubblica n. 902 del 1976).

Mediante l'abrogazione dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1258 del 1977 è stato soppresso altresì il controllo sulla redditività dei progetti assistiti (31).

Altri aggiustamenti procedurali sono stati effettuati in via amministrativa mediante la modifica di precedenti decreti ministeriali, emanati in base a specifica previsione della legge n. 675.

(27) Con deliberazione del 10 luglio 1985 (Gazzetta ufficiale n. 208 del 4 settembre) il CIPI ha emanato le direttive generali per l'applicazione dell'articolo 3 della legge n. 193 e in particolare ha stabilito che sono operazioni di indebitamento a medio termine quelle con una durata prevista non inferiore a diciotto mesi.

(28) Lo stanziamento (cfr. articolo 3 u.c.) per tale intervento era stato previsto in 150 miliardi.

(29) L'incremento è stato previsto una prima volta con l'articolo 7 del decreto legge 21 febbraio 1985, n. 23, convertito con modificazioni nella legge 22 aprile 1985, n. 143 e il relativo importo (150 miliardi) - che ha riguardo agli interventi non solo ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 193 ma anche dell'articolo 2 - trae origine da un corrispondente storno dei fondi recati dal capitolo 7546 (ristrutturazione e riconversione industriale ai sensi della legge n. 675 del 1977). L'altro incremento (75 miliardi), derivante da un analogo storno, è stato disposto con l'articolo 1 bis del decreto legge n. 215 del 1985, convertito con modificazioni nella legge n. 387 del 1985 ed ha riguardo esclusivo agli interventi ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 193.

(30) Cfr. articolo 7, comma 2 bis del decreto legge 21 febbraio 1985, n. 23 convertito con modificazioni nella legge 22 aprile 1985 n. 143. Per quanto poi attiene ai primi adempimenti diretti all'avvio operativo della legge 24 dicembre 1985 n. 808 concernente il settore aeronautico, si fa rinvio alla successiva lettera f)

(31) Era stabilito in tale articolo che le agevolazioni erano sospese qualora la redditività del progetto fosse risultata per due esercizi consecutivi inferiore del 50 per cento alla redditività prevista all'atto della domanda.

In particolare con decreto del 1 dicembre 1984 sono state adeguate le procedure per l'erogazione dei contributi sulle emissioni obbligazionarie effettuate da società o enti pubblici economici che controllano direttamente o indirettamente imprese che hanno richiesto le agevolazioni (32); con altro decreto del 21 dicembre 1984 è stata individuata la documentazione che gli istituti di credito convenzionati con il ministero per la gestione dei contributi in conto capitale (33) sono autorizzati a richiedere alle imprese beneficiarie ai fini della liquidazione del contributo.

Quanto poi ai settori individuati a suo tempo ai fini dell'attuazione degli interventi di ristrutturazione e di riconversione industriale, il CIPI nel corso del 1985 ha emanato direttive in relazione ad alcuni settori e a determinati profili.

Circa infatti il settore tessile-abbigliamento, in adempimento dello stesso piano di settore, il CIPI ha deciso (34) la costituzione da parte del ministero dell'industria di una commissione per la politica delle commesse pubbliche nel settore indicato, ai fini della elaborazione di criteri uniformi per l'esecuzione delle commesse, idonei ad eliminare gli effetti distorsivi propri del mercato sia della produzione che del lavoro nel settore tessile-abbigliamento e ad assicurare che ciascuna azienda aggiudicatrice sia in possesso delle capacità tecnico-produttive adeguate alla commessa acquisita.

Con riferimento al settore dell'industria chimica è stato adottato un aggiornamento del relativo programma finalizzato (35), consistente nel "quadro di riferimento" del sub-settore delle fibre sintetiche e nelle relative linee generali di azione.

Mentre (con riferimento ai settori tradizionali dell'intervento ai sensi della legge n. 675), nel 1985 è stato emanato specifico provvedimento legislativo per il settore aeronautico con la legge n. 808 del 24 dicembre 1985 - si vedano al riguardo le considerazioni contenute nella successiva lettera f) - per quanto attiene, invece, ad interventi in nuovi settori è stato dal legislatore recuperato il modulo proprio della legge n. 675, con opportuni snellimenti procedurali.

Nel quadro delle misure stabilite per il contenimento dei fenomeni di eutrofizzazione (36) sono state stabilite infatti agevolazioni (contributi in conto interessi) per la riconversione totale o parziale - anche mediante attività sostitutive - dell'industria "produttrice dei composti di fosforo per preparati per lavare" e sono stati riservati a detti interventi 20 miliardi dello stanziamento effettuato ai sensi della legge n. 675.

Con recente deliberazione il CIPI, da parte sua, (37) ha fissato le direttive di intervento in favore delle imprese produttrici di "tripolifosfati" (alle prese con fenomeni di contrazione della produzione e di conseguenti problemi occupazionali) ed ha stabilito la misura del contributo e le modalità di erogazione dello stesso.

Va peraltro osservato al riguardo che nell'articolo 11, comma terzo, del citato decreto legge 25 novembre 1985, n. 667, è stato previsto un contributo in conto interessi per la riconversione delle indicate imprese e ciò per effetto del rinvio all'articolo 29, punto I, lettera b) - e non lettera a) - della legge 12 agosto 1977, n. 675. Nella deliberazione del CIPI, che costituirà atto presupposto dei provvedimenti di concessione dei contributi, l'intervento del ministero è stato configurato invece come contributo in conto capitale, pari al 50 per cento del costo ammesso dei progetti (70 per cento per il mezzogiorno), del quale inoltre è prevista l'erogazione del 50 per cento a titolo di anticipazione, corrisposta all'avvio dei lavori.

Nel 1985 la Corte ha portato a termine l'esame del rendiconto relativo al 1983 riscontrandone la regolarità (38) ed ha iniziato il controllo del rendiconto dell'anno 1984 pervenuto nel decorso esercizio.

(32) L'estensione in favore di tali soggetti delle agevolazioni previste nell'articolo 4 lettera c) della legge n. 675 del 1977 era stata stabilita con l'articolo 7 della legge n. 193 del 1984.

(33) La gestione di tali contributi fu prevista con l'articolo 10 del decreto legge n. 23, convertito, con modificazioni nella legge n. 91 dello stesso anno.

(34) Cfr. *gazzetta ufficiale* n. 29 del 4 febbraio 1985.

(35) Cfr. deliberazione CIPI del 28 novembre 1985 (*gazzetta ufficiale* n. 4 del 1986).

(36) Cfr. decreto legge 25 novembre 1985 n. 667 (articolo 11), convertito, con modificazioni, nella legge 24 gennaio 1986, n. 7 nel quale è stata riprodotta la normativa del decreto legge n. 463 del 9 settembre 1985, non convertito.

(37) Cfr. deliberazione del 29 maggio 1986.

(38) Sulla struttura essenziale di tale rendiconto si vedano gli elementi indicati nella precedente relazione, parte I, vol. II pagg. 646-647.

Tale documento si articola in entrate - provenienti dal capitolo 7546 del bilancio del ministero, pari a 575 miliardi (39) ed uscite per 376,5 miliardi circa con un saldo attivo di esercizio di 198,5 miliardi, che aggiunto a quello iniziale, ammonta alla fine del 1984 a 2.200,8 miliardi.

Come già indicato nella relazione precedente, le concrete erogazioni ai sensi della legge n. 675 del 1977 in favore delle imprese hanno avuto inizio solo nel 1983. Nel rendiconto dell'esercizio 1984 esse hanno trovato prosecuzione passando da 155,9 miliardi (1983) all'indicato importo di 376,5 miliardi.

Avuto riguardo alla tipologia degli interventi delineata negli articoli 3,4 e 18 della legge n. 675, tali erogazioni così si suddividono: 159,4 miliardi (42,3 per cento) sono stati utilizzati per mutui diretti; 188,7 miliardi (50,1 per cento) per contributi in conto capitale alle imprese del mezzogiorno; 28,1 miliardi (7,5 per cento) per contributi in conto interessi, 90 milioni circa per contributi su emissioni obbligazionarie e 99 milioni ai consorzi di garanzia collettiva fidi (40).

Ove si prescindano dalle ultime due indicate forme di incentivi, che così come disciplinati e procedimentalizzati non hanno riscontrato il favore delle imprese, e si abbia riguardo all'ammontare dei mutui diretti e dei contributi in conto capitale - e non anche ai contributi in conto interessi (41), ammessi dal CIPE alle agevolazioni (cfr. tabella n. 5 a pag. 677 della precedente relazione) - emerge il diverso grado di utilizzazione dei due tipi di incentivi nell'attuazione dei vari progetti di ristrutturazione e di riconversione, sia pure limitatamente al 1984.

