

## CAPITOLO XXIII

## MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

1. — *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione*

a) *Considerazioni generali.* — Non ancora avviati i processi di riforma della scuola media superiore e dell'istruzione universitaria e tuttora irrisolti, tra gli altri, i problemi, varie volte evidenziati, dell'adeguamento e della funzionalità delle strutture amministrative, anche in relazione alle esigenze delle nuove forme di gestione delle istituzioni scolastiche, l'unico atto di produzione legislativa del 1978 che pare inserirsi con un certo rilievo in una prospettiva d'assestamento dell'apparato della pubblica istruzione, è la legge 9 agosto 1978, n. 463, che ha modificato i criteri di determinazione degli organici del personale della scuola e le procedure degli incarichi, prevedendo altresì misure per l'immissione in ruolo dei precari dell'istruzione sub-universitaria e nuove norme per il reclutamento del personale docente ed educativo (1).

Con altri provvedimenti sono poi stati accordati miglioramenti economici tabellari (2) nonché l'aumento delle misure dei compensi per lavoro straordinario del personale docente e non docente della scuola (3). Carattere contingente e transitorio hanno rivestito l'intervento relativo alla sistemazione dei precari dell'università (4) e quello che ha previsto, tra l'altro, la statizzazione delle istituzioni scolastiche gestite dall'ente nazionale sordomuti affidando, per il momento, la gestione degli annessi convitti al Ministero in attesa della normativa generale che dovrà disciplinare i convitti nazionali (5). Tra i provvedimenti di minor rilievo, va ricordato quello con il quale è stata conferita al Governo delega per il trasferimento alla regione Valle d'Aosta delle funzioni amministrative statali — tra le quali quelle dell'assistenza scolastica — previste dal decreto presidenziale n. 616 del 1977; la delega, peraltro, non è stata esercitata entro il breve termine assegnato (6).

(1) Aspetti qualificanti del provvedimento sono l'eliminazione dell'istituto dell'incarico a tempo indeterminato, la sistemazione definitiva del personale precario non licenziabile e la previsione della forma concorsuale quale unico strumento per le future assunzioni in servizio.

(2) Decreto del Presidente della Repubblica 17 novembre 1978, n. 711 e legge di copertura finanziaria 10 novembre 1978, n. 701; la materia retributiva, però, è stata fatta oggetto di un nuovo provvedimento nel 1979 (D.L. n. 163).

(3) Decreto del Presidente della Repubblica 14 settembre 1978, n. 567 e legge di copertura finanziaria 5 agosto 1978, n. 462.

(4) Decreto-legge 23 dicembre 1978, n. 817, convertito nella legge 19 febbraio 1979, n. 54, emanato nell'attesa della riforma del settore.

(5) Decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella legge 21 ottobre 1978, n. 641.

(6) Legge 10 maggio 1978, n. 196. Con tale legge è stato disposto, tra l'altro, il trasferimento alla regione Valle d'Aosta delle funzioni già previste dai decreti delegati del 1972. Per l'esercizio della delega intesa all'ulteriore trasferimento era stato fissato il termine del 30 giugno 1978. Tenuto conto che la legge è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* il 23 maggio 1978, il tempo a disposizione del Governo risultava di poco superiore a un mese.

Altra delega era stata conferita dall'articolo 24 della legge 30 luglio 1973, n. 477, per l'emanazione di un testo unico di raccolta delle norme dei decreti delegati sulla scuola e di coordinamento delle stesse con quelle sullo stato giuridico del personale statale in genere. Il mancato esercizio del potere delegato entro il biennio dall'entrata in vigore della legge citata mantiene attuale l'esigenza di un riordinamento e di un raccordo della normativa; esigenza tanto più avvertita in un momento in cui la materia dello stato giuridico degli insegnanti, avviata ad un discreto stadio di stabilizzazione, è oggetto ormai di quasi esclusiva trattazione da parte degli uffici periferici e delle università, con connessi problemi di uniformità nell'espletamento delle funzioni amministrative, che presuppongono in modo essenziale una chiarezza del quadro normativo.

b) *Stato di previsione e procedure di spesa.* — Una serie di modifiche sono state arretrate nel corso dell'esercizio, con legge di variazione del bilancio, alla denominazione di numerosi capitoli (7) dello stato di previsione del Ministero in conseguenza dell'avvenuto trasferimento di funzioni dello Stato alle regioni ad autonomia ordinaria disposta dal decreto presidenziale n. 616 del 1977.

Con lo stesso provvedimento di variazione sono state apportate le occorrenti riduzioni di stanziamento, in misura tale, però, da assicurare largamente (8) il fabbisogno per gli interventi ministeriali nel territorio delle regioni ad autonomia speciale.

Non è stata invece apportata alcuna modifica ad altri tre capitoli (1624, 3052 e 5473) che si riferiscono, almeno in parte, a spese per funzioni trasferite (9).

A parte l'inadempimento ora considerato da attribuire, probabilmente, all'eccessiva promiscuità di oggetto dei tre capitoli che ha reso difficile la quantificazione degli oneri da enucleare, la distribuzione delle voci di spesa nello stato di previsione per il 1978, dopo le modifiche

---

(7) Si tratta di capitoli concernenti spese per l'attuazione del doposcuola e di attività integrative scolastiche, per il servizio socio-psico-pedagogico e igienico sanitario per sussidi e borse di studio ed alcuni in condizioni disagiate o per contributi a favore di istituti pubblici, convitti ed educandi per mantenimento di alunni aventi diritto a posti gratuiti o semigratuiti. I capitoli interessati alle modifiche sono i seguenti 1202, 1431, 1461, 1571, 1572, 1575, 1751, 1752, 1756, 1793, 2082, 2754, 3103, 3272, 3273, 3274, 3275 e 8251.

(8) L'ammontare delle riduzioni è stato di poco superiore ai 24 miliardi a fronte dei 122 degli stanziamenti. Se si considera che 16 miliardi circa riguardano la fornitura gratuita dei libri di testo agli allievi delle scuole elementari, spesa questa di natura rigida, la riduzione apportata a favore degli enti chiamati ad operare nelle materie suddette appare limitata ad appena 8 miliardi (per più di seimila Comuni).

(9) Il capitolo 1624 concerne, fra l'altro, interventi a favore di istituzioni ausiliarie ed integrative della scuola elementare per i quali deve ritenersi cessata ogni competenza del Ministero ai sensi dell'articolo 42 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616. Il capitolo 3052 contempla fra l'altro spese per i centri ortogenetici e biofisici, attinenti, quindi, alla medicina scolastica e sportiva le cui funzioni sono trasferite alle regioni in virtù degli articoli 32 e 56 del citato decreto presidenziale. Tale capitolo non compare nel progetto di bilancio 1979. Il capitolo 5473 riguarda contributi ai patronati scolastici per l'attuazione del doposcuola e di attività integrative scolastiche a favore degli alunni delle scuole elementari. La mancata riduzione della spesa prevista non tiene conto della soppressione dei patronati scolastici nelle regioni ad autonomia ordinaria (art. 45 del D.P.R. n. 616).

di un certo rilievo introdotte nel precedente esercizio (10), ha presentato aspetti di maggior aderenza ai principi di chiarezza ed intelligibilità del bilancio. L'opportunità di ulteriori aggiustamenti induce, peraltro, a svolgere, e in qualche caso a reiterare, le notazioni che seguono.

Una prima concerne l'opportunità di tenere distinte le spese relative al personale insegnante di ruolo da quelle del personale insegnante non di ruolo, attualmente accorpate in un unico capitolo. Tale distinzione dovrebbe essere resa più agevole con l'applicazione dei nuovi criteri di determinazione degli organici del personale insegnante introdotti dalla legge n. 463 del 1978 (11).

Analogamente si rivelerebbe opportuna la scissione in distinti capitoli della spesa gravante sull'unico capitolo 1121 (dotato, nel 1979 di uno stanziamento di 7,5 miliardi) per la formazione, l'aggiornamento e il perfezionamento dei dipendenti degli uffici e per l'aggiornamento del personale della scuola, materia quest'ultima autonomamente ed organicamente disciplinata da apposita normativa.

Vanno, inoltre, ripetute le osservazioni concernenti i capitoli 1205 e 4101; nel primo, che comprende l'onere per l'equo indennizzo a tutto il personale dipendente del Ministero, l'utilità di una scissione che riguardi il personale della scuola si ricollega all'esigenza di una migliore valutazione degli oneri sostenuti per categorie di personale con attività notevolmente diverse; nel secondo, sul quale sono iscritti fondi da trasferire tanto alle università statali che a quelle libere per il loro funzionamento, una distinta evidenziazione sarebbe più in armonia con la diversità dei regimi giuridici cui sono assoggettati i contributi dei due tipi di atenei.

Altra notazione va fatta poi per l'attuale collocazione nella rubrica IV (istruzione elementare) dei capitoli (1500, 1501) concernenti, rispettivamente, stipendi e compensi per lavoro straordinario agli ispettori tecnici periferici. Poiché il ruolo di tale personale, istituito dal decreto presidenziale n. 417 del 1974 per l'attuazione dei compiti ispettivi in tutta l'area dell'insegnamento sub-universitario è venuto a sostituire quello degli ispettori scolastici già inquadrato o organicamente nel settore dell'istruzione elementare, i predetti capitoli di spesa dovrebbero trovare la loro giusta sede nell'ambito della rubrica 1 (servizi generali).

In tema di procedure di spesa, argomento già trattato nelle precedenti relazioni per porre l'accento sugli aspetti di eterogeneità che distinguono i sistemi utilizzati nei vari settori dell'istruzione ed i relativi controlli, un elemento di novità è rappresentato dalla recente pronuncia della Corte (12) in ordine alla non assoggettabilità a controllo esterno delle gestioni dei fondi statali per il finanziamento delle istituzioni scolastiche operanti in base al regime normativo del decreto presidenziale n. 416 del 1974. La definizione di tale questione, che si fonda sulla

---

(10) Si veda la relazione per l'esercizio 1977, vol. II, pag. 281.

(11) I ruoli organici del personale docente dovranno essere determinati sulla base dell'accertamento di tutti i posti di insegnamento corrispondenti a cattedre o posti orario che funzioneranno all'inizio dell'anno scolastico successivo, tenuto conto del numero delle classi esistenti nell'anno scolastico in corso (art. 5 legge citata).

(12) Sezione del controllo 10 aprile 1979, n. 915.

particolare autonomia patrimoniale delle istituzioni scolastiche predette che operano come centri di imputazione e di gestione unitaria di un complesso di attribuzioni le cui competenze sono ripartite, a vari livelli, tra Stato, regioni ed enti locali, mentre da un lato consente di porre in maggiore evidenza l'ingiustificata differenziazione esistente nell'attuale assetto normativo tra i vari regimi contabili del settore dell'istruzione (13), poco conferente con la tendenziale e ormai pressochè raggiunta unitarietà del sistema scolastico, dall'altro deve richiamare l'attenzione sull'assenza di controlli esterni in ordine alle gestioni (di circolo, di istituto e distrettuali) tuttora in misura cospicua alimentate con fondi statali (14).

Ancora in tema di procedure di spesa altro aspetto da considerare — in un ambito assai più rilevante di quello precedente sotto il profilo finanziario — è quello che concerne la particolarità del regime di pagamento in via provvisoria delle spese fisse a favore del personale delle scuole e delle università. Una serie di disposizioni anche recenti (articolo 3 del decreto-legge 19 giugno 1970, articolo 6 della legge 25 ottobre 1977, n. 808) hanno, com'è noto, autorizzato l'Amministrazione ad aprire partite provvisorie di spesa ed a disporre anche variazioni dei ruoli per il pagamento di competenze al personale prima che intervenga la registrazione da parte della Corte del decreto di nomina in ruolo. Il sistema, inteso com'è ad abbreviare le procedure d'erogazione degli stipendi, presenterebbe aspetti indubbiamente positivi, se ad esso corrispondesse una congrua e tempestiva sottoposizione al controllo del provvedimento di immissione negli organici ministeriali che costituisce l'unico ed essenziale presupposto per la corresponsione delle retribuzioni; senonchè, come è dato notare in una rilevante parte di casi, tra l'apertura del ruolo provvisorio di spesa e tale adempimento trascorrono spesso parecchi anni durante i quali si svolge, per il noto automatismo tipico dello stato giuridico del personale della scuola, buona parte della carriera economica, senza che alcun accertamento venga effettuato sulla regolarità di costituzione del rapporto di impiego (15). Il problema che tuttora esiste, fra l'altro, per oltre un terzo dei 140.000 « diciassettisti » immessi nella scuola in attuazione della legge n. 477 del 1973, e che riguarda, in prevalenza, le nomine di competenza dei Provveditorati di alcune grandi città, è destinato ad assumere proporzioni ragguardevoli in seguito all'applicazione della più recente legge n. 463 del 1978. Esso presenta, come è evidente, implicazioni di non trascurabile portata, per la difficoltà,

---

(13) Com'è noto le contabilità speciali del settore elementare, i conti delle istituzioni con autonomia amministrativa che operano nel campo dell'istruzione artistica, nonché i conti delle università sono soggette al controllo della Corte e al rispetto delle norme di contabilità generale dello Stato.

(14) In base all'attuale regime normativo il controllo interno è svolto dal Provveditore con l'apporto di natura consultiva di una apposita Commissione composta da un funzionario dell'ufficio scolastico provinciale, da un funzionario della ragioneria provinciale e da un rappresentante dei genitori degli alunni. Per le gestioni degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte al riscontro provvedono al posto della Commissione due revisori dei conti.

(15) A tale accertamento in sede di controllo sono condizionati soltanto i provvedimenti di riconoscimento dei servizi pre-ruolo e di liquidazione della pensione, per cui, in teoria, tutta la carriera degli insegnanti fino al suo esaurimento potrebbe svolgersi in presenza di un'illegittimità del titolo di assunzione.

tra l'altro, di rimuovere a distanza di anni situazioni da tempo consolidate e di accertare eventuali responsabilità; la sua soluzione potrebbe rinvenirsi, almeno in parte, nella fissazione di un termine all'Amministrazione per l'inoltro dei provvedimenti al controllo; ma tale rimedio non potrebbe rivalersi efficace in mancanza di un sostanziale miglioramento ed adeguamento delle strutture degli uffici operativi.

c) *Aspetti finanziari della gestione.* — Per effetto delle consistenti variazioni intervenute nel corso dell'esercizio (16), l'iniziale previsione di spesa del Ministero è passata da 7.598 a 8.497,6 miliardi con un aumento pari al 12% circa.

Con un'eccedenza, su tali previsioni definitive, di 37,9 miliardi, fenomeno nel decorso esercizio manifestatosi in misura più contenuta che nel 1977 (allorchè le eccedenze furono pari a oltre 168 miliardi) (17), l'onere complessivo del Ministero è assommato a miliardi 8.535 di cui 187,6 per spese in conto capitale, registrando un aumento rispetto all'esercizio precedente del 20,5% di non poco inferiore a quello dell'intera spesa statale (+ 35,6%).

L'analisi dei singoli aggregati economici pone in evidenza un aumento del 20,1% della spesa per il personale in attività di servizio (18) lievemente superiore a quello dell'analogo aggregato di spesa statale e un limitato incremento degli oneri per l'acquisto di beni e servizi (+0,5%) (19) e per i trasferimenti correnti (+ 14,4). Nell'ambito della spesa in conto capitale l'aumento registrato nel 1978, pari al 41,7%, è invece superiore in discreta misura a quello del pari aggregato statale (+ 34,1%); in particolare va fatto cenno del maggior onere per l'edilizia universitaria, per la ricerca scientifica e per il contributo all'istituto di fisica nucleare (trasferimenti in conto capitale) passato complessivamente da 112,8 a 177,2 miliardi. Un dato di rilievo è costituito dall'onere degli impegni formali assunti per i tre settori ora ricordati, pari a 167,9 miliardi a fronte del limitato ammontare degli accantonamenti assommati a 9,3 miliardi (20).

Il totale dei pagamenti è pari a 7.527,7 miliardi, di cui 468 hanno riguardato i residui dell'anno precedente. Il tasso di smaltimento di questi ultimi (44,3%) è stato inferiore a quello dell'anno precedente (57,8%).

Quanto ai residui della parte di competenza, al termine dell'esercizio essi sono assommati a 1.475,9 miliardi con un'incidenza del 17,4%

---

(16) Dovute in prevalenza all'incidenza delle spese per miglioramenti economici al personale autorizzate nel corso dell'esercizio.

(17) Ampia analisi alle cause che annualmente determinano eccedenze di spesa nella gestione ministeriale è condotta nelle note informative per il Parlamento in ordine alle osservazioni mosse dalla Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 1977 (atto Camera 2372). In tale documento le eccedenze vengono ricollegate a fattori di carattere generale, come quelli dello sdoppiamento delle classi, particolarmente sensibile nella scuola dell'obbligo, della tutela delle lavoratrici madri o del ricorso alle supplenze, ovvero a fattori specifici relativi ai singoli tipi di scuola ma spesso riconducibili a errate rilevazioni numeriche del personale in servizio.

(18) Passata da 6.406,4 a 7.745,8 miliardi pari al 90,7% della spesa ministeriale (90,4 nel 1977).

(19) Passati da 326,5 a 359,9 miliardi.

(20) L'incidenza degli impegni formati nel 1977 era stata peraltro pari a quella rilevata nel decorso esercizio.

sugli stanziamenti; è da precisare che in prevalenza le somme rimaste da pagare attengono al trattamento economico per il personale in attività di servizio per il quale miglioramenti sono intervenuti solo ad esercizio inoltrato.

Quanto alle gestioni fuori bilancio, sono tuttora operanti nell'ambito del Ministero della pubblica istruzione quelle relative ai depositi provvisori esistenti presso i Provveditorati agli studi per lo svolgimento di attività di limitato rilievo come, tra l'altro, quelle di ispezione per il riconoscimento di istituti privati e per gli esami presso scuole non statali. Nota caratteristica delle suddette gestioni, oltre alla modesta entità dei fondi amministrati, è una certa discontinuità nella presentazione dei rendiconti che si traduce talvolta in ritardi di uno o due anni.

Nel passato esercizio, in occasione del riscontro dei rendiconti, molti dei quali relativi ad anni anteriori al 1977, non sono state rilevate sostanziali irregolarità.

## 2. — *Organizzazioni dei servizi e personale*

a) *Considerazioni generali.* — Il processo di rinnovamento che ha caratterizzato il settore della pubblica istruzione nell'ultimo quinquennio può dirsi tutt'altro che concluso anche in relazione alla mancata attuazione delle importanti riforme scolastiche ed universitarie che ne rappresentano le linee essenziali. Da un lato la sottrazione di ampie competenze in materia di beni culturali e ambientali e il trasferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni in materia di assistenza scolastica e di attività culturali, hanno accentuato nel Ministero il carattere di organismo erogatore del solo servizio dell'istruzione, dall'altro il decentramento ai provveditorati degli studi di numerosi compiti in connessione al funzionamento degli organi elettivi delle scuole, ha attivato, nella gestione del servizio, il concorso e la partecipazione diretta o indiretta degli stessi utenti, delle comunità locali e delle istituzioni culturali.

In tale quadro è evidente l'accentuarsi del ruolo dell'Amministrazione come momento di raccordo di tutte le istanze che emergono dalle diverse articolazioni funzionali e rappresentative della scuola e come strumento destinato a coordinare i modelli di istruzione con le esigenze di un proficuo avviamento dei giovani al mondo del lavoro.

Come già rilevato nella presente relazione al sopravvenire di tali nuove forme di intervento non fa riscontro peraltro un'adeguata predisposizione di supporti organizzativi, a livello centrale e periferico, nè finora un assestamento dell'apparato scolastico che continua a presentare problematiche di non trascurabile entità.

Pare opportuno pertanto dedicare ai problemi che investono l'organizzazione nella pubblica istruzione alcune considerazioni più ampie che in passato.

b) *Uffici centrali.* — Permane come notazione di fondo quella relativa alla strutturazione orizzontale dell'organizzazione ministeriale che sovraintende ai vari settori dell'istruzione sub-universitaria. A tale aspet-

to si è già fatto cenno nella precedente relazione per mettere in evidenza come nella scuola dell'obbligo, dotata di tipiche connotazioni unitarie, operano due distinte direzioni generali e come nel comparto dell'istruzione media superiore l'articolazione degli uffici in cinque autonome strutture burocratiche di pari livello non trova più fondamento nella diversità dei modelli organizzativi di scuola — oggi sostanzialmente venuta meno — che sta all'origine della loro istituzione.

Mancano per converso uffici centrali dotati di attributi istituzionali che li pongano in grado di curare, in una prospettiva unitaria, essenziali aspetti dell'azione amministrativa come, tra gli altri, quello dell'aggiornamento del personale docente, quello della sperimentazione, e delle tecnologie educative, quello delle attività integrative anche a favore dei soggetti svantaggiati nelle scuole di ordine inferiore, e altresì di far fronte ai problemi generali di pianificazione che interessano le strutture scolastiche ed il personale nel loro insieme.

D'altra parte non può dirsi appropriato, per il suo carattere di rimedio contingente e limitato, il ricorso alla costituzione di fatto di strutture interdirezionali poste alle dirette dipendenze del Ministro con funzioni di coordinamento degli interventi di competenza di più direzioni generali e ispettorati centrali come, tra gli altri, quello per lo studio e l'emanazione delle direttive di applicazione delle norme concernenti lo stato giuridico del personale docente e non docente (21).

Nel corso del 1978 le uniche modifiche di rilievo intervenute nella organizzazione ministeriale sono rappresentate dall'assorbimento nella direzione generale degli affari generali e del personale dei servizi residui della soppressa direzione generale dell'edilizia scolastica e dell'ispettorato dell'assistenza scolastica dopo il trasferimento alle regioni delle relative funzioni disposte dal decreto presidenziale n. 616 del 1977. Sempre in applicazione di tale decreto le funzioni già attribuite alla direzione generale per l'educazione popolare non trasferite alle regioni, sono state ripartite tra la direzione generale dell'istruzione elementare e quella dell'istruzione media di primo grado.

c) *Uffici periferici.* — Non meno problematica, anzi per certi aspetti più grave, si presenta la situazione dei Provveditorati agli studi dotati, com'è noto, di strutture ancora del tutto inadeguate alle esigenze di amministrazione di una massa di dipendenti che, dopo le recenti leggi di decentramento funzionale, è giunta a superare il milione. Occorre tener conto che gli uffici scolastici provinciali, oltre al normale lavoro di liquidazione degli stipendi per il personale precario e per quello soggetto a speciali regimi contabili nonchè di liquidazione delle pensioni, comportante nella quasi totalità dei casi, la soluzione di complessi problemi di valutazione e riscatto dei servizi, sono tenuti a svolgere impegnativi compiti di collegamento con gli organi collegiali delle scuole e con le

---

(21) Ufficio di coordinamento per l'attuazione dei decreti delegati.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

autorità locali per il funzionamento dei servizi dell'istruzione e di quelli assistenziali, oltre a minori, ma non trascurabili, incombenze quali quelle concernenti il trasferimento e le assegnazioni del personale d'istruzione delle scuole materne, la vigilanza delle istituzioni scolastiche non statali, l'inserimento degli svantaggiati nelle scuole. A tali onerose normali attribuzioni si sono aggiunte nel 1978 le operazioni di formazione dei ruoli provinciali del personale docente della scuola media in applicazione dell'articolo 122 del decreto presidenziale n. 417 del 1974, nonché — mentre è ancora in corso il completamento degli inquadramenti previsti dall'articolo 17 della legge n. 477 del 1973 — gli adempimenti per i miglioramenti economici del personale e l'avvio di quelli, assai complessi e di non breve durata, previsti dalla legge n. 463 del 1978. Numerose sono le irregolarità, per lo più di carattere formale, che emergono dall'attività di controllo e, specialmente, dall'esame dei rendiconti. La tardività nella presentazione di questi ultimi e, sovente, l'incompletezza della documentazione di spesa sono quasi sempre giustificati dall'Amministrazione con la penuria di personale, soprattutto di ragioneria. Esse, probabilmente, sono in parte da attribuire anche a carente qualificazione di esperienza professionale dei numerosi insegnanti fuori ruolo o distaccati che vengono impiegati nell'espletamento delle attività contabili-amministrative.

Il quadro appena delineato della situazione degli uffici scolastici provinciali non sembra destinato a conseguire apprezzabili miglioramenti in tempi brevi nella mera prospettiva di un naturale esaurimento delle attuali e più immediate incombenze connesse all'applicazione delle varie disposizioni normative che a cadenza ravvicinata hanno interessato lo stato giuridico e il trattamento economico del personale. Di qui l'esigenza di interventi a vari livelli che tendano, da un lato, ad una maggiore qualificazione dei dipendenti e ad un proficuo coordinamento dell'attività dei vari uffici, soprattutto per quel che concerne i problemi di interpretazione normativa, dall'altro ad un potenziamento dell'automazione dei servizi avviata in taluni settori e per un numero limitato di uffici ma ancora lontana dal conseguimento di apprezzabili risultati (22).

Sotto un diverso profilo va poi considerata la situazione degli uffici scolastici regionali istituiti dalla legge n. 641 del 1967 con compiti di programmazione in materia di edilizia scolastica — ed ormai operanti in misura limitata — i quali, se adeguatamente ristrutturati potrebbero attivare un processo di programmazione con le regioni e gli istituti regionali di ricerca in tema di aggiornamento del personale docente e di attività integrative scolastiche oltre che favorire l'inserimento della scuola nel contesto delle iniziative culturali e formative degli enti locali. Nè sarebbe da trascurare l'ipotesi dell'utilizzazione delle suddette strutture per l'amministrazione di parte del personale scolastico — quello degli istituti di istruzione superiore — al fine di conseguire un alleggerimento dei compiti operativi degli uffici scolastici provinciali.

---

(22) Si veda in proposito la nota esplicativa al progetto di bilancio del Ministero per il 1979.



d) *Servizi ispettivi.* — Permangono attuali le notazioni fatte nella precedente relazione circa le remore che tuttora impediscono di alimentare il ruolo degli ispettori tecnici centrali l'accesso al quale, come già segnalato, è consentito, secondo il meccanismo previsto dall'articolo 38 del decreto presidenziale n. 417 del 1974, soltanto agli ispettori tecnici periferici che abbiano raggiunto nel ruolo di appartenenza (istituito con i provvedimenti delegati del 1974) l'anzianità di almeno tre anni (23).

All'esigenza di garantire e potenziare l'esercizio della funzione ispettiva per la conoscenza delle condizioni dell'istruzione nel processo di rinnovamento in corso e per l'opportuna azione di coordinamento con gli uffici periferici, potrebbe farsi fronte con l'adozione di misure urgenti per la soluzione anche transitoria del problema, oltretutto per evitare che alla carenza del servizio si debba sopperire, come di fatto avviene in gran parte, mediante il conferimento di incarichi a personale direttivo della scuola a norma di disposizioni di data non recente che tali utilizzazioni consentono per fronteggiare situazioni eccezionali.

L'Amministrazione nel corso del 1978 ha rinunciato, in seguito ad osservazioni della Corte, a far ricorso per il servizio ispettivo a personale collocato a riposo.

e) *Istituzioni scolastiche.* — Già si è accennato come la ripartizione in strutture orizzontali per i vari tipi di scuola esistente nel Ministero sia uno dei fattori che incidono negativamente sull'efficienza dell'intero settore dell'istruzione per le connesse difficoltà di una verifica d'insieme e di una pianificazione dei problemi e delle esigenze della scuola. Tanto più si evidenzia l'inadeguatezza di un simile tipo di organizzazione in un momento in cui, in presenza di un graduale decremento del tasso di espansione scolastica, occorrerebbe adottare misure opportune per l'assetto delle strutture moltiplicatesi nel corso dell'ultimo decennio e pervenute ormai al limite del fabbisogno.

In questa prospettiva, uno dei maggiori problemi è quello della proficua utilizzazione del personale insegnante, che risulta eccedente in taluni settori, e di una sua migliore distribuzione nell'ambito scolastico con indirizzo verso comparti ancora in espansione, ovvero mediante specializzazione nell'ambito del servizio socio-psico-pedagogico o qualificazione per i servizi burocratici. Problemi si pongono altresì per il personale non docente nelle scuole, già in certa misura esuberante rispetto alle esigenze, per il quale occorre impedire l'ulteriore eccedenza modificando l'attuale meccanismo di istituzione dei posti agganciato al numero delle classi — soggette a frequenti sdoppiamenti — anziché con il diretto riferimento al numero degli alunni che potrebbe, almeno in parte, limitare il fenomeno.

---

(23) Il ruolo degli ispettori tecnici periferici è attualmente composto dal solo contingente per l'istruzione elementare (245 posti) e di una sola unità per il settore della scuola materna. Non sono ancora in atto procedure di reclutamento. Un bando di concorso che presentava dubbi di legittimità attinenti soprattutto alla ripartizione dei posti tra i diversi settori e alla formazione dei contingenti numerici per ciascuno di essi, è stato restituito all'Amministrazione che non ha ancora provveduto a riproporlo.

f) *Personale*. — Al termine dell'esercizio la situazione numerica del personale risultava aumentata di circa 14.000 unità (24), soprattutto in dipendenza dell'espansione ancora in atto della scuola materna (circa 8.000 docenti in più) e delle scuole medie superiori (25).

Riferito all'ultimo quadriennio l'incremento del personale della pubblica istruzione è stato di circa 220.000 unità pari cioè al 24% mentre nello stesso periodo l'aumento di tutto il personale statale è stato di poco inferiore all'11%.

La categoria maggiormente rappresentativa nell'ambito dell'Amministrazione è, com'è noto quella degli insegnanti dell'ordine elementare e medio con oltre 850.000 unità (circa 200.000 in più rispetto all'anno scolastico 1974-1975); segue per consistenza quella del personale non docente della scuola (179.000 unità circa) che nell'arco di tempo dal 1974 al 1978 risulta più che raddoppiato.

Come già risulta dai dati ora riferiti, negli ultimi anni l'incremento del personale insegnante, specialmente in alcuni settori, non ha tenuto conto del generale rallentamento connesso a fattori demografici del ritmo dell'espansione scolastica. Questa, nelle scuole medie inferiori è ancora in atto, seppure con un tasso sempre più ridotto, e in quelle superiori sembra destinata ad esaurirsi nel giro di quattro o cinque anni; per converso, nelle scuole elementari l'aumento della scolarità aveva già raggiunto il suo culmine nell'anno 1974-1975 con poco meno di 4,9 milioni di iscritti. È da notare che, ad una diminuzione di circa il 6% degli alunni dal predetto anno scolastico ad oggi, ha fatto riscontro un aumento del 30% nel numero degli insegnanti passato nel quadriennio da 230.000 a 308.000 unità. Il rapporto di utilizzazione di tale personale, che nel 1974-1975 era di 1 a 19 alunni, è sceso nell'anno 1977-1978 ad 1 a 14,6. Prendendo a base la recente legge n. 517 del 1977 che fissa a 14 il numero degli alunni per ciascuna classe e considerando anche le attività di integrazione a favore degli svantaggiati e il numero dei fuori ruolo e comandati (circa 20.000 unità), si può rilevare un'esuberanza di almeno un quarto del personale delle elementari rispetto alle effettive esigenze.

---

(24) I dati ufficiali più aggiornati (1° giugno 1978) di cui è possibile disporre circa la consistenza del personale in attività di servizio sono quelli risultanti dalla nota preliminare e dagli allegati alla tabella 7 dello stato di previsione per il 1979. Altre indicazioni, in parte però divergenti, è possibile ricavare dalle apposite pubblicazioni edite annualmente dal Ministero del Tesoro, da studi effettuati dal CENSIS e da altre indagini statistiche. Tenuto conto della varietà delle fonti e della loro parziale discordanza l'esposizione dei dati, in mancanza della rilevazione del Ministero della pubblica istruzione che viene portata a termine non prima di sei mesi dalla chiusura dell'esercizio, è necessariamente approssimata. La consistenza globale del personale nel 1978 sarebbe di circa 1.130.000 unità, pari al 52% dei dipendenti dello Stato. Nella valutazione dell'aumento di 14.000 unità si tiene conto del passaggio allo Stato del personale delle istituzioni scolastiche dell'Ente nazionale sordomuti e degli annessi convitti trasferiti alle dipendenze del Ministero dal 1° settembre 1978 (circa 110 unità) e del passaggio alle dipendenze della Regione Valle d'Aosta di circa 300 unità di personale per effetti della legge n. 196 del 1978.

(25) Sull'espansione del personale nelle scuole medie superiori hanno influito ulteriori sdoppiamenti di corsi e classi a decorrere dall'anno scolastico 1978-1979, l'istituzione di nuove scuole specialmente tecniche e professionali che hanno comportato un aumento di un migliaio circa di non docenti e più di 2.000 posti di docenti.

Per quanto concerne il settore universitario i dati disponibili espongono una consistenza di oltre 6.700 docenti ordinari, 17.400 stabilizzati, 8.700 stabilizzati e 16.100 assistenti (26).

Qualche cenno particolare merita la situazione numerica del personale non docente, come si è detto più che raddoppiato nel corso dell'ultimo quadriennio. Basti pensare che nella sola scuola elementare sono in servizio circa 21.500 tra segretari ed applicati di segreteria con una media di quasi 5 unità per ogni direzione didattica, mentre per gli istituti tecnici e professionali si arriva ad un rapporto di uno per ogni due classi funzionanti e per ogni quattro insegnanti. Nei convitti nazionali e negli educandati femminili tutto il personale ammonta a 2.016 unità su oltre 7.800 ospitati (cioè uno ogni 3,8 allievi).

La situazione ora delineata deriva dall'applicazione dei criteri di determinazione agli organici fissati con una certa larghezza dall'art. 26 del decreto presidenziale n. 420 del 1974. Oltre a ciò il meccanismo previsto dall'art. 12 di detto provvedimento, con il consentire, fra l'altro, il conferimento di supplenze da parte dei capi di istituto per la sostituzione temporanea di personale assente per oltre venti giorni si presta a favorire la crescita costante del numero dei precari creando le premesse di fatto per future assunzioni in ruolo.

Più contenuto è invece rimasto finora il numero del personale non docente delle università (44.500 unità circa). Un'espansione in tale settore è però prevista per i prossimi anni per effetto di recenti provvedimenti che hanno portato la dotazione organica a 73.289 unità rispetto alle 45.196 fissate nel 1972.

Per quanto riguarda poi la situazione degli uffici centrali e periferici è particolarmente significativa la carenza di circa 3.000 posti rispetto alle dotazioni organiche complessive (11.645) (27). Le più rilevanti carenze si riscontrano nelle carriere esecutive (— 27%) e in quelle ausiliarie (— 28%), ma non è trascurabile quella relativa al personale di concetto (— 18%) (28).

In applicazione del decreto presidenziale n. 616 del 1977 l'Amministrazione (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 settembre 1978) ha posto a disposizione delle regioni ad autonomia ordinaria 57 dipendenti di cui 17 della carriera direttiva (compresi due con qualifica dirigenziale).

Nei ruoli della carriera direttiva è da sottolineare la situazione degli ispettori centrali il cui numero è sceso a 90 unità (su 119 previste in organico) ed è destinato a ridursi gradualmente in quanto come accennato in precedenza, per alcuni anni — circa otto secondo attendibili previsioni — non sarà operante il meccanismo di alimentazione del ruolo.

---

(26) Il rapporto docente-studenti, di poco inferiore a 1 a 18, appare sostanzialmente pari alla media europea.

(27) Dei 3.000 posti vacanti, 1.275 non sono, però, utilizzabili da parte dell'Amministrazione perchè messi a disposizione dei ruoli unici a norma dell'art. 3 del decreto presidenziale n. 618 del 1977.

(28) Nel corso del 1978 la Presidenza del Consiglio ha autorizzato la copertura a mezzo di concorsi pubblici di 93 posti nella carriera di concetto, di 95 nella carriera esecutiva e di tutti quelli vacanti nella carriera ausiliaria.

Sono da ribadire infine le considerazioni svolte nella precedente relazione circa la distribuzione del personale nei vari uffici, i cui criteri sono rimasti immutati anche dopo le modifiche funzionali succedutesi negli ultimi anni, in modo particolare, nel comparto periferico. Alle disfunzioni arretrate dall'insufficienza numerica di personale si aggiungono poi, quelle derivanti dalla ridotta mobilità dei dipendenti e dalla scarsa propensione dei medesimi a trasferimenti in sedi periferiche diverse anche in occasione di promozioni.

Anche per tali ragioni l'Amministrazione è indotta a valersi, per lo svolgimento delle mansioni di ufficio (di concetto ed esecutive) soprattutto, di personale docente tratto prevalentemente dalle scuole elementari e collocato in permanenza fuori ruolo (circa 6.000 unità di cui 800 in servizio presso il Ministero).

Presso ogni provveditorato presta normalmente servizio un preside o un professore di educazione fisica con l'incarico di coordinatore per tale materia di insegnamento nell'ambito della provincia.

Risultano anche casi di personale non docente comandato, o anche, talvolta, distaccato di fatto presso i provveditorati. Personale di altre Amministrazioni per un totale di 29 unità presta servizio presso il Ministero. Per converso 84 unità impiegate della pubblica istruzione si trovano in posizione di comando presso altre Amministrazioni, in prevalenza, presso il Ministero dei beni culturali e ambientali.

*g) Occupazione giovanile.* — Due sono stati i progetti predisposti dall'Amministrazione per l'attuazione della legge n. 285 del 1977; uno per l'assunzione di 525 giovani presso le aziende agricole degli istituti tecnici professionali e l'altro di 669 unità presso gli uffici scolastici provinciali del Meridione.

Dopo l'avvenuta approvazione dei progetti da parte del CIPE e la ammissione dei medesimi al finanziamento, i progetti hanno dovuto peraltro essere ridimensionati (rispettivamente a 440 e 577 unità) per ragioni di contenimento della spesa (aumento intervenuto nel corso dell'anno dell'indennità integrativa speciale).

L'assunzione del personale presso i provveditorati agli studi ha avuto luogo integralmente in 36 province dell'Italia meridionale.

Per quanto concerne invece l'altro progetto, l'assunzione è stata limitata a sole 374 unità. Il divario verificatosi tra l'offerta di lavoro e l'adesione degli interessati è stata ascritta a vari fattori ma soprattutto alla scarsa attrattiva del lavoro agricolo soprattutto nelle zone a più elevata urbanizzazione.

*h) Trattamento economico.* — Rilevante (+ 135,8%) è stato l'incremento delle erogazioni per prestazioni straordinarie a favore del personale dipendente del Ministro. Il relativo ammontare è stato pari a 68,4 miliardi di cui 52,8 a favore dei vari dipendenti in servizio presso uffici amministrativi e le segreterie delle scuole. L'importo dei compensi per lavoro straordinario a favore degli insegnanti delle scuole secondarie è stato pari a 14,9 miliardi, con un incremento del 104% rispetto

all'anno precedente; minore invece è stato l'aumento delle erogazioni per i docenti delle scuole materne ed elementari (+ 7,4% assomate a 591,2 milioni (29).

Gli impiegati non dirigenti autorizzati a prestare lavoro straordinario in eccedenza ai limiti fissati dall'articolo 1 del decreto presidenziale n. 422 del 1977 sono stati 419 presso l'Amministrazione centrale, 150 presso i centri elaborazione dati, 150 terminalisti e 557 in servizio presso i Provveditorati. Quanto ai dirigenti, quasi tutti, ad eccezione dei dirigenti generali, hanno prestato nel primo semestre dell'esercizio 180 ore in media di lavoro straordinario elevate di altre 75 nel semestre successivo.

Va aggiunto che per il personale addetto agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, l'erogazione dei compensi ha subito un incremento del 115,4% assommando nel 1978 a 224,3 milioni.

Per quanto concerne l'equo indennizzo, di gran lunga minore (+ 17,8%) è risultato il tasso di incremento della spesa rispetto all'anno precedente (in cui l'aumento era stato del 398%). L'importo delle liquidazioni, è stato pari a 877,7 milioni ed ha riguardato poco più di 200 unità di personale.

### 3. — Beni e servizi strumentali

Come già riferito nel paragrafo 1 l'aumento della spesa ministeriale relativa all'apprestamento delle strutture materiali e alla provvista di servizi necessari per assicurare efficienza ai vari settori della scuola è stato pari allo 0,5%. Un esame più analitico della voce spesa, utile per una migliore valutazione dell'aspetto ora rilevato, pone in evidenza come, dell'onere sostenuto per acquisto di beni e servizi, pari, si ricorda, a 190,3 miliardi, la quota più elevata (159,8 miliardi) si riferisca alle spese di funzionamento delle scuole e delle attrezzature scolastiche che hanno subito una diminuzione del 5,3%; va considerato, peraltro, che nel 1977 l'onere relativo aveva registrato un notevole incremento (94,5%), il che potrebbe far supporre un'effettiva saturazione del fabbisogno almeno nell'esercizio testè conclusosi.

Procedendo all'analisi dell'aggregato, appare invariata rispetto all'esercizio precedente la spesa per la costituzione degli organi collegiali della scuola ed il funzionamento degli organi distrettuali (4 miliardi) (30).

Un certo rilievo presenta il dato concernente la spesa (12,2 miliardi) per i servizi meccanografici ed elettronici che ha registrato un incre-

---

(29) I dati sono elaborati sulla base della classificazione economica della spesa nella quale sono rilevabili talune inesattezze. In proposito si rinvia a quanto riferito nella parte II, sezione I, capitolo II, paragrafo 3 della presente relazione.

(30) Non si dispone di elementi circa l'operatività dei consigli di distretto nel 1978, ma la staticità della spesa rispetto all'esercizio precedente in cui tali consigli non ancora erano stati costituiti, è tale da far supporre, quanto meno, il ridotto funzionamento degli organi stessi.

mento del 110,3%, superiore a quello del 1977 (86%) (31). Elevato comunque è l'importo dei residui complessivi a fine esercizio (4,5 miliardi).

Analogamente è da segnalare un incremento notevole (92,5%) della spesa relativa a corsi di formazione ed aggiornamento del personale amministrativo ed insegnante (oltre 6 miliardi). Tale attività per i docenti delle scuole è istituzionalmente attribuita dal decreto presidenziale n. 419 del 1974 all'Amministrazione (32) che, peraltro, può affidarne l'esercizio ad università ed enti specializzati. Il frequente ricorso nel 1978, a tale facoltà è in buona parte da riferire a carenze di strutture organizzative idonee, assicurate invece sia dagli atenei che dagli altri enti.

Per quanto riguarda l'attività contrattuale in genere va rilevato come questa sovente non si presenti in linea, sotto il profilo formale, con talune norme fondamentali che disciplinano la materia.

Nel corso del 1978 sono state riscontrate inosservanze circa i limiti di competenza previsti dal decreto presidenziale n. 748 del 1972 per la stipula e l'approvazione dei contratti e l'emissione dei titoli di spesa; in ordine alle disposizioni che subordinano l'esonero dalla cauzione ad un miglioramento del prezzo contrattuale; e, inoltre, con riferimento alle procedure generalmente seguite per la scelta del contraente (33).

#### 4. — *Interventi finanziari*

Gli oneri per trasferimenti correnti, il cui ammontare si ricorda, è stato nel 1978 di 361 miliardi, sono stati rappresentati in quasi assoluta prevalenza da contributi ad enti ed istituzioni sociali che operano nel settore dell'istruzione, nonchè da assegnazioni ad università e ad istituti di istruzione universitaria per il funzionamento e l'acquisto delle necessarie attrezzature. Per quanto concerne gli interventi del primo tipo sono da rinnovare le osservazioni svolte in precedenti relazioni con riguardo alle forme ed ai criteri degli interventi, all'opportunità di efficaci controlli sull'impiego delle somme erogate, infine all'esigenza di fissare una precisa delimitazione delle competenze ministeriali rispetto

---

(31) Il programma di automazione di alcuni servizi ministeriali concernenti l'amministrazione del personale ha avuto nel 1978 un ulteriore sviluppo. Di rilievo, l'automazione, per ora attuata presso il Ministero (Centro di Monteporzio) e pochi Provveditorati, delle procedure di riscatto di servizi ai fini pensionistici. Il pieno regime del servizio dovrebbe consentire la definizione di circa 40.000 posizioni all'anno favorendo nel giro di pochi anni l'esaurimento del forte arretrato (oltre 200.000 istanze di riscatto).

(32) Secondo l'art. 7 del decreto presidenziale citato l'aggiornamento si svolge sulla base di programmi attuati nell'ambito del circolo didattico dell'istituto e del distretto e con iniziative promosse anche dagli istituti regionali di ricerca.

(33) È stato, tra l'altro, rilevato, per la stipula di alcuni contratti di acquisto di arredamento scolastico, il ricorso alla procedura dell'appalto concorso in casi nei quali mancava il presupposto di base per tale forma a scelta del contraente e, cioè, la progettazione e la ideazione del manufatto (si trattava di comuni oggetti prodotti in serie dalle ditte partecipanti).

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

a quelle di altre Amministrazioni od enti territoriali che pur dispongono di attribuzioni nel settore delle istituzioni educative e culturali (34).

L'ammontare dei trasferimenti suddetti è assommato a 156,4 miliardi con un modesto incremento (1,7%) rispetto al precedente esercizio. Va ricordato che l'onere complessivamente previsto, oltre che per i contributi a favore dei centri didattici, per il funzionamento del centro europeo della educazione, degli istituti regionali di ricerca e della biblioteca di documentazione pedagogica di Firenze (1 miliardo), è rimasto quasi interamente inutilizzato (impegni per soli 64 milioni), non essendo ancora operanti detti organismi speciali istituiti dal decreto presidenziale n. 419 del 1974 (35).

Con riguardo agli interventi del secondo tipo il cui onere è assommato a 177,5 miliardi — con un discreto incremento (35,9%) rispetto all'esercizio precedente — vanno ricordati oltre a quelli per il finanziamento delle università, che ne rappresentano la maggiore quota (147,4 miliardi), le assegnazioni agli osservatori astronomici e agli istituti scientifici speciali (7,8 miliardi in complesso); questi ultimi organismi sono prevalentemente assoggettati alla disciplina prevista per gli enti dalla legge n. 70 del 1975 e alla vigilanza ministeriale, non sempre rivelatasi puntuale e tempestiva (36).

Cenno a parte merita l'Istituto nazionale di fisica nucleare che beneficia per legge di un particolare contributo dello Stato per finalità di ricerca scientifica. Esso com'è noto è sottoposto alla vigilanza congiunta dei Ministeri della pubblica istruzione, dell'industria e commercio, e del C.N.R., nonchè alla tutela del Ministero del tesoro con riguardo alla stipula delle convenzioni. Nel 1978 l'IFN ha ricevuto contributi per 25 miliardi imputato all'apposito capitolo di spesa in conto capitale della rubrica 14 (istruzione universitaria).

Per studi, indagini, rilevazioni e ricerche sulla pubblica istruzione risultano impegnati (cap. 1122) 1,1 miliardi a favore di università, anche non statali, enti ed associazioni varie. In tale settore, il frazionamento degli incarichi di studio e ricerca, pur reso necessario dalla specializzazione della materia, pone problemi di coordinamento, sia nella fase della valutazione delle esigenze che stanno a base dell'affidamento dei lavori, sia in quella dell'elaborazione dei risultati in un quadro unitario; come detto in precedenza la struttura a comparti orizzontali del Ministero non appare, però, adeguata allo svolgimento di tale funzione di programmazione e di raccordo. Sotto un altro profilo va rilevato che

---

(34) Si ricorda pure quanto accennato nella precedente relazione (parte II, volume II, pag. 289) circa la necessità, ad evitare possibili duplicazioni di intervento, di una riconsiderazione dell'attività svolta dal Ministero del Tesoro per l'erogazione di fondi di province e comuni a sostegno degli oneri generali della istruzione; attività che in modo più conferente dovrebbe essere devoluta al Ministero della pubblica istruzione più idoneo a valutare le effettive esigenze del settore.

(35) L'art. 18 del decreto presidenziale n. 419 del 1974 prevede che gli attuali centri didattici vengano a cessare all'atto dell'insediamento dei consigli direttivi delle istituzioni ricordate nel testo. Il relativo *iter* di costituzione non si è però ancora concluso a distanza di quasi cinque anni dalla previsione legislativa.

(36) Si veda quanto, per esempio, osservato circa il ritardo nella approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi dell'Istituto nazionale di geofisica e dell'Osservatorio geofisico sperimentale di Trieste dalla Sezione controllo enti nelle relazioni al Parlamento sugli esercizi 1975 e 1976.

gli interventi dell'Amministrazione si esplicano sia ricorrendo ad erogazione di contributi, sia mediante atti contrattuali di affidamento di incarico, con una certa preferenza per il sistema contributivo nei confronti degli organismi soggetti alla vigilanza ministeriale (37).

##### 5. — Istruzione sub-universitaria

a) *Scuola materna.* — La spesa per la scuola materna (rubrica 3) è passata nel 1978 da 290,1 a 358 miliardi con un incremento, quindi, del 23,4%. A tale incremento, assai più contenuto di quello del 1977 (70%), ha fatto riscontro una minore espansione delle nuove sezioni nel territorio nazionale (1.836 in più a fronte delle 3.000 circa del 1977), anche in dipendenza delle innovazioni apportate dalla legge n. 463 del 1978, già ricordata, che ha portato l'orario scolastico a otto-dieci ore giornaliere. L'eccedenza di spesa (29,5 miliardi), verificatasi anche nel decorso esercizio, pur in misura inferiore (41 miliardi nel 1977), è da attribuire, oltre che ai comuni fattori che frequentemente danno luogo al fenomeno nello specifico settore (38), alla sopravvenienza della legge n. 463 che, prevedendo l'assegnazione di due insegnanti per ciascuna sezione, ha posto l'Amministrazione nella necessità di far fronte ad un fabbisogno raddoppiato di docenti. A tali nuove esigenze, in parte, è stato posto rimedio inquadrando nei ruoli provinciali degli insegnanti tutti gli assistenti in servizio muniti della prescritta abilitazione in attuazione di quanto disposto dalla legge più volte citata (articolo 8), con la conseguenza che al termine dell'esercizio, anche per effetto di nuovi inquadramenti ed incarichi la consistenza degli insegnanti delle scuole materne è assommata a quasi 49.400 unità (rispetto alle 30.300 circa del precedente esercizio) mentre il numero degli assistenti è sceso da 13.500 a 2.400 circa.

Quanto alla scuola materna non statale l'intervento finanziario, pari a 27 miliardi, è stato superiore dell'8% a quello del precedente esercizio. La distribuzione dei contributi ha avuto luogo secondo i consueti criteri sulla base di 800 mila lire circa per ciascuna delle oltre 37.000 sezioni.

In argomento sono da ribadire le osservazioni svolte nella precedente relazione (39) circa i criteri di assegnazione dei contributi alle scuole materne non statali e la esigenza di un coordinamento della vigente normativa a seguito del recente trasferimento alle regioni delle funzioni relative all'assistenza scolastica.

---

(37) Una posizione di rilievo in tale campo di attività spetta al Centro studi per investimenti sociali (CENSIS), vigilato dal Ministero, al quale sono stati erogati contributi anche su altri capitoli di bilancio (in particolare sui capitoli 2552 (aiuti a favore di iniziative nel campo dell'istruzione professionale e tecnica) e 4102 (assegnazioni agli osservatori e agli istituti scientifici speciali), rispettivamente per 4 milioni circa e 25 milioni.

(38) Si veda quanto riferito nel paragrafo 1 in tema di eccedenza di spesa.

(39) Parte seconda, volume II, pag. 291.



b) *Istruzione elementare.* — Il complessivo onere in tale comparto (rubrica 4) è aumentato da 1.961 a 2.380,5 miliardi (+ 21,3%) soprattutto per l'incidenza degli aumenti retributivi a favore del personale in attività di servizio. La spesa relativa a tale voce economica è passata da 1.889,2 a 2.322,5 miliardi (+ 23%).

Nel settore degli acquisti di beni e servizi, il cui onere, come già rilevato, ha subito, in generale, un assai limitato incremento (+ 0,5%), si osserva una diminuzione della spesa per il funzionamento delle scuole (passata da 25,7 a 24,9 miliardi) e una quasi totale staticità di quella per il servizio psico-pedagogico e didattico (2,45 miliardi nel 1978 a fronte dei 2,40 nel 1977). La riduzione da 20 a 4 miliardi dell'onere per l'acquisto e la fornitura gratuita di libri agli alunni è connessa al trasferimento delle relative funzioni, con relativo accollo di spesa, ai comuni delle regioni ad autonomia ordinaria. Interamente inutilizzata risulta la spesa prevista sul capitolo 1573 (18 milioni) per conferenze e corsi magistrali, mostre, gare e congressi didattici.

In materia di trasferimenti correnti l'incremento registrato sull'importo dei contributi a favore delle scuole elementari parificate (da 22,3 a 25,7) va ricollegato in parte al lieve aumento verificatosi nel 1978 (+ 7%) del numero degli alunni in tale tipo di scuole.

La rilevata sovrabbondanza di personale docente nella scuola elementare statale potrebbe far considerare l'opportunità di utilizzare quest'ultimo nelle scuole parificate il che potrebbe favorire una riduzione delle sovvenzioni a favore delle medesime alleggerendone i costi di gestione.

c) *Educazione popolare.* — Malgrado il trasferimento alle regioni ad autonomia ordinaria, disposto con il decreto presidenziale n. 616 del 1977, di alcune funzioni di promozione educativa e culturale, la spesa ministeriale del settore (rubrica 5), in assoluta prevalenza (99%) costituita da oneri per il personale, è aumentata nel 1978 da 43,5 a 48,2 miliardi. Ciò si spiega soprattutto con il mantenimento nell'ambito del Ministero di tutte le attività che hanno più stretta attinenza con la materia dell'istruzione, con la gestione dei centri mobili e dei centri pedagogici di lettura, nonché la organizzazione dei corsi d'istruzione elementare per adulti, di scuole estive e festive e dei corsi di richiamo ed aggiornamento culturale per l'istruzione secondaria (CRACIS).

La spesa per il personale in attività di servizio, necessaria per assicurare lo svolgimento di tali attività è passata, così da 41,7 a 47,8 miliardi, mentre quella per l'acquisto di beni e servizi e per trasferimenti correnti, si è considerevolmente ridotta da 796 a 132,5 milioni e, rispettivamente da 1 miliardo a 300 milioni.

d) *Istruzione secondaria.* — L'andamento della spesa nei vari settori della scuola secondaria non presenta aspetti particolari, rispecchiando sostanzialmente caratteristiche di variazione rispetto all'anno precedente, analoghe a quelle registrate nell'ambito dell'intera spesa ministeriale.

Nel corso del 1978 sono continuati a pervenire al riscontro della Corte gli atti formali di nomina nei docenti immessi in ruolo in base

alle leggi 25 luglio 1966, n. 603, 2 aprile 1968, n. 468 e 30 luglio 1973, n. 477. Si tratta di atti disposti con effetti giuridici ed economici che risalgono ad oltre quattro anni orsono e, benchè l'Amministrazione ne abbia intensificato di recente il ritmo di emanazione, è da ritenere che la sistemazione dell'arretrato richiederà ancora molto tempo, anche per il sopravvenire di altre disposizioni (la già ricordata legge n. 463 del 1978) che hanno previsto nuove immissioni nei ruoli con conseguente rie nella scuola media.

Anche l'« iter » delle procedure per la copertura delle cattedre (23.000) messe a concorso nel 1973 non appare ancora in via di imminente conclusione. Finora non è pervenuta alla Corte la graduatoria del concorso di maggior mole relativo a 6.494 cattedre di materie letterari nella scuola media.

Quanto alla istituzione di nuove scuole medie è da rilevare ancora un certo ritardo nella formalizzazione dei provvedimenti e nell'inoltro dei medesimi al controllo; permangono pertanto in tale settore, anche se in misura inferiore che in passato, i problemi altre volte evidenziati in ordine alla definizione degli atti consequenziali (nomine, collocamenti fuori ruolo, congedi e alla registrazione dei docenti istitutivi).

Analoghe difficoltà non si presentano invece nel settore della scuola secondaria superiore ove la situazione risulta pressochè aggiornata. Nel 1978 sono stati sottoposti a controllo non pochi provvedimenti di istituzione di nuove scuole — con una prevalenza dei licei scientifici (85) sugli altri tipi di istituti localizzati — per circa il 40% nel Mezzogiorno e nelle Isole.

#### 6. — Istruzione universitaria

La spesa in tale settore (1.007,6 miliardi) ha registrato nel 1978 un incremento (19,9%) sensibilmente inferiore a quello dell'esercizio precedente (40). Esso ha riguardato soprattutto i trasferimenti in conto capitale (+ 57%) passati da 112,8 a 177,2 miliardi (di cui 167 connessi ad impegni formali) e, in misura sensibilmente minore (+ 13,5%) gli oneri per il personale, passati da 465,4 a 528,9 miliardi. Per questi ultimi, come ormai ricorrente, si è verificata un'eccedenza di spesa inferiore tuttavia all'esercizio precedente (19,5 miliardi a fronte dei 40 del 1977). Modesta variazione hanno invece registrato gli oneri per acquisto di beni e servizi (da 1,4 a 1,8 miliardi), mentre addirittura diminuite sono le spese per trasferimento corrente (da 326 a 301,9 miliardi).

L'ulteriore analisi del consuntivo permette di individuare, tra le voci di spesa maggiormente avvantaggiate dall'incremento, quella relativa alla ricerca scientifica (cap. 8551), il cui onere è più che raddoppiato passando da 12 a 25 miliardi, e quella concernente l'edilizia universitaria (cap. 8552) la cui spesa ha raggiunto i 125 miliardi (75 nel 1977 (41)).

(40) Nel 1977 è stato del 35,4%; nel 1976 l'incremento fu pressochè nullo, nel 1975, invece, fu assai rilevante (80% circa).

(41) La spesa complessiva relativa ai due capitoli menzionati (150 miliardi) si è tradotta in impegni formali per 142,7 miliardi.

Gli oneri sostenuti per le retribuzioni al personale docente hanno rappresentato circa il 60% dell'intera spesa per il personale universitario, con un incremento del 14,8%.

Quanto ai pagamenti, assommati in complesso a 812,2 miliardi è da notare la flessione rispetto all'esercizio precedente del tasso di smaltimento dei residui passato dall'80% al 38,5%. Elevato è l'ammontare dei residui a fine esercizio (476,1 miliardi di cui 309,2 relativi alla sola competenza).

Passando a trattare dell'assetto organizzativo del settore, tuttora in attesa della riforma, vanno menzionati i provvedimenti istitutivi di nuove università ed enti di ricerca e di studio a livello universitario (42) che, collocandosi su una linea di interventi generalmente non sorretti da un disegno organico, contribuiscono a mantenere irrisolto il problema della distribuzione degli atenei sul territorio nazionale.

A tale situazione non è estranea la mancata attuazione dell'articolo 10 delle « misure urgenti » del 1973 (decreto-legge n. 580 del 1973) che prevedeva la presentazione al Parlamento — entro un anno dalla entrata in vigore del provvedimento — di uno o più disegni di legge, da predisporre con il concorso del CIPE e il parere delle regioni interessate, in ordine all'istituzione di nuove sedi e facoltà universitarie (43).

Continua, poi, ad essere frequente l'uso della facoltà, accordata solo in via eccezionale dall'articolo 17 del testo unico sull'istruzione universitaria, di far luogo a modifiche degli ordinamenti statutari ad intervalli inferiori al triennio; aspetto che, peraltro, costituisce un riflesso della mancata riforma del settore ed al quale si ricollega quello della marcata differenza tra maggiori e minori università con riguardo al numero degli insegnamenti, sovrabbondante nelle prime e appena sufficiente o al di sotto delle esigenze nelle seconde ove pur si riscontra di recente un aumento delle immatricolazioni e della frequenza.

Sono altresì da rinnovare le notazioni circa i problemi della ricerca scientifica universitaria, tanto più attuali in un momento in cui, come

---

(42) Con decreto presidenziale 6 marzo 1978, n. 102, emanato in base alla delega conferita dall'art. 26 della legge n. 546 del 1977, sono stati istituiti l'università agli studi di Udine, il consorzio per l'impianto, la gestione e lo sviluppo dell'area per la ricerca scientifica e tecnologica di Trieste e la scuola di studi inferiori sempre in Trieste con diverse specializzazioni; con legge 2 marzo 1979, n. 122, si è provveduto ad istituire le università di Viterbo e Cassino e a dettare norme per la realizzazione della seconda università di Roma già istituita con legge 22 novembre 1972, n. 771. Dopo gli ultimi provvedimenti il numero delle università e degli istituti a livello universitario è salito a 54.

(43) Circa la localizzazione delle sedi universitarie va ricordato che, a fronte delle 7 università esistenti in Lombardia, vi sono ancora regioni prive di atenei (Basilicata e Molise), come pure aree di limitata estensione servite da più università (Friuli-Venezia Giulia e Calabria) cui fanno riscontro aree più estese che appaiono meno dotate (Piemonte, Liguria e Trentino-Alto Adige). Nell'ambito delle facoltà (282 in totale), le più diffuse sono quelle ad indirizzo umanistico-letterario (entro le quali, comunque, appare poco diffusa la facoltà di lingue e letterature straniere) e scientifico-didattico, mentre nel settore tecnico-scientifico si notano carenze per le facoltà di veterinaria (10) e di agraria (13). Una certa disarmonia nella localizzazione delle facoltà si registra pure per quelle di medicina e chirurgia e per quelle di farmacia (4 per ciascun tipo in Emilia-Romagna a fronte di una sola in Piemonte e nel Veneto), nonchè per quelle di lettere e filosofia e di matematica, fisica e scienze naturali (4 per ciascun tipo in Toscana, a fronte di una sola nel Lazio).

mostra il rilevato incremento della corrispondente voce di spesa, tale attività si pone come strumento indispensabile per lo sviluppo economico e sociale del Paese. Tali problemi, com'è noto, si ricollegano a carenze organizzative e funzionali che spesso non consentono alle università, cui spetta il ruolo di centri essenziali di riferimento per la ricerca in ogni settore, di competere con i limitati mezzi disponibili con le più ampie possibilità del settore privato (44).

Per quanto concerne il personale, un elemento di novità è rappresentato dall'aggiornamento dei ruoli organici del personale docente al 1° gennaio 1979; dovrebbero così essere risolte le difficoltà e le remore altre volte riscontrate nell'attività amministrativa connesse in particolare ai trasferimenti.

Quanto alla utilizzazione delle circa 5.000 cattedre che costituivano il residuo contingente di posti istituiti con le misure urgenti del 1973, un provvedimento recente ha stabilito la ripartizione tra le università di 2.352 posti di docente universitario destinati in gran parte ad essere coperti mediante concorso. Il numero complessivo delle cattedre utilizzate, rispetto alle 7.500 previste nel 1973, assomma così a 4.947.

In materia di incarichi di insegnamento universitario è ancora da sottolineare la prassi generalizzata in molti atenei di immettere i docenti in servizio sulla base della semplice proposta del Consiglio di facoltà e prima del decreto rettorale di nomina normalmente emanato e sottoposto al controllo quando il rapporto è in avanzata fase di svolgimento addirittura esaurito.

Sempre in materia di incarichi è stata talora rilevata l'inadeguatezza delle motivazioni circa l'esclusione di aspiranti agli incarichi stessi. Per evitare, in tali casi, la sostanziale inosservanza delle procedure in materia, la Corte ha chiesto chiarimenti all'Amministrazione, come pure in altre ipotesi, talvolta verificatesi di trasferimento di professori stabilizzati da un incarico di insegnamento all'altro presso la stessa facoltà o presso facoltà della stessa sede universitaria, ovvero di contemporaneo esercizio di funzioni didattico-scientifiche in sedi diverse anche non vicine e non facilmente raggiungibili.

In occasione dell'esame di atti di conferimento di incarichi e professori universitari la Corte (45) ha ribadito l'indirizzo seguito in pronunce precedenti circa l'illegittimità del raddoppiamento dei corsi di insegnamento già esistente presso una facoltà disposte al fine dell'assegnazione ad una sede diversa; ciò nel rilievo che tale raddoppiamento si tradurrebbe in una sostanziale istituzione di nuovi corsi di insegnamento vietata dall'articolo 10 delle citate « misure urgenti ». I provvedimenti relativi, come già quelli oggetto delle pronunce precedenti, sono stati ammessi a registrazione con riserva.

In tema di trattamento economico vanno ripetute le osservazioni circa le difficoltà emerse anche in sede di controllo di acquisire elementi

---

(44) Alcune università dell'area milanese hanno costituito un consorzio per l'acquisto, la gestione e l'utilizzazione di complesse strutture tecnologiche per poter restare al passo con le più avanzate metodologie di ricerca.

(45) Sezione del controllo n. 873 del 14 giugno 1978.

di prova certa in ordine al requisito (46) per la concessione dell'assegno annuo previsto dall'articolo 12 delle « misure urgenti » a favore dei docenti — sarebbe, in proposito, da considerare l'opportunità di una revisione dell'attuale strumento di prova, costituito dalla semplice dichiarazione degli interessati, attribuendo valore, eventualmente, a documenti attestanti l'imponibile dichiarato ai fini fiscali.

Ancora in tema di trattamento economico la Corte (47) ha confermato l'indirizzo precedentemente già espresso — ma contraddetto da un parere del Consiglio di Stato (commissione speciale - I Sezione, del 27 giugno 1977) — circa la possibilità di attribuire ai professori incaricati, in godimento di trattamento economico onnicomprensivo, l'indennità di ricerca scientifica di cui all'articolo 22 della legge 26 gennaio 1962, n. 16; l'indennità predetta, infatti, non è da considerare venuta meno dopo la istituzione dell'assegno annuo previsto dalle « misure urgenti » e spetta quindi, in ogni caso in cui l'assegno predetto non è dovuto.

Per quanto concerne i conti delle università e degli istituti superiori l'esame della Corte ha dato luogo ad alcune pronunce su questioni di carattere generale.

È stato dichiarato illegittimo, sotto il profilo dell'eccesso di potere, l'uso di una nave — in dotazione ad un istituto universitario navale — per fini diversi da quelli istituzionali (didattici). Alcuni criteri di massima sono stati poi fissati, nella stessa occasione, in materia di riparto dei proventi per prestazioni a pagamento rese a privati da parte della università (48).

Con altre pronunce, in parte confermate di precedenti orientamenti, sono stati fissati i criteri in ordine all'applicabilità ai conti universitari dei precetti propri della contabilità pubblica, e, in particolare, di quelli riguardanti la distinzione tra la gestione di competenza e quella dei residui, i principi afferenti all'imputazione della spesa ai capitoli di bilancio nonché la disciplina degli storni da un capitolo all'altro.

È stata poi ribadita la non conformità a legge di sussidi corrisposti con carattere di generalità a tutto il personale al di fuori dell'accertamento di un effettivo stato di bisogno e del requisito di eccezionalità del beneficio (49).

Analoghi principi sono stati poi fissati per le opere universitarie (50).

---

(46) L'eventuale altro reddito professionale non deve superare i due milioni annui.

(47) Sezione del controllo n. 861 del 6 maggio 1968.

(48) Sezione del controllo n. 887 del 15 maggio 1978, che si allega alla presente relazione. Dell'uso illegittimo della nave e della circostanza che da esse sono derivati proventi di gestione è stata data notizia al Procuratore generale della Corte per le eventuali iniziative di sua competenza.