In particolare alla fine di tale anno risulta in fase più avanzata la realizzazione degli investimenti, assistita dal contributo in conto capitale, rispetto all'altra relativa ai mutui agevolati. I 159,4 miliardi relativi a detti mutui corrispondono infatti solo all'11,4 per cento del totale ammesso dal CIPI (1.430 miliardi), mentre i 188,7 miliardi di contributi in conto capitale erogati corrispondono al 20,8 per cento del loro totale (905,5 miliardi).

Come è dato constatare, i ritardi enormi nell'avvio operativo della legge n. 675 ancora si riflettono sul piano attuativo delle iniziative, come resta sempre confermato anche ove alle erogazioni innanzi indicate si aggiungano i 755 miliardi che - secondo notizie fornite dall'amministrazione - sono state erogate nel corso del 1985 sulle disponibilità del fondo istituito ai sensi della legge n. 675.

Ciò vale a rendere giustificata la particolare destinazione degli stanziamenti recati da tale legge - come ormai si verifica da qualche anno - al finanziamento di programmi previsti da altre leggi.

Anche nel 1985 infatti l'originario stanziamento di competenza di 600 miliardi del capitolo 7546 si è ridotto alla fine dell'esercizio a 240 miliardi (le disponibilità di cassa da 850 miliardi a 595 miliardi), in dipendenza di storni autorizzati in favore della siderurgia e dell'innovazione tecnologica, rispettivamente, per 255 miliardi (decreto legge n. 23 del 1985 e leggi n. 198 del 1984 e n. 387 del 1985) e per 105 miliardi (legge n. 710 del 1985).

In relazione poi alla disciplina recata dall'ultima legge, vanno posti in risalto i commi quarto e quinto dell'articolo 7, nei quali è stato istituzionalizzato formalmente il vincolo di destinazione degli stanziamenti della legge n. 675 al finanziamento di altre leggi e in particolare della legge n. 46.

Il ministro dell'industria, infatti, tenuto conto degli impegni assunti sul fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale, determina ogni anno la quota degli stanziamenti esuberanti recati dalla legge n. 675 e successive modificazioni (42) che viene trasferita al fondo rotativo per l'innovazione tecnologica.

(39) Il residuo importo di 15 miliardi recato dal capitolo 7546 è stato direttamente erogato dal ministro alla cassa per il credito alle imprese artigiane, ai sensi del decreto legge n. 414 del 1981 (legge n. 544 del 1981).

(40) Tale tipo d'intervento - che è destinato ai consorzi e alle società consortili fra piccole e medie imprese che costituiscano fondi di garanzia collettiva fidi per il credito sia a breve che a medio termine (articolo 19 legge n. 675), - consiste in un contributo (non superiore al 50 per cento del fondo rischi) rapportato alle garanzie prestate dai consorzi o dalle società consortili in operazioni di finanziamento deliberati a favore di piccole e medie imprese industriali o artigiane consorziate per la realizzazione di progetti di ristrutturazione o di riconversione in uno dei settori individuati dal CIPI ai sensi della legge n. 675.

(41) Ai 28,1 miliardi di concorsi erogati nell'anno 1984 corrisponde un ammontare complessivo di mutui bancari, dei quali non è agevole distinguere quali sono già in fase di ammortamento e quali ancora in quella del preammortamento o addirittura dell'utilizzo.

(42) Non riesce comprensibile per quali motivi con la legge finanziaria per il 1983 (legge n. 130) invece di ridurre gli stanziamenti relativi al fondo per la ristrutturazione e la riconversione industriale, che già da anni risultavano esuberanti, si provvide invece ad integrarli (cfr. articolo 18).

d) Incentivi alla produzione industriale delle piccole e medie imprese (legge 19 dicembre 1983, n. 696)

Le finalità congiunturali di tale legge, com'è noto, sono dirette al sostegno delle imprese produttrici di macchine ad elevata tecnologia e all'ammodernamento tecnologico delle piccole e medie imprese industriali ed artigiane, che vengono perciò agevolate nell'acquisto e nella locazione finanziaria di macchine operatrici sofisticate (43).

Tale strumento di intervento è altresì ricollegabile alla effettiva necessità di speciali incentivi in favore delle piccole e medie imprese, dato che nei settori individuati dal CIPI ai sensi della legge n. 46 del 1982, è quasi assente la miriade di piccole e medie imprese, che, come già esaminato, sono rimaste marginalmente interessate alle agevolazioni recate da tale legge. Il carattere, poi, quasi automatico degli interventi, le procedure amministrative fortemente semplificate e il tipo di ausilio finanziario prescelto (contributo erogato su presentazione di fattura quietanzata, pari al 25 per cento del costo delle macchina e nei limiti di 340 milioni per azienda) (44) costituiscono altri lati positivi dell'intervento attuato con la legge n. 696.

Siffatti connotati di semplicità normativa, di trasparenza dei procedimenti e di attitudine a soddisfare le attese delle categorie interessate hanno determinato la presentazione entro il termine - già scaduto - del 30 aprile 1985 - di circa 16.000 domande, delle quali sono state accolte dal comitato 9.528 (alla data del 25 marzo 1986) per un ammontare di investimenti superiore a 1.400 miliardi, ai quali corrisponde un investimento medio di 180 milioni per le piccole e medie industrie e di 85 milioni per gli artigiani (45).

Con riferimento al 31 dicembre 1985 nelle unite tabelle n.2 e n. 3 fornite dall'amministrazione sono riportati i dati relativi alle due categorie di beneficiari in termini di domande accolte, di investimenti ammessi e di contributi concessi, rispettivamente, con riguardo all'articolazione regionale dell'intervento e a quella settoriale.

Le pratiche accolte complessivamente risultano 7.853 e i contributi concessi 293 miliardi (46), dei quali 230 relative alle industrie e 51 miliardi all'artigianato.

A fronte delle indicate somme, gli stanziamenti di bilancio risultano congrui; essi ammontano infatti a 615 miliardi, derivanti, quanto a 100 miliardi dalla legge n. 696. Tale importo è stato incrementato nel 1984 di 215 miliardi (47) e nel 1985 di 300 miliardi (48).

Peraltro gli incrementi decisi per il 1984 non sono stati trasferiti nel corso dello stesso anno alla contabilità speciale istituita per l'attuazione degli interventi in esame.

Nel rendiconto, infatti, relativo all'esercizio 1984, pervenuto alla Corte nel decorso anno, figurano solo le entrate previste nella legge n. 696 (100 miliardi), che sono risultate più che sufficienti a fronteggiare le spese relative ai primi interventi applicativi, pari a 14,6 miliardi.

Il fondo di cassa alla fine dell'esercizio è stato pertanto pari a 85,4 miliardi.

Conclusivamente può essere rilevato che la complessiva funzionalità degli interventi in esame appare giustificativa dell'intendimento del Governo di assicurare al settore delle piccole e medie imprese ulteriori finanziamenti volti ad obiettivi di tipo strutturale e capaci di favorire l'automazione integrata dei processi produttivi (atto Camera n. 3729) (49).

e) Interventi nel settore dell'elettronica dei beni di consumo e della componentistica connessa (decreto legge 22 dicembre 1981, n. 804, convertito con modificazioni nella legge n. 63 del 1982).

(43) Con delibera del 22 dicembre 1983 il CIPI individuò otto categorie di macchine ammesse all'agevolazione, delle quali la prima e la terza assorbono in misura rilevantissima gli stanziamenti, trattandosi di macchine operatrici più ricorrenti, destinate al controllo e al governo elettronico del processo produttivo, come già precisato nella precedente relazione.

(44) Per il mezzogiorno la percentuale è elevata al 32 per cento ed il limite per azienda a 600 milioni.

(45) Le piccole e medie imprese industriali assorbono circa l'80 per cento dell'ammontare dei contributi.

(46) I contributi erogati nel 1985 ammontano a 76,7 miliardi, che aggiunti a quelli erogati nel 1984, ascendono a 91,3 miliardi nel complesso (fonte, MICA).

(47) Con il decreto legge n. 62 (legge n. 212 del 1984) sono stati stanziati 85 miliardi e altri 130 miliardi con la legge finanziaria n. 887 (articolo 14).

(48) Con la legge n. 110 (articolo 1) sono stati recati in aumento 100 miliardi e altri 200 miliardi con la legge n. 710 del 1985.