(49) Sezione del controllo n. 867 del 29 giugno 1978 che si allega.

(50) Sezione del controllo n. 902 del 16 dicembre 1978.

## CAPITOLO XXIV

## MINISTERO DELLA SANITÀ

1. — *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.*

Prima di analizzare l'attività di gestione svolta dal Ministero nel decorso esercizio non può non farsi menzione dell'evento di maggior rilievo, determinatosi alla fine del 1978 con la istituzione del servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833).

L'anticipata fine della legislatura ha comportato lo slittamento di alcuni adempimenti da realizzarsi in attuazione della stessa legge (1), tra i quali il riordinamento del Ministero, cui avrebbe dovuto provvedersi con atto normativo entro il 30 giugno 1979.

Sarebbe quindi ultroneo, allo stato, formulare considerazioni di varia natura sulla legge nel suo complesso o su singole disposizioni: come in altre riforme strutturali, che così profondamente incidono sugli apparati esistenti, sarà solo la concreta attuazione del sistema delineato dal legislatore a consentire la rilevazione di eventuali carenze e disarmonie (2).

Ad integrazione di quanto già riferito nella precedente relazione (3) può solo dirsi che dall'articolo 5, terzo comma, della menzionata legge n. 833 del 1978 viene ribadita la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali da svolgersi da parte del Ministero per tutte le attività decentrate alle stesse Regioni con la previsione aggiuntiva della esigenza di un reciproco scambio di informazioni utili per lo svolgimento delle proprie funzioni (ultimo comma dello stesso articolo).

Un aspetto del tutto distinto, rilevato dall'esercizio del controllo nel corso dell'anno — e del quale vuol farsi solo breve cenno in questa sede (4) — è costituito dalla carenza di personale sanitario in quanto, nonostante la nota esuberanza di laureati in medicina, il Ministero in-

---

(1) Nel febbraio del 1979 risulta già costituito il Consiglio sanitario nazionale previsto dall'articolo 8 della legge e composto di 46 membri. A detto Consiglio il Ministero della sanità ha presentato all'inizio di maggio il piano sanitario triennale 1980-1982.

(2) In altra sede è stato osservato (indagine ISPE sulla spesa sanitaria) come l'attuazione della riforma comporti rischi economici sostanzialmente di tre generi: il primo, rappresentato dal probabile aumento del disordine organizzativo accompagnante ogni fase di passaggio; il secondo relativo alla moltiplicazione dei centri di spesa sanitari dotati di autonomia; il terzo derivante dalla constatazione della attuale inadeguatezza sulle strutture sanitarie, sia centrali che periferiche a gestire un settore sotto alcuni profili così complesso.

(3) Relazione per l'esercizio 1977, vol. II, pag. 298.

(4) Per più dettagliate notizie si rinvia al paragrafo « Organizzazione dei servizi e personale » ed a quello sull'Istituto superiore di sanità per la carriera dei ricercatori.

Si veda anche il cenno fatto nel capitolo relativo al Ministero di grazia e giustizia.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contra crescenti difficoltà nel reperire tale personale da immettere nei propri ruoli in alcuni casi, anche per la sopravvivenza di una normativa non più attuale, seppure non esclusiva dello specifico settore. Le disposizioni cui si fa riferimento (5) restano in larga parte inapplicate da circa venti anni, circostanza questa sulla quale la Corte da tempo richiama l'attenzione del Parlamento.

Pur nella limitata incidenza che hanno ormai i fondi assegnati allo stato di previsione del Ministero sulla intera spesa pubblica del settore (costituendone poco più del 20%) (6) dalla successiva esposizione dei dati globali di gestione e più ancora dalla rassegna analitica delle attività istituzionali potrà dedursi di quanto rilievo sociale siano tuttora i compiti svolti in determinati settori, anche per l'azione dell'Istituto superiore di sanità.

La disponibilità di fondi è stata incrementata nel corso dell'esercizio di 6.037 miliardi, passando dai 903,6 originari all'importo definitivo di 6.940,3 miliardi. Dei maggiori fondi, oltre il 50% deriva, come di consueto, dall'aumento degli stanziamenti disposto sul capitolo 1578 (Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera) per 1.678 miliardi e dalla restituzione del capitolo 1586 (Contributo integrativo a favore dello stesso fondo per l'anno 1977) con una dotazione di 1.598 miliardi.

L'attività gestoria svolta dall'Amministrazione ha comportato impegni effettivi per 6.893 miliardi pari al 97% circa degli stanziamenti definitivi, percentuale quasi immutata rispetto a quella registratasi nell'esercizio precedente (7).

Incrementatisi del 25% circa in raffronto al 1977 sono i residui complessivi, passati da 406,9 a 506,4 miliardi. Anche nel 1978 il 60% di essi (303 miliardi) è costituito da somme iscritte sui menzionati capitoli 1578 e 1586, non ancora ripartite tra le Regioni alla chiusura dell'esercizio.

Quasi dimezzati rispetto all'esercizio precedente sono peraltro i residui di stanziamento, passati dai 123,5 miliardi del 1977 ai 68,5 del 1978. Ne è causa l'applicazione dell'articolo 8 della legge 20 luglio 1977, n. 407,

---

(5) La normativa in questione è quella contenuta nella legge 18 marzo 1958, n. 349, che prevede concorsi riservati agli assistenti universitari nelle varie Amministrazioni statali. Le migliorate prospettive di carriera del personale universitario determinano una generalizzata diserzione di tali concorsi.

(6) Nel 1979 non saranno stanziate nello stato di previsione del Ministero neanche le somme destinate al finanziamento del servizio sanitario. L'articolo 51 della legge n. 833 del 1978 prevede, infatti, che il fondo sanitario nazionale, annualmente determinato con la legge di approvazione del bilancio, verrà ripartito in distinti capitoli della parte corrente e di quella in conto capitale rispettivamente negli stati di previsione della spesa del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e della programmazione economica.

Nel programma triennale presentato dal Governo non vi è alcun riferimento ai maggiori costi prevedibili a seguito della riforma sanitaria. Le scelte sono rinviate alla definizione del Piano sanitario triennale.

In ordine alla sovrapposizione tra legge finanziaria per il 1979 e legge di riforma sanitaria si veda anche la Parte I, capitolo I, Disciplina ed aspetti generali della gestione.

(7) Su 4.894 miliardi di stanziamenti definitivi erano stati assunti impegni effettivi per 4.809,5 miliardi.

per cui si sono tradotti in economia tutti i residui di stanziamento non ancora utilizzati relativi a capitoli consolidati di parte corrente (8).

Quanto alla struttura del bilancio di previsione è da sottolineare che, a causa della mancata unificazione in una nuova unità amministrativa (Direzione generale dei servizi sanitari e sociali) delle due Direzioni generali degli ospedali e della medicina sociale, nello stato di previsione ministeriale continuano a sussistere due separate rubriche (9).

Vari capitoli risultano poi soppressi in relazione alle accresciute competenze regionali (10), tra cui rileva il capitolo 1576 relativo al Fondo nazionale ospedaliero previsto dall'articolo 33 della legge 12 febbraio 1968, n. 132 (11).

Presenta poi qualche interesse far menzione dell'istituzione di nuovi capitoli, intervenuta nel corso dell'esercizio o in applicazione di nuove leggi (12) o per la reiscrizione di residui perenti a norma dell'articolo 4 della legge 27 luglio 1977, n. 407 (13).

La possibilità di ripartizione analitica in articoli — secondo le finalità — dei capitoli di spesa, prevista ora dall'articolo 6 della legge 5 aprile 1978, n. 468, dovrebbe trovare applicazione per il capitolo 1112 concernente il funzionamento del Centro studi in cui la commistione di oneri per compensi a dipendenti dell'Amministrazione e ad estranei con quelli relativi ad acquisto di beni e servizi falsa, tra l'altro, la prospettiva dei risultati di gestione sotto il profilo dell'analisi economica (14).

## 2. — Gestioni fuori bilancio

Presso l'Istituto superiore di sanità opera una gestione fuori bilancio relativa ai contributi versati da organizzazioni estere ed internazio-

---

(8) Si tratta dei capitoli 1577, 2532, 2536, 4039, 4081, 4082 e 4538.

Di gran parte di essi, si fa specifica menzione nella rassegna dell'attività istituzionale.

(9) La anomalia persiste nello stato di previsione relativo all'esercizio 1979. Per un rilievo analogo si veda anche il capitolo « Ministero agricoltura e foreste ».

(10) Oltre a quello indicato nel testo, si tratta dei capitoli 1225, 2034, 2531, 2575 e 2594.

(11) Ai sensi dell'articolo 11 del decreto presidenziale n. 4 del 1972 lo stanziamento avrebbe dovuto essere conservato fino all'entrata in vigore della riforma sanitaria per essere poi ripartito fra le Regioni con gli stessi criteri del Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera iscritto al cap. 1578.

Al 31 dicembre 1977 sul cap. 1576 erano accantonate somme per 7,7 miliardi.

(12) È il caso, tra l'altro, del cap. 1535 relativo alle spese per l'attuazione di corsi facoltativi di deontologia professionale e di legislazione sanitaria e sociale, nazionale e regionale in conformità dell'articolo 7 della legge 22 maggio 1978, n. 217, nonché del cap. 1586 — relativo al contributo integrativo a favore del Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera per l'anno 1977 in applicazione della legge 4 agosto 1978, n. 461 — e 2600 per la prosecuzione del programma di costruzione di asili nido in conformità alla legge 29 novembre 1977, n. 891.

(13) Si tratta dei capitoli 1571, 1573, 2071, 2072, 3573 e 3575 nonché del cap. 8031 compreso tra le spese in conto capitale. Quest'ultimo capitolo prevede contributi agli enti locali per l'acquisto, la costruzione, l'adeguamento e l'ampliamento di fabbricati, impianti ed attrezzature necessari per l'attuazione di visite sanitarie zootecniche nelle zone di confine nonché per l'istituzione di stazioni zoosanitarie.

(14) Il cap. 1112 è compreso nella categoria IV — Acquisto beni e servizi —. Una informazione dettagliata delle spese concretamente gravanti sul predetto capitolo è stata richiesta anche in sede parlamentare.



nali nonchè da enti pubblici nazionali per lo svolgimento di particolari ricerche nell'ambito della sanità pubblica (art. 2 legge 7 agosto 1973, n. 519) (15).

I fondi sono utilizzati per il pagamento delle spese relative al personale impegnato nella ricerca (generalmente assunto a contratto di diritto privato per il tempo strettamente necessario per la effettuazione della ricerca stessa) nonchè per l'acquisto di materiale ed attrezzature scientifiche, con esclusione di compensi al personale dipendente dall'Istituto.

Il rendiconto, per il 1977, tuttora in corso di esame, evidenzia entrate per 33,9 milioni (superiori del 30% circa a quelle dell'esercizio precedente) cui hanno fatto riscontro spese di poco inferiori (33 milioni circa), quasi integralmente destinate al pagamento di compensi per il personale estraneo all'Istituto, impiegato nelle ricerche.

Quindici sono state le ricerche finanziate, in numero triplo rispetto al precedente esercizio.

### 3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

a) *Organizzazione dei servizi.* — La mancata emanazione del decreto di riordinamento interno dei servizi incaricati dell'espletamento delle funzioni non trasferite alle Regioni (art. 8, ultimo comma del decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 24 luglio 1977) non ha consentito di individuare gli effetti prodottisi nell'ambito organizzativo dalla soppressione di alcune unità amministrative o dalla fusione di altre, disposte dal primo comma dello stesso articolo 8 (16).

Certo è che alla Corte sono continuati a pervenire provvedimenti separati delle due Direzioni generali di cui è stata disposta la fusione e che, come già accennato, non solo nello stato di previsione del 1978, ma, allo stato, anche in quello del 1979, permangono due distinte rubriche.

Quanto all'organizzazione periferica del Ministero è da porsi in rilievo la riattribuzione allo Stato delle competenze facenti capo agli uffici sanitari e veterinari di porto, aeroporto e confine, disposto dall'articolo 6 della citata legge n. 833 del 1978 (17). Tali competenze erano state originariamente delegate alle Regioni dall'articolo 31 - lettera a) - del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Permane, poi, in Sicilia, l'anomala situazione determinatasi nell'ambito degli uffici dei medici e veterinari provinciali, di cui — a dif-

---

(15) Con decreto ministeriale 30 maggio 1978 (G. U. n. 167 del 16 giugno 1978) è stato emanato il regolamento interno per la disciplina dell'attività di ricerca svolta dall'Istituto in collaborazione con enti ed organizzazioni nazionali ed estere.

(16) Il rilevato inadempimento è stato motivato dalla attesa emanazione — fissata al 30 giugno 1979 — della legge di riordinamento del Ministero.

(17) Il successivo articolo 7 ha previsto l'emanazione di un provvedimento delegato per la ristrutturazione, il potenziamento e la ridistribuzione nel territorio nazionale degli Uffici in questione nonchè la rideterminazione delle tabelle organiche di tutte le carriere del Ministero prevedendo, per la copertura dei posti vacanti, concorsi a base nazionale.

ferenza di tutte le altre Regioni — non si è ancora disposta la soppressione nonostante le relative funzioni siano quasi integralmente trasferite o delegate alla stessa Regione (18).

Come già accennato in sede di considerazioni generali, non hanno trovato conferma, nel decorso esercizio, le indicazioni positive — emerse nel 1977 — sulla provvista di personale sanitario (19), avendo rinunciato o essendo decaduto dalla nomina il 30% circa dei quaranta medici vincitori del più recente concorso espletato nell'anno precedente, cui si è aggiunta la diserzione, peraltro ricorrente, dell'esame-colloquio riservato agli assistenti universitari nel ruolo dei medici.

D'altra parte, è ancora generalizzata la carenza di personale tecnico nella carriera direttiva delle Amministrazioni pubbliche, situazione questa cui sono dedicati ulteriori cenni nella parte II della presente relazione.

Sui concorsi svolti nell'ambito dell'Istituto superiore di sanità si riferisce nell'apposito paragrafo.

Ancora in diminuzione rispetto all'esercizio precedente sono risultati i compensi per le numerose Commissioni operanti presso il Ministero, essendo passati dagli 85 milioni del 1977 ai 68 del decorso esercizio.

Ad essi debbono però aggiungersi gli oneri per gli undici collegi che hanno operato nell'ambito del Centro studi, di circa il 40% superiori a quelli determinatisi nel 1977 (65 e 46 milioni rispettivamente).

Quali che ne siano le cause, va poi segnalata la mancata erogazione nell'esercizio di fondi stanziati sul capitolo 1533 (20) sul quale gravano le spese per il funzionamento delle Commissioni provinciali per la trasfusione del sangue.

Per il funzionamento del Centro studi inserito nella struttura organizzativa dell'Amministrazione dalla legge 20 giugno 1969, n. 383, è iscritto al capitolo 1112 lo stanziamento di 930 milioni, impegnato per il 30%. I pagamenti avvengono prevalentemente in conto resti, essendo condizionati all'avvenuto espletamento dei vari incarichi; sulla disponibilità complessiva di oltre 2 miliardi si sono tradotti in economia 890 milioni. È da dire peraltro che il potenziamento dell'attività del Centro — previsto dall'articolo 9 della legge 4 agosto 1978, n. 461, in base alla quale è consentito non solo il comando di funzionari dirigenti degli enti e gestioni mutualistiche ma anche il ricorso ad esperti particolarmente competenti in materia economica e sanitaria — è stato subordinato di fatto alla preventiva programmazione dell'attività dello

---

(18) La circostanza è stata già segnalata nella precedente Relazione, vol. II, pag. 300. Ad eliminare il cennato inconveniente dovrebbe comunque procedersi in sede di emanazione della legge di ristrutturazione del Ministero.

(19) In un recente bando di concorso a 25 posti di medico in prova (G.U. n. 130 del 14 maggio 1979) l'Amministrazione ha individuato gli uffici di sanità presso i quali i vincitori saranno assegnati per un periodo di servizio complessivo di almeno tre anni. Dalle destinazioni di impiego è prevista l'esclusione della zona di Roma.

(20) Nello scorso esercizio, lo stanziamento era stato ripartito fra le Regioni alla fine dell'anno.

L'Amministrazione non ha ritenuto di replicare nel 1978 alle osservazioni formulate in questa sede per cui non si hanno nuovi elementi di giudizio in relazione alla situazione già rappresentata nella precedente relazione.

stesso Centro, predisposto dal Comitato tecnico per il quadriennio 1979-1982 in funzione anche del piano economico triennale (21).

In questo ambito sono state stipulate sette convenzioni con altrettante università ed enti di ricerca (22) con compensi aggirantisi tra un massimo di trentotto ed un minimo di nove milioni.

Sempre ai fini della programmazione sanitaria sono stati costituiti rapporti di collaborazione triennale con 13 esperti di materia economica e sanitaria (23), mentre non si è fatto sinora ricorso al comando di dirigenti degli enti e gestioni mutualistiche, ipotizzato dal menzionato articolo 9 della legge n. 461 del 1978. Va infine aggiunto che al predetto comitato tecnico spetta verificare le risultanze delle indagini degli studi e delle ricerche già commissionate e portate a compimento.

La ingente entità di somme erogate con finalità di studi e ricerche induce a considerare come ogni attenzione debba essere posta sia al fine della migliore qualificazione degli organismi e degli esperti chiamati a svolgerli che all'altro, di non minor rilievo, di evitare possibili duplicazioni di iniziative con gli organi regionali competenti in materia sanitaria (24).

b) *Personale.* — In tema di trattamento economico del personale, assai ingente è l'entità dei fondi stanziati sullo stato di previsione del Ministero per la corresponsione di indennità di missione. Se ai capitoli con tale specifico oggetto si aggiungono quegli altri (25), destinati genericamente al funzionamento di commissioni e comitati, ma sui quali gravano anche spese di missione in favore di estranei all'Amministrazione, il comparto allargato di tali oneri ammonta a circa un miliardo.

L'utilizzazione di siffatta disponibilità è sempre molto elevata, essendosi aggirata in media nell'ultimo triennio sul 90%.

---

(21) Il Comitato tecnico si è proposto di dare la priorità, nell'affidamento di studi e ricerche, ad istituti universitari con riferimento ai settori pluridisciplinari delle biomedicina, della economia, demostatistica e sociologia, nonché del diritto e della scienza dell'organizzazione.

(22) Gli incarichi sono stati affidati alla Fondazione italiana per la ricerca medica, alle Università Bocconi e Sacro Cuore di Milano, alle Università di Firenze e di Palermo, al Censis, ed alla Demoscopea di Milano.

(23) Sei esperti, esterni all'Amministrazione, riceveranno un compenso annuo lordo di dieci milioni, mentre per i sette dipendenti pubblici (prevalentemente professori universitari) è prevista una remunerazione oscillante tra i 3,2 ed i 7,9 milioni annui. Per la determinazione delle competenze spettanti agli estranei all'Amministrazione si è seguito il criterio fissato dall'articolo 9 di non superare cioè il compenso massimo stabilito per gli esperti chiamati a collaborare con il Ministro del bilancio e della programmazione economica.

La legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale ha mutato tale principio, stabilendo all'articolo 53 che la remunerazione di tali esperti venga fissata con decreto del Ministro della sanità, di concerto con quello per il Tesoro.

(24) Tale, d'altra parte, è la finalità del già menzionato articolo 5 della legge n. 833 del 23 dicembre 1978, che all'ultimo comma espressamente prevede che il Ministero della sanità e le amministrazioni regionali sono tenuti a fornire reciprocamente ed a richiesta ogni notizia utile allo svolgimento delle proprie funzioni.

(25) Si tratta del cap. 1093 (Spese per il funzionamento di consigli, eccetera), 1094 (Spese per il funzionamento del Consiglio superiore di sanità), 1112 (Spese per il Centro studi), 1534 (Spese per commissioni di esami di idoneità per primari e medici ospedalieri). Spese di missioni compiute dal personale della disciolta Opera nazionale per la maternità ed infanzia, in servizio presso il Ministero, gravano poi sul cap. 1298.

Pur in aumento rispetto all'ultimo biennio è la spesa per missioni all'interno ed all'estero del personale dipendente dall'Istituto superiore di sanità (26). Dai 110 milioni del 1976 ed i 117 del 1977 si è passati ai 140 liquidati nel decorso esercizio in prevalenza per la partecipazione a convegni di studi e congressi nonché per la presenza in località diversa dalla sede di servizio in occasione di particolari ricerche scientifiche.

È riaffiorata la tendenza, pur se più contenuta rispetto al passato, di ratificare *ex post*, talvolta a notevole distanza di tempo, missioni compiute dal personale, venendo così a mancare il preventivo atto autorizzativo che costituisce il necessario presupposto per la legittima effettuazione della missione.

In materia di equo indennizzo al personale, si è determinato una inversione di tendenza nei relativi oneri — progressivamente incrementatisi nell'ultimo triennio — in quanto si è passato dai 161 milioni del 1977 ai 65 milioni del decorso esercizio.

Quanto ai compensi per lavoro straordinario, va rilevato un notevole incremento rispetto agli oneri sostenuti nel 1977 sia per il personale del Ministero (gli impegni assunti sono raddoppiati se raffrontati all'esercizio precedente) sia per i dipendenti dell'Istituto superiore di Sanità, per i quali a fronte di uno stanziamento di 326,7 milioni sono stati impegnati quasi integralmente i fondi iscritti al capitolo 4503 relativo al personale di ruolo e non di ruolo (anche in questo caso gli oneri sono più che raddoppiati rispetto al 1977). Per il secondo anno consecutivo va peraltro registrato il tradursi in economia di circa il 50% dell'analogo stanziamento relativo al personale operaio (poco più di 3 milioni su 7).

Per il personale in servizio presso gli uffici aventi funzione di diretta collaborazione con il Ministro sono state impegnate somme pari al 95% dello stanziamento del capitolo, la metà delle quali (poco più di 74 milioni) erogate nel corso dell'anno, sicchè i relativi oneri risultano del 50% circa superiori a quelli determinatisi nel precedente esercizio.

Particolarmente modesta è tuttora la utilizzazione dei fondi stanziati sul capitolo 1103 relativo ai corsi di formazione e perfezionamento del personale, organizzati dall'Amministrazione o da altri enti pubblici (27).

Se è vero infatti che i 21 milioni disponibili sono stati utilizzati quasi integralmente, oltre la metà di essi concerne residui perenti reiscritti a seguito di domande dei creditori interessati, mentre del tutto sporadica è stata la partecipazione di singoli impiegati a corsi di specializzazione organizzati da vari enti in Italia ed all'estero.

---

(26) Per ulteriori notizie sui compensi accessori del personale dell'Istituto si rinvia all'apposito paragrafo.

(27) Nel precedente esercizio i 20 milioni di stanziamento si erano tradotti in economia per il 99 per cento.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## 4. — Beni e servizi strumentali

Si fa cenno in questa sede degli interventi di carattere strumentale svolti dall'Amministrazione, non specificamente inquadrabili nella rassegna dell'attività istituzionale, descritta in seguito analiticamente per le varie rubriche.

L'attività contrattuale non ha presentato — anche nell'esercizio decorso — caratteristiche di particolare rilievo. È prevalente, come di consueto, il ricorso alla trattativa privata giustificato dalla particolare natura dei beni acquistati (profilattici, vaccini, ecc.) o coperti da privativa industriale.

Quasi immutati, rispetto al biennio precedente, sono poi state le spese per canoni di locazione di immobili, ammontanti a 425 milioni (28). Nello stesso settore si sono verificati alcuni dei casi di riconoscimento di debito per uso di locali anteriormente al rinnovo dei relativi contratti di locazione (29).

Allo stesso livello dell'esercizio precedente sono risultati gli oneri (2,5 miliardi circa) per la fornitura di acqua alle isole minori, attività quest'ultima che verrà a cessare per effetto della legge 21 dicembre 1978, n. 861, con cui è stata trasferita alle Regioni la gestione del rifornimento idrico delle isole minori.

Anche nel 1978 non sono stati conferiti incarichi speciali ai sensi dell'articolo 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 sicchè i fondi — pur di modesta entità (30) — stanziati sul capitolo 1091 si sono tradotti in economia, come si verifica da alcuni anni.

Il dato è privo di sostanziale significatività sol che si consideri come sul capitolo 1112 relativo al funzionamento del Centro studi (31) — di cui si è riferito più avanti — figura iscritto tra competenza e resti al 31 dicembre 1978 oltre un miliardo.

Quanto alle attività di divulgazione curate dall'Amministrazione va rilevato che sul capitolo 1111, oltre ai fondi necessari per la pubblicazione degli Annuali della Sanità pubblica, spesa di carattere ricorrente, sono stati imputati gli oneri relativi alla pubblicazione ed alla spedizione del bollettino dei farmaci per circa 185 milioni, nonchè per altre pubblicazioni specializzate a carattere divulgativo.

---

(28) Gli immobili locati sono 41, dei quali 5 destinati ad uffici centrali, 36 ad uffici periferici.

(29) Gli altri pochi casi di riconoscimento di debito hanno avuto ad oggetto, tra l'altro, prestazioni dell'ENPI — rese anteriormente al rinnovo del relativo contratto di assistenza — o somme da corrispondere alle amministrazioni provinciali della Sicilia per l'uso delle automobili di servizio — da parte dei medici provinciali — prima della stipula delle relative convenzioni.

(30) Lo stanziamento del capitolo, originariamente di 4,5 milioni, era stato ridotto a 1,3 milioni nel corso dell'esercizio.

(31) Come è noto, le modalità di espletamento degli incarichi affidati dal Centro studi in base alla legge istitutiva n. 383 del 1969 e successive modificazioni non comportano l'osservanza delle condizioni prescritte dal richiamato articolo 152 (notoria qualificazione dell'esperto, non rinnovabilità dell'incarico oltre un certo periodo, eccetera).

5. — *Attività istituzionale*

a) *Servizi generali.* — Gli stanziamenti iscritti nella rubrica non comportano notazioni di particolare rilievo, in aggiunta a quelle già esposte nei precedenti paragrafi.

Di qualche interesse è la concreta utilizzazione delle somme iscritte sul capitolo 1104 relativo alla spesa per la propaganda sanitaria e l'educazione igienica nonché alla partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni.

Se è vero, infatti, che la gran parte dei fondi è stata utilizzata per la propaganda sanitaria effettuata su quotidiani e periodici a grande diffusione, la materia è di tale rilievo ai fini della formazione di una moderna coscienza sanitaria di base, tra i principali obiettivi della riforma sanitaria, da richiedere un'attività programmata e coordinata, cui potrebbe contribuire lo stesso Centro studi del Ministero.

b) *Ospedali.* — Nonostante la materia dell'assistenza ospedaliera sia stata integralmente trasferita dallo Stato alle Regioni, anche nel 1978 la rubrica 2 (Ospedali) presenta gli stanziamenti più cospicui dell'intero stato di previsione (32). La circostanza ha valore scarsamente significativo, trattandosi, in larga parte, di spese di mero trasferimento quali quelle iscritte ai capitoli 1578 e 1589 (rispettivamente per 4.957 e 1.598 miliardi) relative al fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera ed all'integrazione dello stesso fondo per l'anno 1977.

Lo stanziamento di entrambi i capitoli è stato tempestivamente ripartito fra le Regioni, come risulta dai prospetti in nota (33). Al primo

(32) Tali caratteristiche sono destinate a venir meno nel 1979 con l'entrata in vigore della riforma sanitaria e l'istituzione del servizio sanitario nazionale per il diverso sistema di finanziamento descritto in sede di considerazioni generali. L'articolo 39 della legge finanziaria ha disposto un maggiore apporto dello Stato al fondo per il 1979, subordinandolo all'osservanza di determinate condizioni da parte degli organi competenti degli enti gestori di forme di assistenza obbligatoria di malattia.

(33) La ripartizione è avvenuta nelle misure indicate dal seguente prospetto:

*Capitolo 1578*

Piemonte	L. 349.900.000.000	Lazio	L. 366.215.000.000
Valle d'Aosta	» 9.365.000.000	Umbria	» 71.850.000.000
Liguria	» 173.930.000.000	Campania	» 385.799.000.000
Lombardia	» 720.288.000.000	Abruzzo	» 102.041.000.000
Trento	» 40.631.000.000	Molise	» 24.974.000.000
Bolzano	» 35.462.000.000	Puglia	» 315.980.000.000
Veneto	» 433.631.000.000	Basilicata	» 48.192.000.000
Friuli-Venezia Giulia	» 121.456.000.000	Calabria	» 381.844.000.000
Emilia-Romagna	» 327.682.000.000	Sicilia	» 380.465.000.000
Marche	» 130.089.000.000	Sardegna	» 131.648.000.000
Toscana	» 336.808.000.000		

*Capitolo 1586*

Piemonte	L. 108.490.000.000	Umbria	L. 20.001.000.000
Valle d'Aosta	» 2.702.000.000	Lazio	» 118.050.000.000
Liguria	» 47.990.000.000	Campania	» 118.937.000.000
Lombardia	» 220.513.000.000	Abruzzo	» 29.027.000.000
Trento	» 11.364.000.000	Molise	» 7.398.000.000
Bolzano	» 9.936.000.000	Puglia	» 89.851.000.000
Veneto	» 114.546.000.000	Basilicata	» 14.049.000.000
Friuli-Venezia Giulia	» 33.014.000.000	Calabria	» 46.855.000.000
Emilia-Romagna	» 103.173.000.000	Sicilia	» 110.860.000.000
Marche	» 35.788.000.000	Sardegna	» 37.289.000.000
Toscana	» 92.417.000.000		

posto, per la entità delle somme complessivamente attribuite figura la Lombardia con 940,8 milioni, all'ultimo la Valle d'Aosta con 11,1 milioni.

Risultano ugualmente ripartiti fra tutte le Regioni, seppure prevalentemente in conto resti, i contributi previsti sul capitolo 1575 per la raccolta del sangue umano, in relazione alle occorrenze prospettate dalle stesse Regioni (34).

Quanto all'assistenza psichiatrica, è da rilevare il tradursi in economia di oltre 23 miliardi, dato che nessun impegno risulta assunto sul capitolo 1577 concernente il concorso dello Stato negli accresciuti oneri derivanti alle provincie ed agli enti da cui dipendono ospedali psichiatrici dalle maggiori retribuzioni del personale sanitario.

La complessità delle procedure prescritte per la contribuzione motiva, presumibilmente l'inutilizzazione dei fondi (35).

Come nell'esercizio precedente risultano ugualmente inutilizzate nel corso del 1978 le somme (14 milioni complessivamente) stanziati sui capitoli 1582 e 1583 da versare alla Regione Sardegna per le funzioni ad essa delegate nel settore dell'istruzione professionale del personale paramedico.

c) *Igiene pubblica.* — Lo stanziamento complessivo della rubrica ha subito una flessione, sia pur di modesta consistenza, passando dagli 11,4 miliardi del 1977 ai 10,3 del 1978 per variazioni in diminuzione intervenute anche nel corso dell'esercizio (36).

La tendenza alla riduzione degli stanziamenti si accentuerà maggiormente nel 1979 a seguito della limitazione degli acquisti di vaccino e di medicinali, da parte del Ministero, a quelli di uso non ricorrente (articolo 31 u.c. del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616) nonché a causa del trasferimento alle Regioni delle competenze statuali in materia di approvvigionamento idrico delle isole minori (articolo 1 della menzionata legge n. 861 del 1978) (37).

Quanto all'utilizzo degli stanziamenti, va posto in rilievo che sul capitolo 2031 sono stati assunti impegni sulla competenza per 4,7 miliardi (il 50% in più del 1977), mentre si sono tradotti in economia 808 milioni (nel precedente esercizio 2,6 miliardi).

---

(34) Si è detto in precedenza della mancata erogazione dei fondi stanziati nel capitolo 1533 per il funzionamento delle Commissioni provinciali per la trasfusione del sangue.

(35) Preliminare all'erogazione dei contributi è la determinazione degli organici con decreto del Ministro della sanità di concerto con il Ministro dell'interno, l'espletamento dei concorsi e l'assunzione dei vincitori, la trasmissione delle contabilità e della relativa documentazione ai medici provinciali, l'accreditamento a questi ultimi delle somme necessarie per effettuare i pagamenti dopo l'avvenuta revisione della contabilità.

Va poi ricordato che gli uffici dei medici provinciali sono stati trasferiti alle Regioni con i provvedimenti delegati del 1972.

(36) Tale è il caso del capitolo 2031 « Acquisto, conservazione e distribuzione di materiale profilattico ed altri interventi di prevenzione contro le malattie infettive disposti dal Ministero », il cui stanziamento di 6 miliardi è stato ridotto di 340 milioni con il terzo provvedimento di variazione al bilancio per il 1978.

(37) Alle cennate riduzioni di stanziamenti potrà far riscontro un incremento, di modesta consistenza, per effetto del menzionato recupero, da parte dello Stato, delle competenze in materia di profilassi internazionale e del potenziamento degli uffici sanitari di porti, aeroporti e confine (art. 7, quinto comma, della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale).

Tra gli altri interventi, degni di menzione quelli contemplati dal capitolo 2037 (Spese per studi e ricerche per l'epidemiologia e la profilassi delle malattie infettive e parassitarie) sul quale sono stati assunti impegni in conto competenza pari all'80% circa dello stanziamento.

d) *Malattie sociali*. — Si è già accennato alla circostanza che la rubrica avrebbe dovuto essere conglobata in quella relativa agli « Ospedali » per la disposta fusione, a decorrere dal 1° gennaio 1978, dalle due Direzioni generali degli ospedali e dei servizi di medicina sociale.

La sua conservazione come rubrica autonoma si è accompagnata altresì ad un considerevole incremento degli stanziamenti finali complessivi, superiori di oltre il 50% a quelli dell'esercizio precedente (270 e 178 miliardi rispettivamente) (38).

Tra le materie tuttora di maggior rilievo (ne è imminente il trasferimento alle Regioni) vi è quella attinente alla assistenza sanitaria e protesica degli invalidi civili in cui al dato costante dell'elevato tasso di utilizzo delle disponibilità iscritte sul capitolo 2032 (circa il 90%) non può aggiungersi una valutazione della efficienza e proficuità dell'azione svolta nel settore, in ragione anche delle modalità di svolgimento dell'attività di assistenza (39).

Completamente normalizzata è poi la situazione del capitolo 2533 che contempla spese propedeutiche all'assistenza stessa quali quelle per esami e ricerche cliniche diagnostiche, nonchè per il funzionamento delle Commissioni sanitarie istituite per le provvidenze a favore della predetta categoria.

A differenza di quanto verificatosi nel triennio precedente (nel 1977, in particolare, si era tradotto in economia l'intero stanziamento di 765 milioni) (40), si è avuta infatti una quasi integrale utilizzazione (652 su 655 milioni) dei relativi fondi. Le somme sono state ripartite fra otto Regioni che ne avevano fatto richiesta durante l'esercizio, in relazione all'entità delle esigenze prospettate (41).

Sempre in tema di assistenza agli invalidi civili va aggiunto che la Sezione del controllo (42) ha negato il visto ad un provvedimento con il quale era stata disposta l'assegnazione di venti borse di studio a favore di laureati in medicina e chirurgia allievi della scuola di specia-

---

(38) In aggiunta alla lievitazione dello stanziamento dei capitoli che prevedono l'assistenza degli invalidi civili (pari nel loro complesso a 33,5 miliardi) ulteriori fondi per 106 miliardi sono affluiti sul cap. 2600, di nuova istituzione, a seguito del rifinanziamento della legge sulla costruzione degli asili nido.

Un ridimensionamento degli stanziamenti si verificherà comunque nel corso del 1979, per il trasferimento alle Regioni, delle funzioni amministrative in materia di assistenza sanitaria, protesica e specifica a favore degli invalidi civili a partire dal 1° luglio dello stesso anno (art. 81 della legge n. 833 del 1978).

(39) Si vedano le diffuse considerazioni esposte nella Relazione per l'esercizio 1976 (pagg. 409 e 410, nota 695).

(40) Le cause del fenomeno sono state analiticamente descritte nella precedente relazione, vol. II, pag. 301.

(41) L'assegnazione di maggiore entità è stata disposta in favore della Puglia per 145 milioni, seguita da Lazio e Lombardia rispettivamente per 130 e 100 milioni. L'erogazione di minore consistenza (2 milioni) si è avuta per la Valle d'Aosta.

(42) Sezione del controllo n. 888 del 20 luglio 1978.



lizzazione in neuropsichiatria infantile presso l'Università di Roma, imputandone il relativo onere sul capitolo 2581 (43).

Si è infatti ritenuto che le borse di studio in questione potessero essere assegnate esclusivamente agli allievi delle scuole per la formazione di personale ausiliario o paramedico.

Quanto agli stanziamenti del capitolo 2577 per l'istituzione ed il funzionamento di centri per le malattie sociali presso cliniche ed istituti universitari va posto in rilievo che anche nel 1978 sono state stipulate per tale finalità undici convenzioni con altrettante Università ed enti ospedalieri per 148 milioni complessivi (44). Si è notata la tendenza dei beneficiari dei contributi ad avvalersi di nuovo personale, pur se, specie nei casi in cui la proposta dell'iniziativa provenga dagli istituti universitari, si presupporrebbe logicamente la sufficienza delle strutture preesistenti.

Come nell'esercizio precedente, è stato ripartito tra le Regioni il fondo per il finanziamento delle attività connesse con le lotte contro gli stupefacenti. L'assegnazione è avvenuta in conto resti del precedente esercizio, essendo stato portato in diminuzione, nel corso del 1978, l'intero stanziamento di competenza pari a 3,6 miliardi (45).

Nello stesso settore è stato quasi integralmente impegnato lo stanziamento del capitolo 2542 (400 milioni), essendo state approvate convenzioni di studio o ricerca con organismi specializzati. Nel biennio precedente era stata rilevata, al contrario, un'attività del tutto insoddisfacente in quanto nel 1976 si era tradotto in economia l'intero stanziamento di 300 milioni (nel 1977 158 milioni su 400).

Resta da dire, infine, dell'applicazione della legge n. 891 del 1977 con la quale, come già detto, è stato rifinanziato il fondo per la costruzione di asili nido. Alla scadenza del primo trimestre del 1979 risultano ripartiti fra le Regioni oltre 74 miliardi, pari al 70% circa dei contributi complessivamente versati, ammontanti a 106 miliardi (46).

e) *Igiene degli alimenti e nutrizione.* — La particolare importanza del settore, alla quale non ha sempre corrisposto unità di indirizzi e coordinamento delle iniziative, è stata rappresentata nelle precedenti relazioni alla pari delle non poche carenze normative, tuttora esistenti, nonostante siano trascorsi quasi quindici anni dalle leggi regolatrici della materia (legge 30 aprile 1962, n. 283 e 20 febbraio 1963, n. 44) (47).

---

(43) Il cap. 2581 prevede « Contributi alle scuole per la formazione di assistenti educatori, di assistenti sociali specializzati e di personale paramedico. Borse di studio per la formazione di personale specializzato.

(44) Il contributo di maggior entità (50 milioni) è stato attribuito all'Università di Pavia, quello di minore consistenza (2 milioni) all'Istituto Vittorio Emanuele II di Ancona.

(45) Le assegnazioni alle Regioni presuppongono la presentazione di programmi adeguati per una efficace azione in favore dei tossico-dipendenti. Nel settore operano anche associazioni volontarie di privati cittadini.

(46) Sul fondo, oltre al contributo erariale di 20 miliardi, vengono introitati i contributi a carico dei datori di lavoro, riscossi dall'INPS e versati dallo stesso Istituto sul cap. 2224 dell'entrata.

(47) Come già riferito nella precedente relazione (vol. II, pag. 307) la mancata emanazione del regolamento di esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283, è stata giustificata dall'Amministrazione con riferimento a non precisate difficoltà da ricercarsi al di fuori della sfera di competenza della stessa Amministrazione.

Sintomo evidente della scarsa incisività dell'azione amministrativa nel settore, non solo a livello centrale, ma anche a quello periferico è dato dal progressivo incremento dei residui di stanziamento sul capitolo 7531 (al 31 dicembre 1978 5,7 miliardi), già formati a causa dell'assai stentato avvio delle procedure previste dalla recente legge 2 maggio 1977, n. 192 (48).

Solo sul finire dell'anno si è avuto infatti un primo intervento — applicativo della predetta normativa — con la concessione di un contributo di 285 milioni in favore della Regione Friuli-Venezia Giulia per l'ampliamento e l'adeguamento di un impianto di depurazione.

A qualche difficoltà operativa non sfugge inoltre neanche il tipo di intervento più tradizionale, quale quello che si attua da molti anni mediante la concessione di contributi alle Amministrazioni provinciali per il potenziamento e l'aggiornamento delle attrezzature tecniche dei laboratori di igiene e profilassi. Se, infatti, è da tenere presente che i contributi ministeriali possono solo accedere alle richieste di interventi provenienti dai vari laboratori, non può valutarsi positivamente — in un settore di tanto rilievo sociale — il costante incremento della massa dei residui ammontanti a 1,5 miliardi (il 15% in più del 1977) ed il ridotto tasso di pagamenti sugli stanziamenti di competenza (nel 1978 111,5 milioni pari al 15% circa della dotazione del capitolo).

f) *Servizi farmaceutici.* — Con uno stanziamento complessivo di 36,5 milioni ripartiti in tre capitoli di spesa, la rubrica è la più esigua dello stato di previsione.

L'attività, che viene quindi in rilievo in sede di controllo, non consente valutazioni significative sulle funzioni di varia natura che vengono espletate nel settore anche al di fuori del servizio farmaceutico, segnatamente dell'Istituto superiore di sanità, ed, in qualità di organo consultivo, dal Consiglio superiore di sanità.

Oltre l'80% degli stanziamenti della rubrica è costituita dalla dotazione del capitolo 3531 relativo alle spese per le ispezioni alle officine farmaceutiche (49).

Tali ispezioni (effettuate in contraddittorio con i dirigenti amministrativi e tecnici delle ditte in questione) sono intese all'accertamento della consistenza degli impianti e delle attrezzature, nonché delle loro rispondenze all'attività svolta. Assai più intensa che nel 1977 è stata la attività svolta a tal fine dai quaranta chimici e farmacisti dei ruoli del Ministero, essendosi concretata nell'espletamento di 515 missioni sicché

---

(48) L'articolo 17 della legge n. 192 del 1977 dispone, che, a decorrere dal 1976, lo Stato provvede ad erogare 10 miliardi in ragione di 2 miliardi annui, alle Regioni direttamente interessate alla molluschicoltura per la progettazione, costruzione ed ampliamento degli impianti di depurazione dei molluschi eduli lamelli-branchi. La successiva legge 17 maggio 1978, n. 189, ha prorogato i termini prescritti alle Regioni per la presentazione dei progetti esecutivi e dei preventivi di spesa. Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, al fine di consentire una equa distribuzione dei fondi stanziati, è in corso di predisposizione un programma d'intesa con le Regioni interessate.

(49) Lo stanziamento del cap. 3531, già incrementato del 35 per cento rispetto al 1977, è stato ulteriormente aumentato di 5 milioni con il terzo provvedimento di variazione di bilancio, che lo ha definitivamente fissato in 29 milioni.

si è tradotto in economia solo il 10% dello stanziamento di competenza (50).

È da valutare, infine, positivamente che, unitamente alle parcelle di liquidazione delle indennità di missione, viene sempre presentato un verbale delle ispezioni effettuate.

g) *Servizi veterinari.* — Fino alla emanazione della legge sulla riforma sanitaria il settore è stato tra quelli che ha maggiormente risentito della non armonica ripartizione di competenza tra Stato e Regioni, solo in parte attenuata dalle integrazioni di funzioni e chiarimenti interpretativi apportati dall'articolo 27 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Gli articoli 6 e 7 della legge n. 833 del 1978 hanno riportato nell'alveo della competenza statale una serie di materie già delegate alle Regioni, tra le quali di particolare rilievo le competenze in materia di sanità marittima, aerea e di frontiera (51).

I mutamenti di competenza non si sono tuttavia ancora riflessi sulla struttura dei capitoli dello stato di previsione, per cui conservano validità alcune delle osservazioni mosse nella precedente relazione, in particolare quelle concernenti il capitolo 4087 nel quale non dovrebbero essere più compresi i contributi in favore dei comuni, delle provincie e dei consorzi fra comuni e provincie per la profilassi e polizia veterinaria (52).

Lo stesso può dirsi per il capitolo 4084 concernente sussidi e concorsi a tutela della sanità pubblica, per la vigilanza sanitaria sulle carni, ecc., materia questa che potrebbe rientrare nella competenza regionale (53).

La riattribuzione di competenza ha poi inciso sul movimento dei fondi stanziati su alcuni capitoli di cui in passato era stata rilevata la quasi integrale inutilizzazione. È il caso del capitolo 4081 (indennità per l'abbattimento degli animali) originariamente iscritto per memoria (54), su cui, pur non essendosi verificate erogazioni sulla competenza, sono stati disposti pagamenti per 1,7 miliardi sul conto dei residui dove restano tuttora accantonati 9,3 miliardi.

Passato integralmente in economia è lo stanziamento di 8,7 miliardi iscritto — in competenza — sul capitolo 4082 (55). Il suo oggetto (Indennità per l'abbattimento degli animali infetti da tubercolosi e bru-

---

(50) Nell'esercizio precedente, a fronte di 346 missioni, era stata portata in economia oltre il 30 per cento della dotazione del capitolo.

(51) Per queste ultime competenze, si veda il cenno fattone nel paragrafo « Organizzazione dei servizi ». Tra le altre materie riattribuite alla competenza statale vi sono l'individuazione delle malattie infettive e diffuse del bestiame, la determinazione degli interventi obbligatori in materia di zooprofilassi.

(52) Attualmente i contributi sono erogati, fino all'importo dell'80 per cento della spesa preventivata, sentito il parere della Regione competente. I pagamenti vengono effettuati in seguito alla presentazione del rendiconto delle spese sostenute.

(53) I contributi vengono accordati per il completamento ed il potenziamento delle attrezzature dei macelli e per l'espletamento dei servizi di vigilanza, a mezzo di vigili sanitari, sulle carni e sugli altri prodotti di origine animale.

(54) Con il terzo provvedimento di variazione al bilancio il capitolo era stato dotato di uno stanziamento di 472,7 milioni.

(55) In conto resti sono stati erogati 2,5 miliardi, poco più del 50 per cento delle somme accantonate.

cellosi), legato ad avvenimenti di carattere occasionale, motiva la rilevata inutilizzazione dei fondi.

Risulta infine ripartito tra le Regioni, nel corso dell'esercizio, l'80% circa degli stanziamenti iscritti sui capitoli 4034, 4040 (56) e 4086.

I 259 milioni erogati sul capitolo 4086 concernono i soli contributi spettanti agli istituti zooprofilattici delle regioni ad autonomia speciale, cui non è stato esteso dalla legge 23 dicembre 1975, n. 748, il trasferimento di competenza operato nei confronti delle regioni ad autonomia ordinaria, dovendosi esperire le procedure delle norme di attuazione contenute nei rispettivi statuti (57).

#### 6. — Istituto superiore di sanità

a) *Personale.* — Le vacanze esistenti nel ruolo della carriera direttiva dei ricercatori ed assai più in quella dei dirigenti di ricerca (58) hanno condizionato, in parte, anche nel 1978 l'attività svolta dall'Istituto (59). Nonostante i numerosi concorsi giunti a definizione nel corso dell'anno (60) si è proceduto, infatti, alla assunzione di sole sei unità in relazione ad un numero più che doppio di posti messi a concorso.

L'esame degli atti concorsuali ha peraltro posto in evidenza come alcuni fattori in parte riferibili all'Amministrazione, ma in buona misura anche connessi con la vigente legislazione; abbiano causato un eccessivo protrarsi delle procedure di concorso e di un conseguente allungamento dei tempi per l'assunzione dei vincitori.

Si è infatti rilevata la tendenza dell'Amministrazione, soprattutto per la carriera dei ricercatori, a frazionare i posti disponibili in molteplici concorsi scaglionati nel corso dell'anno, il che, oltre ad incidere sull'entità della spesa necessaria per l'espletamento degli stessi concorsi, ritarda la relativa assunzione in ruolo. A ciò si aggiunge che la procedura prevista dall'articolo 28 della legge 7 agosto 1973, n. 519 per la scelta dei membri esterni delle varie commissioni di concorso (estrazione a sorte dei docenti universitari su una lista a base nazionale compilata per disciplina dal comitato scientifico dell'Istituto), non comportando il preventivo assenso degli interessati, determina frequen-

---

(56) Lo stanziamento del cap. 4040 (Compensi forfettari ai veterinari autorizzati ad eseguire le operazioni previste nei piani di profilassi per tubercolosi e brucellosi ed ai veterinari coadiutori) di 4,1 miliardi, era stato incrementato di oltre un miliardo dal terzo provvedimento di variazione di bilancio.

(57) A partire dall'esercizio 1978 le somme da ripartire annualmente fra le Regioni ad autonomia ordinaria non sono più iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero, ma in quello del Ministero del tesoro. Lo stanziamento del cap. 4086, ridotto dei 5 miliardi originariamente figurativi, è stato successivamente dotato di 1,1 miliardi per la corresponsione dei contributi agli istituti zooprofilattici operanti nei territori delle Regioni ad autonomia speciale, in applicazione dell'articolo 2 della legge 4 agosto 1978, n. 482.

(58) 25 e 57 rispettivamente, pari al 16 ed al 60 per cento delle dotazioni organiche.

(59) Dalla relazione presentata al Parlamento dal Ministro della sanità sul programma dell'Istituto per il 1979 e sui risultati dell'attività svolta nel 1977 ai sensi dell'articolo 25 della legge 7 agosto 1973, n. 519, risulta che in otto dei quindici laboratori, non sono stati attivati quindici reparti (sui 92 previsti) il che ha posto in serie difficoltà l'azione di consulenza e di intervento dell'Istituto in specifici settori.

(60) Nello stesso periodo sono stati banditi otto concorsi per complessivi 64 posti.

ti rinunce con ulteriore allungamento dei tempi per il reperimento di altri docenti disposti a far parte delle commissioni stesse. In altri casi sono stati rilevati tempi lunghi anche per l'espletamento delle fasi preliminari ai concorsi stessi (61).

Quanto al trattamento economico accessorio proprio del personale dell'Istituto, non è dato formulare ulteriori considerazioni in aggiunta a quelle già esposte nella precedente relazione (62), se non per rilevare che la spesa per il compenso previsto dalla legge n. 519 del 1973 (articolo 54) ha raggiunto nel 1978 il miliardo di lire (63) (il 10% in più dell'esercizio precedente) comportando l'erogazione di un milione e mezzo, in media, per i dipendenti interessati.

Discorso a parte merita il tradursi in economia per il terzo esercizio consecutivo dello stanziamento di 5 milioni iscritto sul capitolo 4539 concernente « Premi, canoni o prezzi per invenzioni industriali o brevetti - Spese ed oneri connessi all'acquisizione ed al mantenimento in vigore in Italia e all'estero ».

Lo stanziamento non è previsto da una normativa specifica del settore, ma trova il suo fondamento nell'articolo 34 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Diritti derivanti da invenzioni industriali), disposizione questa che a sua volta riproduce l'ipotesi contemplata dall'articolo 23 del regio decreto 29 giugno 1939, n. 1127.

In disparte il profilo dell'adeguatezza dello stanziamento alle finalità previste dal capitolo, la perdurante inutilizzazione dei fondi induce a richiamare comunque la attenzione degli organi competenti per le valutazioni del caso.

b) *Attività contrattuale.* — Nelle due precedenti relazioni si era rilevata la sottoutilizzazione degli stanziamenti iscritti sul capitolo 4538 (in cui confluiscono tutte le spese per il funzionamento e la manutenzione dell'Istituto) e sul capitolo 8221, sul quale gravano le spese per la ricerca scientifica relativa all'acquisto di mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche.

La situazione ha registrato una netta inversione di tendenza nell'esercizio decorso, per quanto riguarda l'utilizzazione degli stanziamenti del capitolo 4538, in quanto, anche per effetto del venir meno della cosiddetta consolidazione del capitolo, disposta dalla legge n. 407 del 1977 si è avuto un tasso di smaltimento dei residui superiore al 70% mentre sono stati assunti impegni per 3,3 miliardi per cui si è tradotto in economia poco più del 20% degli stanziamenti di competenza (un miliardo circa).

Le stesse notazioni non possono farsi per il capitolo 8221, compreso tra le spese in conto capitale. Ad un assai modesto incremento

---

(61) Tale ad esempio è il caso del pubblico concorso, per titolo ed esami, a venti posti di dirigente di ricerca. Il relativo bando, ammesso al visto della Corte il 9 novembre 1978, è stato pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* soltanto tre mesi dopo (7 febbraio 1979).

(62) Vol. I, pag. 357 e nota 24.

(63) Tale limite di spesa è stato fissato dall'articolo 195 della legge di approvazione del bilancio di previsione per il 1978.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

delle somme erogate (pari a 1,5 miliardi, poco più del 10% del corrispondente dato del 1977) ha fatto riscontro un sensibile incremento della massa dei residui passati dai 2,9 miliardi dell'esercizio precedente ai 3,8 del 1978 (64). In quest'ultimo caso non sfugge alla Corte che al di là del dato di una ragionevole utilizzazione degli stanziamenti secondo le indicazioni normative, sussistono problemi di un adeguato uso degli impianti e delle loro rispondenze alle finalità, sempre evolventesi, della ricerca scientifica, problemi sui quali non è possibile alcuna valutazione in questa sede.

Di certo è dato rilevare nella stessa struttura organizzativa che presiede all'attività contrattuale dell'Istituto causa di ritardi e di un eccessivo protrarsi delle procedure di liquidazione delle spese.

È sufficiente pensare come ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 519 del 1973, l'attività gestoria sia quasi completamente accentrata nel direttore dell'Istituto, il quale solo può ordinare ed impegnare le spese, non essendosi quindi realizzato quel largo decentramento in materia contrattuale introdotto per le altre Amministrazioni dello Stato del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Del pari, la potestà di stipulare i contratti è accentrata nel Capo dei servizi amministrativi e del personale (65), che non si è mai avvalso della facoltà — consentitagli dall'articolo 21 della menzionata legge n. 519 — di delegare l'attività di stipulazione a dirigenti della carriera amministrativa. Di qui, anche il ricorso, non infrequente, al termine dell'esercizio, ad atti di riconoscimento di debito per tutte quelle forniture le cui procedure non hanno potuto essere tempestivamente perfezionate.

Resta da dire infine dell'assegnazione di borse di studio a cittadini italiani e stranieri con particolari qualificazioni. Nel 1977 ne sono state conferite settantaquattro (50% in meno dell'esercizio precedente) per una durata di sei mesi, in prevalenza a cittadini italiani (il 90% del totale).

---

(64) Di cui 1,7 miliardi è costituito dai residui di stanziamento.

(65) Un'eccezione è prevista per i contratti di carattere urgente con ditte estere.

## CAPITOLO XXV

## MINISTERO DEL TESORO (\*)

1. — *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione*

Le innovazioni legislative apportate in corso d'anno alla preesistente disciplina di bilancio si sono riflesse in consistente misura sulla sfera di attribuzioni del Tesoro. Il conferimento a questa Amministrazione di nuovi compiti sia per la definizione — ora in un quadro di compatibilità programmatiche — degli impegni a carico del bilancio statale, sia per la predisposizione di una più affinata e compiuta informativa sui dati gestionali della finanza pubblica estesa anche all'aspetto previsionale di cassa — dovrebbe necessariamente indurre, per far fronte alle nuove competenze istruttorie e decisionali, ad una riqualificazione quantomeno delle principali strutture operative del Ministero (1).

Al riguardo, anche se il 1978 può essere considerato anno di transizione nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema di bilancio, non sono sinora avvertibili indicazioni di una tendenza ad una riconsiderazione degli attuali modelli organizzativi. Resta aperto il problema di un affinamento dei meccanismi operativi e di adeguata specializzazione del personale, unito a quello di ricerca dei tempi e dei modi per un miglior collegamento oltre che con gli altri apparati ministeriali anche con i vari centri di spesa del settore pubblico allargato, presupposto questo logico ed indispensabile per il perseguimento degli obiettivi impliciti nell'adozione del nuovo sistema di gestione della finanza pubblica.

Nel corso del 1978 il Tesoro ha direttamente gestito oltre 33.000 miliardi (la cifra si riferisce agli impegni) con un incremento pertanto di circa il 37,5% rispetto al corrispondente dato di un anno prima (24.000 miliardi).

Quanto ai pagamenti, l'incremento percentuale è risultato vicino al 9% a seguito di una consistenza passata, tra il 1977 ed il 1978, in valore assoluto, da 26.000 miliardi ad oltre 28.300 miliardi. In particolare, i pagamenti disposti sulla competenza dell'esercizio hanno costituito poco meno dell'86% dei relativi impegni mentre quelli sui resti

---

(\*) Alla Cassa depositi e prestiti e agli Istituti di previdenza sono dedicate apposite relazioni pubblicate in allegato alla presente. Questa pertanto riguarda, come di consueto, i Servizi speciali ed uffici esterni del Tesoro, i Servizi della Ragioneria generale dello Stato, della Zecca (per quanto residuo dopo l'emanazione della legge n. 154 del 1978), del Debito pubblico, del Contenzioso, delle Pensioni di guerra, dei Danni di guerra, del Commissariato per i contratti di guerra. I dati più avanti esposti sulla gestione si riferiscono pertanto alle anzidette dieci Rubriche dello stato di previsione della spesa del Ministero.

(1) Per una compiuta trattazione di tali innovazioni ed un'analisi critica della nuova disciplina cfr. Parte I, Sezione I, cap. I. Le incidenze del nuovo sistema a livello di Amministrazioni sono anche esaminate nel cap. I e nel cap. VI della Parte II, Sezione II, di questa stessa Relazione.

hanno costituito circa il 65% delle somme esistenti a tale titolo all'inizio dell'anno; nel 1977 ne costituirono rispettivamente l'87% ed il 68%.

Della totale spesa impegnata (circa 33.000 miliardi) poco meno del 47% è da riferire alla voce « trasferimenti » (un anno prima il 44%) ed oltre il 27% alla voce « interessi »; questi ultimi pur se aumentati in valore assoluto (da 6.630 miliardi del 1977 a poco più di 9.070 miliardi per il 1978) riflettono grosso modo il medesimo tasso di partecipazione al complesso degli impegni rilevato nell'anno precedente (2).

La maggior consistenza dei resti (6.175 miliardi al 31 dicembre 1978 a fronte di 4.600 miliardi un anno prima) è da ascrivere prevalentemente a residui di nuova formazione.

Infatti ove si considerino le tre Rubriche che assorbono da sole oltre il 95% dei resti passivi, si rileva per la Rubrica 25 (Servizi centrali del Tesoro) un aumento nell'esercizio da 3.621 a 4.796 miliardi (formazione di nuovi residui per 3.828 miliardi); per la Rubrica 31 (Ragioneria generale dello Stato) un incremento nell'anno di circa 365 miliardi (da 415 a 780 miliardi con nuovi resti per circa 556 miliardi); infine, per la Rubrica 32 (Pensioni di guerra) un aumento da 242 a circa 349 miliardi (con formazione di residui per circa 156 miliardi).

Così come per l'esercizio precedente abbastanza numerosi e di rilievo i casi di divergenza tra consuntivo e previsione definitiva: vanno rimarcate a tal riguardo le eccedenze riscontrate in sede di rendiconto per i capitoli 4351 (pensioni ordinarie) (3), 4534 (somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali riscosse dalla Regione siciliana), 4535 (entrate erariali dovute alla Regione sarda), 4678 (interessi di somme versate in conto corrente con il Tesoro) pari rispettivamente a 158,4 383,2, 1,7 e 66,6 miliardi.

Del pari sono da segnalare le consistenti economie verificatesi sui capitoli 5045 (spese per consulenze tecniche, installazione e gestione dei sistemi informativi: minore spesa per 1,4 miliardi), 5871 (spese per installazione e gestione del sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato): minore spesa di 780 milioni circa su 18,3 miliardi della previsione definitiva ed economia di oltre 6 miliardi sui 9 di residui esistenti al 1° gennaio 1978 sullo stesso capitolo —), 5791 (Commissione delle Comunità europee — risorse proprie — 30 miliardi di economie rispetto ai 1.079 miliardi della definitiva previsione), 8621 (acquisto di macchine per le lavorazioni affidate alla Zecca: 1,4 miliardi di economie su 1,5 dello stanziamento).

Numerosi capitoli hanno subito, in corso di esercizio, consistenti variazioni. È il caso, tra gli altri, dei capitoli 4661, 4671 e 4675 (interessi) passati da una stima originaria rispettivamente di 415, 218 e 732 miliardi ad una definitiva di 618, 590 e 1.119 miliardi. Variazioni di una certa entità sono da rilevare anche per i capitoli 5034 e 5047 (spese per forni-

---

(2) Per la categoria XV - Concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive la somma impegnata è risultata (con circa 3.300 miliardi) pari al 10% del totale; per la categoria III (Personale in quiescenza), vicina all'8%; per la categoria XIII — Partecipazioni azionarie e conferimenti — di circa il 3%.

(3) Per lo stesso capitolo si è verificata, sui residui, una eccedenza di 98,9 miliardi. Sempre a carico dei resti è risultata per il capitolo 4514 un'eccedenza di spesa di circa 11,4 miliardi.



ture da eseguire dal Poligrafico dello Stato) e infine per il capitolo 5053 (acquisto di mezzi di trasporto per l'Amministrazione del Tesoro ed altre Amministrazioni dello Stato) dove lo stanziamento definitivo di 430 milioni, pressochè interamente impegnato, è risultato di circa 15 volte superiore al dato della iniziale previsione di spesa (28 milioni).

Sulla gestione della spesa a mezzo di funzionari delegati restano valide le considerazioni espresse nella precedente relazione sulla frequenza dei ritardi da parte delle Ragionerie nella presentazione dei relativi rendiconti pur se va dato atto del lieve miglioramento intervenuto per l'esercizio di riferimento.

In merito infine alla gestione dei fondi accreditati alla CONSOB a carico del bilancio statale del 1975 al 1977 per lo svolgimento della propria attività istituzionale, dall'esame dei rendiconti presentati alla Corte è emerso che per l'esercizio 1977 su una disponibilità di 3 miliardi è stato utilizzato poco più di 1 miliardo; per l'esercizio 1976 circa 612 milioni su 10 miliardi; infine, per il 1975 circa 180 milioni su 1 miliardo della disponibilità. In disparte le ovvie considerazioni negative su una così accentuata divaricazione fra previsione di bilancio e realtà operativa è da segnalare come, solo a seguito di ripetuti rilievi della Corte, la CONSOB abbia posto a disposizione del Tesoro, conformandosi così all'obbligo sancito dalla legge 6 agosto 1966, n. 629 (oggi ribadito dalla legge n. 468 del 1978) le proprie disponibilità liquide (4).

## 2. — Gestioni fuori bilancio

Restano attualmente operanti nell'ambito dell'Amministrazione le seguenti gestioni:

### — Accordo italo-tedesco di Bonn

L'ultimo rendiconto pervenuto alla Corte (esercizio 1977) evidenzia entrate per circa 453 milioni ed uscite per 3,6 milioni con una giacenza di cassa al 1° dicembre 1978 di circa 5,5 miliardi.

---

(4) Con deliberazione n. 930 del 21 dicembre 1978 la Sezione di controllo ha ricusato parzialmente il visto al decreto del Presidente della Repubblica 21 giugno 1978 con il quale si approvava il regolamento di organizzazione e funzionamento della Commissione nazionale per le società e la borsa. La Corte, in particolare, ha ritenuto che la facoltà prevista dalla legge istitutiva della CONSOB (legge n. 216 del 1974) del ricorso alla collaborazione di tutti gli organi tecnici delle Amministrazioni dello Stato nonchè a quella « ... di non più di venti esperti estranei alla pubblica Amministrazione... », valesse ad escludere la ulteriore possibilità — ipotizzata per la CONSOB nel senso del citato regolamento — di « ... affidare incarichi di consulenza a persone di particolare competenza e di stipulare convenzioni con istituti universitari od altri istituti pubblici di ricerca per particolari indagini e studi ».

Con la citata deliberazione è stata per contro ritenuta legittima la restante parte della normativa predisposta; in particolare, la facoltà conferita alla CONSOB dal regolamento anzidetto di convocare personalmente gli amministratori, i sindaci o revisori ed i direttori generali di enti e società ai fini dell'assunzione di notizie e chiarimenti e di eseguire in qualsiasi momento ispezioni e controlli sulle singole Borse per accertarne il regolare funzionamento.

La Corte ha riconosciuto regolari i rendiconti presentati per il periodo 1971-1977. Il ridotto numero delle richieste ancora da evadere fa ritenere possibile durante il corrente anno 1979 la definizione e liquidazione delle residue operazioni in corso.

— *Comitato interministeriale per le provvidenze agli statali (C.I.P.S.)*

Per carenza nella documentazione di supporto delle spese enunciate nei rendiconti presentati (dal 1972 al 1977) ed in presenza di difficoltà materiali all'invio dei documenti, si è ravvisata, da parte della Corte, la necessità di effettuazione *in loco* dei relativi accertamenti. Questi sono tuttora in corso.

Le risultanze contabili della gestione esponevano al 1° gennaio 1978 una giacenza di cassa di circa 76 milioni conseguente alla riscossione nel 1977 di entrate per circa 131 milioni ed alla erogazione di spese per poco più di 116 milioni (un anno prima la giacenza era di circa 61 milioni) (5).

— *Delegazione tecnica italiana a Washington (DELTEC)*

La gestione è stata soppressa con la legge 14 ottobre 1974, n. 683. L'esame dei rendiconti presentati sino alla sua chiusura ha posto in evidenza numerose carenze nella documentazione e quindi l'impossibilità per la Corte di emettere una pronuncia in merito. All'Amministrazione sono stati pertanto richiesti ulteriori elementi istruttori, pervenuti solo di recente.

La giacenza di cassa della gestione al 1° gennaio 1975 risultava di circa 6.500 dollari USA con movimento contabile, per l'ultimo esercizio, di circa 160.000 dollari in entrata e di circa 157.500 dollari in uscita.

— *Fondo autonomo per la concessione di mutui di miglioramento agrario nel Mezzogiorno*

Il Fondo è stato soppresso con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. La Corte ha riconosciuto regolari i rendiconti presentati dal 1971 al 1977.

— *Fondo di rotazione per interventi nel territorio di Gorizia*

La complessità degli accertamenti e le numerose carenze nella documentazione hanno reso necessaria una rilevante attività istruttoria, tuttora in corso per i rendiconti sinora presentati (esercizi dal 1972 al 1977).

Al 1° gennaio 1978 la giacenza di cassa della gestione ammontava a circa 29,5 miliardi a seguito di riscossioni nell'esercizio 1977 per circa

---

(5) Il C.I.P.S. è stato soppresso con D.P.R. del 19 aprile 1979 e posto in liquidazione con le modalità della legge 4 dicembre 1956, n. 1404.

18,8 miliardi e di erogazioni per circa 13,3 miliardi (un anno prima, entrate per 42 miliardi ed uscite per poco più di 37 miliardi).

— *Operazioni di cassa su titoli del debito pubblico*

Trattasi di una gestione di modesta entità connessa al compito affidato all'ufficio del cassiere del debito pubblico di riscuotere somme consegnate dagli interessati per operazioni su titoli da essi richieste nonché di erogare somme provenienti dal rimborso dei titoli per operazioni di reimpiego nell'acquisto di altri titoli dietro espresso incarico.