(49) Tale disegno di legge è diretto all'acquisizione di sistemi di produzione, di progettazione, di controllo, di collaudo, composti da una o più unità di lavoro, gestite da calcolatore elettronico.

I suindicati interventi traggono origine dalle disponibilità attribuite dalla legge n. 63 ad un apposito fondo, avente amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio che esaurisce la sua operatività nella sottoscrizione del 95 per cento del capitale (e dei successivi aumenti) della società per azioni istituita con l'articolo 3 della citata legge n.63, denominata Ristrutturazione elettronica S.p.A. - R.E.L. (50).

Tale società, sulla base di un apposito piano di risanamento del settore, deliberato dal CIPI, esplica due forme di intervento, la partecipazione, anche di controllo, a società di settore, esistenti o da essa promosse e il finanziamento agevolato in favore di società di settore.

Nel decorso esercizio è pervenuto alla Corte il rendiconto dell'indicato fondo, relativo al 1984, composto da una sola posta di entrata, pari a 50 miliardi (51), che non è stata trasferita alla R.E.L., non essendo stati deliberati dalla medesima aumenti di capitale.

I versamenti al fondo effettuati nel triennio 1982-1984 sono stati complessivamente di 350 miliardi.

Di tale importo sono stati versati alla R.E.L. 199,5 miliardi, onde il saldo attivo del fondo al 31 dicembre 1984 è costituito da 150,5 miliardi.

Come risulta dalle tabelle n. 12 e n. 13 della precedente relazione (52) il CIPI all'indicata data aveva deciso, mediante specifiche deliberazioni, impegni complessivi nei confronti di 27 società pari a 347,8 miliardi, dei quali 98,5 miliardi per partecipazione da parte della R.E.L. al capitale di società di settore e 249,3 miliardi per finanziamenti agevolati da parte della medesima R.E.L. Dell'indicato importo di 347,8 miliardi la R.E.L. aveva erogato il 45,7 per cento (159 miliardi).

A distanza di un anno - secondo i dati forniti dal ministero, contenuti nelle allegate tabelle n. 4 e n. 5 - l'ammontare complessivo degli impegni deliberati dal CIPI è leggermente aumentato, raggiungendo 376 miliardi (53), mentre è risultato quasi raddoppiato (280,8 miliardi) l'importo delle erogazioni effettuate dalla R.E.L. che corrisponde al 64,7 per cento degli impegni deliberati dal CIPI (54).

Ed infatti nel 1985 detta società ha provveduto ad effettuare consistenti erogazioni come quelle nei confronti della SELECO S.p.A., pari a 85,8 miliardi circa (dei quali 60 miliardi per finanziamento agevolato) o della Nuova Autovox S.p.A., pari a 39,5 miliardi (dei quali 28,7 per finanziamento agevolato).

In ordine alla singolarità del controllo espletato dalla Corte su gestioni fuori bilancio consimili a quella del fondo in esame si vedano le riserve contenute nella Parte I della presente relazione (capitolo IV).

f) Interventi per il settore aeronautico (legge 24 dicembre 1985, n. 808).

Le peculiarità del settore aeronautico, costituite, in particolare, dal suo valore strategico per lo sviluppo tecnologico, dalla sua idoneità a generare un complesso di ricadute tecnologiche, dalla internazionalizzazione molto frequente dei programmi operativi in essa rientranti, sono alla base dell'emanazione di una normativa ad hoc, diretta al coinvolgimento delle aziende aeronautiche in impegnativi programmi di collaborazione internazionale, ritenuti non realizzabili nell'ambito delle leggi n. 675 del 1977 e n. 46 del 1982.

Per effetto dello stanziamento di 690 miliardi per il quinquennio 1985-1989, previsto dalla apposita legge n. 808 del 1985, è stato istituito il capitolo 7552, con una dotazione di competenza di 100 miliardi per il 1985, da destinare a finanziamenti (fino alla concorrenza dei relativi costi) concernenti l'esecuzione di studi e progettazioni in collaborazione internazionale, e la costruzione di aeromobili motori, equipaggiamenti e materiali aeronautici (55).

(50) Il residuo 5 per cento è sottoscritto dall'IRI o da una società del gruppo.

(51) I versamenti al fondo non derivano da stanziamenti del bilancio del ministero dell'industria, ma da quello del tesoro (capitolo 7787).

(52) Cfr. Vol.II/1, pag.684 e 685.

(53) Risultano approvati dal CIPI altri due piani specifici, uno relativo alla SACOEL s.p.a. e l'altro alla SAES GETTERS s.p.a.

(54) Gli indicati 280,8 miliardi si ripartiscono in 188,4 miliardi per finanziamenti agevolati e 92,4 miliardi circa per partecipazione al capitale di società di settore.

(55) La legge prevede anche altre misure, come i contributi in conto interessi per lo svolgimento dell'attività di produzione di serie, l'intervento del Mediocredito centrale e l'assicurazione da parte della SACE ai sensi della legge n. 227 del 1977.

In data 15 aprile 1986 il CIPI ha stabilito, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 808, le condizioni di ammissibilità dei programmi agli interventi e ha indicato le priorità, i criteri e le modalità per l'istruttoria.

Nel corrente anno dovrebbe realizzarsi l'avvio operativo degli interventi finanziari previsti dalla legge, nella quale, a differenza della maggior parte di quelli considerati nella legislazione dell'ultimo decennio in favore dell'industria, non è stata prevista la istituzione di alcuna gestione fuori bilancio. La Corte perciò eserciterà il controllo preventivo dei relativi provvedimenti e per tale ragione sarà in grado di riferire più tempestivamente al Parlamento sui risultati emersi nella sede del controllo.

g) Credito agevolato alle industrie del centro-nord (decreto del Presidente della Repubblica 26 novembre 1976, n. 902)

Il sistema di intervento per lo sviluppo dell'apparato industriale del centro-nord, derivante dalla normativa contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica del 26 novembre 1976, n. 902, non sembra avere prospettive di prosecuzione, stante la disposizione che costituisce l'inizio della recente legge 28 dicembre 1985, n. 710, per la quale i contributi previsti in tale decreto del Presidente della Repubblica "possono essere concessi fino all'esaurimento degli attuali stanziamenti" (56).

In effetti i risultati derivanti dall'applicazione di tale decreto del Presidente della Repubblica n. 902 non possono essere giudicati del tutto positivi.

Rispetto alla finalità essenziale della normativa - della quale è prova evidente la struttura stessa del testo nel quale essa è contenuta - risulta conseguito solo in esigua misura l'obiettivo di fondo, costituito dallo sviluppo industriale delle zone depresse del centro e anche del nord (articoli 5 e 6) e solo marginalmente dallo sviluppo ulteriore delle zone non depresse.

A tale obiettivo erano state rapportate del resto le varie essenziali caratteristiche dell'intervento, con riferimento alle differenti iniziative realizzabili (nuovi impianti, ampliamenti e ammodernamenti nelle zone depresse, solo ammodernamento nelle altre), ai diversi limiti dimensionali delle imprese assistibili, alle distinte entità dell'investimento globale da considerare e dell'investimento ammesso all'agevolazione.

L'insieme di tali misure normative, mirate al precipuo sviluppo industriale delle zone arretrate e solo al mantenimento dei livelli di sviluppo esistenti nelle altre, non è valso ad evitare che l'intervento pubblico in concreto risultasse distorto e cioè localizzato in misura prevalente nelle aree già sviluppate e solo marginalmente in quelle depresse.

I dati contenuti nella annessa tabella n. 6 - ai quali si fa rinvio - ne rendono conferma.

Con riferimento infatti al numero delle domande accolte al 31 dicembre 1985, pari a 5.181, il 78 per cento delle medesime ha riguardato solo ammodernamenti (4040), mentre l'aliquota relativa agli investimenti cui maggiormente è legato lo sviluppo, e cioè i nuovi impianti e gli ampliamenti realizzati nelle zone depresse, è pari soltanto al 22 per cento (346 i primi e 795 gli altri).

Con riferimento alla entità degli investimenti ammessi a contributo le percentuali non differiscono significativamente - soltanto il 23 per cento di 2.494,8 miliardi complessivi di finanziamenti agevolati è stato finalizzato alla realizzazione nelle zone depresse di nuovi impianti o di ampliamenti, risultando perciò l'aliquota degli ammodernamenti quasi del 77 per cento (1.913 miliardi).

Dall'andamento dell'intervento pubblico, quale in concreto risulta realizzato, deriva che le aliquote del finanziamento agevolato relative alle regioni più progredite sotto il profilo industriale sono le più elevate (36 per cento per la Lombardia, il 12,2 per cento per l'Emilia e il 12 per cento circa per il Piemonte) (57).

Del resto le recenti indirette riserve del legislatore sul destino della normativa in esame trovano conferma nel ritmo stesso dell'operatività della medesima.

Già il suo avvio operativo lento, a motivo della macchinosità prevista nell'articolo 7 in ordine ai criteri di applicazione per la individuazione delle aree depresse, che il CIPI effettuò in due fasi, neppure ravvicinate.

(56) Tra questi vanno ovviamente considerate le integrazioni recate dalla stessa legge n. 710 - che sembrerebbero essere le ultime - pari a 40 miliardi annui per il decennio 1985-1994.

(57) Si vedano i dati della tabella n. 6.

Come infatti emerge dai dati contenuti nell'unita tabella n. 7, il sistema degli incentivi del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 non operò minimamente nel 1977 e pressoché simbolica è da ritenere la sua applicazione concreta negli anni 1978 e 1979.

Per il suo decollo si sono dovuti attendere tre anni, ma i ritmi di crescita della richiesta d parte degli operatori delle agevolazioni creditizie in esso previste si sono esauriti nel 1983, anno che segna la punta massima con 1.083 domande di incentivi (e con 788,3 miliardi di investimenti ammessi all'agevolazione) e dopo il quale ha inizio una fase decrescente confermata anche nel 1985.

In tale anno infatti il numero delle domande ha subito una flessione rispetto all'esercizio precedente del 20 per cento e del 43,4 per cento è risultata quella dell'ammontare dei finanziamenti agevolati.

Le due indicate flessioni hanno caratterizzato tutti e tre i tipi di iniziative assistite dall'agevolazione, tra i quali anche quello relativo agli ammodernamenti.

Quale che sia il reale significato in termini di politica legislativa nella materia in esame da attribuire alla disposizione - dianzi riportata - collocata nella prima parte dell'articolo 1 della legge n. 710, va preso atto che in precedenza - sul finire del 1984 e nel maggio dello stesso 1985 - l'impianto normativo del decreto del Presidente della Repubblica n. 902 è stato utilizzato dal legislatore sia pure in relazione a specifiche esigenze di intervento e con taluni temperamenti (58).

La prima esigenza si ricollega agli interventi per la salvaguardia di Venezia previsti nella lettera e) dell'articolo 2 della legge 29 novembre 1984, n. 798 e cioè per l'ammodernamento, l'ampliamento e anche la realizzazione di nuovi impianti sostitutivi di quelli esistenti nelle zone industriali di Venezia, ai fini della salvaguardia ambientale delle stesse.

Va al riguardo rilevato che nessun impegno è stato assunto sullo stanziamento di 5 miliardi recato dal capitolo 7550, istituito ai sensi della legge n. 798, e ciò verosimilmente anche per il ritardo con il quale il ministro dell'industria ha emanato, in applicazione dell'articolo 18, terzo comma della medesima legge, di concerto con quello del lavoro, il decreto che disciplina l'attuazione degli interventi (59).

La gestione dei fondi stanziati con la legge n. 798, seppure si rifà alla normativa contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica n. 902 in ordine alla metodologia dell'intervento, tuttavia si atteggia autonoma - come del resto è dimostrato dalla avvenuta istituzione dell'indicato capitolo 7550 - rispetto a quella relativa al citato decreto del Presidente della Repubblica, i cui stanziamenti, come è noto, affluiscono ad apposita gestione fuori bilancio con contabilità speciale.

Sotto tale riflesso più stretto è il legame con la normativa degli incentivi alle industrie del centro-nord previste nell'articolo 9 della legge 13 maggio 1985, n. 198, emanata in seguito alle eccezionali calamità naturali ed avversità atmosferiche della fine del 1984 e dell'inizio di quello successivo.

E infatti la erogazione dei contributi in conto interessi ivi previsti (60) è effettuata mediante ordinativi emessi a carico della cennata contabilità speciale istituita ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 902, come del resto espressamente è previsto nell'articolo 6 del decreto del ministro dell'industria (61), con il quale sono state stabilite le modalità e le procedure per la concessione e l'applicazione delle indicate agevolazioni.

Nel decorso esercizio è stato dichiarato regolare il rendiconto relativo all'attività svolta nel 1981 ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n.902 ed è proseguito l'esame di quelli relativi al 1982 e al 1983.

Anche in ordine a quest'ultimo - come già per quello concernente il 1982, secondo quanto già rilevato nella precedente relazione - non risultano entrate, mentre le uscite sono state pari a 47 miliardi circa, alle quali si è fatto fronte con il fondo iniziale di cassa di 321,4 miliardi, che alla fine dell'esercizio è risultato di 274,4 miliardi.

(58) Questi ultimi riguardano il limite del capitale investito.

(59) Si veda il decreto 18 luglio 1985 (gazzetta ufficiale n. 275 del 22 novembre 1985).

(60) Tali contributi sono alternativi rispetto a quelli a fondo perduto considerati nella legge n. 826 del 1980 (articolo 6), commisurati al 90 per cento del danno accertato (con il limite di 5 milioni nei casi che esso non sia stato superiore a 25 milioni).

(61) Si veda il decreto ministeriale 23 luglio 1985 (Gazzetta ufficiale n. 280 del 28 novembre 1985) e in particolare l'articolo 6, secondo comma.

h) Interventi nel settore delle fonti di energia

Gli stanziamenti di competenza previsti per il 1985 ai sensi della legge n. 308 del 1982, diretta al contenimento dei consumi energetici e all'utilizzazione delle fonti di energia rinnovabili, sono costituiti da 340 miliardi.

Di tale importo 300 miliardi riguardano trasferimenti alle regioni (capitolo 7707), ai sensi dell'articolo 8 di tale legge, per l'erogazione di contributi in favore di iniziative dirette alla riduzione dei consumi energetici, 10 miliardi (capitolo 7710) si riferiscono ai contributi, previsti nell'articolo 11, per la realizzazione di progetti dimostrativi e 30 miliardi (capitolo 7713) riguardano la riattivazione o la costruzione di impianti idroelettrici (incentivate ai sensi dell'articolo 14).

Alla fine del 1985 risultano stanziati nell'intero quadriennio 1982-1985 ai sensi della legge n. 308, 2.240 miliardi.

L'aliquota di detto importo passata a residui di stanziamento corrisponde al 40,1 per cento (49 per cento alla fine del 1984) e quindi è presente un leggero miglioramento, anche se il relativo ammontare, pari a 898,5 miliardi, è diminuito solo del 3,5 rispetto all'esercizio precedente (932 miliardi), e ciò in relazione alla completa inutilizzazione di 340 miliardi della competenza 1985, passati interamente a residui di stanziamento.

La percentuale degli impegni (25,2 per cento) - pari a 564,5 miliardi - è risultata quasi inalterata rispetto al 1984 (24,9 per cento; 473 miliardi) e la percentuale dei pagamenti complessivi (747,3 miliardi) è passata dal 25,8 per cento (414 miliardi) al 33,3 per cento, mentre avrebbe potuto risultare ancora più elevata, ove fosse stato trasferito alle regioni nel corso dell'esercizio lo stanziamento di 300 miliardi relativo al capitolo 7707.

Nonostante i leggeri segni positivi innanzi indicati in tema di riduzione dei residui di stanziamento e di incremento dei pagamenti, il quadro complessivo induce tuttavia a confermare i giudizi negativi, espressi nella precedente relazione, in ordine alla applicazione di tale legge, caratterizzata da un faticoso avvio operativo, derivante dalla novità e dalla specificità della materia, dalla complessità dell'impianto normativo e dalla attribuzione della sua gestione ad una branca dell'amministrazione ministeriale non particolarmente specializzata in tema di procedure di incentivazioni finanziarie alle imprese.

Già del resto nella prima fase relativa alla integrazione della disciplina legislativa, emersero gravi lacune, tanto che taluni importanti decreti in materia di procedure, sono stati successivamente modificati, consentendo così l'avvio della prima fase applicativa della legge.

La concretizzazione del sostegno finanziario in favore delle iniziative dirette al contenimento di consumi energetici tuttavia ha subito rallentamenti a motivo della tendenza dell'azione amministrativa a provocare una espansione strisciante dell'area di intervento della legge n. 308.

È il caso specialmente della individuazione esatta delle opere da considerare "teleologicamente connesse" - e quindi finanziabili - come quelle previste, ad esempio, nell'articolo 10 della legge, ove è menzione degli impianti civili, industriali o misti di produzione, recupero, trasporto e distribuzione di calore derivante dalla cogenerazione o dall'utilizzo di energie rinnovabili.