Le risultanze contabili dell'ultimo rendiconto presentato (per l'esercizio 1977) evidenziano entrate per circa 126 milioni ed uscite per circa 125 milioni con un avanzo di cassa a fine esercizio di poco meno di 1 milione.

La Corte ha dichiarato regolari i rendiconti relativi agli anni 1971 a 1977.

Quanto ad altre gestioni considerate nella precedente relazione va segnalato che la Sezione del controllo (9 novembre 1978, n. 908) ha dichiarato la non assoggettabilità alla disciplina prevista dalla legge 25 novembre 1971, n. 1041, del Fondo autonomo per il finanziamento dei crediti alle esportazioni presso il Medio credito centrale e del Fondo per l'assicurazione dei crediti all'esportazione presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni (6); ciò nel presupposto che le due gestioni assicurative si svolgevano nell'ambito di un ente gestore (Medio credito centrale ed INA) e non già in quello di un'Amministrazione dello Stato (7).

3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Si è già fatto cenno all'esigenza di procedere ad una revisione delle strutture interne dell'Amministrazione e ciò soprattutto nella prospettiva dei nuovi compiti e delle accresciute responsabilità del Ministero nel campo della spesa pubblica che pongono, all'interno dell'Amministrazione, non pochi problemi sia sul piano della tempestività e completezza dell'analisi dei flussi finanziari, che su quello della necessaria collaterale attività di studio e di ricerca.

Il rapporto organico istituito con la legge finanziaria, l'elaborazione, anche in termini di cassa, dei dati dell'entrata e della spesa, ma, specialmente la continua verifica — nell'ottica di una reciproca compatibilità — degli elementi dei vari documenti contabili, richiedono infatti un affinamento dell'attuale struttura amministrativa ed una maggiore più diffusa qualificazione degli operatori all'interno dell'Amministrazione.

---

(6) Le due gestioni erano cessate dalla data del 24 ottobre 1977 a seguito dell'istituzione presso l'INA della Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione (S.A.C.E.), quest'ultima dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, posta sotto la vigilanza del Ministero del Tesoro ed il controllo della Corte dei Conti ai sensi della legge n. 259 del 1978.

(7) Resta tuttora da definire la natura delle gestioni « Partecipazione del Tesoro italiano in Spagna » e « Beni italiani in Tunisia ».

In particolare la prevista formulazione di aggiornate ipotesi di sviluppo dei vari aggregati e soprattutto dei flussi monetari nel breve e medio termine, unita al maggior peso della Direzione generale del Tesoro, in un'area tradizionalmente gestita in anni recenti dalla Banca d'Italia, postula ormai, la identificazione delle situazioni di ipofunzionalità di alcuni uffici della stessa amministrazione, la conseguente migliore ripartizione — oltre che qualificazione — del potenziale umano disponibile, infine la introduzione di nuovi più aderenti modelli operativi anche in vista di un migliore raccordo e coordinamento con l'attività — affine — svolta dalle strutture di ricerca ed operative del Ministero del Bilancio e della programmazione (8).

All'emanazione della disciplina di riforma nel settore della pubblica contabilità non hanno fatto sinora seguito sostanziali misure sul piano organizzativo.

Sotto altro profilo, si è già fatto cenno nella precedente Relazione dell'avvenuta costituzione, con legge n. 154 del 1978, di una Sezione Zecca nell'ambito dell'Istituto poligrafico dello Stato, la quale ha comportato il trasferimento a tale Istituto della quasi totalità del personale precedentemente inquadrato nei ruoli ministeriali (9).

Sono poi da reiterare le considerazioni espresse in passato sul mantenimento, presso varie direzioni generali del Ministero, di autonomi uffici del personale. Ciò comporta, oltre al dispendio di mezzi strumentali ed alle difficoltà di coordinamento, la parziale sottrazione alla Direzione Generale degli affari generali e del personale di una funzione (quella dell'organizzazione dei servizi e della gestione dei dipendenti) che trova il suo momento di verifica proprio nell'unicità dell'organo titolare (10).

Così pure vanno confermate le notazioni critiche esposte nella precedente relazione con riguardo alla attribuzione (in specie per il settore dei rapporti internazionali) di competenze di eguale natura ad uffici della Ragioneria generale e della Direzione generale del Tesoro, situazione questa suscettibile di rallentare — per la presumibile necessità di previo coordinamento — la stessa azione amministrativa, oltrechè di risolversi verosimilmente in fattore di duplicazione dell'attività e della spesa.

---

(8) Rileva, nella cennata prospettiva, la opportunità di una più consona individuazione — tra le varie Direzioni generali — delle effettive necessità di personale attraverso un approccio con la realtà dell'Amministrazione che porti ad un obiettivo riscontro, in una visione pertanto non settoriale, delle necessità operative delle singole Direzioni o dei singoli reparti. Sotto questo profilo la nuova disciplina sulle qualifiche funzionali (legge quadro sul pubblico impiego) dovrebbe costituire occasione opportuna per una revisione delle reali esigenze di personale anche alla luce della decrescente attività di alcune branche del Tesoro (direzioni generali dei danni di guerra, del debito pubblico, del contenzioso).

(9) Sono transitate nell'Istituto poligrafico dello Stato n. 213 unità (su 236) del ruolo degli operai e n. 29 unità (su 32) dei ruoli tecnici delle varie carriere. Sono anche transitate nell'Istituto n. 41 unità del ruolo amministrativo già in servizio presso la Zecca di Stato.

La mancata emanazione da parte dell'Amministrazione del regolamento di attuazione previsto dall'art. 14 della citata legge n. 154 ha comportato una serie di difficoltà in ordine alla situazione giuridica del personale non transitato e, conseguentemente, alla sua utilizzazione, nell'ambito dell'organizzazione statale.

(10) Per ulteriori considerazioni sulla problematica organizzativa con riguardo segnatamente ai Ministeri finanziari, si rinvia a quanto detto nella parte II, Sezione I, capitolo I (organizzazione dei servizi).

Sempre attuale è la necessità di una revisione della consistenza del ruolo ispettivo della Direzione generale del Tesoro, la cui dotazione organica è rimasta invariata ad onta della perdita delle attribuzioni di controllo sulle borse conseguente alla costituzione, avvenuta ormai da un quinquennio, della Commissione nazionale per le società e le borse (CONSOB).

Per il rilievo che assume la utilizzazione più estesa degli apparati di elaborazione dati — anche in rapporto alle nuove esigenze conoscitive poste per il settore pubblico allargato dalle anzi cennate disposizioni in materia di bilancio —, va poi richiamata l'attenzione sulla obiettiva gravità della mancata istituzione di autonomi ruoli organici di personale qualificato alla conduzione tecnica dei sistemi informativi, istituzione pur prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970 (11).

Permane, a livello di strutture periferiche dell'Amministrazione, la situazione di carenza di personale, particolarmente accentuata per le direzioni provinciali del Tesoro. L'applicazione in fine d'anno delle disposizioni agevolative della legge n. 583 del 1978 ha peraltro consentito di ovviare, limitatamente alla « dirigenza periferica », alle disfunzioni segnalate nella precedente relazione con riguardo specialmente ai problemi di reggenza degli uffici periferici. Va ricordato che in applicazione della stessa legge n. 583 è stato bandito un concorso a 31 posti per il reclutamento del personale dei ruoli ispettivi (carriera dirigenziale) dell'ispettorato generale di finanza. Sarà così possibile ovviare alle difficoltà di reclutamento rilevate in passato e ricollegabili principalmente alla richiesta di particolari requisiti soggettivi per la partecipazione al concorso.

Quanto alla situazione numerica del personale, al 31 dicembre 1978 risultavano coperti presso le Direzioni provinciali del Tesoro poco più di 4.400 posti, su 7.100 della relativa dotazione organica, e presso le ragionerie (provinciali e regionali) 2.030 posti su 2.390 in organico (12). In complesso, risultavano in servizio alla fine dell'anno (amministrazione centrale ed uffici periferici) circa 13.400 dipendenti.

Delle unità assegnate ad uffici centrali (intorno alle 7.000 unità) circa il 65% prestava servizio alla stessa data presso le Direzioni generali del Ministero (comprese le direzioni generali della Cassa depositi e prestiti, degli Istituti di previdenza, il Provveditorato generale dello Stato); le residue unità presso gli uffici della Ragioneria generale dello Stato (2.544 unità delle quali circa 1.000 appartenenti alla carriera direttiva-dirigenziale) (13).

---

(11) Continua pertanto l'affidamento all'ITALSIEL del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato.

(12) E da rilevare peraltro, relativamente alla situazione delle direzioni provinciali del Tesoro che le vacanze riguardano per larghissima parte la carriera di concetto (865 posti coperti su 4.193 in organico); infatti, per quella direttiva a fronte di 762 posti in organico risultano in servizio (in conseguenza della previsione di 1.315 posti in soprannumero) 1.751 funzionari.

(13) Durante il 1978 sono state assunte in servizio 69 unità a seguito dell'espletamento di due concorsi banditi (nel 1975 e nel 1977) rispettivamente per la carriera direttiva (49 posti) ed esecutiva (24 posti) della Ragioneria generale dello Stato.

Neppure per il decorso esercizio risultano emanati i provvedimenti di raccordo (tra poteri dirigenziali e poteri del Ministro) previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e necessari per la individuazione degli atti da trasmettere al Ministro nell'ottica di una corretta ripartizione della responsabilità tra organo politico ed organo dirigenziale.

Resta avvertita l'esigenza di procedere a talune unificazioni di organi collegiali incardinati nel Ministero; tale è il caso delle numerose Commissioni operanti presso la Direzione generale del Tesoro e dei danni di guerra, il cui compito è di esprimere pareri in ordine agli indennizzi per la perdita di beni, diritti ed interessi italiani all'estero. Si ritiene al riguardo che la stessa identità della materia svolta dovrebbe consigliare la riduzione degli organi esistenti in un'unica Commissione centrale (articolata se del caso in più sezioni) anche al fine di una migliore armonizzazione dell'attività consultiva (14).

In tema di trattamento economico accessorio va posto in rilievo il fenomeno — particolarmente esteso per questa Amministrazione — della fruizione da parte del personale dirigenziale, di indennità, gettoni e compensi in genere per l'attività svolta quale componente di organi di amministrazione o di controllo degli Istituti di credito od Enti sui quali il Tesoro esercita la propria vigilanza. Anche se il problema ha portata generale, deve rilevarsi — per i riflessi sul buon andamento dell'Amministrazione — la discrasia derivante dalla disciplina vigente in materia di percezione di tali compensi (decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e legge n. 734 del 1973); essa infatti si riflette in un diverso trattamento fra il personale della carriera dirigenziale (che in genere fruisce di tali compensi) ed il personale della carriera direttiva per il quale vige l'espresso divieto di percezione (15).

#### 4. — Beni e servizi strumentali

Le caratteristiche dell'attività contrattuale espletata per l'Amministrazione dello Stato nel suo complesso dal Provveditorato generale dello Stato, trovano esposizione nella parte II, sezione I, capitolo III della presente relazione. Rileva pertanto in questa sede l'attività finalizzata all'acquisizione di beni e dei servizi per il funzionamento del

---

(14) Al 31 dicembre 1978 risultavano in funzione presso l'Amministrazione centrale n. 49 organi collegiali. Particolare cenno va fatto alle Commissioni (sette) non previste per legge e costituite durante il 1978; tra queste, la Commissione per l'ammodernamento e la meccanizzazione dei servizi della P.A.; la Commissione per la pensionistica di guerra; la Commissione di collaudo delle forniture eseguite per conto del Provveditorato generale dello Stato.

Durante l'esercizio 1978 sono state ricostituite n. 91 Commissioni per lo « scarico atti di archivio » presso le direzioni provinciali del Tesoro. L'attività svolta dai membri delle varie Commissioni ha dato luogo nell'anno a pagamenti per circa 170 milioni (capitoli 4413, 4433, 5031, 6121, 6401). I compensi hanno interessato anche i membri delle Commissioni con qualifiche dirigenziali, a seguito della interpretazione data dalla Corte (Sezione del controllo n. 838 del 15 dicembre 1977) all'art. 50 del D.P.R. n. 748 del 1972.

(15) Per altri cenni sulla problematica indicata vedasi Parte II, Sezione I, capitolo II (Personale).

Ministero nonché l'attività svolta dal Provveditorato anche nel contesto dei rapporti con l'Istituto poligrafico dello Stato.

Sotto il primo profilo va rilevato, in via generale, che il Tesoro si è avvalso in misura assai consistente, sia a livello di uffici centrali che periferici, della disciplina introdotta con il decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1977, n. 359, riguardante l'esecuzione di lavori, servizi e provviste in economia. L'effetto congiunto della citata normativa e di quella varata nel 1978 con la legge n. 233 (che ha elevato la competenza per valore dei dirigenti generali, dei dirigenti superiori e dei primi dirigenti rispettivamente a 600, 300 e 150 milioni) ha infatti comportato un sensibile accrescimento in termini di impegni di spesa della relativa attività negoziale. Questa, su un piano generale, ha dato luogo nell'anno ad una spesa impegnata di circa 284 miliardi, (138 miliardi nel 1977) della quale poco meno del 72% si riferisce a contratti conseguenti al sistema della trattativa privata (circa il 78% nel 1977) (16). Al riguardo è da rilevare il ritardo nell'approvazione da parte del Ministro per il Tesoro del cosiddetto « programma di massima », al quale, come noto, è subordinata la attribuzione per materia di competenza dei singoli dirigenti: nel 1978 tale programma è stato perfezionato soltanto alla fine del primo trimestre.

Anche nel 1978 sono stati stipulati vari contratti di appalto con ditte private per la acquisizione e verifica dei dati necessari ai diversi programmi operativi dei centri meccanografici dipendenti dalla Direzione generale del Tesoro. Neppure in tale esercizio pertanto è stata assicurata, contrariamente alle previsioni del Ministero, la gestione autonoma di tali centri.

Il programma di potenziamento del sistema informativo della Direzione generale del Tesoro (con la prevista attuazione di una struttura articolata sui due grandi centri di Bologna e Latina) è poi destinato ad un'inevitabile slittamento temporale causa la decadenza per fine legislatura del relativo disegno di legge governativo (Atto Senato n. 830).

Numerosi i contratti stipulati, nell'esercizio, per il rinnovo di precedenti convenzioni scadute. Di particolare rilievo tra questi il rinnovo delle locazioni delle apparecchiature esistenti presso il centro elettronico del Provveditorato generale dello Stato, (con una spesa di circa 300 milioni); la nuova locazione degli impianti di lettura ottica per i centri meccanografici del Tesoro di Roma, Latina e Napoli (con la spesa di circa 440 milioni annui); la locazione di un sistema elettronico per le esigenze della Direzione generale delle pensioni di guerra (32 milioni annui); la locazione dei sistemi elettronici in funzione presso il centro contabilità spese fisse di Roma e di Bologna (375 milioni annui); infine la locazione del sistema informativo per le esigenze del servizio di analisi e programmazione della Direzione generale del Tesoro (186 milioni annui) (17).

---

(16) Con il sistema della trattativa privata sono stati stipulati contratti per circa 205 miliardi (108 miliardi nel 1977).

(17) Per i problemi generali cui si connettono le esigenze di strumentazione di questa Direzione si veda il cap. I della parte I, Sez. I.

È anche da ricordare il contratto stipulato con la ITALSIEL per la conduzione — da parte di quella società — dei sistemi informativi integrati della Ragioneria dello Stato e della Corte dei conti. È prevista per il periodo di validità del contratto (1978-1982) una spesa di circa 5 miliardi annui per il sistema della Ragioneria generale dello Stato e di oltre 2 miliardi annui per il sistema Corte (18).

Altro contratto (con una spesa di circa 1 miliardo) è stato poi stipulato con la ITALSIEL per la fornitura di un progetto di fattibilità e la realizzazione di attività di sviluppo dell'attuale sistema della Ragioneria generale dello Stato. Va rilevato che nell'approvare il contratto l'Amministrazione si è parzialmente discostata dal parere espresso dal Consiglio di Stato. L'organo consultivo riteneva — tra l'altro — che fosse più opportuno avvalersi, per lo studio del progetto stesso, delle procedure previste dall'articolo 380 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, mediante affidamento dell'incarico ad esperti del settore.

Su un piano generale e sempre in merito all'attività svolta nel settore dell'informatica per l'acquisizione e gestione degli apparati in dotazione ai centri, va posto in evidenza il ritardo, non giustificato, con il quale l'Amministrazione procede alla definizione giuridica dei rapporti contrattuali; frequenti infatti sono risultati i casi di contratti formalmente approvati ad esecuzione già avvenuta delle relative forniture.

Con riguardo poi all'attività svolta dal Provveditorato generale, è da rilevare che nei contratti concernenti commesse di forniture affidate al Poligrafico dello Stato, l'Amministrazione non ha provveduto, nella maggioranza dei casi alla fissazione di termini per l'esecuzione, od alla previsione di penalità per il ritardo nelle consegne o per altre inadempienze contrattuali. Con particolare frequenza è stata poi disattesa la disciplina del decreto del Presidente della Repubblica n. 806 del 1967 in base alla quale l'Istituto poligrafico dello Stato deve compilare, e sottoporre alla previa approvazione del Provveditorato generale dello Stato, i preventivi di spesa per ogni fornitura ad esso Istituto richiesta. Anche il mancato rispetto di tale normativa si è così riflesso negativamente — come per gli anni passati — sul bilancio statale, concorrendo alla formazione di oneri latenti tra l'altro particolarmente cospicui in un periodo, quale l'attuale, caratterizzato da forti tensioni inflattive nel mercato delle materie prime. La formazione di notevoli saldi debitori del Tesoro nei confronti del Poligrafico — causati appunto dalla inesatta determinazione degli oneri per le forniture — ha conseguentemente

---

(18) In vista di una futura diretta conduzione dei due sistemi informativi sono stati poi stipulati — direttamente con le società Memorex, Olivetti ed IBM — contratti per la locazione delle apparecchiature necessarie al sistema Corte dei conti; per le esigenze del sistema informativo della RGS è stato stipulato (con una spesa di circa 5,5 miliardi) un contratto con la soc. Amdahl per l'acquisto di due sistemi.



aggravato la situazione debitoria dell'Istituto nei confronti del sistema bancario (49 miliardi al 1° gennaio 1978) (19).

Soltanto con provvedimento del 28 dicembre 1978 è stato poi accreditato al bilancio dell'Istituto poligrafico l'importo di lire 2,9 miliardi conseguente al trasferimento di una pari somma già iscritta nella Rubrica 28 (finanziamento dei servizi della Zecca) dello stato di previsione del Ministero del Tesoro, trasferimento reso necessario dalla ricordata costituzione, con legge dell'aprile 1978 (n. 154) della Sezione Zecca presso il Poligrafico. In proposito è anche da rilevare che non risulta emanato il regolamento di attuazione della stessa legge n. 154 pur di particolare rilievo, — lo si è accennato — ai fini della disciplina dei rapporti giuridici conseguenti al trasferimento del personale e dei mezzi strumentali già in dotazione alla Zecca di Stato (20).

Infine, anche nel 1978, si è proceduto al rinnovo della convenzione (vigente dal 1975) con la SIP nonchè all'approvazione di un atto aggiuntivo per un ulteriore aumento delle utenze telefoniche a carico dello Stato. Al 31 dicembre 1978 risultavano in carico all'Amministrazione 7.667 utenze per una spesa complessiva, per il 1978, di circa 9,5 miliardi.

#### 5. — Attività istituzionale

a) *Danni di guerra ed indennizzi per beni perduti all'estero.* — Alla rilevante giacenza di domande di risarcimento ancora inevase si contrappone, secondo una linea tendenziale ormai costante da un quinquennio, una continua pur se lieve flessione nella adozione dei decreti approvativi delle provvidenze risarcitorie e quindi nella susseguente emissione degli atti di spesa. In particolare, sul capitolo 6445, al quale fa capo pressochè tutta l'attività erogativa del settore, sono state disposte erogazioni sulla competenza del 1978 per poco più di 9 miliardi (oltre 10 miliardi un anno prima) a fronte di una previsione di bilancio di circa 15 miliardi (21). In valore percentuale e considerando anche i residui, il decremento rispetto all'esercizio precedente è risultato di circa il 15% sul pagato e di circa il 4% nell'impegnato.

Quanto poi al capitolo 6403 (risarcimento « danni alleati ») l'attività svolta si è concretata pressochè totalmente in erogazioni a carico di

---

(19) Le somme stanziare nello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro coprono mediamente i due terzi dell'importo delle forniture effettuate ogni anno. D'altra parte poichè le anticipazioni trimestrali di cui fruisce il Poligrafico sono commisurate agli stanziamenti di bilancio, ne deriva per l'Istituto la necessità — costante — di ricorso al sistema bancario al fine di garantire l'approvvigionamento delle forniture. In sostanza, la commessa di tali forniture avviene in difetto della pur necessaria copertura di bilancio (per ulteriori considerazioni sull'argomento cfr. relazione allegata a determinazione n. 1474 del 13 febbraio 1979 della Sezione controllo enti).

(20) Va rilevato che la legge n. 154 del 1978 ha creato un sistema di controllo disomogeneo in quanto mentre per i « biglietti di Stato » ha lasciato in essere un controllo fin troppo penetrante e certamente non in linea con i principi cui si ispira il controllo della Corte, per le « monete » non ha previsto alcun intervento di controllo della Corte pur sussistendo, per la sostanziale identità di struttura, la stessa esigenza di garanzie obiettive.

(21) Sono state effettuate erogazioni su residui dello stesso capitolo per circa 1,5 miliardi. La formazione di residui sulla competenza dell'anno (15,4 miliardi interamente impegnati) è stata pari a circa 6,4 miliardi.

residui di esercizi precedenti (per 345 milioni circa su 1.476 della disponibilità sui resti); limitate le erogazioni sulla competenza del 1978 (poco più di 28 milioni su 95 milioni impegnati).

I risultati dell'azione amministrativa nel settore dei danni di guerra, dovrebbero condurre — come rilevato anche in passato — ad una riconsiderazione, in un contesto di produttività e quindi di maggiore efficienza dell'Amministrazione del Tesoro nel suo complesso, dell'attuale rapporto fra numero degli addetti e volume delle domande di risarcimento annualmente definite. Auspicabile è da ritenere in proposito la emanazione di norme intese ad una rapida chiusura del contenzioso in corso, quanto meno per le pratiche di risarcimento di modesto e modestissimo importo (spesso poche migliaia di lire) le quali tuttavia per il loro elevato numero assorbono, in larga misura, la attività del servizio (22).<sup>1</sup>

I compiti istruttori, di definizione amministrativa e contabile delle pratiche di indennizzo, di anticipazione e di provvidenze risarcitorie in genere a seguito della perdita di beni italiani all'estero sono come noto demandati ad uffici della Direzione generale del Tesoro. Anche per tale settore si constata per l'anno di riferimento una flessione, qui abbastanza consistente, nel ritmo delle erogazioni; poco più di 3 miliardi per il 1978 a fronte rispettivamente di 5,6 miliardi per il 1977 e di oltre 6 miliardi per il 1976 mentre pressochè costante è rimasto nel triennio considerato il numero dei titoli di spesa annualmente emessi (circa 1.000) (23).

In dettaglio, quanto alle provvidenze in favore dei cittadini italiani titolari di beni ed interessi confiscati o comunque sottoposti a misure limitative in Libia, sono state erogate sulla competenza 1978 anticipazioni per oltre 2,6 miliardi (4,1 nel 1977 e 4,4 nel 1976).

Relativamente ai profughi dell'Etiopia, la definizione nell'anno delle pratiche di risarcimento ha dato luogo a pagamenti per circa 250 milioni. Dall'attuazione della legge sino al 31 dicembre 1978 ammonta a circa 19,5 miliardi il totale delle erogazioni disposte per provvidenze risarcitorie in favore di titolari di beni perduti in quel Paese. Per i beni perduti in Tunisia, infine, le erogazioni disposte nel 1978 sono risultate in poco meno di 250 milioni, con una flessione del 104% sul corrispondente dato del 1975 (24).

b) *Pensionistica di guerra.* — Di particolare rilievo, per il settore, l'avvenuta emanazione, sulla base della delega conferita al Governo nel 1977, del testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra (decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915).

---

(22) Secondo dati forniti dall'Amministrazione, all'inizio dell'anno 1978 risultavano accantonate (a causa della mancata presentazione di documenti da parte degli interessati) circa 630.000 pratiche corrispondenti a circa i 2/3 dell'intero arretrato.

(23) In termini percentuali il decremento riscontrato nelle erogazioni, tra il 1978 ed il 1975, (anno nel quale peraltro furono particolarmente incidenti le liquidazioni per perdita di beni in Libia) è risultato pari a circa il 236% (e al 90% rispetto all'esercizio 1976).

(24) In tale anno, di piena attuazione della legge n. 212 del 1971, le liquidazioni definite dettero luogo a pagamenti per circa 1,5 miliardi.

Dalla nuova disciplina dovrebbe derivare, in una con lo sforzo applicativo degli uffici, la auspicata normalizzazione di una situazione caratterizzata, attualmente, da pesanti ritardi nella definizione dei procedimenti pensionistici. La previsione nel citato testo unico di numerose norme volte a realizzare un concreto snellimento procedurale (tra queste si ricorda la fissazione di termini perentori per la proposizione delle domande e per l'ultimazione del riesame amministrativo dei gravami) dovrebbe consentire infatti di ridurre, e progressivamente eliminare, un arretrato che secondo valutazioni della stessa Amministrazione è di oltre 275.000 pratiche. Più in dettaglio, a fine dicembre 1978 erano in corso di trattazione presso la competente direzione del Tesoro, circa 10.000 richieste di pensioni « dirette », circa 70.000 di più favorevole classificazione per aggravamento o rivalutazione di trattamenti già accordati, circa 12.000 di reversibilità per decesso del titolare, circa 75.000 di ridefinizione dei trattamenti a seguito delle note decisioni della Corte costituzionale in materia (25).

Alla stessa data risultavano poi in corso di riesame amministrativo a seguito della avvenuta impugnazione del relativo decreto ministeriale avanti la Corte, circa 26.000 pratiche mentre dei provvedimenti già riesaminati circa 44.000 erano in attesa dell'esito di ulteriori adempimenti istruttori; infine, circa 40.000 ricorsi gerarchici dovevano ancora essere definiti alla fine dell'anno 1978.

Per un panorama più ampio della situazione del settore va infine segnalato che presso la Corte dei conti risultavano pendenti al 1° gennaio 1979 circa 114.000 ricorsi giurisdizionali dei quali oltre 102.000 restituiti dal Tesoro in quanto ritenuti non suscettibili di modificazione in sede amministrativa ai sensi della legge n. 585 del 1971 (26). Nel corso del 1978 le sezioni giurisdizionali della Corte hanno emesso circa 8.200 decisioni definitive (27), e circa 2.000 ordinanze istruttorie, mentre nello stesso periodo sono stati introdotti nella sede giurisdizionale oltre 2.300 nuovi ricorsi.

c) *Servizio del debito pubblico.* — La provvista di risorse finanziarie mediante pubblico indebitamento viene come è noto attuata, in concorrenza con altri organi statali e consorzi pubblici, (direzione generale del Tesoro, azienda autonoma delle F.S., Consorzio di credito per le opere pubbliche) dalla direzione generale del debito pubblico. A tale organo del Ministero viene peraltro demandata la cura amministrativa di una parte soltanto dei prestiti (quelli assoggettati alla speciale normativa sul debito pubblico) rimanendo esclusa la amministrazione sia dei certificati speciali di credito (oltre 25.000 miliardi di emissioni in corso al 31 luglio 1978) che dei buoni ordinari del Tesoro e degli altri titoli emessi da altre fonti pubbliche ma garantiti dallo Stato.

(25) Segnatamente delle sentenze 28 marzo 1969, n. 53, 22 giugno 1971, n. 36, 25 febbraio 1975, n. 37, 27 giugno 1975, n. 184.

(26) Va ricordato che il numero dei ricorsi sottoposti al riesame dell'Amministrazione in applicazione di detta disposizione è stato di circa 200.000 di cui soltanto 4.000 circa (e cioè il 2%) si sono tradotti in provvedimenti concessivi di pensione di guerra.

(27) Di cui circa 5.000 decisioni di rigetto.

È stato ricordato in precedenti relazioni come la varietà di disciplina oggi esistente per l'emissione e gestione di titoli pubblici dalle finalità non dissimili (indebitamento a medio termine) si traduca in ultima analisi in una sostanziale elusione dei principi posti dalla specifica normativa sui prestiti pubblici e che si ricollegano all'esigenza di accentramento in un solo organismo pubblico del compito di emissione; ciò come è evidente, ai fini di riduzione delle spese generali per la gestione nonché di migliore pianificazione e controllo del complesso dei titoli pubblici in circolazione (28).

Quanto, in particolare, ai prestiti amministrati dalla direzione generale del debito pubblico, la loro consistenza, si è nel corso del 1978 praticamente raddoppiata passando da 8.815 ad oltre 17.500 miliardi. Tale aumento è da riferire prevalentemente alla emissione di buoni poliennali del Tesoro destinati, in parte, alla corresponsione — in tale diretta forma — degli aumenti retributivi spettanti ai dipendenti pubblici e privati (con determinate fasce di reddito) in dipendenza di accertate variazioni in aumento del costo della vita.

Non è stato ancora emanato il regolamento generale sul debito pubblico previsto dall'articolo 95 del testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1963; tale omissione si riflette negativamente sulla stessa attività di gestione dei titoli in quanto tra l'altro viene a mancare il coordinamento tra la richiamata nuova disciplina sul debito pubblico e la normativa del codice civile così come modificata — ed in maniera sostanziale — dal contenuto delle due leggi di riforma degli istituti familiari (legge 1° dicembre 1970, n. 898 e legge 19 maggio 1975, n. 151). Nessun adeguamento è intervenuto, nonostante i ricorrenti rilievi della Corte, in materia di « minimo iscrivibile » in favore di persone determinate, nel gran libro del debito pubblico e negli altri registri. Tale minimo è infatti ancora fermo alle lire 5.000 e, di frequente, devono essere compiute, anche per importi così esigui, lunghe e complesse formalità (per alienazione, successione, ecc.) fonte di sicuro appesantimento della azione amministrativa.

---

(28) Va ricordato a questo proposito che, per la sola amministrazione dei certificati speciali di credito, lo Stato corrisponde alla Banca d'Italia un compenso annuo che è attualmente della misura dello 0,015% (elevabile allo 0,03%).

## CAPITOLO XXVI

## MINISTERO DEI TRASPORTI

1. — *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione*

A fronte di previsioni definitive per 548,4 miliardi, la spesa complessiva del Ministero è ammontata nel 1978 in termini di impegni effettivi, a 467,4 miliardi, registrando, così, un aumento del 12,5% rispetto a quella del precedente esercizio (415,1 miliardi).

Ove poi si tenga conto dei residui di stanziamento dell'esercizio (76,5 miliardi), la spesa si eleva nell'anno a 543,9 miliardi (439,6 nel 1977).

Sempre in termini di impegni effettivi, la spesa corrente, passando da 340,6 a 400,5 miliardi è aumentata del 17,5%, mentre quella in conto capitale, nonostante il consistente aumento della previsione, pari a circa il 45% (da 99 a 143,4 miliardi), è sensibilmente diminuita (da 74,4 a 66,9 miliardi); dal che un notevole aumento dei residui di stanziamento di nuova formazione, più che triplicatisi rispetto al 1977.

I pagamenti sulla competenza, pari a 299,6 miliardi (332,8 nel 1977), hanno costituito il 64% (80% nel 1977) degli impegni assunti — al netto dei residui di stanziamento — mentre quelli sul conto resti, con 141 miliardi (123,9 nel 1977) hanno rappresentato il 49,1% (37,9% nell'anno precedente) dei residui passivi al 31 dicembre 1977 (287,1 miliardi) (1).

Il dato più significativo della gestione, nei termini finanziari in cui essa è qui esposta, è costituito dal notevole aumento dei residui di nuova formazione — soprattutto, come si è visto, di quelli impropri — aumento che nonostante l'accresciuto tasso di smaltimento dei resti provenienti da precedenti esercizi, ha portato l'importo complessivo dei residui stessi da 287,1 a 382 miliardi.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Il 1978 ha segnato l'avvio a soluzione dei problemi di struttura e organizzativi della M.C.T.C., sui quali la Corte si era soffermata nelle precedenti relazioni.

---

(1) Dei pagamenti sulla competenza, 288,6 miliardi hanno gravato sulla parte corrente e soltanto 11 miliardi in conto capitale; in termini percentuali rispettivamente il 72% (il 91,8% nel 1977) e il 7,6% (il 26,8% nel 1977) dei corrispondenti impegni.

Dei pagamenti in conto resti, invece, 20,5 miliardi attengono a spese correnti e 120,5 ad investimenti.

La legge 18 ottobre 1978, n. 625, recante provvedimenti urgenti per il funzionamento dei servizi nel settore, ha infatti disposto, tra l'altro, un sensibile ampliamento delle dotazioni organiche della Direzione generale stessa, nonché misure intese a razionalizzare il funzionamento degli apparati.

Come già ricordato nella precedente relazione, l'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 617 del 1977 ha soppresso la Direzione centrale « Trasporti terrestri ed impianti fissi » e la « divisione autotrasporti interni di persone ».