L'amministrazione sollecitata, durante la fase istruttoria del controllo, a riconsiderare o quanto meno a delimitare con criteri prefissati il concetto di "connessione teleologica" delle opere e ad attestare espressamente l'esistenza del vincolo di detta connessione teleologica e inscindibile tra la realizzazione degli obiettivi di contenimento dei consumi energetici e gli impianti eseguiti e finanziati, sistematicamente ha dichiarato l'esistenza di tale legame, allegando apposita pronuncia del comitato tecnico tenuto ad esprimersi sulle varie domande di agevolazione.

Nell'area degli incentivi finanziari diretti al contenimento del consumo energetico hanno finito perciò per trovare gradualmente ingresso - sulla base di una interpretazione estensiva della legge sorretta in parte dal Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi in sede consultiva - la demolizione degli impianti obsoleti, l'allestimento di piazzali di movimentazione, la installazione di binari per la distribuzione meccanizzata di materiali e perfino programmi articolati di ristrutturazione aziendale, tutte opere che solo indirettamente attengono alla finalità del recupero dell'utilizzazione del calore.

In relazione al descritto fenomeno può prospettarsi l'opportunità di una più rigorosa definizione da parte del legislatore dell'area d'intervento delle legge in esame.

Non si è ancora conclusa la fase istruttoria del controllo relativa alla configurabilità, tra le spese ammissibili all'agevolazione, degli oneri connessi alla quota di autofinanziamento, relativa alla esecuzione dei programmi ammessi alla agevolazione.

Con riferimento ai dati concernenti l'applicazione delle varie misure incentivanti, previste nella legge n. 308, la Corte ha esaminato 233 decreti emanati ai sensi dell'articolo 10; per 21 è ancora in corso la fase istruttoria.

Le spese ammesse con tali provvedimenti sono state 935,2 miliardi e i contributi concessi 281 miliardi circa, dei quali già liquidati 29,8 miliardi e 23,7 miliardi pagati.

In particolare, dei 233 decreti indicati 42 si riferiscono agli studi di fattibilità tecnico-economica e a progetti esecutivi - per 9 provvedimenti è in corso ancora la fase istruttoria del controllo - con 5,5 miliardi di spese ammesse, 27 miliardi di contributi concessi e 450 miliardi circa di contributi già erogati.

Gli altri provvedimenti (centonovantuno) emanati ai sensi dell'articolo 10 hanno riguardo alla realizzazione di impianti per la produzione, il recupero, il trasporto e la distribuzione di calore innanzi indicati (62): l'ammontare degli investimenti riconosciuti ammissibili è stato di 929,7 miliardi, quello dei contributi 278,3 miliardi, dei quali 29,5 miliardi già liquidati e 23,3 miliardi già pagati; sono risultati residui di stanziamento per 71,8 miliardi.

Un solo decreto è stato esaminato nel decorso esercizio dalla Corte in ordine ai progetti dimostrativi per l'utilizzazione delle fonti energetiche (articolo 11), comportante investimenti per 3,7 miliardi e un contributo di 1,7 miliardi.

Vanno al riguardo tenute presenti le specifiche direttive emanate l'11 ottobre 1984 (Gazzetta Ufficiale n. 306 del 1984), nelle quali il CIPE, dopo aver premesso, tra l'altro, che i contributi della legge n. 308 sono destinati alla realizzazione di nuove soluzioni tecnologiche nel settore energetico "e non a sanare situazioni di crisi aziendale", ha definito un parametro oggettivo per l'individuazione delle imprese che presentino una struttura finanziaria con caratteristiche inferiori alla media del settore ovvero incompatibile con le dimensioni di spesa del progetto ed ha fissato i criteri di ammissibilità, le modalità istruttorie e procedurali e le quote di riserva.

Sulla base di tale direttiva il ministero dell'industria ha effettuato nel decorso esercizio la verifica della validità tecnico-economica dei progetti, adottando un meccanismo di "scala di valori" espressa in centesimi che ha costituito il parametro per calcolare l'ammontare del contributo da concedere, come emerge dalle premesse della successiva delibera del CIPE del 19 dicembre 1985, con la quale sono stati ammessi al contributo 15 progetti dimostrativi (63).

L'intera vicenda, che parte dalle indicate direttive del CIPE e si conclude con la ammissione dei cennati 15 progetti, si inserisce nel novero delle diverse cause che hanno contribuito negativamente sull'applicazione della legge n. 308: ove infatti le indicate direttive del CIPE fossero state assunte tempestivamente, l'esercizio 1985 non si sarebbe chiuso, come i precedenti, senza alcun pagamento a carico del capitolo 7710 e con 61 miliardi di residui di stanziamento.

Nel 1985, con decreto ministeriale del 27 dicembre (64) sono state anche apportate modifiche dirette a semplificare e chiarire le modalità di erogazioni dei contributi ai sensi dell'articolo 11, già stabilite con decreto del 3 gennaio 1983, e ciò potrà consentire una più celere utilizzazione delle ulteriori disponibilità di 10 miliardi stabilite con la legge n. 110 del 9 marzo 1985 relativa alla ripartizione dei fondi FIO 1984.

(62) Per nove di essi non si è ancora conclusa la fase istruttoria del controllo.

(63) Di tali progetti 4 risultano da realizzare nel mezzogiorno e nessun progetto è stato presentato da imprese artigiane, con il conseguente utilizzo in favore delle industrie anche della quota del 10 per cento degli stanziamenti riservati (articolo 11, ultimo comma) all'artigianato.

(64) Cfr. gazzetta ufficiale n. 32 in data 8 febbraio 1986.

Nessuna operatività ha manifestato la legge in ordine alle agevolazioni contenute nell'articolo 13, il cui stanziamento di 3 miliardi è passato perciò ad economia (65).

Alle agevolazioni previste invece nell'articolo 14 in tema di costruzione e di riattivazione di impianti idroelettrici che utilizzano concessioni di piccole derivazioni di acqua si ricollegano 77 programmi, predisposti per 98 miliardi di investimento, ai quali è corrisposto un importo di 29,4 miliardi di contributo (capitolo 7713), già liquidato e pagato per 962 milioni, (58,7 miliardi i residui di stanziamento).

Dei 77 decreti relativi alle cennate iniziative solo dieci non hanno ancora superato la fase istruttoria del controllo.

In materia di produzione idroelettrica minore mediante fonti di energia rinnovabili è previsto nel nuovo piano energetico che saranno assunte dal ministro iniziative dirette alla modifica dell'articolo 4 della legge n. 308 per elevare l'attuale livello massimo di potenza ivi stabilito in ordine alle piccole derivazioni e ciò in considerazione dell'esonero (dalle varie autorizzazioni contemplate dalla legge) accordato alla produzione minore di energia elettrica (66).

i) Interventi nel settore minerario

L'attuazione della politica mineraria ai sensi della legge 6 ottobre 1982, n. 752 ha trovato prosecuzione nel decorso esercizio secondo le varie direttrici fondamentali di intervento indicate in tale legge.

Per quanto attiene alla ricerca di base la Corte all'inizio del 1986 ha esaminato e ha dichiarato conformi a legge 10 provvedimenti relativi all'approvazione di convenzioni stipulati in data 18 dicembre 1982 con l'ENI ai sensi dell'articolo 4, che comportano un impegno di spesa complessivo di 11 miliardi. Esse hanno riguardo alla ricerca di base preliminare ed esplorativa su tutto il territorio nazionale e nelle zone della piattaforma continentale.

È da rilevare al riguardo che il ministero, pur essendone facoltizzato in base all'articolo 4, terzo comma della legge, non ha ritenuto di affidare alla propria struttura la indicata ricerca di base, sebbene preliminare ed esplorativa (67) e ha deciso perciò di avvalersi dell'ENI, alternativa questa testualmente disciplinata nello stesso articolo (68).

La indicata attività amministrativa, conclusasi alla fine del 1985, ha consentito perciò la formale assunzione di impegni solo nel 1986; l'intera assegnazione di competenza di 16,8 miliardi relativa al 1985 è passata perciò a residui di stanziamento, che alla fine dell'esercizio sono risultati 29,4 miliardi.

Molto più dinamica è stata la gestione dello stanziamento del capitolo 7901, destinato alla incentivazione della ricerca operativa mediante la concessione di contributi in conto capitale ai titolari di permessi di ricerca o di concessioni di coltivazioni fino al 70 per cento della spesa (69).

All'approvazione nel 1984 dei primi sei progetti di ricerca operativa in Italia è seguita nel 1985 quella di altri 15 ed i relativi decreti di concessione sono stati registrati in parte nello stesso anno e in parte nel 1986 (70).

(65) Detto stanziamento era diretto a incentivare le aziende municipalizzate all'acquisto di veicoli ad uso urbano a trazione elettrica (capitolo 7711) e alla realizzazione da parte del ministero di un piano dimostrativo per l'utilizzo di alcool etilico o metilico per autotrazione (capitolo 7712).

(66) Per le concessioni di grande derivazione d'acqua sono state previste semplificazioni delle procedure con il disegno di legge atto Camera n. 2288.

(67) Ai sensi dell'articolo 4, primo comma, la ricerca di base consiste nella raccolta di dati, della documentazione e della bibliografia mineraria, nelle indagini e studi sistematici, geologici, strutturali e mineralogici finalizzati alla ricerca mineraria; nelle prospezioni geologiche, geofisiche, geochimiche, geognostiche, geostatiche e giacimentologiche.

(68) In base all'integrazione normativa di detto articolo 4, recata dall'articolo 3, primo comma, della legge n. 246 del 15 giugno 1984, per le ricerche di base da realizzare nel territorio delle regioni a statuto speciale il ministero può stipulare sovvenzioni anche con enti e imprese minerarie regionali. Ed infatti nel decorso esercizio sono state esaminate con esito favorevole dalla commissione tecnica programmi di ricerche di base che saranno svolte in Sardegna mediante convenzione stipulata con l'ente minerario sardo. I relativi atti di approvazione delle convenzioni non sono stati peraltro ancora trasmessi.

(69) Questa ha riguardo a studi e rilievi geominerari, geofisici e geochimici, a scavi, trivellazioni, gallerie, pozzi, ad opere stradali ed ad altri servizi inerenti all'attività di ricerca e ai vari tipi di infrastrutture. I pagamenti sono disposti in base a stati di avanzamento dei lavori e previa fidejussione è possibile la erogazione di anticipazioni non superiori a 20 per cento.

(70) Essi si riferiscono a ricerca operativa da realizzare in Sardegna (per minerali di piombo, zinco, fluorite, carbon fossile) in Toscana (solfuri misti), Liguria e Toscana (manganese), Friuli (piombo e zinco) e Veneto (piombo e zinco).

Lo stanziamento di competenza di 25 miliardi è stato quasi per intero impegnato (tranne 382 milioni) e sebbene in misura inferiore (2,2 miliardi) è stato anche pagato (unitamente a 2,1 miliardi di residui); la massa complessiva poi dei residui, pari a 35,6 miliardi è costituita quasi per intero da residui propri, tranne 3,4 miliardi.

La ricerca operativa all'estero, a cura dell'ENI e dell'IRI (per la siderurgia), al contrario, procede con qualche difficoltà, come è reso evidente dalla inesistenza di pagamenti e soprattutto dal passaggio a residui di stanziamento dall'intera assegnazione di competenza, pari a 25 miliardi, del capitolo 7903.

Risultano (71) presentati nel corso del 1985 venti progetti di ricerca mineraria da parte di società di gruppo delle due indicate finanziarie.

Per quanto attiene agli incentivi disciplinati nell'articolo 12 della legge, ai fini della ristrutturazione e ammodernamento delle miniere, è da rilevare come l'attività posta in essere nel 1985 per la concessione del contributo in conto interessi non si è sostanziata in pagamenti e nemmeno in impegni a carico dello stanziamento di 7 miliardi del capitolo 7905 o dei cinque miliardi di residui di stanziamento degli esercizi precedenti, passati perciò a 12 miliardi.

Sono stati emanati infatti solo nei primi mesi del 1986 otto decreti relativi alla ristrutturazione o all'ammodernamento di altrettante miniere.

Anche la normativa recata dall'articolo 14 ha trovato attuazione nel corso del 1985 e infatti il CIPI "per motivi strategici o di economia generale" - come prescrive la norma - ha deliberato in data 28 marzo il mantenimento in stato di potenziale coltivazione di tre unità minerarie, per la durata, rispettivamente, di tre, di due e di un anno (72), i relativi oneri gravano sullo stanziamento del capitolo 7902 e si riferiscono alle spese complessive considerate dalla legge in forma di contributi per addetto.

Con deliberazione poi del 28 marzo il CIPI ha anche deliberato, ai sensi dell'articolo 15 della legge, il mantenimento in fase produttiva di 15 miniere, la cui coltivazione ha dato luogo a perdite di gestione, che sono ripianate dal ministero con le disponibilità dell'indicato capitolo 7902, sulla base del conto economico di esercizio presentato dai concessionari delle singole miniere (73).

Alla chiusura dell'esercizio, comunque, sul capitolo 7902 sono risultati 2,1 miliardi di pagamenti, dei quali 1 miliardo sulla competenza di 30 miliardi; di questi ultimi solo 3,2 miliardi sono passati a residui di stanziamento che sono aumentati a 6,1 miliardi.

Come già accennato in precedenza, con l'articolo 7 della legge n. 246 del 15 giugno 1984 è stato istituito un fondo con amministrazione autonoma e gestione fuori bilancio, le cui disponibilità di 90 miliardi sono state tratte dai vari capitoli innanzi indicati per far fronte al pagamento dei contributi per spese sostenute fino al 31 dicembre 1983.

Nel decorso esercizio è pervenuto alla Corte il relativo rendiconto articolato in 23 rendiconti parziali corrispondenti ai contributi e alle anticipazioni - in base a fideiussione - erogati dall'amministrazione per un importo complessivo di 86 miliardi, ai sensi degli articoli 9, ultimo comma, e 14, ultimo comma della legge n. 752 per lavori inerenti alla ricerca operativa, alla ristrutturazione o all'ammodernamento di miniere, al mantenimento in stato di potenziale coltivazione, al ripianamento di perdite e per la ricerca operativa all'estero.

l) Credito agevolato al commercio

Nel 1985 l'attività del ministero in materia di incentivi creditizi al settore della distribuzione, ai sensi della legge 10 ottobre 1975, n. 517, ha trovato prosecuzione e anzi ha registrato ritmi più celeri.

Si è verificato infatti un incremento, rispetto al 1984, del 19 per cento delle domande di contributo, approvate nel corso di 10 riunioni del comitato interministeriale istituito con l'articolo 6 della legge medesima.

(71) Tali dati sono contenuti nel verbale delle riunioni della commissione tecnica.

(72) Dette miniere sono localizzate due in provincia di Grosseto e una in provincia di Nuoro e fanno capo due alla società SOLMINE e due alla SAMIM.

(73) Trattasi in particolare della SAMIM per sei miniere e della SOLMINE per altre tre.

Anche i decreti ministeriali che sono emessi per la liquidazione e la concessione dei contributi - dopo la avvenuta realizzazione delle opere e la verifica delle medesime - hanno segnato un aumento del 33 per cento.

Rapportata all'ammontare dei 4.076 finanziamenti agevolati approvati dal comitato, l'operatività della legge n. 517 si è tradotta in 767 miliardi, con un incremento del 43 per cento rispetto al 1984.

Con riguardo poi all'entità dei contributi erogati per finanziamenti già stipulati sono stati realizzati ampi progressi rispetto al 1984 (+ 135 per cento) con 43,1 miliardi a fronte di 18,5 miliardi.

A tale quadro oggettivamente positivo, che trova ulteriori specificazioni e corrispondenti raffronti con gli anni precedenti nell'unita tabella n. 8, cui si fa rinvio, si contrappone una utilizzazione degli stanziamenti che ha realizzato solo in parte gli obiettivi della legge, secondo un indirizzo che risale alla prima applicazione della legge, sempre confermato negli anni successivi.

Anche infatti nel 1985 le domande di contributo e conseguentemente le approvazioni del comitato si sono ripartite in modo squilibrato tra le tre categorie previste dalla legge e cioè il commercio associato (53 domande), le cooperative di consumo (tredici) e le piccole e medie imprese (n.4644).

La polverizzazione della distribuzione commerciale, pertanto, che la legge intende ridurre mediante la previsione relativa alla dimensione minima del finanziamento agevolato (30 milioni) stabilita nel 1982, dovrebbe essere perciò fronteggiata sulla base di misure legislative più incisive.

Va poi rilevato che dall'ultimo rapporto sui "caratteri strutturali del sistema distributivo in Italia", curato dal ministero (74) e che analizza i dati relativi al 1984 emergono l'avvio di un processo di ridimensionamento, in termini di consistenza, del settore commerciale e il persistere del tasso di incremento della grande distribuzione.