Poichè peraltro l'ambito di attribuzione di dette unità organizzative è stato solo in parte interessato dal trasferimento (o dalla delega) di funzioni alle Regioni, il previsto decreto per il riordinamento interno dei servizi, emanato il 23 dicembre 1978, si è limitato ad incorporare le divisioni della soppressa Direzione centrale nell'ambito di una delle altre Direzioni centrali esistenti (V) e l'attribuzione delle residue funzioni in materia di autotrasporti interni di persone ad una Divisione della Direzione centrale (III)

Nessuna modificazione, invece, è intervenuta nello scorso esercizio nell'organizzazione delle altre Direzioni generali nelle quali si articola il Ministero, talchè non resta che confermare le osservazioni già fatte in precedenza circa l'esigenza di affrontare i problemi riguardanti la ristrutturazione della Direzione generale dell'Aviazione civile e il potenziamento di quella della Programmazione, Organizzazione e Coordinamento.

È ancora da segnalare come neppure nel 1978 siano stati completati gli adempimenti per il passaggio all'Aviazione civile dei beni appartenenti al demanio militare aeronautico, in attuazione del regolamento sui beni in uso promiscuo delle due Amministrazioni approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 31 ottobre 1975.

Per quanto riguarda il personale, in attuazione della richiamata legge n. 625 del 1978, sono stati banditi, ed espletati nei termini previsti, quattro concorsi interni per esame-colloquio, per l'accesso alle carriere direttiva tecnica, direttiva amministrativa, di concetto ed esecutiva (2).

In tutti questi casi, com'è noto, la legge ha previsto l'inquadramento del personale in carriere superiori, previo esame-colloquio, sulla sola base del possesso del corrispondente titolo di studio e senza riferimento alle mansioni svolte.

Una valutazione complessiva di tale sistema non appare del tutto in linea con gli orientamenti emersi nel più recente periodo circa la valorizzazione della professionalità.

---

(2) Sono stati altresì banditi i concorsi interni a favore di impiegati ed operai non aventi i requisiti per partecipare agli esami-colloquio.

In relazione all'ampliamento degli organici degli operai ai sensi della più volte citata legge n. 625 del 1978, sono stati poi indetti concorsi per il passaggio di operai qualificati ad operai specializzati e per il passaggio dalla categoria di operai comuni ad operai qualificati.

L'assegnazione di personale alle Regioni ad autonomia ordinaria ai sensi dell'articolo 12 del decreto presidenziale n. 616 del 1977 ha riguardato solo 16 unità (3).

Per quanto attiene al personale straordinario assunto con contratto a termine, in base alla legge 22 dicembre 1973 n. 825, di cui ha continuato a valersi la Direzione generale dell'Aviazione civile, è da rilevare come se ne profili l'inquadramento in ruolo a norma dell'articolo 6 del recente decreto-legge n. 163 del 1979, in attesa di conversione in legge.

Un ultimo dato concerne l'occupazione giovanile: sono stati predisposti dalla Direzione generale M.C.T.C. due progetti riguardanti rispettivamente il potenziamento dell'attività operativa per il controllo dei veicoli e lo svolgimento degli adempimenti preliminari relativi alla nuova disciplina dell'autotrasporto merci. Al 31 dicembre 1978 i giovani complessivamente assunti per il primo progetto assommavano a n. 361 mentre quelli assunti per il secondo erano 176.

### 3. — Beni e servizi strumentali

In materia di attività contrattuale delle direzioni generali M.C.T.C. e dell'Aviazione civile non si riscontrano elementi di novità e pertanto si rinvia alle considerazioni formulate nelle relazioni degli anni passati.

Il fenomeno più rilevante resta quello della lentezza dei tempi di esecuzione di importanti opere, quali quelle previste dai programmi di intervento nel settore aeroportuale e in quello della motorizzazione civile, la costruzione di metropolitane e le opere per il potenziamento e l'ammodernamento di talune ferrovie concesse previste da specifica normativa.

Su tali fenomeni si ritornerà nel prossimo paragrafo.

In tema di immobili, è da notare che è rimasta pressochè stazionaria la spesa per canoni di locazione relativi agli edifici nei quali hanno sede i vari uffici della Direzione generale M.C.T.C. (856 milioni) mentre quella analoga, sostenuta per la sede della Direzione generale della Aviazione civile (4) è aumentata da 170 a 209 milioni.

In ordine ai servizi meccanografici di cui si avvale in larga misura la Direzione generale della M.C.T.C. (5), va notato che la relativa spesa

---

(3) Il contingente è stato ripartito fra le Regioni: Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Piemonte, Puglia e Toscana, secondo criteri determinati dalla Commissione Interregionale di cui all'art. 13 della legge 16 marzo 1978, n. 281.

(4) Gli uffici periferici della stessa Direzione generale, come anche la Direzione generale della programmazione e coordinamento, hanno sede in complessi demaniali.

(5) E da ricordare che verso la fine dell'anno il relativo centro è stato oggetto di un attentato terroristico. Ciò ha comportato la distruzione di alcune apparecchiature e ha creato notevoli difficoltà all'interno del servizio proprio nel momento in cui questo poteva considerarsi avviato a raggiungere la pienezza della propria potenzialità.

si è notevolmente elevata (da 2,6 a 4,9 miliardi): superata la fase organizzativa e di primo impianto, la stabilizzazione del sistema ha consentito di sfruttare appieno le possibilità operative delle apparecchiature con la estensione della rete di terminali a 60 stazioni trasmettenti.

Gli oneri relativi ai servizi automobilistici propri del dicastero sono saliti da 106 a 124 milioni. Quelli relativi alla gestione del servizio automobilistico per le alte cariche dello Stato e per il cerimoniale degli affari esteri sono aumentati da 328,6 a 535 milioni.

#### 4. — *Attività istituzionale*

a) *Direzione generale della Motorizzazione civile e trasporti in concessione.* — Il settore che assume il maggior rilievo sotto il profilo finanziario degli interventi della Direzione generale è quello dei trasporti terrestri ad impianti fissi, che comprende, come è noto, gli impianti a fune, le linee metropolitane e le ferrovie concesse.

Quanto ai primi, valgono le considerazioni più volte formulate in ordine all'importanza che l'attività per essi espletata dall'Amministrazione riveste sotto il profilo della sicurezza, pur nella scarsa rilevanza dei connessi oneri, che riguardano quasi esclusivamente il funzionamento del Centro sperimentale impianti a fune (6).

Per le linee metropolitane, è da segnalare — nel quadro del programma di interventi a carattere continuativo e delle priorità stabilite dal CIPE relativamente ai Comuni di Milano, Napoli, Torino e Roma — l'avvenuta ultimazione nel giugno 1978 dei lavori relativi ad un tronco della metropolitana di Milano (da piazza Cadorna a piazza Garibaldi), mentre per l'altro tratto (piazzale Gambarara-viale Inganni) le opere risultano realizzate — sulla base della documentazione di spesa sin qui pervenuta — per oltre il 60%.

Tuttora non avviati a realizzazione sono invece i progetti per le metropolitane di Napoli e Roma, relativamente, per questa ultima, al prolungamento della linea Termini-Eur verso Val Melaina e Rebibbia (7). Sul capitolo 7274, ove insistono i contributi statali, è stato totalmente impegnato lo stanziamento di competenza (19 miliardi), mentre i pagamenti (per 8,2 miliardi) risultano effettuati solo in conto resti: ciò si è tradotto in un ulteriore aumento (da 51,2 a 59,3 miliardi) nell'importo dei residui, peraltro solo in minima parte costituiti da meri accantonamenti (1,3 miliardi).

Ancora per quanto riguarda la metropolitana di Roma, risultano ultimati, sebbene non ancora collaudati (8), i lavori di costruzione della linea « A » (Osteria del Curato-Termini-Prati), eseguiti, come è noto, a

---

(6) Per la parte corrente (cap. 1560) la spesa è stata nel 1978 di 9 milioni, mentre gli oneri di investimento per l'acquisto di attrezzature (cap. 7241) sono ammontati a 5,5 milioni, in termini di impegni effettivi. Tuttora elevato, in rapporto allo stanziamento, è l'importo dei residui di tale capitolo (55,8 milioni).

(7) Come riferito nelle precedenti relazioni, il Comune di Torino non risulta aver presentato il previsto progetto entro il termine del 31 dicembre 1976 di cui alla legge n. 493 del 1975.

(8) E da tener presente che al collaudo delle opere deve procedersi dopo il completamento dei lavori di attrezzaggio di cui si fa cenno nel prosieguo del testo.



totale carico dello Stato ed affidati in concessione, pro-parte, alle società SACOP e Metrorama. Peraltro, a termini della legge 1° febbraio 1978, n. 19, hanno avuto inizio nell'agosto 1978 ulteriori opere di completamento, rese per lo più necessarie dalla riconsiderazione di soluzioni già adottate, opere che al termine dell'esercizio risultavano realizzate per circa il 30% (9). Tuttora in corso sono poi i lavori di attrezzaggio della linea, posti a carico del Comune e relativamente ai quali è corrisposto il contributo statale di cui al capitolo 7275 dello stato di previsione. Al 21 luglio 1978, secondo l'ultimo stato di avanzamento pervenuto, detti lavori risultavano eseguiti per circa l'80%, ma per la complessità delle procedure di pagamento — della quale si è fatto cenno nella precedente relazione — non è possibile disporre di elementi certi sulla preannunciata totale ultimazione dei lavori nel più recente periodo (10).

Sul cennato capitolo 7275, i pagamenti effettuati in conto resti (12,7 miliardi) hanno comunque determinato una sensibile diminuzione della massa residui (da 14,6 a 4,2 miliardi, tutti afferenti ad impegni effettivi).

Sul capitolo 7201, relativo invece ai lavori di costruzione a carico dello Stato, sono stati disposti pagamenti per 9,4 miliardi (4 sullo stanziamento dell'esercizio, pari a 17 miliardi) ed il relativo importo dei residui, quasi tutti attinenti ad impegni effettivi, è aumentato da 6,3 a 13,9 miliardi.

Quanto alle ferrovie concesse, può ancora una volta sottolinearsi, in via preliminare, il rilevante onere finanziario complessivamente sostenuto dallo Stato (in prevalenza sulla parte corrente) tale da assorbire, in termini previsionali, il 70% dell'intera spesa ministeriale.

Per le sovvenzioni di esercizio alle ferrovie gestite da imprese private è stato interamente impegnato lo stanziamento del capitolo 1652, pari a 193,7 miliardi e sono stati nell'anno erogati 126 miliardi, dei quali 124,8 sulla competenza.

Una parte di tali somme riguarda, come è noto, assegnazioni alle Regioni ad autonomia ordinaria per l'esercizio di funzioni delegate, alle quali anche quest'anno la decisione delle Sezioni riunite sul rendiconto generale non ha esteso la dichiarazione di regolarità.

Per i sussidi integrativi di esercizio, attribuiti alle società concessionarie che non fruiscono delle sovvenzioni, la spesa impegnata sul capitolo 1654 è poi ammontata a 17 miliardi (pari all'intero stanziamento), con pagamenti per 18,3 miliardi, di cui 11,4 in conto competenza.

L'apporto finanziario dello Stato si correla all'entità dei disavanzi delle società concessionarie, sui quali incidono pesantemente soprattutto gli oneri per il trattamento economico del relativo personale; può

---

(9) I lavori sono stati appaltati alla soc. Intermetro — che cura anche i lavori di attrezzaggio — applicando, per espressa previsione della legge citata, i prezzi della concessione originaria, risalente al 1973: ciò che comporta assai elevati oneri di revisione prezzi.

(10) Secondo dichiarazioni rilasciate dagli organi competenti, la linea metropolitana dovrebbe entrare in funzione nell'autunno 1979.

farsi dunque cenno, sotto tale profilo, dell'intervenuta legge 1° febbraio 1978, n. 30, che ha stabilito le nuove tabelle nazionali delle qualifiche dei dipendenti dai pubblici servizi di trasporto, rapportando alla riduzione delle preesistenti qualifiche benefici economici in sede di reinquadramento.

Il settore, peraltro, è stato nel 1978 interessato da un altro intervento legislativo, di assai maggior rilievo (legge 8 giugno 1978, n. 297), soprattutto inteso ad avviare concretamente quel processo di risanamento tecnico-economico delle gestioni cui è tra l'altro condizionata (articolo 86, primo comma, del decreto presidenziale n. 616 del 1977) l'operatività del trasferimento della materia alle Regioni (11). In aggiunta, infatti, alle disposizioni specificamente relative al ripianamento del *deficit* delle Ferrovie Nord-Milano, Circumvesuviana, Cumana e Circumflegrea (12), la legge impegna anzitutto il Governo a presentare, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, un piano per il risanamento di tutte le ferrovie in regime di concessione o in gestione governativa, piano alla cui attuazione, prevista per il 1980, vengono legislativamente ricollegati profondi mutamenti nell'assetto delle competenze nel settore (13). La legge dispone poi una stretta correlazione tra tariffe e spese di esercizio, e reca norme per il contenimento dei costi, prevedendo anche l'istituzione di un apposito fondo per gli oneri di rinnovo o integrazione degli impianti fissi e del materiale rotabile. Ma va sottolineato, al riguardo, come non risulti a tutt'oggi emanato il regolamento di esecuzione cui è demandata non soltanto la determinazione delle modalità di applicazione della legge ma anche di precisare la composizione dell'apposito organo consultivo da quest'ultima istituito (Comitato speciale di cui all'articolo 13).

In tema di programmi di investimento autorizzati, in favore di ferrovie concesse, dalle leggi 16 ottobre 1975, n. 493, e 16 marzo 1976, n. 86, deve anzitutto rilevarsi come solo a decorrere dal 1979 sia stato incluso nello stato di previsione del Ministero un capitolo (7293) relativo alla attuazione del piano unitario per le linee campane (Circumvesuviana, Cumana, Circumflegrea e Alifana); piano per l'appunto previsto dalla

---

(11) Per il trasferimento alle Regioni dei fondi vincolati e sovvenzioni di esercizio per autoservizi sostitutivi ed integrativi (artt. 84, 128 e 130 del D.P.R. n. 616 citato), la legge n. 482 del 1978 ha ridotto lo stanziamento originario del capitolo 1652 di 22,6 miliardi: in sede di determinazione degli effettivi oneri da disimpegnare, la somma è stata più precisamente quantificata in 30,1 miliardi. La maggiore disponibilità così creata sul capitolo (7,5 miliardi) è stata tra l'altro utilizzata per far fronte alla prima applicazione della legge n. 297 del 1978.

(12) La legge stabilisce tra l'altro il principio dell'annualità delle sovvenzioni (prima triennali), l'adozione di criteri parametrici per la quantificazione di esse ad una più diretta responsabilizzazione delle società concessionarie. In applicazione dell'art. 9 è stato nel 1978 concesso alla Società Nord-Milano un acconto del 20% sulla sovvenzione annua, per un complessivo importo di 13,3 miliardi. Sulla legittimità del relativo provvedimento — adottato, per i motivi nel testo esposti, senza il previo parere del Comitato speciale — si è espressa la Sezione del controllo (n. 933 del 21 dicembre 1978).

(13) All'approvazione di esso, in particolare, è dalla legge subordinato il trasferimento della materia alle Regioni e la cessazione del regime contributivo di cui alla legge n. 1221 del 1952.

seconda delle due citate leggi ed approvato sin dal 1977 (14). Lo stato complessivo di attuazione dei programmi di intervento formulati in applicazione della legge n. 493 vede, per le Ferrovie-Nord Milano, l'avvenuto impegno di 44,8 miliardi sui 90 previsti, con effettuazione di pagamenti per 5,5 miliardi circa, mentre una somma di poco inferiore (44,1 miliardi) risulta sinora impegnata per l'esecuzione di lavori ed acquisti di materiale rotabile della ferrovia Circumvesuviana (i pagamenti a tutt'oggi autorizzati ammontano a 22,1 miliardi). Quanto alla ferrovia Circumflegrea, a fronte di un programma di lavori per complessivi 10,4 miliardi, che integra con i fondi della legge n. 493 interventi autorizzati da leggi precedenti, i pagamenti disposti ammontano a circa 9 miliardi, mentre del tutto inutilizzati risultano i fondi (53,9 miliardi) vincolati ad interventi per la ferrovia Cumana.

Nel 1978, in particolare, sul relativo capitolo 7292, dotato di 40 miliardi di stanziamento, gli impegni effettivi sono ascesi a 20,1 miliardi, mentre i 17,2 miliardi pagati attengono in gran parte al conto dei resti (13,8 miliardi). Al 31 dicembre 1978, il complessivo importo dei residui sul capitolo è aumentato da 33,8 a 56,5 miliardi, dei quali 19,9 relativi ad accantonamenti, tutti provenienti dallo stanziamento dell'esercizio.

Quanto alla gestione governativa di ferrovie o servizi di navigazione lacuale, le somme direttamente a carico dello Stato per spese di esercizio (nonchè le integrazioni alle sovvenzioni per servizi gestiti egualmente dallo Stato ma in nome e per conto delle società concessionarie) sono nel 1978 ammontate a 118 miliardi (capitolo 1653 di pari dotazione) con erogazioni per 108,9 miliardi (15). Sul capitolo 7272, relativo a spese di investimento, si è verificato, rispetto agli esercizi precedenti, un più accentuato ritmo di smaltimento dei residui, diminuiti, in virtù dei 4,1 miliardi erogati in conto resti, da 11,2 a 8,1 miliardi, dei quali 1,3 di stanziamento.

Da rilevare come una disposizione transitoria della « legge finanziaria » (articolo 8 della legge n. 843 del 1978) abbia autorizzato « sino a diversa regolamentazione » l'esercizio da parte delle gestioni governative di servizi automobilistici urbani, in apparente disarmonia con la competenza esercitata in materia dalle Regioni ad autonomia ordinaria.

Brevi cenni possono infine dedicarsi ad altri e diversi settori di intervento della direzione generale, tra i quali quello della motorizzazione civile, di importanza preminente sotto profili che non si estrinsecano in attività gestoria, viene unicamente in rilievo per le spese di po-

---

(14) Il ritardo sembra da ascrivere a difficoltà nella contrazione dei prestiti autorizzati dalla legge n. 86 del 1976 a copertura delle disposte autorizzazioni di spesa. A parte la previsione del piano unitario per le ferrovie campane, la legge stessa ha previsto interventi per 63 miliardi in favore della ferrovia Alifana.

(15) In atto, risultano gestite in « nome e per conto » delle società concessionarie, in attesa che sul provvedimento di decadenza di queste ultime si pronunci il Consiglio di Stato, le strade ferrate sarde nonchè le ferrovie complementari sarde; alle otto gestioni « dirette » elencate nella relazione sul precedente esercizio si è venuta invece ad aggiungere quella relativa alla ferrovia « Cancellone-Benevento », relativamente alla quale è stato respinto dall'organo di giustizia amministrativa il ricorso parimenti proposto avverso il provvedimento di decadenza del concessionario.

tenziamento ed adeguamento delle infrastrutture (16): sul relativo capitolo 7202, dotato di 5,5 miliardi nel 1978, i pagamenti sono ammontati a 3,7 miliardi, ciò che si è riflesso in aumento dei residui da 3 a 6,8 miliardi, dei quali 2,6 di stanziamento.

Per il settore dell'autotrasporto merci, è stato nel 1978 emanato (decreto del Presidente della Repubblica 9 gennaio 1978, n. 56) l'ultimo dei provvedimenti regolamentari previsti dalla legge 6 giugno 1974, n. 298, relativo al sistema delle tariffe « a forcilla »; l'approssimarsi del regime di piena operatività della citata legge è segnato anche dall'entrata in funzione dei Comitati dell'albo nazionale degli autotrasportatori e dall'impiego per le spese di funzionamento degli uffici preposti alla tenuta degli albi (capitolo 1574) delle somme provenienti dal versamento delle tasse di iscrizione.

Neppure nel 1978, infine, sono pervenuti a soluzione i problemi evidenziati nelle precedenti relazioni in ordine al comparto dell'autotrasporto di persone, nel quale la competenza ministeriale è peraltro in atto limitata alle sole linee interregionali. Tuttora in corso è, in particolare, l'attività istruttoria sulle domande presentate a norma del regolamento CEE n. 1191 del 1969, per la compensazione degli oneri di servizio pubblico e tariffari sopportati dalle società concessionarie, mentre neppure definita risulta la determinazione delle linee rimaste alla competenza ministeriale o passate a quella regionale, preliminare alla definizione del regime contributivo.

b) *Aviazione civile.* — È stato già rilevato nella precedente relazione il ritardo di oltre un biennio nell'avvio del programma previsto dalla legge 22 dicembre 1973, n. 825, per interventi urgenti e indispensabili per l'adeguamento delle infrastrutture aeroportuali. È da aggiungere che nella esecuzione delle opere già affidate in concessione a imprese in genere consorziate, o alle società che già gestiscono aeroporti, si registrano frequenti e rilevanti ritardi per sospensioni e proroghe e per modifiche dei piani di lavoro (17).

Per gli aeroporti gestiti dalla Direzione generale dell'aviazione civile sono riportati nel progetto che segue, i concessionari dei lavori (con l'importo delle commesse) e lo stadio di realizzazione di questi, secondo dati forniti dall'Amministrazione.

---

(16) Si è già riferito nella precedente relazione come siano stati appaltati i lavori di costruzione del centro superiore di ricerche e prove autoveicoli di Roma e come siano entrate in funzione, nel 1977, 10 stazioni di controllo autoveicoli. Sono invece proseguiti, nel 1978, i lavori relativi alle stazioni di controllo di Roma-Nord e Caserta, nei cui edifici troveranno posto anche i locali uffici provinciali.

(17) Proroghe sono state concesse per vari lavori presso gli aeroporti di Olbia, Alghero, Cagliari e Catania; penali sono state applicate per ritardi nelle esecuzioni di opere per gli aeroporti di Lampedusa e Trapani; per i lavori presso l'aeroporto di Bergamo è stata concessa una proroga generale di 11 mesi; a una modifica del piano dei lavori per l'aeroporto di Ronchi dei Legionari è conseguito un differimento nell'esecuzione di circa 20 mesi; varie sospensioni della durata media di oltre 9 mesi sono state riconosciute per lavori affidati all'impresa « Farsura », specie per quelli relativi all'aeroporto di Verona.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Concessionario e importo della commessa (in miliardi)		Lavori eseguiti (in miliardi)	Aeroporti
CONSAVIA	21,9	12,4 56,81% (27,4% nel 1977)	Napoli Reggio Calabria Brindisi Taranto
A. Farsura	22,6	11,2 49,5% (37,5% nel 1977)	Bergamo Orio al Serio Verona Villafranca Ronchi dei Legionari
ICLAP	26	3 12%	Bologna Rimini Pisa Ancona Falconara
RE.CO.GRA	40	12 31,3% (10,4%)	Catania Trapani Pantelleria Lampedusa
SIDAM	27	15 55% (48%)	Cagliari Alghero Olbia-Costa Smeralda
<b>TOTALE</b>	<b>137,5</b>	<b>53,6</b>	

Più elevato è l'importo dei pagamenti disposti a favore degli indicati concessionari, pari finora a complessivi 103,8 miliardi, di cui 12,4 per lavori eseguiti, 69,4 per anticipazioni, e 22 per revisione prezzi.

Di scarso rilievo sono, poi, gli interventi finora realizzati dalle società aeroportuali cui è affidata la gestione dei principali aeroporti (18): dai dati disponibili risulta che solo la società SEA ha eseguito lavori per poco più di 2 miliardi (su un totale di 17,7 miliardi di commesse).

Gli oneri per l'attuazione del richiamato programma gravano sui capitoli 7503 e 7504: nel 1978 sul primo, dotato esclusivamente di disponibilità in conto resti, sono stati effettuati limitati pagamenti (per 211 milioni; 1,2 miliardi nel 1977) e si sono formate economie per 1,6 miliardi sicchè i residui sono passati, a fine esercizio, da 13,4 a 11,6 miliardi; sul secondo, a fronte della iniziale disponibilità di 124,2 miliardi (di cui 104,2 afferenti al conto residui) sono stati effettuati pagamenti, solo su tale conto, per 68 miliardi, ed i residui sono quindi scesi a 56,2 miliardi.

In materia di realizzazione di infrastrutture e impianti aeroportuali va infine ricordato che la legge 21 dicembre 1977, n. 985, ha introdotto specifiche disposizioni per gli aeroporti di Roma che hanno, tra l'altro, portato all'istituzione nel 1978 di un nuovo capitolo (7506), dotato di

(18) La S.E.A. per i due aeroporti milanesi, la S.A.R. per gli aeroporti di Roma, la SAGAT per quello di Torino, il Provveditorato al Porto di Venezia, il Consorzio autonomo del Porto di Genova per quelli di tale città.

30 miliardi, per il rimborso alla società concessionaria (SAR) degli oneri sostenuti in relazione agli interventi eseguiti e agli indennizzi corrisposti per la risoluzione di concessioni e appalti. Su tale capitolo non risulta assunto alcun impegno (19). Sempre riguardo all'applicazione di tale normativa è da notare che non è ancora pervenuto alla Corte il decreto interministeriale per la modifica della precedente convenzione relativa all'affidamento della gestione aeroportuale alla concessionaria, da emanarsi, ai sensi dell'articolo 1, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Gli oneri di parte corrente relativi alla gestione diretta di aeroporti da parte dello Stato sono ammontati in termini di impegni a 8,4 miliardi, di cui 3,6 sono stati erogati. Meritano una particolare notazione, tra i vari capitoli interessati, il capitolo 2064 (relativo alle spese per mezzi di trasporto, mezzi speciali e altre attrezzature occorrenti per i servizi aeroportuali) ed il capitolo 2068, sul quale gravano le spese di vero e proprio funzionamento degli aeroporti (20), i cui residui, saliti, rispettivamente, da 1,6 a 2,4 miliardi e da 1,8 a 2,3 miliardi, sono sintomatici delle persistenti lentezze con la quale si esauriscono i relativi procedimenti di spesa.

Per quanto concerne, infine, il sostegno e la promozione delle attività aeronautiche in genere vanno segnalati i contributi e le sovvenzioni che l'Amministrazione eroga a vari enti e istituzioni.

All'Aeroclub d'Italia e all'Ente nazionale della gente dell'aria, i quali svolgono un'attività complementare a quella assunta dallo Stato prevista da specifiche norme, sono stati corrisposti contributi, rispettivamente, per 3 miliardi e per 20 milioni. Sullo stesso capitolo 2154, su cui gravano tali contributi a vari enti e istituzioni, la cui attività di carattere tecnico, culturale, scientifico e assistenziale viene riconosciuta di interesse dell'aviazione civile (21).

Sono inoltre da ricordare i contributi e le sovvenzioni alle società di navigazione aerea concessionarie di servizi di linea (Alitalia, Ati, Itavia e Alisarda) che spesso vengono corrisposti con notevole ritardo, soprattutto a causa di complessità procedurali, dando luogo a consistenti incrementi dei residui, com'è avvenuto, appunto, nel 1978, in cui i residui stessi sono passati da 5,6 a 8,8 miliardi. Nell'esercizio è stato disposto soltanto l'erogazione di un contributo all'ATI di 1,2 miliardi afferente al *deficit* del 1976.

---

(19) Il previsto rimborso deve avvenire dietro presentazione da parte della SAR dell'elenco degli interventi eseguiti e del conto degli oneri assistenziali, da approvare con decreto del Ministro per i trasporti di concerto con quelli delle Finanze e del Tesoro.

(20) Si riferiscono, principalmente, ai servizi di pulizia, di manutenzione di strade e giardini, conduzione di impianti vari, di vigilanza, affidati, per lo più, a ditte private non disponendo le circoscrizioni aeroportuali di personale per il loro svolgimento.

(21) Tra i vari contributi disposti nel 1978 si citano quelli di maggiore entità destinati al CRAL aviazione civile (85 milioni), alle Scuole d'ingegneria aerospaziale di Roma e Torino (rispettivamente 28,5 e 10 milioni), all'Istituto di trasporti aerospaziali (5 milioni), all'Università cattolica del Sacro Cuore di Milano (5 milioni).

## CAPITOLO XXVII

## AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

1. — *Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione*

Il conto delle operazioni della gestione finanziaria dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato evidenzia, complessivamente, entrate per 3.842,5 miliardi (3.188,3 nel 1977) e spese per 5.137,4 miliardi (4.174,3 nel 1977) e si chiude, quindi, con un disavanzo di 1.294,9 miliardi — interamente coperto con anticipazioni del Tesoro — superiore di 308,9 miliardi a quello registrato nel 1977.

Si verifica, così, un ulteriore incremento del disavanzo pari in valore relativo al 31,3%, che è di particolare rilievo sia di per se sia se confrontato con quelli accertati nei precedenti esercizi (1) e si ricollega a una crescita della spesa, pari al 23,1% — nettamente superiore a quella del 1977 (14%) — che ha trovato assai minore compensazione che nel passato nel tasso d'aumento dell'entrata pur salito dal 14,5% del 1977 al 20,5%.

Un'adeguata valutazione del nuovo negativo risultato della gestione aziendale comporta, innanzitutto, la necessità di considerare l'incidenza sull'entrata complessiva delle sue diverse componenti, tra cui spiccano i proventi aziendali veri e propri derivanti dai prodotti del traffico, che nel 1978 hanno rappresentato il 27,5% di tale entrata, e gli apporti « esterni » (costituiti dal ricavato dei prestiti e da sovvenzioni del Tesoro) che ne hanno costituito una quota pari al 53,2% (2).

I primi, passando da 925,1 a 1.055,4 miliardi registrano, nonostante il nuovo aumento tariffario entrato in vigore nel luglio 1978 (3), un valore di incremento (14,1%) che si colloca assai al di sotto di quello relativo al precedente esercizio (22,4%) e risulta di per se sintomatico dell'affermarsi di una nuova fase di stazionarietà del traffico ferroviario, fenomeno, che del resto, risulta confermato dall'esame dei dati (prov-

---

(1) L'incremento del disavanzo è stato dell'11,7% nel 1974, del 4,9% nel 1975, del 7,8% nel 1976 e del 12,6% nel 1977.

(2) Si prescinde, ovviamente, dal considerare le già richiamate anticipazioni del Tesoro a copertura dell'intero disavanzo.

Oltre le entrate indicate, di cui si tratta specificamente nel testo, vanno ricordate quelle della categoria VII del titolo II (per ammortamenti, rinnovamenti e migliorie) che sono state accertate per 508,9 miliardi, pari al 13,2% del totale delle entrate (il 12,4% nel 1977). Le altre non menzionate, pari complessivamente al 6,1%, si riferiscono a varie voci (comprese in diverse categorie) la cui consistenza singola non è di particolare rilievo.

(3) L'aumento, disposto con il D.P.R. 7 giugno 1978, n. 342, ha riguardato quasi tutte le tariffe per i trasporti sia delle persone che delle cose ed è stato mediamente pari al 20%. Il precedente aumento tariffario era entrato in vigore nel marzo 1977.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

visori) forniti dall'Azienda per i distinti settori dei viaggiatori e delle merci (4).

Ai prestiti e agli interventi diretti del Tesoro (escluse le anticipazioni per la copertura del disavanzo) si ricollegano accertamenti di entrata per 2.043,7 miliardi (1.643,7 nel 1977) che segnano, rispetto al precedente esercizio, un incremento del 24,4% e, come già accennato, rappresentano, in termini di quota parte dell'entrata globale, il 53,2% (il 51,5% nel 1977).

Considerati di per sè, gli apporti finanziari del Tesoro, con 1.243,7 miliardi (5) — 1.193,7 nel 1977 — registrano un limitato incremento (4,2%), ma continuano a costituire la principale fonte dell'entrata (6) rappresentando il 32,4% del complesso dei relativi accertamenti (il 37,4% nel 1977).

Aumentano, invece, notevolmente (da 450 a 800 miliardi: + 77,8%) gli accertamenti di entrata relativi ai prestiti (per il finanziamento dei vari piani e programmi di rinnovamento e potenziamento della rete ferroviaria: capitoli da 612 a 616) segnatamente per effetto di quelli, pari a 400 miliardi, afferenti al capitolo 616 di nuova istituzione concernente il finanziamento del recente programma integrativo di 1.655 miliardi (legge 18 agosto 1978, n. 503) su cui si tornerà. Essi, che nel 1976 e nel 1977 avevano rappresentato una percentuale dell'intera entrata oscillante intorno al 14%, vengono ora a costituire il 20,8%. È da

(4) Tali dati depongono, in particolare, per una diminuzione dell'1,2% dei « viaggiatori trasportati » — nel 1977 vi era stato un aumento dell'1,2% — e dell'1,3% dei « viaggiatori-chilometro » (—1% nel 1977) e, nel settore delle merci, per un lieve decremento delle « tonnellate trasportate » (0,4%) cui fa riscontro una più accentuata flessione delle « tonnellate-chilometro » (2,3%).

Per notazioni riferite ai dati del traffico nei precedenti anni si vedano le relazioni per gli esercizi 1976 e 1977, rispettivamente a pag. 430 (Vol. I) e a pag. 337 (Vol. II).

(5) Gli apporti sono a vario titolo, ma tra essi sono preminenti quelli derivanti dall'adempimento di obblighi stabiliti dai regolamenti CEE (in parte accostabili alle entrate proprie dell'Azienda) i quali sono ulteriormente cresciuti: da 835,6 a 926,2 miliardi, di cui 559,7 a titolo di compensazioni finanziarie per oneri relativi agli « obblighi di servizio pubblico » e 366,5 per « normalizzazione dei conti ».

Le altre entrate, provenienti dal Tesoro, hanno riguardato, per 121,2 miliardi, il cap. 162 relativo a una sovvenzione straordinaria per far fronte a oneri derivanti da normativa sul personale, per 166,3 miliardi il cap. 534 del titolo II concernente il rimborso di quote di capitale comprese nelle rate di ammortamento di mutui e per 30 miliardi il cap. 541 relativo a una sovvenzione per l'ammmodernamento e il raddoppio di un tratto della linea Udine-Tarvisio.