Tali linee di tendenza peraltro si collocano in una realtà del tessuto distributivo ancora troppo polverizzato, dato che all'inizio del decorso esercizio, secondo tale rapporto, a fronte di negozi tradizionali pari a 864.888 (866.574 nell'anno precedente), i supermercati alimentari risultano solo 1.959 e i grandi magazzini 797, sebbene, rispettivamente, 175 e 10 in più rispetto all'anno precedente.

La incidenza della locazione finanziaria prevista nell'articolo 5 della legge n.517, rispetto al totale degli investimenti stimolati dalla legge medesima è costituita dal 6 per cento e l'ammontare complessivo del contributo in conto canoni in media è pari a circa il 30 per cento del valore dei beni interessati alla locazione finanziaria agevolata.

Le domande di leasing ai sensi della legge n. 517 a tutto il 1985 sono state 718, delle quali 320 nell'indicato anno e si ripartiscono sotto il profilo territoriale nel 54 per cento per il mezzogiorno e nel 46 per cento per il centro-nord, con una prevalenza quindi nelle prime aree a motivo della presenza nel mezzogiorno di numerose società di leasing.

Per quanto poi attiene al recente tipo di incentivazione introdotto con la legge n. 887 del 1982, costituito dai contributi alle cooperative e ai consorzi costituiti da soggetti operanti nel settore del commercio e del turismo che hanno per scopo sociale la prestazione di garanzie dirette alla facilitazione dei crediti ai soci da parte del sistema creditizio, non si è ancora in presenza di un periodo applicativo della disciplina sufficiente in ordine al giudizio sulla validità di tale tipo di incentivo (pari all'1 per cento dei finanziamenti assistiti da garanzia degli indicati "confidi").

Ad ogni modo l'importo dei contributi è stato di 1,2 miliardi nel 1982, di 1,7 miliardi nel 1983 e di 2,9 miliardi nel 1984.

Va da ultimo segnalato che l'ammontare dei residui di stanziamento del capitolo 8042 è passato da 157,5 miliardi a 171,8 miliardi; ciò è da porre in rapporto con l'incremento dello stanziamento di competenza da 46 miliardi del 1984 a 182 miliardi nel 1985, derivato dalla integrazione di 80 miliardi recata dalla legge 9 marzo 1985, n. 110, con la quale è stato ripartito il fondo investimenti e occupazione del 1984.

(74) A tale rapporto si riferisce la convenzione stipulata dal ministero con l'ISCOM, della quale è cenno nel precedente paragrafo 3.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.1

LEGGE 46/82

(Situazione al 31.12.1985)

SETTORI	PROGRAMMI PRESENTATI AL MICA			PROGR. AMMESSI MICA E TRASMESSI AL CIPI		PROGRAMMI DELIBERA- TI DAL CIPI	
	N°	Costo com- plessivo (mld)	Costo %	N°	Costo complessivo (mld)	N°	Impegno presumibile (mld)
ELETTRONICA	349	1962	34	263	1623	260	764
DI CUI MPI	236	514		166	324	166	153
(% MPI)	68	26		63	20	64	20
AUTO E COMP.CA	190	2057	36	160	1821	154	688
DI CUI MPI	114	289		95	193	92	83
(%MPI)	60	14		59	10	60	12
CHIMICA FINE	209	1010	18	189	939	187	424
DI CUI MPI	93	181		79	144	79	66
(% MPI)	44	18		42	15	42	16
SIDERURGIA	15	120	2	14	109	13	1
DI CUI MPI	9	9		9	9	8	1
(% MPI)	60	3		64	8	62	100
AERONAUTICA	21	591	10	18	550	17	272
DI CUI MPI	8	46		7	44	6	19
(% MPI)	38	8		39	8	35	7
TOTALE	784	5740	100	644	5112	631	2149
DI CUI MPI	460	1039		356	714	351	322
(% MPI)	59	18		55	14	56	15

Fonte: MICA

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

L. 596/83 - RICHIESTE ACCOLTE A TUTTO IL 31/12/83

DISTRIBUZIONE PER REGIONI

ITALIA - P. O. S.

REGIONI • I. O. S. T. I. F. • A. V. F. S. I. A. M. • T. O. T. A. L. E

REGIONI	I. O. S. T. I. F.	A. V. F. S. I. A. M.	T. O. T. A. L. E									
PIEMONTE	937	370.028	42.695	18.03	323	31.190	7.813	13.80	1.260	202.210	50.508	17.223
VAL D'AOSTA	11	2.434	610	224	6	214	53	209	17	2.648	663	223
LIGURIA	70	11.594	2.904	1.221	42	2.135	535	209	121	13.729	3.439	1.377
LOMBARDIA	1.792	319.281	79.842	33.72	839	72.556	18.930	33.82	2.451	419.837	99.781	33.71
TRENTINO A. S.	11	2.109	541	23	4	197	50	209	13	2.366	591	20
VENETO	792	143.368	35.831	15.13	352	30.026	7.536	13.59	1.144	173.372	43.367	14.80
FRIULI V. G.	125	23.413	6.250	2.64	33	2.519	631	1.12	158	27.932	6.881	2.53
EMILIA R.	701	130.113	32.574	13.74	441	41.644	10.445	18.54	1.142	171.757	43.019	14.68
MARCHE	139	20.709	5.286	2.23	80	2.277	1.380	2.81	327	27.046	6.806	2.34
TOSCANA	399	66.807	16.530	6.98	383	26.538	6.656	11.82	782	93.345	23.184	7.91
UMBRIA	54	7.235	1.814	2.72	46	3.052	741	1.55	98	10.307	2.577	88
LAZIO	84	16.903	4.503	1.90	23	3.620	684	1.22	100	19.603	5.189	1.72
CAMPANIA	29	11.401	3.649	1.54	6	3.538	173	231	35	11.939	3.822	1.30
ABRUZZO	14	2.664	783	33	3	77	25	204	17	2.721	808	28
MOLISE	1	593	174	67	0	0	0	0	1	543	174	66
PUGLIA	19	3.594	1.149	49	6	503	141	29	23	4.097	1.310	45
BASILICATA	1	315	101	66	2	42	14	202	3	357	115	40
CALABRIA	3	599	192	80	3	307	97	217	6	906	289	10
SICILIA	73	3.868	597	225	3	223	71	213	16	2.091	668	23
SARDEGNA	4	2.334	753	32	2	162	52	209	6	2.516	805	27
T. O. T. A. L. E	5.219	948.392	214.780	100,00	2.643	223.620	58.276	199,00	7.953	1.161.122	293.936	100,00

Fonte: MICA

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L. 696/85 - DICHIARE ACCOLTE A TUTTO IL 31/12/85

Tabella n. 3

DISTRIBUZIONE PER SEVTORE

SEVTORE	IN DOLLARI	IN LIRE	IN DOLLARI	IN LIRE	IN DOLLARI	IN LIRE						
ESTRATTIVO	48	9.402	2.419	1.021	13	1.822	480	282	63	11.232	2.879	98
ALIMENTARE	257	30.433	13.061	5.522	41	2.062	525	233	298	53.673	13.586	4.66
TABACCO	498	92.116	23.181	9.791	402	30.211	7.494	31.68	900	122.827	30.877	10.54
TESSILE	106	16.903	3.746	1.581	76	6.229	1.366	2.28	180	21.336	5.312	1.80
VEST. ABBIGL. ARRED.	114	10.048	2.618	1.111	47	1.649	417	74	161	11.897	3.035	1.06
PELLI E CUOIO	345	30.548	12.725	5.317	244	13.703	3.404	6.21	609	64.343	16.219	5.22
LEGNO	23	8.743	2.074	88	31	2.157	39	0.7	28	8.900	2.113	0.72
STERUNGICO	142	20.679	7.230	3.003	39	2.617	470	1.19	181	31.324	7.900	2.70
METALLURGICO	2.441	634.463	109.325	46.107	1.239	114.872	21.831	31.23	3.700	349.140	138.156	47.19
MECCANICO	290	52.409	13.450	5.68	131	9.566	2.424	4.31	421	61.975	13.874	5.42
LAV. MIN. NON METAL.	84	16.130	3.931	1.66	7	401	173	0.31	91	14.821	4.104	1.40
CINICO	32	4.294	1.079	44	11	787	198	0.53	43	5.081	1.277	0.44
DERIV. PETROLIO CARBONS	94	27.958	6.799	2.87	28	3.034	767	1.36	122	30.992	7.566	2.58
CARTA E CARTOTECNICA	149	48.599	12.233	5.17	94	11.443	3.370	5.99	243	62.064	15.623	5.33
POLIGRAFICO EDITORIALE	58	13.739	3.430	1.44	64	4.325	1.334	2.23	102	19.884	4.984	1.70
FOTO FONO CINEMATOGRAFICO	370	38.543	14.839	6.28	136	12.312	3.243	3.74	326	71.483	18.102	6.18
LAV. MATERIE PLASTICHE	134	17.471	4.330	1.83	48	3.472	867	1.23	182	20.943	5.247	1.79
MANUFATTURE VARIE	3	800	200	0.8	3	800	200	0.8	3	800	200	0.8
TRASPORTI E COMUNICAZIONI	3	800	200	0.8	3	800	200	0.8	3	800	200	0.8
TOTALE	5.218	948.302	236.740	100.00	2.843	225.820	34.274	100.00	7.833	1.364.122	293.054	100.00