(6) Nel 1973 l'incidenza dei proventi del traffico sull'entrata era ancora preminente: 37,1 per cento contro il 28,8 per cento di quella degli apporti del Tesoro. Dal 1974 lo è diventata quella di tali apporti. Valgano i seguenti dati:

## INCIDENZA SULL'ENTRATA GLOBALE

	Proventi del traffico	Apporti del Tesoro (escluse le anticipazioni a copertura del disavanzo)
1973 . . . . .	37,1%	28,8%
1974 . . . . .	35,5%	35,9%
1975 . . . . .	27,9%	37,1%
1976 . . . . .	27,1%	37,9%
1977 . . . . .	29 %	37,4%
1978 . . . . .	27,5%	32,4%



sottolineare, peraltro, che, secondo le risultanze del consuntivo, agli accertamenti continuano a corrispondere limitate riscossioni e ciò rappresenta, come meglio si vedrà appresso (paragrafo 3), un sintomo della persistente lentezza di esecuzione degli interventi previsti dagli impegnativi programmi pluriennali sopracitati. Anche al fine di evitare onerose esposizioni, l'Amministrazione gradua, infatti, il ricorso alle operazioni finanziarie autorizzate dal legislatore in relazione alle effettive occorrenze di fondi: così, a fronte di somme acquisibili per 1.747,9 miliardi (di cui, come già visto, 800 afferenti alla competenza) sono stati effettuati nel 1978 incassi per 255 miliardi (tutti in conto resti) pari al 14,6% di dette somme (7). L'importo dei residui attivi è quindi salito da 947,9 a 1.492,9 miliardi.

Passando a considerare le spese, che, come già detto, sono, nel loro complesso, sensibilmente aumentate, è da porre in rilievo il particolare incremento della spesa in conto capitale — da 852,8 a 1.172,1 miliardi: 55,7% (14,3% nel 1977) — che essenzialmente si ricollega all'ampliamento dei programmati interventi sulla rete ferroviaria autorizzato dalla citata legge n. 503 del 1978 (8).

Su tale spesa, che è rappresentata, per la quasi totalità (per 1.170 miliardi), nella categoria IX — costituzione di capitali fissi — si riferisce, in particolare, nel successivo paragrafo 3 (9).

Le spese correnti, pari complessivamente a 3.699,1 miliardi (3.193,7 nel 1977) segnano, invece, un minore incremento, pari, in valore relativo, al 15,8%, di poco superiore a quello registrato nel precedente esercizio (14,1%) e risultano coperte dal complesso degli accertamenti d'entrata del corrispondente comparto (2.321,5 miliardi) per una quota percentuale (62,7%) che è la più bassa registrata nell'ultimo triennio (10).

Va sottolineata, in ordine a tali spese, l'elevata incidenza dei pagamenti sugli impegni (94,8%): i residui accertati sulla competenza risultano limitati a 190,4 miliardi e afferiscono, per la massima parte, al capitolo 117 di nuova istituzione, relativo al « premio di produzione » introdotto per il personale ferroviario dalla legge 1° agosto 1978, numero 448 (11), e al capitolo 219 della categoria III (acquisto di beni e

---

(7) Nel 1977 le riscossioni, con 314,7 miliardi (tutte in conto resti) erano state pari al 25 per cento degli accertamenti (1.262,7 miliardi).

Riferimenti specifici, per il 1978, alle entrate per prestiti contemplate da taluni dei capitoli citati sono riportati nel successivo paragrafo 3 in sede di analisi delle spese per i corrispondenti interventi.

(8) L'Azienda è stata, in particolare, autorizzata ad assumere, anche in via immediata, impegni fino alla concorrenza di 1.665 miliardi, dei quali 1.400 destinati al parco del materiale rotabile, 200 agli impianti di sicurezza e segnalamento e 65 al completamento delle nuove officine programmate nel Mezzogiorno. Per il 1978 sono stati iscritti in bilancio (cap. 519 di nuova istituzione) 400 miliardi, che hanno costituito secondo l'art. 2 della legge, il limite posto, per tale anno, ai pagamenti. Nessuna erogazione è stata peraltro effettuata nell'esercizio.

(9) Le altre spese in conto capitale sono costituite da quella per partecipazioni azionarie e conferimenti (cat. XI, cap. 521) — per la quale è da notare che a fronte di una complessiva disponibilità di 13,4 miliardi (di cui 2 in conto competenza) non è stato effettuato alcun pagamento — nonché da quella per la costituzione di fondi di riserva (cat. XIII, cap. 551) erogata per 595 milioni.

(10) Nel 1976 e nel 1977 le entrate di parte corrente avevano coperto le spese di funzionamento, rispettivamente, per il 66,6 per cento e il 68,7 per cento.

(11) Al riguardo si veda, *infra*, par. 2 sub b.

servizi) concernente la manutenzione delle linee, dei fabbricati, degli impianti fissi, del materiale rotabile e degli altri mezzi dell'esercizio (12).

Tra gli oneri di parte corrente, quello assunto per ammortamenti, rinnovamenti e migliorie (cat. VII) segna il maggior incremento (28,2%) passando da 390 a 500 miliardi.

Anche la spesa impegnata per il personale (categoria I), che, con 1.866,3 miliardi, ha rappresentato, nell'esercizio, il 50,4% dell'intera spesa corrente (il 48,4% nel 1977) ed il 36,3% della spesa globale (il 37,1% nel 1977), registra un consistente aumento, pari, in valore relativo, al 20,6% (13).

Quella per acquisto di beni e servizi (categoria III) raggiunge i 932,2 miliardi (14) — 869,4 nel 1977 — segnando in termini percentuali, una limitata crescita pari al 7,2% (il 25,2% nel 1977), mentre ancora più contenuto risulta l'aumento della spesa per trasferimenti (categoria IV) passata da 22,3 a 23,3 miliardi (15) e quello degli oneri per interessi (categoria V) saliti da 298 a 308,9 miliardi, poco meno della metà dei quali (151,6 miliardi) attinenti ai prestiti per il finanziamento dei piani e programmi di ammodernamento e potenziamento della rete ferroviaria (16).

A quanto finora osservato in ordine alle risultanze della gestione finanziaria esposte nel consuntivo fanno seguito, nei successivi paragrafi, varie considerazioni che non possono, peraltro, ricollegarsi — come è stato già rilevato in passato — a una visione organica delle attività svolte nell'anno in riferimento dalle diverse branche dell'Azienda, dato che, come è noto, una notevole parte degli atti amministrativi e contabili per cui è previsto il controllo successivo della Corte perviene a questa dopo la scadenza degli esercizi ai quali si riferisce (17).

## 2. — Organizzazione dei servizi e personale

a) *Organizzazione dei servizi.* — Non sono intervenute variazioni nell'ordinamento aziendale tranne che per aspetti di modesta rilevanza

---

(12) A 84,8 miliardi ascendono i residui del cap. 117 e a 83,5 miliardi quelli del cap. 219, dotato di uno stanziamento di competenza di 427,1 miliardi interamente impegnato. Gli altri residui passivi accertati nel comparto per circa 22 miliardi si riferiscono a diversi capitoli: per 5 miliardi al cap. 102 (premi eccezionali al personale), per 7,2 ai capitoli 108 e 112 (oneri per contributi all'ENPAS e ad altri enti assistenziali e previdenziali), per 1,2 miliardi al cap. 110 (retribuzione degli incaricati di servizi) e, per il resto, ad alcuni capitoli della categoria V (interessi).

(13) L'incremento della spesa per il personale era stato del 16,1 per cento nel 1977 e del 24 per cento nel 1976.

Per particolari notazioni riferite al trattamento economico del personale si veda, *infra*, par. 2, sub. b.

(14) Per notazioni riferite a taluni capitoli della cat. III si veda il successivo par. 4.

(15) Nell'ambito della cat. IV gli aumenti riguardano soprattutto il cap. 301 relativo agli oneri per indennizzi per danni, ammanchi e avarie (da 6,5 a 7,3 miliardi) e il cap. 310 per il rimborso all'Opera di previdenza e assistenza dei ferrovieri dello Stato (OPAFS) dei maggiori oneri derivanti dalle provvidenze per gli ex combattenti (da 11,2 a 11,5 miliardi).

(16) La spesa per rimborso prestiti raggiunge i 266,1 miliardi (227,7 nel 1977) dei quali 156 miliardi riferiti ai prestiti per l'attuazione dei citati piani e programmi.

(17) Alcuni dati, aggiornati al 31 dicembre 1978, direttamente acquisiti presso l'Azienda, vengono comunque utilizzati per evidenziare taluni aspetti dell'attività amministrativa. Della loro provenienza viene fatta, di volta in volta, avvertenza espressa.

concernenti singoli Servizi centrali (18). Sono così rimasti aperti, pur se oggetto di ulteriore approfondita considerazione nelle sedi interessate, i complessi problemi che da tempo impegnano tali sedi per ridefinire l'assetto organizzativo dell'azienda in corrispondenza di obiettivi di rilancio del servizio ferroviario e di risanamento tecnico-ferroviario della gestione (19).

Di recente sono, peraltro, sopravvenute le disposizioni della legge 6 febbraio 1979, n. 42 (su inquadramento, ordinamento organico, stato giuridico e trattamento economico del personale dell'azienda, escluso quello dirigenziale) che introducono ampie modifiche nella disciplina del rapporto di lavoro di tale personale destinate ad incidere anche sui moduli organizzativi e di funzionamento degli apparati operativi (20).

b) *Personale*. — La legge n. 42 del 1979 testè citata, sulla cui applicazione potrà riferirsi nelle prossime relazioni, ha fissato anche, in via transitoria, gli organici delle nuove categorie del personale e la dotazione organica complessiva (218.274 unità esclusi i dirigenti), rinviando a successive determinazioni ministeriali — da adottare in rapporto al completamento della nuova organizzazione del lavoro — la quantificazione dei posti per ciascuno dei profili professionali.

Resta, invero, riconosciuta all'Amministrazione — fino a tutto il 1985 — la facoltà di disporre assunzioni « oltre l'organico » (21), ma, ciò nonostante, gli strumenti previsti dalla nuova legge, per avviare i meccanismi di riassetto del personale ferroviario, se adeguatamente utiliz-

---

(18) Limitate variazioni nella ripartizione del quadro dirigenziale per i Servizi materiale e trazione, Personale, Affari generali e Approvvigionamenti sono state recate da un decreto del Ministro dei trasporti dell'8 marzo 1978.

(19) La necessità di un'ampia riforma strutturale dell'azienda risulta sostenuta da più parti, pur se con diversità di accentuazioni e proposte.

Si ricordano, oltre alle iniziative della Commissione CEE per la adozione di misure volte a garantire autonomia ed economicità di gestione delle aziende ferroviarie (v. relazione per l'esercizio 1976, cap. XXVII, pag. 433). Le affermazioni riportate nel noto libro bianco governativo sui trasporti in Italia (pag. 445) circa « l'esigenza di realizzare un radicale riordinamento istituzionale ed una organica revisione dei modelli organizzativi » dell'Azienda.

Il tema della riforma aziendale ha formato oggetto di studi da parte dell'Amministrazione nonché di un ampio dibattito parlamentare anche in relazione alla presentazione di specifiche proposte di legge (atti n. 966 e n. 1971 Camera dei deputati) per il cui esame è stato costituito, nel giugno 1978, presso la X Commissione della Camera un apposito comitato ristretto. Da ultimo (nel gennaio 1979) risultano presentate altre due proposte di legge (atti n. 2632 Camera e n. 1552 Senato), decadute, come le precedenti, per la fine della legislatura.

(20) È da sottolineare l'ampia portata innovativa della legge n. 42 che emerge, in particolare, dalla sostituzione dei precedenti moduli strutturali del rapporto di lavoro estremamente parcellizzati (ben 108 qualifiche e 94 livelli retributivi) con un sistema di inquadramento univoco di operai e impiegati incentrato su sole sette categorie professionali che mira a favorire la migliore formazione e la mobilità del personale. Di rilievo anche le norme che introducono i « profili professionali » e le assunzioni in essi nonché il sistema dell'« accertamento professionale » (per i passaggi di categoria) in sostituzione dei sistemi di avanzamento per merito comparativo, merito assoluto e concorso interno per esami che vengono aboliti.

Tra le altre disposizioni vanno ricordate, a parte quelle sul trattamento economico anche esse ampiamente innovative, quelle che consentono all'Amministrazione di decentrare la liquidazione dei trattamenti di quiescenza e di reversibilità (agli uffici compartimentali) e quelle che prevedono la regolamentazione della disciplina del rapporto di lavoro degli « incaricati dei servizi » e dei loro familiari e sostituti.

(21) La legge n. 42 ha confermato detta facoltà, il cui esercizio era già stato prorogato dalla legge 1° agosto 1978, n. 448, fino al 31 dicembre 1985.

zati dovrebbero soddisfare, pur se gradualmente, anche l'esigenza più volte sottolineata dalla Corte di una puntuale riconsiderazione degli organici per corrispondere alle mutate condizioni di impiego del personale e alle necessità di un funzionale reclutamento (22).

Devesi peraltro richiamare fin d'ora l'attenzione sulla necessità che alla definizione delle nuove situazioni di organico segua tempestivamente, da parte dell'Amministrazione, la formazione e la pubblicazione dei ruoli ufficiali. Conserva, infatti, validità quanto osservato in passato circa l'impossibilità, stante la carenza di tali ruoli (solo quello dei funzionari della carriera direttiva è stato da pochi anni formato), di avere elementi certi di conoscenza in ordine alla consistenza effettiva del personale e di verificare, in particolare, l'esattezza dei dati elaborati, di volta in volta, dall'Azienda in rapporto ai limiti in percentuale posti dalla legge per le assunzioni extra-organico e, finora, anche per i cambi di qualifica.

Secondo gli elementi forniti dall'Azienda la consistenza del personale in servizio è stata, al 31 dicembre 1978, di 218.177 unità (di cui 7.773 presso la sede centrale e 210.404 presso gli organi periferici), dato che evidenzia una carenza complessiva di 672 unità rispetto alla dotazione organica di 218.849 posti che è rimasta la stessa del 1977.

Tenuto conto che alla chiusura di tale ultimo esercizio si erano invece riscontrate nel complesso 2.429 eccedenze, si è verificata, nel corso del 1978, una perdita effettiva di ben 3.101 unità (23) che si ricollega essenzialmente all'elevato numero di collocamenti a riposo (7.768) — in buona parte attribuibili al pensionamento anticipato degli ex combattenti (24) — non compensato dal numero delle nuove assunzioni disposte nell'anno (5.084).

Continuano, comunque, in varia misura, a registrarsi eccedenze in alcune qualifiche (25) e vacanze in altre (26), il che ripropone i già ac-

---

(22) Rilevano, a questo riguardo, oltre alle varie disposizioni sulla concentrazione del personale delle nuove categorie, sulla determinazione dei profili professionali e sulle qualificazioni relative, la disciplina sulle assunzioni nei profili professionali e sul riassorbimento delle eccedenze relative ai profili non di prima assunzione.

(23) Le maggiori diminuzioni si sono registrate nel ramo dell'esercizio tra il personale esecutivo delle stazioni (per 840 unità), tra i dirigenti ed esecutivi dei treni (342), tra gli operai e i verificatori (618) e tra i manovali (2.268). Sempre rispetto al 1977 in alcune qualifiche si sono riscontrati anche aumenti; si citano, per il ramo degli uffici, quelli relativi al personale direttivo (+86) e, per il ramo dell'esercizio, quelli concernenti i dirigenti di stazione (+308 unità) e i manovratori (+579).

(24) Oltre 4.800 dipendenti sono stati collocati a riposo nel 1978 in virtù del programmato esodo degli ex combattenti. Si prevede che nel 1979 saranno collocati a riposo oltre 9.900 dipendenti, di cui circa 5.200 per detto esodo.

(25) Se ne riscontrano soprattutto tra il personale dell'esercizio e si ricollegano all'ampio reclutamento avviato per effetto delle pregresse disposizioni che avevano progressivamente ampliato la ricordata facoltà di assumere oltre l'organico. Sono da citare i dati relativi ai manovali (19.440 presenti su 9.487 posti), ai conduttori (7.175 su 5.471) e agli aiuto macchinisti (10.975 su 10.016). Tra il personale degli uffici le maggiori eccedenze concernono, per la carriera esecutiva, la qualifica di applicato (3.427 presenti su 1.492 posti) e, per la carriera di concetto, la qualifica di segretario (4.011 su 3.168).

(26) Nell'ambito del personale dell'esercizio continuano a registrarsi vacanze tra quello di manovra (10.420 presenti su 12.901 posti), tra i guardiani (8.800 in servizio su 10.168 posti) e gli operai dell'armamento (16.588 presenti su 18.187 posti).

Tra il personale degli uffici, particolari vacanze si riscontrano tra i revisori superiori (703 presenti su 999 posti) e tra i disegnatori (155 su 300).

cennati problemi di riassetamento, cui dovrebbero far fronte gli strumenti recati dalla legge n. 42 del 1979. E inoltre da rilevare che alla fine del 1978 erano in corso di espletamento vari concorsi per l'assunzione di nuovo personale, di cui uno indetto con decreto del 1975, quattro banditi nel 1976 e circa venti nell'ultimo biennio, tutti caratterizzati da un elevato numero di partecipanti (27).

Sempre sulla scorta dei dati aziendali è anche da segnalare la persistenza di un alto numero di « incaricati di servizi » (oltre 3.300 per accudienza di ritirate e dormitori, guardiane, posa di petardi, pulizia di fabbricati, portierati, ecc.), la cui retribuzione ha comportato un onere di 16,2 miliardi (14 miliardi nel 1977). Come è stato accennato, di tale personale si profila, ai sensi dell'articolo 29 della citata legge n. 42 del 1979, l'inquadramento nei ruoli ferroviari.

Tornando al personale aziendale sono ancora da registrare le numerose vacanze concernenti i ruoli della carriera direttiva: su una dotazione complessiva di 1.273 unità — esclusi i dirigenti (28) — risultano scoperti 505 posti, pari a circa il 40% della dotazione stessa. Le carenze riguardano il ruolo « altre specializzazioni » (amministrativi, matematici, statistici, geologici) con 323 funzionari in servizio su 605 posti e quello degli « ingegneri-architetti », con 398 posti coperti su 623 (29).

In tema di trattamento economico va ricordato come recenti disposizioni legislative abbiano ulteriormente accentuato la specialità del regime dei compensi accessori del personale ferroviario. Di particolare rilievo, dopo la nuova normativa sul lavoro straordinario e sulle trasferte, cui è stato accennato nella precedente relazione (30), l'istituzione di un compenso mensile denominato « premio di produzione » (legge 1° agosto 1978, n. 448) esteso anche ai dirigenti e agli « incaricati di

---

(27) Tra i concorsi in espletamento al 31 dicembre 1978, oltre a quello indetto con decreto del 1975 per 90 posti di capo tecnico (con oltre 10.000 domande e circa 4.500 partecipanti alla prima prova) si citano un altro per capo tecnico, indetto nel 1977 per 33 posti (con oltre 7.600 domande e 3.200 presenti alla prima prova) e quelli per 197 posti di segretario amministrativo (oltre 14.000 domande e 6.500 presenti), per 67 segretari tecnici (Servizio trazione) con circa 7.500 domande e 3.700 presenti, per 30 posti di assistente di stazione (con 48.700 domande e 20.000 partecipanti alla prima prova).

(28) A parte i dirigenti generali presenti nel numero di 46, superiore per effetto di particolari disposizioni a quello previsto dalla relativa dotazione (37), nelle altre due qualifiche dirigenziali si sono riscontrate 32 vacanze (su 281) tra gli « ingegneri-architetti », 38 (su 133) nel ruolo « altre specializzazioni » e solo una nel ruolo dei medici (su 24 posti). Parte di tali vacanze è in via di eliminazione con la procedura prevista dalla legge 30 settembre 1978, n. 583, che ha recato norme transitorie per il conferimento della qualifica di primo dirigente.

(29) Sono ancora da espletare due concorsi (di cui uno bandito nel 1976) per l'assunzione di 122 funzionari del ruolo « ingegneri-architetti » e 3 concorsi per complessivi 103 posti nel ruolo « altre specializzazioni ».

(30) Cfr. la relazione per l'esercizio 1977, vol. II, pag. 342: oltre a cenni sulla citata normativa pubblicata nel primo semestre 1978 sono in essa indicate le principali componenti del particolare trattamento del personale ferroviario. Per quanto riguarda i dirigenti dell'Azienda si ricorda che, in atto, a parte le competenze generali come i compensi per lavoro straordinario e l'indennità di trasferta, possono essere loro attribuiti il c.d. « premio di esercizio », il compenso di reperibilità, i premi e soprassoldi per speciali condizioni di servizio, il premio di produzione e l'indennità per funzioni superiori.

servizi » (31) nonchè le modifiche apportate da tale legge alla disciplina e alle misure di compensi di reperibilità e di chiamata e dei premi di indennità di presenza a bordo del personale delle navi traghetto.

La corresponsione delle varie competenze accessorie ha comportato una spesa di 386,1 miliardi che ha costituito il 25% del complessivo onere retributivo sostenuto dall'Azienda nel 1978 (32). Oltre alle competenze comuni al personale delle altre Amministrazioni come i compensi per lavoro straordinario e a cottimo che sono ascisi a 79,5 miliardi e le indennità di missione ammontate a 34,3 miliardi, rilevano, tra quelle tipiche del personale ferroviario, il nuovo « premio di produzione » per cui sono stati impegnati 96 miliardi, il cosiddetto « premio di esercizio » (46,8 miliardi), e il « premio industriale » erogato per 20,4 miliardi (33).

Per la formazione, l'aggiornamento e il perfezionamento del personale ferroviario sono stati organizzati anche nel 1978 numerosi corsi e seminari che hanno comportato una spesa complessiva di 941 milioni (947,4 milioni nel 1977).

E ulteriormente aumentata passando dagli 86, miliardi del 1977 a 11,8 miliardi (5,4 miliardi nel 1976) la spesa per il funzionamento di diversificati servizi socializzati di assistenza al personale, come mense, refettori, asili-nido e dormitori (34), mentre è sceso da 1,1 miliardi a 925 milioni l'onere per interventi assistenziali diretti a favore del personale in servizio e in quiescenza e delle loro famiglie.

### 3. — *Interventi per il rammodernamento e il potenziamento della rete ferroviaria*

I dati relativi all'anno 1978 confermano, quanto all'attuazione dei programmati interventi per il rammodernamento e il potenziamento

---

(31) Il premio di produzione è stato istituito a decorrere dal 1° gennaio 1978 « al fine di accrescere la produttività dell'Azienda ». La valutazione dei rapporti di produttività e la fissazione dei criteri e parametri del premio sono state rimesse a una determinazione ministeriale, sentite le organizzazioni sindacali, previo parere del Consiglio di amministrazione. La determinazione è stata adottata il 2 novembre 1978 (n. 2349) e ha, tra l'altro, stabilito gli importi mensili del premio (da 25.000 a 35.000) in corrispondenza di tre diversi settori di raggruppamento del personale.

(32) Si fa riferimento alle risultanze del consuntivo comprensive dell'onere retributivo per gli « incaricati di servizi », ma depurate della parte relativa agli oneri sostenuti per contributi ai fondi pensionistici, di previdenza e assicurativi che sono di per sé ammontati a 458 miliardi. Se si tiene conto anche di tali ultimi oneri l'incidenza del trattamento accessorio sulla complessiva spesa per il personale si riduce al 19,3 per cento.

(33) Altre diversificate competenze accessorie per un importo complessivo di 97,2 miliardi sono stati corrisposti a carico dei capitoli 116 e 1081. Tra esse si citano i compensi di reperibilità, di disagiata residenza, di trasloco, di servizio notturno, di collaudo e i premi per le sostituzioni, per scoperta irregolarità, per evitare anomalità, di percorrenza, di lavoro, per speciali condizioni.

(34) Sono da ricordare anche le attività culturali, sportive, turistiche e ricreative promosse dal Dopolavoro ferroviario cui viene erogato un contributo aziendale (ai sensi dell'art. 40 della legge 27 luglio 1967, n. 668) che nel 1978 è ammontato a 204,2 milioni. Il contributo affluisce a un Fondo centrale che viene gestito da un ufficio centrale del Servizio personale dell'Azienda sulla base degli indirizzi della Commissione centrale del dopolavoro di cui all'art. 41 della richiamata legge. Secondo notizie fornite dall'Amministrazione al dopolavoro sono iscritti circa 187.000 ferrovieri in servizio e circa 111.000 pensionati, familiari e aggregati.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

della rete ferroviaria, le considerazioni svolte nelle ultime relazioni (35) che hanno sottolineato la persistente lentezza dei ritmi delle erogazioni nel comparto della spesa.

Nelle notazioni che seguono si fa ancora una volta particolare richiamo alle risultanze del consuntivo relative al titolo II, su cui insistono le spese per l'esecuzione di detti interventi, considerando soprattutto i pagamenti avvenuti. Per evidenziare gli impegni di spesa che, come è noto, non compaiono, nel consuntivo, distinti dai meri residui di stanziamento, si utilizzano gli elementi forniti, per l'esercizio in riferimento, dall'Azienda, che non sono suscettibili di tempestivo riscontro sulla base delle scritture tenute dalla Corte, dato il ritardo col quale i relativi atti vengono trasmessi per il « controllo successivo » (36).

È da considerare, innanzitutto, il cosiddetto « terzo piano quinquennale di 700 miliardi » (corrispondente alla seconda fase del « piano decennale » previsto dalla legge 27 aprile 1962, n. 211) che è il più remoto di quelli in corso e la cui attuazione può considerarsi ormai conclusa almeno per quanto riguarda la deliberazione della spesa. Infatti, secondo i dati forniti dall'Azienda, sono stati assunti, a tutto il 1978, impegni per 697 miliardi, pari al 99,5% dell'intero stanziamento (37). Sul relativo capitolo 509, dotato esclusivamente di residui provenienti da precedenti esercizi, risultano effettuati, nel 1978, pagamenti per 16,3 miliardi (28,7 nel 1977) sicchè i residui stessi sono scesi da 80,9 a 64,6 miliardi (38).

Quanto alla realizzazione del cosiddetto « piano ponte » di 400 miliardi — come è stato denominato il « programma straordinario di interventi per il potenziamento e l'ammodernamento della rete ferroviaria » previsto dalla legge 9 marzo 1973, n. 52 — è da notare che, secondo i dati aziendali, sono stati assunti, a tutto il 1978, impegni per 376,1 miliardi, pari al 94% dell'intero stanziamento, la cui ultima quota (125 miliardi) era stata iscritta nel 1975 sul pertinente capitolo 515. Nell'esercizio, a fronte di una disponibilità in conto residui di 130,6 miliardi sono stati effettuati pagamenti per un importo di 26,8 miliardi (45,9 nel 1977). È da evidenziare — e la notazione è valida per tutti i piani finora finanziati — il diverso andamento della spesa per il parco del materiale rotabile (che era stata prevista in 133 miliardi ed è stata effettivamente impegnata per l'intero fin dal 1975) rispetto a quello della

---

(35) Si vedano, in particolare, la relazione per l'esercizio 1976 (cap. XXVII, par. 3) e quella per l'esercizio 1977 (vol. II, cap. XXVII, par. 3).

(36) È da ricordare che i dati sugli stadi di avanzamento delle opere contemplate dai piani e programmi sono esposti annualmente dall'Amministrazione in allegato al bilancio di previsione. Al 31 dicembre 1977 sono riferiti gli stadi di avanzamento annessi al bilancio dell'Azienda per l'anno 1979.

(37) È da notare che tale stanziamento è sopravvenuto nel biennio 1967-1968 in tre *tranches* di 150, 100 e 450 miliardi (autorizzate, rispettivamente, dalle leggi 6 agosto 1967, n. 688, 28 marzo 1968, n. 374 e 25 ottobre 1968, n. 1089) e che i piani delle opere e forniture, predisposti dall'Azienda subito dopo tali autorizzazioni, sono stati poi rielaborati e ridimensionati nel 1970 e nel 1973 soprattutto a causa della lentezza di realizzazione dei lavori nel settore degli impianti fissi e del progressivo aumento dei prezzi. Si veda anche l'« annesso n. 1 » (con relativa tabella) al bilancio di previsione dell'Azienda ferroviaria per il 1979.

(38) Sul corrispondente capitolo d'entrata 612 (ricavo dei mutui contratti per il piano decennale) i residui (187,7 miliardi) sono rimasti invariati, non essendosi verificate nell'esercizio, come del resto nel precedente, alcuna riscossione.

spesa per gli impianti fissi (prevista in 267 miliardi) che resta da impegnare per 23,9 miliardi (39).

Il più ampio programma che l'Azienda è stata finora autorizzata ad attuare (dalla legge 14 agosto 1974, n. 377) contempla interventi per opere e forniture per l'importo complessivo di 2.000 miliardi ripartiti in 6 quote annuali (dal 1975 al 1980) e destinati per 1.250 miliardi al settore degli impianti fissi e per 750 a quello del materiale rotabile. A fronte della complessiva disponibilità di 1.350 miliardi recata finora dagli stanziamenti iscritti sul capitolo 516 risultano effettuati pagamenti per 866,7 miliardi (40) — tutti in conto resti tranne per la parte (58,6 miliardi) erogata sulla competenza nel primo anno di applicazione della legge (1975) — pari al 64,2% di tale disponibilità, sicché, alla fine del 1978, risultano, sul capitolo, residui per 483,3 miliardi (459,9, nel 1977). Secondo i dati forniti dall'Azienda, che dalla citata legge n. 377 è stata autorizzata ad assumere, anche in via immediata, impegni di spesa fino alla concorrenza dell'intero importo di 2.000 miliardi, tali impegni hanno raggiunto, alla fine del 1978, i 1.577,9 miliardi, pari al 78,9% di detto importo. È da notare, peraltro, che mentre gli impegni assunti per il parco del materiale rotabile ammontano a 744,7 miliardi ed assorbono, quindi, per la quasi totalità (99,3%) i fondi disponibili per tale settore (750 miliardi), quelli relativi agli impianti fissi, con 833,2 miliardi, rappresentano soltanto il 66,6% della relativa disponibilità di 1.250 miliardi (41). Va aggiunto, riguardo agli impianti fissi, che nel 1978 sono stati assunti nuovi impegni per 162,6 miliardi — gli impegni ascendevano a 670,6 miliardi alla fine del 1977 — i quali rappresentano una percentuale d'impiego della complessiva disponibilità per tale settore pari al 13% che si colloca al di sotto di quella media registrata nei tre precedenti esercizi (17,9%).

Invero, come emerge dalle notazioni che precedono, le maggiori difficoltà si incontrano proprio nella realizzazione degli investimenti per gli impianti fissi, il cui insoddisfacente stato può, oltre tutto, condizionare negativamente la stessa utilizzazione del materiale rotabile. Il fenomeno è saliente e ben noto e sulle sue cause si intrecciano, nelle sedi competenti, riflessioni che variamente pongono l'accento sulla complessità delle procedure, sulle deficienze tecniche (organizzative e proget-

---

(39) È da ricordare che l'originario programma aziendale per gli interventi autorizzati dalla legge n. 52 del 1973 è stato variato nel 1976 (per il settore degli impianti fissi) in conseguenza dell'aumento dei prezzi e che i progetti relativi a diverse opere (specie per i raddoppi e i quadruplicamenti di tratti di linea e per la sistemazione di nodi ferroviari e stazioni) sono stati stralciati e inseriti nel « programma di interventi straordinari di 2.000 miliardi » (P.I.S.) autorizzato dalla legge n. 377 del 1974, di cui si tratta appresso nel testo.

(40) Di cui 326,6 miliardi nell'esercizio in riferimento (295,5 nel 1977, 186 nel 1976). Sul corrispondente capitolo d'entrata 615 relativi ai prestiti per il finanziamento del P.I.S. e dotato di 899,1 miliardi (di cui 549,1 in conto resti) sono state riscossi, sui residui, 155 miliardi.

(41) Secondo i dati aziendali, i pagamenti per le opere relativi agli impianti fissi previste dal programma sarebbero ammontati finora a 272 miliardi che incidono per il 32,6 per cento sul totale degli impegni assunti per tale settore e rappresentano, inoltre, il 31,3 per cento dell'intero importo dei pagamenti effettuati sul cap. 516.



tuali) dell'Azienda, sulla mancanza, nel passato, di flussi sufficienti e costanti di fondi (42).

Certo è che di tali cause, sulle quali la Corte non è in grado, allo stato, di esprimere adeguate considerazioni, è da auspicare la più attenta valutazione specie in vista della definizione di nuovi cospicui interventi finanziari quali quelli da più parti riconosciuti necessari e che hanno trovato una prima impostazione nel « piano poliennale di sviluppo della rete delle ferrovie dello Stato » presentato dal Governo al Parlamento nel dicembre 1976 (ai sensi della legge n. 377 del 1974) e nel già citato disegno di legge relativo al « finanziamento di un programma di interventi » per 6.500 miliardi (Atto Camera n. 2496) che è decaduto per la fine della legislatura. Sembra essenziale, infatti, che la definizione di impegnativi nuovi programmi e l'assunzione di rilevanti oneri finanziari avvengano in un nuovo contesto che consenta di utilizzare, con maggiore tempestività, le risorse messe a disposizione dell'Azienda, potenziando soprattutto le capacità operative di questa (43) al fine di evitare il depauperamento di tali risorse per effetto dell'inflazione e i maggiori oneri derivanti, in particolare, dalle eccessive varianti delle opere e dalla revisione prezzi.

E da notare, al riguardo, come già la citata legge 11 agosto 1978, n. 503 — che ha previsto un finanziamento integrativo di 1.665 miliardi (per consentire all'Azienda di proseguire l'azione intrapresa per gli interventi di rammodernamento e potenziamento) e ha portato all'istituzione di un nuovo capitolo (520) dotato di 400 miliardi (44) — abbia introdotto alcune disposizioni innovative per snellire le procedure degli interventi, tra cui rilevano quelle previste negli articoli 7 e 8 (45), sulla cui applicazione potrà riferirsi nelle prossime relazioni.