Fonte: MUA

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.4

Legge n.63/1982 - Impegni deliberati dal CIP
(situazione al 31/12/1985)

(Valori in milioni di lire)

N.	SOCIETA'	CAPITALE	FINANZ.	TOTALE
1	SELECO SpA	25.786	102.000	127.786
2	SECI SpA	1.300	9.700	11.000
3	ULTRAVOX SpA	1.000	7.000	8.000
4	EDROPHON SpA	5.000	10.000	15.000
5	RCF SpA	1.000	5.000	6.000
6	ZETRONIC SpA	2.000	2.800	4.800
7	BRIONVEGA SpA	10.000	11.000	21.000
8	ALCOR SpA	250	250	500
9	CIARE SpA	500	3.000	3.500
10	FAITAL SpA	700	1.200	1.900
11	IND.FORMENTI SpA	2.500	5.000	7.500
12	IMPERIAL ELEC. SpA	7.000	8.000	15.000
13	EUROVIDEO SpA	8.000	4.000	12.000
14	LENCO SpA	2.000	6.000	8.000
15	VIDEOCOLOR SpA	6.000	-	6.000
16	TEKSONOR SpA	300	450	750
17	NEOHM ELET. SpA	2.100	4.400	6.500
18	IREL SpA	800	2.700	3.500
19	SIEL SpA	200	1.800	2.000
20	LARES-COZZI SpA	300	2.000	2.300
21	NUOVA AUTOVOX SpA	10.800	28.700	39.500
22	FACON SpA	200	300	500
23	MUSICALNASTRO SpA	500	2.000	2.500
24	CEI SpA (ex MIAL)	1.750	1.000	2.750
25	VIDITAL SpA	3.920	30.000	33.920
26	ZENDAR SpA	500	2.500	3.000
27	SACOEL SpA	9.600	15.000	24.600
28	SAES GETTERS SpA	1.200	5.000	6.200
	TOTALE	105.206	270.800	376.006

Fonte: MICA

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.5

Legge n.63/1982 - Erogazioni della R.E.L. SpA
(situazione al 31.12.1985)

(Valori in milioni di lire)

N.	SOCIETA'	CAPITALE	FINANZIAMENTI	TOTAL
1	SELECO SpA	25.785,600.000	60.000,000.000	85.785,600
2	SECI SpA	1.300,000.000	9.700,000.000	11.000,000
3	ULTRAVOX SpA	1.000,000.000	7.000,000.000	8.000,000
4	EUROPHON SpA	4.750,000.000	10.000,000.000	14.750,000
5	R.C.F. SpA	1.000,000.000	4.000,000.000	5.000,000
6	ZETRONIC SpA	2.000,000.000	2.800,000.000	4.800,000
7	BRIONVEGA SpA	10.000,000.000	11.000,000.000	21.000,000
8	ALCOR SpA	250,000.000	250,000.000	500,000
9	CIARE SpA	500,000.000	600,000.000	1.100,000
10	FAITAL SpA	700,000.000	1.200,000.000	1.900,000
11	IND. FORMENTI SpA	2.500,000.000	5.000,000.000	7.500,000
12	IMPERIAL EL. SpA	7.000,000.000	8.000,000.000	15.000,000
13	EUROVIDEO SpA	8.000,000.000	4.000,000.000	12.000,000
14	LENCO SpA	2.000,000.000	4.500,000.000	6.500,000
15	VIDEOCOLOR SpA	6.000,000.000	-	6.000,000
16	TEKSONOR SpA	300,000.000	450,000.000	750,000
17	NEOHM ELETT. SpA	2.100,000.000	4.400,000.000	6.500,000
18	IREL SpA	800,000.000	2.700,000.000	3.500,000
19	SIEL ELETT. SpA	200,000.000	1.800,000.000	2.000,000
20	LARES COZZI SpA	300,000.000	2.000,000.000	2.300,000
21	NUOVA AUTOVOX SpA	10.800,000.000	28.700,000.000	39.500,000
22	FACON SpA	200,000.000	300,000.000	500,000
23	MUSICALNASTRO SpA	500,000.000	2.000,000.000	2.500,000
24	C.E.I. SpA	1.250,000.000	-	1.250,000
25	VIDITAL SpA	980,000.000	14.000,000.000	14.980,000
26	ZENDAR SpA	500,000.000	1.000,000.000	1.500,000
27	SACOEL SpA	480,000.000	-	480,000
28	SAES GETTERS SpA	1.200,000.000	3.000,000.000	4.200,000
T O T A L E		92.395,600.000	188.400,000.000	280.796,600

Fonte: MICA

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SARDEGNA N.6

- 01 - Nuovi impianti
- 02 - Ampliamento
- 03 - AUMENTO

CANTIERI		PER REGIONE-ACQUE A TUTA IL 31/12/83	
TIPO	INVEST.	FINANZA	
INIZI.	FINANZ.	AMM. A CONTR.	
	RIC.	RIC.	
PIEMONTE			
01	45.449	23.290	11.74
02	58.512	29.313	7.42
03	225.180	244.878	12.68
TOT.	629.141	507.481	31.82
VAL D'AOSTA			
01	1	261	500
02	2	0.716	3.773
03	54		50
TOT.	57	2.677	4.273
LIIGURIA			
01	23.658	12.458	4.00
02	52.237	23.009	4.00
03	110.735	55.995	2.93
TOT.	186.630	91.462	3.67
LOMBARDIA			
01	1.44.539	32.533	14.48
02	135.843	70.576	14.39
03	1.436.336	797.413	51.64
TOT.	1.616.718	800.522	36.09
TORINIO			
01	5.022	3.442	3.74
02	11.178	8.913	3.27
03	10.601	5.299	2.28
TOT.	26.801	17.654	2.59
VENETO			
01	44.933	22.454	11.32
02	98.019	48.172	12.57
03	347.707	154.230	8.87
TOT.	490.659	224.856	22.76
FRIULI VG.			
01	328	150	2.08
02	4.820	1.911	2.50
03	2.1.043	477	2.02
TOT.	2.471	2.538	2.10
EMILIA R.			
01	30.532	17.222	6.68
02	60.106	29.170	7.61
03	565.334	238.227	13.50
TOT.	655.972	284.619	27.81
MARCHE			
01	35.558	18.990	9.37
02	85.058	47.653	12.43
03	128.671	65.334	3.41
TOT.	249.287	131.977	25.21
TOSCANA			
01	37.119	19.855	10.09
02	104.418	55.743	14.54
03	376.977	171.934	8.99
TOT.	518.514	247.532	23.62

fonte: MICA

Tabella n.8

Incentivi al commercio
(L. n.517 del 1975)

	1983	1984	1985	84/85	Totale 1975/1985
N° Riunioni Comitato	16	12	10		
N° Domande presentate	2.671	3.585	4.890	+35%	22.231
N° Domande approvate	2.562	3.431	4.076	+19%	14.886
N° Decreti emanati	1.538	2.595	3.450	+33%	8.041 + 3.178
N° Decreti reg.ti Corte dei conti	1.610	1.704	3.190	+85%	6.508
N° operazioni non concluse (Revoche) *			374		4.411
N° Rilievi C.d.C.	81	20	16		
Importo contributi erogati (in md)	8,7	18,5	43,1	+135%	71,9
Importo finanz.agev. (in md)	415	535	767	+43%	2.000

* Sono le domande di contributo che non hanno avuto seguito o per decisione degli istituti di credito o per decisione del Ministero (Comitato) a seguito della mancata realizzazione degli investimenti o altri fatti ostativi all'erogazione del contributo (il numero di queste è piuttosto esiguo) ovvero di domande respinte dal Comitato.

PAGINA BIANCA