---

(42) Si veda quanto affermato, nel suo intervento del 6 dicembre 1978 presso la X Commissione permanente della Camera, dal relatore sul disegno di legge n. 2496 (cui appresso si fa riferimento nel testo) circa i finanziamenti del passato che « sono serviti essenzialmente a recuperare, nemmeno interamente, l'arretrato spaventoso determinatosi nei rinnovi e nelle manutenzioni, per cui soltanto ora si ricomincia, soprattutto con la nuova tecnologia, ad avviare i necessari potenziamenti ». In tale intervento sono state anche richiamate le difficoltà di attuare i nuovi interventi con la normativa e le strutture attuali ed è stata sottolineata l'esigenza di accelerare le procedure di spesa dell'Azienda.

(43) È da citare quanto, con riferimento al proposto programma integrativo di 6.500 miliardi, è stato dichiarato alla stampa, nel marzo 1979, dal Direttore generale dell'Azienda: « allo stato attuale le Ferrovie non prevedono la possibilità di assorbire completamente i finanziamenti che le verranno accordati. Il problema del sostanziale aumento della capacità di spesa delle Ferrovie dello Stato potrebbe essere risolto tramite l'adozione di adeguati provvedimenti di natura legislativa e amministrativa che consentano di snellire le procedure e di adeguare personale e strutture alle necessità derivanti dalla realizzazione dei nuovi provvedimenti ».

(44) L'art. 3 della legge ha previsto l'elaborazione di « un programma di utilizzo delle somme » (1.400 miliardi per il materiale rotabile, 200 per gli impianti fissi di sicurezza e segnalamento e 65 per il completamento di tre officine nel Mezzogiorno) che è stato approvato con decreto ministeriale 15 dicembre 1978, n. 2658.

(45) Per gli appalti di opere è stata prevista (dall'art. 7), in deroga a precedenti disposizioni, la facoltà dell'Azienda di adottare nei procedimenti di gara mediante licitazione privata (« da esperire di norma ») le forme di pubblicità di volta in volta ritenute più idonee in relazione all'urgenza, alla natura e all'entità delle opere da seguire. È stato anche sancito il criterio di preferire, nell'assegnazione delle commesse, imprese, raggruppamenti di esse o consorzi capaci di conseguire la dimensione economica, il grado di specializzazione, l'organizzazione anche per la ricerca e l'esportazione adeguate alle esigenze del settore delle costruzioni ferroviarie. L'art. 8 ha previsto, tra l'altro, la facoltà dell'Azienda di affidare a terzi (anche in economia per cottimi) particolari studi e progettazioni, sempre che i suoi uffici non siano in grado di provvedervi direttamente.

È anche da notare che, a quanto risulta, nell'ambito aziendale sono state elaborate nuove proposte — per semplificare ulteriormente le procedure e aumentare la capacità di spesa — destinate originariamente a costituire la base di emendamenti da apportare al citato disegno di legge sul programma di interventi per 6.500 miliardi (46).

Torì ando, ora, agli interventi in corso di esecuzione, vanno ricordati quelli per la realizzazione del nuovo collegamento ferroviario per la direttissima Roma-Firenze (47) cui si riferisce specificamente il capitolo 513 che, nel 1978, ha presentato una disponibilità iniziale di 184,5 miliardi (di cui 50 afferenti alla competenza). Su tale capitolo sono stati imputati pagamenti, solo in conto resti, per una quota di 48,3 miliardi — la più elevata negli ultimi esercizi — e i residui sono quindi passati da 134,5 a 136,2 miliardi (48).

Sul capitolo 511, relativo alle spese per la ricostruzione della linea Cuneo-Breuil-Ventimiglia — che si ricollega a una particolare convenzione tra Italia e Francia (legge 18 giugno 1973, n. 475) — e dotato esclusivamente di residui, risultano erogati 6,1 miliardi (1,4 nel 1977), per cui i residui stessi sono scesi a 9,8 miliardi.

È rimasta, invece, ancora del tutto inutilizzata la disponibilità di 8 miliardi (capitolo 517) recata sin dal 1975 (legge 9 agosto 1976, n. 369) per la spesa relativa alla costruzione di un collegamento ferroviario tra la Stazione di Firenze-Santa Maria Novella e l'aeroporto di Pisa (49).

Tra gli altri capitoli della categoria IX del titolo II merita infine menzione il capitolo 501 concernente gli interventi per rinnovamenti e migliorie programmati in via ordinaria nell'ambito aziendale. Su tale capitolo continuano infatti a formarsi consistenti residui, pari, alla chiusura dell'esercizio, a 632,6 miliardi (557,6 alla fine del 1977). È da rilevare, peraltro, come l'ammontare delle erogazioni effettuate nel 1978 (265 miliardi tutti in conto resti) abbia rappresentato il 28,8% (il 25,5% nel 1977) dell'iniziale disponibilità (919,4 miliardi, di cui 361,8 afferenti alla competenza) confermando, così, l'inversione di tendenza, già riscontrata nello scorso anno, rispetto ai modesti e decrescenti valori

---

(46) Tali proposte risultano essenzialmente incentrate sul riconoscimento della possibilità di un più ampio ricorso alla trattativa privata, su una più snella disciplina delle forme di consultazione degli organismi esterni all'Azienda, sulla elevazione dei limiti delle competenze di spesa dei dirigenti (dalla Relazione generale del Consiglio di amministrazione dell'Azienda per l'anno 1978, cap. I, par. 6).

(47) Finora sono state affidate le opere per 8 lotti: ai 6 di cui si è fatta menzione nella precedente relazione (vol. II, pag. 344, nota 45) — cinque dei quali determinati da convenzioni stipulate nel 1970 e quindi soggette ad ampie rivalutazioni dei costi — sono da aggiungere due lotti, oggetto di contratti stipulati nel 1977 ma non ancora pervenuti alla Corte, che, secondo gli elementi forniti dall'Azienda, riguarderebbero i tratti da Altopiano ad Arezzo Sud (per 24,3 miliardi) e da Montallese ad Altopiano (per 24 miliardi).

(48) Sul corrispondente capitolo di entrata 613, relativo ai prestiti per il finanziamento della nuova linea, dotato di 261,1 miliardi (di cui 211,1 in conto resti) sono stati riscossi, sui residui, 100 miliardi.

(49) Nella precedente relazione è stato accennato, sulla base di notizie fornite dall'Azienda, ai contatti in corso tra le varie amministrazioni interessate per risolvere problemi preliminari di carattere viario. Sempre secondo l'Azienda tali problemi sarebbero stati risolti nel 1978 e sarebbero in corso gli appalti.

del precedente biennio (22,4% nel 1976 e 23,3% nel 1975) risultati, come già rilevato nella precedente relazione (50), nettamente inferiori a quelli del biennio 1973-1974 che avevano sfiorato il 28%.

#### 4. — *Acquisto di beni e servizi*

Per lo svolgimento degli interventi finora considerati, come per le altre varie occorrenze, l'Amministrazione ferroviaria esplica un'intensa attività negoziale che, nel 1978, ha portato, secondo i dati globali forniti dalla stessa azienda, alla stipulazione di contratti passivi per una spesa complessiva, in termini di impegni, di 745,4 miliardi (729,2 nel 1977), di cui 417,6 relativi alla parte corrente e 327,7 in conto capitale (51).

Dall'esame, finora effettuato, di alcuni di tali contratti, si rileva la persistenza del prevalente uso delle forme della licitazione privata e un maggior ricorso all'esecuzione in economia (52) nella perdurante carenza, peraltro, della normativa regolamentare per questa prevista (53).

I dati acquisiti circa la ripartizione, nell'anno dei contratti secondo il loro oggetto, depongono, poi, per una spesa di 390,8 miliardi per le forniture e di 354,5 per gli appalti di lavori e servizi.

In ordine a entrambe le tipologie possono richiamarsi le considerazioni svolte nella precedente relazione che hanno, in particolare, messo in evidenza, per la prima, le caratteristiche delle commesse « coordinate » cui viene fatto ricorso per le forniture concernenti gli interventi più impegnativi previsti da piani e programmi e, per la seconda, la varietà della fattispecie, la prevalenza, nelle gare, del sistema del ribasso libero e la persistente tendenza a ricorrere ad appalti di servizi che, per la loro natura, potrebbero essere eseguiti dal personale aziendale (54).

---

(50) Relazione per l'esercizio 1977, vol. II, pag. 345, in cui si evidenzia anche come la formazione dei residui venga essenzialmente riferita dall'Amministrazione alla durata dei lavori e ai tempi necessari per l'affidamento degli appalti e per gli accertamenti tecnici al cui esito sono subordinati i pagamenti.

(51) Sono stati stipulati contratti attivi (riguardanti la parte corrente) per complessivi 3,8 miliardi (2,7 nel 1977).

(52) La notazione si riferisce a limitati gruppi di contratti stipulati nel 1978 pervenuti all'esame della Corte — si è già avuta occasione di rilevare i ritardi, spesso notevoli, con cui i provvedimenti vengono sottoposti al controllo — ma trova conferma nei dati forniti dall'Azienda. Secondo tali dati, escludendo la parte relativa ai contratti stipulati dal Servizio approvvigionamenti (per complessivi 381,2 miliardi) per la quale manca la possibilità di ripartizione, si registra, nel 1978, per i restanti 364,2 miliardi, il ricorso alla licitazione privata per 213,5 miliardi (163,9 nel 1977), alla trattativa privata per 69,1 miliardi (125 nel 1977), all'appalto concorso per 11,5 miliardi (50,3 nel 1977) e ai lavori e servizi in economia per 66,1 miliardi (45 nel 1977).

(53) Nell'ambito aziendale viene osservata una regolamentazione, adottata con « ordine di servizio » che risale al 1914, la quale — come la Corte ha avuto occasione di osservare recentemente (Sezione del controllo, 15 marzo 1979, n. 953) — ha esclusivamente valore di normativa interna ed è espressione del potere di auto-limitazione dell'Amministrazione, che non può essere, peraltro, esonerata dall'obbligo di dare attuazione alle disposizioni sul servizio ferroviario ancora in vigore — articoli 31 e 86 della legge 7 luglio 1907, n. 429 e art. 1 del regio decreto 28 giugno 1912, n. 728 — che specificamente richiedono, per l'esecuzione in economia, una formale disciplina regolamentare.

(54) Relazione per l'esercizio 1977, vol. II, pagg. 345 e seguenti.

È da aggiungere, quanto agli appalti di lavori, che di per sé hanno comportato nel 1978 impegni di spesa per 292,2 miliardi e di cui sono stati già richiamati i tempi lunghi di esecuzione, come, in sede di gara, vengano, con una certa frequenza, ricevute offerte con ribassi particolarmente accentuati e come, specie in taluni casi di appalto in regime di « concessione » — spesso utilizzato per l'affidamento di grandi opere — ai ribassi seguano, poi, nel corso dell'esecuzione, consistenti varianti e nuovi lavori che, tra l'altro, inducono a ipotizzare l'inattendibilità delle valutazioni tecniche effettuate dagli organi aziendali nella compilazione delle perizie di spesa e nella determinazione dei prezzi posti a base delle gare (55).

Quanto agli appalti di servizi, per i quali, secondo i dati aziendali, sono stati assunti impegni per 62,3 miliardi (56), è da precisare che è tuttora in corso l'esame di varie fattispecie in ordine alle quali sono in corso gli opportuni approfondimenti per puntualizzare l'ambito della discrezionalità relativamente a servizi aventi, secondo l'avviso dell'Amministrazione, carattere meramente materiale e accessorio rispetto all'essenziale funzione di vettore di persone e merci che ha l'Azienda delle ferrovie (57).

In tema di immobili è da ricordare che quasi tutto il compendio edilizio utilizzato dall'Azienda è di proprietà statale (58). Secondo i dati forniti dall'Amministrazione, per la manutenzione della parte di esso

---

(55) Indicazioni in questo senso si colgono anche nei verbali del Consiglio di amministrazione dell'Azienda, tra cui si citano quelli relativi alle sedute del 7 e del 16 febbraio e del 14 luglio 1978, recentemente pervenuti alla Corte a corredo di taluni atti contrattuali.

(56) Si fa riferimento agli impegni per i nuovi contratti stipulati nell'esercizio. La spesa globale per tali appalti (comprensiva anche della quota derivante dai contratti già in corso) è di particolare rilievo: sul solo cap. 202 (concernente promiscuamente varie spese), su cui grava la parte prevalente di questo onere, sarebbero state effettuate, secondo gli elementi forniti dall'Azienda, erogazioni per complessivi 201,6 miliardi (178,8 nel 1977), di cui 110,7 miliardi afferenti alla gestione del Servizio Movimento e 79,2 a quella del Servizio Materiale e Trazione e il resto a quelle di altri vari Servizi.

Nel 1978 ai vari servizi appaltati sarebbero stati addetti, secondo i dati pubblicati dall'Azienda, 14.382 persone.

(57) Tra i casi evidenziati, oltre quelli relativi alla manipolazione merci e all'« assistenza » relativa che si sostanzia in sorveglianza, controllo, scritturazione e accertamenti vari, si citano; l'applicazione di cartelli indicatori di posti prenotati nelle carrozze e l'instradamento dei viaggiatori, prestazioni che verrebbero « ordinariamente eseguite da dipendenti dell'Azienda e solo occasionalmente appaltate per carenza di personale »; servizi di revisione delle tasse dei trasporti a carro e di altre tasse (svolti da cooperativa costituita da pensionati delle Ferrovie); manipolazione di materiale presso i magazzini di approvvigionamento; la manovra, il pilotaggio e il ritiro dei fanali di coda; la carica e la manutenzione di batterie; l'assistenza ai treni; vari servizi amministrativi (per sopperire alla mancanza di personale durante il periodo estivo).

Di rilievo è cosiddetti « appalti zonal » (per la pulizia dei rotabili di un intero compartimento), tra cui si cita quello relativo al Compartimento di Milano affidato con contratto del 1976 (pervenuto alla Corte nel 1978) che comporta un costo annuo di 12,2 miliardi ed un impegno complessivo, nell'arco di 9 anni, di 110,1 miliardi.

(58) I locali di proprietà privata in locazione dall'Azienda sono poco numerosi: nel 1978 per canoni di affitto e per adattamenti e riparazioni sono stati complessivamente spesi, secondo le risultanze del consuntivo (cap. 208), 251 milioni.

Non si hanno elementi in ordine al patrimonio fondiario dell'Azienda. Questa non cura, la esatta tenuta dei registri di consistenza degli immobili. Sulla necessità di ricostruire le relative scritture la Corte ha avuto modo più volte di insistere presso l'Amministrazione in occasione dell'esame di alcuni atti di vendita di immobili.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

utilizzata per le esigenze degli uffici e dell'esercizio (59) è stata sostenuta una spesa di 15,2 miliardi (10,6 nel 1977); per quella degli immobili adibiti ad uso diverso (essenzialmente per alloggi di servizio per un complesso di oltre 178.000 vani) la spesa si è aggirata sugli 11,7 miliardi. A 9,5 miliardi è ascisa, nel 1978, l'entrata aziendale derivante dall'affitto a privati dei locali dismessi, per motivi diversi, dall'uso di ufficio (specie case cantoniere e magazzini) e dalla concessione dell'esercizio di diverse attività, come caffè ristoratori, rivendite varie, alberghi diurni, ecc. (60).

Neanche nel 1978 le spese per il funzionamento dei servizi elettronici e meccanografici — le cui apparecchiature sono in gran parte noleggate (61) — sono state distintamente evidenziate in un apposito capitolo di bilancio e deve, quindi, nuovamente sottolinearsi la necessità, a fini di chiarezza e specificazione, dell'istituzione di un siffatto capitolo (62). Tali spese sarebbero ammontate, secondo i dati aziendali, a 11,5 miliardi (9,5 miliardi nel 1977), di cui 10,7 miliardi per canoni di noleggio e 850 milioni per corrispettivi diversi (63). E da aggiungere che il piano per l'elaborazione elettronica a suo tempo approvato dal Consiglio di Amministrazione dell'Azienda per il quinquennio 1° luglio 1972-30 giugno 1977 è stato prorogato sino al 30 giugno 1980.

La spesa sostenuta per l'acquisto di combustibili, energia elettrica e lubrificanti per la trazione dei treni e per le navi traghetto è passata da 45,1 miliardi del 1977 a 46,9 miliardi.

Un maggior aumento si è registrato per la spesa relativa ai servizi sostitutivi, complementari e accessori dei trasporti ferroviari (da 49,6 a 57,9 miliardi).

---

(59) Secondo i dati aziendali, si tratterebbe di un complesso di oltre 198.000 vani (per uffici amministrativi, stazioni, magazzini, dormitori, sottostazioni elettroniche, posti di blocco, cabine di trasformazione, ecc.), la cui gestione, sotto il profilo della manutenzione è affidata al Servizio lavori e costruzioni (per circa 98.000 vani) e al Servizio impianti elettrici (per oltre 100.000 vani).

Le spese per la manutenzione degli edifici non sono distintamente evidenziate in bilancio e insistono promiscuamente sul già citato cap. 219, relativo anche alla manutenzione delle linee, degli altri impianti fissi, del materiale rotabile, delle navi traghetto e di altri mezzi di esercizio.

(60) Il dato riportato nel testo è tratto dalle risultanze del consuntivo (cap. 181 di entrata: fitto di alloggi, di locali e canoni diversi). Tra le specifiche componenti di tale entrata sono da evidenziare, sulla base dei dati aziendali, quelle derivanti dalle concessioni relative ai caffè ristoratori (3,2 miliardi comprensivi dei fitti attivi e delle percentuali di utile spettanti all'Azienda), alle rivendite di libri e giornali (2,2 miliardi) e alle rivendite di tabacchi (712 milioni).

(61) Appartiene all'Azienda solo il complesso delle apparecchiature elettroniche relativo al « servizio di prenotazione posti » (acquistato nel 1972). Tutte le altre (per il controllo della domanda merci, della circolazione dei rotabili, delle scorte, del personale e della contabilità, delle officine, ecc.) sono nolleggiate presso ben 9 ditte. I maggiori canoni di noleggio sono stati pagati nel 1978 all'« IBM-Italia » (2,4 miliardi), alla « Siemens-Data » (2,1 miliardi), alla « Olivetti » (2 miliardi), alla « Honeywell » (1,9 miliardi), alla « Sperry-Univac » (1,4 miliardi).

(62) Le spese vengono imputate (dal Servizio impianti elettrici che ha la gestione del sistema) sul già citato cap. 202 relativo a spese per forniture, servizi in appalto e prestazioni diverse sul quale nel 1978 sono stati complessivamente impegnati 273,4 miliardi.

(63) Di cui 359,4 milioni (316 nel 1977) per acquisto di carta, stampati e nastri magnetici e 498,8 milioni (414 nel 1977) per appalti di servizi di perforazione delle schede e di registrazione dei dati sui nastri.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quella per gli automezzi, la cui consistenza complessiva è di 1.108 unità, avrebbe raggiunto i 6,7 miliardi (64).

È anche da rilevare, in materia di beni strumentali, che nel corso di accertamenti diretti, effettuati dalla Corte per verificare la gestione del vario materiale depositato presso i magazzini dell'Azienda, sono stati individuati casi di consistenti scorte inutilizzate da anni e talora in condizione di non poter essere più impiegate, così come casi di messa « fuori uso » di materiale mai adoperato, che pongono in evidenza, tra l'altro, carenze di programmazione e di controlli interni nel settore (65).

---

(64) Si fa riferimento, per gli automezzi, al solo dato fornito dall'Amministrazione, poichè non esiste apposito capitolo dello stato di previsione della spesa e gli oneri vengono ripartiti su vari capitoli « promiscui » tra cui il 501 per gli acquisti, il 202 per le forniture di combustibile e il 219 per la manutenzione. È da notare che il dato aziendale viene riferito, oltre che alle spese per manutenzione (832,3 milioni), per combustibile (842,7 milioni), per rinnovamenti (221,5 milioni) e per premi assicurativi e tasse (200,6 milioni), alla spesa per il personale delle officine impiegato nei lavori che interessano il servizio automobilistico calcolata in 4,6 miliardi nel 1978. Ciò si riconnette all'uso di sistemi contabili interni improntati a criteri di contabilità imprenditoriale (tra cui l'utilizzazione della partita doppia) volti a evidenziare i costi di esercizio delle diverse attività. Così nell'ambito del calcolato costo del personale delle officine è stata individuata dall'Amministrazione la parte da imputare al costo del servizio automobilistico.

(65) Dall'esame delle scritture aziendali relative alle « scorte » risultano indici di utilizzazione delle stesse che si aggirano, in media, sul 10 per cento.

## CAPITOLO XXVIII

## MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

1. — *Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.*

La notazione saliente per il 1978 riguarda lo stato della normativa in cui opera l'Amministrazione, che continua ad essere caratterizzato, come meglio si vedrà in seguito, da interventi straordinari disposti nel settore dello spettacolo, in assenza di una organica legislazione della materia e di provvedimenti risolutivi dei problemi connessi alla grave crisi finanziaria degli enti lirici.

A differenza degli anni scorsi (1), non sono intervenute nell'anno innovazioni legislative riflettentisi sulle statuizioni di bilancio, il che ha comportato che le previsioni definitive sono state maggiormente aderenti a quelle iniziali, registrando un incremento pari al 3% della spesa originariamente prevista (168,3 miliardi) (2).

L'ammontare complessivo della spesa impegnata nel corso del 1978, ha raggiunto i 189,8 miliardi (169,5 miliardi nel 1977), dei quali la parte prevalente (il 78%) è stata assorbita dagli oneri per i servizi del teatro (145,5 miliardi) e per il resto (20%) essenzialmente dalla spesa per i servizi del turismo e della cinematografia (39,5 miliardi).

L'entità dei residui, a fine esercizio, è ammontata a miliardi 111 (101,9 miliardi nel 1977). In proposito bisogna tener conto della incidenza che sul conto resti esercitano taluni capitoli di parte corrente (2562, 2563 e 2564) (3), ai quali viene sistematicamente estesa la disciplina delle spese in conto capitale.

2. — *Gestioni fuori bilancio*

Il fondo di rotazione per la concessione di mutui alberghieri, la cui cessazione è stata disposta dall'articolo 11 della legge 15 febbraio

---

(1) Si vedano le relazioni per gli esercizi 1976 e 1977, nelle quali fu osservato come il perdurare del fenomeno determinasse, fra l'altro, l'impossibilità di pianificare agli inizi dell'anno gli interventi che richiedono tempestive procedure di assegnazione di fondi.

(2) L'incremento è stato determinato per la maggior parte (12,8 miliardi circa) per le spese in conto capitale concernenti interventi nel settore della cinematografia (legge 20 gennaio 1978, n. 25).

Si vedano, peraltro, più avanti casi di variazione a singoli stanziamenti.

(3) Si segnala nuovamente il ritardo con cui si provvede all'assegnazione dei fondi al cap. 2562 (iscritto per memoria) concernente l'erogazione di contributi a favore di manifestazioni teatrali all'interno e all'estero. Nel 1978 i fondi sono stati assegnati con decreto del Ministro del tesoro del 3 novembre.

1962, n. 68 (4), costituisce l'unica gestione fuori bilancio operante nell'ambito dell'Amministrazione.

Le risultanze del rendiconto 1977, dichiarato regolare dalla Corte (quello relativo al 1978 è ancora all'esame), presentano entrate per miliardi 1,9 e uscite per miliardi 3,9 relative a versamenti fatti a capitoli della entrata del bilancio. La consistenza di cassa al 31 dicembre 1977 si è così ridotta da miliardi 2,1, risultanti alla fine del 1976, a milioni 112,8; l'Amministrazione, pertanto, ha corrisposto all'invito a curare con sollecitudine gli adempimenti relativi al versamento all'Erario delle somme introitate.

### 3. — *Organizzazione dei servizi e personale*

Sono rimasti irrisolti nel 1978 i problemi, di cui è cenno nelle precedenti relazioni, connessi alle perduranti incertezze sulla stessa sopravvivenza dell'apparato ministeriale (5), e che richiedono ormai soluzioni non più prorogabili, incidendo tali problemi in modo particolarmente negativo sulla capacità dell'Amministrazione di assicurare una iniziativa ed una presenza qualificante nella specifica azione di indirizzo e di coordinamento.

Immutata risulta la situazione del personale in servizio, e cioè carente rispetto alle dotazioni organiche (6), specie nel ruolo di primo dirigente dove solo otto su ventiquattro posti di organico risultano coperti, per cui si è reso necessario l'affidamento a taluni dirigenti della reggenza di altri uffici (7).

Per quanto riguarda le altre carriere, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 ottobre 1978 è stato messo a disposizione della Regione Lazio un contingente di sei unità (una della carriera di concetto e cinque di quella esecutiva) del personale dei ruoli organici del Ministero.

Come già in precedenza segnalato, l'Amministrazione, in mancanza di un ruolo di dattilografia, provvede alla assunzione diretta di perso-

---

(4) La gestione sarà estinta non appena l'Amministrazione avrà provveduto al recupero delle quote residuali di anticipazioni. Le esistenti disponibilità delle quote relative alle imposte di soggiorno già di spettanza del Fondo, delle somme per capitali ed interessi relativi ad ammortamenti di mutui concessi in base alla legge n. 481 del 1949 e n. 691 del 1955, nonché dei rientri per revoca di provvidenze alberghiere già deliberate, sono versate in apposito conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale. Tali somme vengono versate ai capitoli 3631 e 4801 del capo XXII dell'entrata ed in ragione di lire 800 milioni annui utilizzati per far fronte agli oneri derivanti dalla legge n. 68 del 1962, concernente l'attuazione di iniziative di interesse turistico.

(5) Per notazioni riferite ad ipotesi di trasferimento delle competenze in materia di spettacolo al Ministero dei beni culturali si veda quanto accennato nel capitolo V del presente volume.

(6) Al 31 dicembre 1978 a fronte di un organico di 443 posti, risultavano in servizio 347 unità di cui 38 in soprannumero.

(7) In applicazione della legge 30 settembre 1978, n. 583, l'Amministrazione ha provveduto alla promozione di funzionari alla qualifica di primo dirigente, per cui la situazione dovrebbe essere destinata a normalizzarsi.



nale straordinario con contratto trimestrale ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276 (8).

Una particolare lentezza va rilevata nell'espletamento dei concorsi, peraltro non giustificabile sia per l'esiguo numero degli stessi, sia per il non elevato numero di partecipanti; in effetti dopo circa due anni sono stati assunti i tre vincitori del concorso a consigliere (carriera direttiva) bandito il 17 febbraio 1977, mentre è ancora in espletamento il concorso a cinque posti di coadiutore (carriera esecutiva) bandito il 4 dicembre 1976.

In tema di lavoro straordinario, va rilevato che esso ha interessato in totale 382 unità (rispetto alle 355 dell'anno precedente) per un importo complessivo di 245,7 milioni con un aumento di 119,3 milioni rispetto al 1977. In relazione, poi, alla nuova normativa concernente la estensione al personale dirigente della disciplina posta dal decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, dieci dirigenti sono stati autorizzati, ai sensi dell'articolo 2 del predetto decreto presidenziale, ad effettuare prestazioni in eccedenza al limite stabilito dall'articolo 1 della legge 22 luglio 1978, n. 385, nella misura di 75 ore complessive per il periodo 1° agosto-31 dicembre 1978; per il medesimo periodo, gli addetti agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, sono stati autorizzati ad eseguire prestazioni di lavoro straordinario entro il limite massimo di 160 ore complessive.

Per quanto concerne i predetti uffici, si sottolinea il numero di personale agli stessi assegnato, che, pur avendo subito una lieve riduzione nel 1978 (da 77 a 68 unità), appare ancora sproporzionato rispetto al personale effettivamente in servizio (347 unità).

#### 4. — Attività istituzionale

Premettendo all'analisi dei singoli settori un quadro sintetico della portata degli interventi, è dato constatare che gli impegni, concernenti tutti trasferimenti in favore di enti pubblici e privati, operatori turistici e delle attività dello spettacolo, sono stati assunti in massima parte (133,4 miliardi pari al 72% circa della spesa complessiva) in favore degli enti lirici e del teatro musicale.

Per la cinematografia si sono avuti impegni per 23,4 miliardi; per il turismo 12,9 e per il teatro di prosa 12,2 miliardi.

Poichè tutti i predetti interventi richiedono, com'è noto, l'emissione, da parte di organi collegiali, di pareri, anche di ordine tecnico, che costituiscono presupposti essenziali dei procedimenti di concessione dei contributi, va segnalato al riguardo come l'elevato numero dei componenti dei rispettivi collegi renda spesso difficoltoso il raggiungimento del *quorum* necessario, con la conseguenza di continui rinvii che

---

(8) Nel 1978 sono state assunte con contratto trimestrale 40 unità.

Il fenomeno dell'assenteismo si è riproposto quasi negli stessi termini percentuali (9,56%) dell'esercizio 1977 (8,88%); secondo dati desunti dalla relazione al Consiglio di amministrazione per il 1978 a fronte di 104.207 giornate lavorative si sono avute 9.966 assenze.

rallentano l'attività amministrativa; a tali inconvenienti si è dovuto far fronte con la nomina dei « supplenti » e in taluni casi la legge ha consentito la erogazione di anticipazioni all'atto della deliberazione dei contributi.

a) *Settore del turismo.* — Anche nel 1978 non risulta essere stato emanato alcun atto nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa svolta nel settore considerato dalle Regioni, la cui azione continua pertanto a svolgersi in assenza di organici punti di riferimento.

Nonostante l'andamento molto positivo, anche nel 1978, del movimento turistico dall'estero, l'esigenza di un rilancio delle iniziative di propaganda turistica risulta considerata da diverse proposte parlamentari che prospettano a tal fine un riordinamento e potenziamento dell'ENIT, destinato ad assumere la fisionomia di centro unitario della promozione del turismo all'estero nonché coordinatore delle iniziative regionali con i mercati della domanda (9). Inoltre non è stata ancora emanata la normativa preannunciata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 6 del 1972 per il riordinamento dell'Automobile Club d'Italia (ACI) del Club Alpino italiano (CAI) nonché per un nuovo riassetto dell'intervento dello Stato in favore di enti ed organismi rispetto ai quali rimane una competenza statale; inadempimento, questo, che merita segnalazione anche per la necessità di evitare duplicazioni di compiti ed interventi da parte sia dello Stato che delle Regioni nonché eventuali interferenze fra più organismi interessati al settore del turismo.

Le obiettive difficoltà ed incertezze nel delimitare l'ambito dell'incidenza territoriale dell'interesse turistico delle varie iniziative al fine di individuare in concreto la competenza statale e di programmarne, quindi (sia pure a cadenza annuale), l'entità dell'intervento secondo previsioni attendibili, si sono manifestate relativamente ad alcuni capitoli di spesa i cui stanziamenti hanno subito più volte nel corso dello esercizio variazioni in aumento e in diminuzione (10).

---

(9) Al disegno di legge presentato dal Ministro del turismo il 12 gennaio 1978, sul riordinamento dell'ente, si sono affiancate diverse proposte di legge ormai all'esame del Parlamento in un testo unificato. Nella prospettiva di dotare l'ENIT di maggiori risorse finanziarie potrebbe essere considerata l'opportunità di far confluire nella dotazione dell'ente i fondi dei capitoli destinati alla propaganda turistica nazionale ancora iscritti nel bilancio del Ministero.

(10) Il fenomeno ha interessato: il capitolo 1532 (spese per la propaganda turistica e per attività ed iniziative non di competenza delle regioni, concernenti il turismo) il cui stanziamento di lire 1,5 miliardi (triplicato rispetto al 1977) è stato ridotto di 900 milioni in agosto, incrementato di 100 e 56 milioni in settembre e ottobre, e, infine, ridotto di 31 milioni a fine esercizio; il capitolo 1561 (contributi a favore di enti pubblici e di diritto pubblico per iniziative e manifestazioni di carattere nazionale e pluriregionale interessanti il movimento turistico) il cui stanziamento iniziale di lire 310 milioni è stato ridotto di 60 milioni in agosto e incrementato poi di 100 milioni in settembre; infine il capitolo 7533 con uno stanziamento di 300 milioni per contributo statale in favore dell'ISEA (Istituto per lo sviluppo economico dell'Appennino centro-settentrionale) nell'agosto 1978, anziché essere soppresso non ricorrendo nella materia una competenza statale dopo l'attuazione dell'ordinamento regionale, è stato conservato nel bilancio sia pure privato dello stanziamento.

b) *Settore dello spettacolo - Teatro di prosa.* — È stata ripetutamente segnalata nelle precedenti relazioni l'esigenza di una organica riforma della normativa vigente nel settore, riforma che dovrebbe incentrarsi essenzialmente sul coordinamento tra intervento statale e capacità propositiva delle Regioni e degli enti locali. Sia pure in tale prospettiva, le leggi che finora sono state emanate in materia, si sono, di massima, limitate ad aumentare gli stanziamenti di bilancio destinati a provvidenze straordinarie statali a favore dell'attività teatrale; trattasi, com'è noto, delle leggi 9 agosto 1973, n. 513, 5 agosto 1975, n. 410 e, infine, della legge 13 aprile 1977, n. 141, che ha elevato lo stanziamento per il 1978 a 7,5 miliardi (11).

I criteri per l'erogazione delle sovvenzioni statali sono rimasti fissati nell'ambito delle generiche indicazioni contenute nelle leggi di spesa, per cui resta affidato alla discrezionalità dell'Amministrazione il compito di individuare e definire i requisiti da possedere per concorrere alle sovvenzioni (contributi percentuali, fissi, forfettari, di avviamento, integrativi, premi di qualità, premi finali) nonché le modalità di erogazione. Da diversi anni, in sede di ripartizione dei fondi, l'apporto maggiore è stato riservato ai teatri a gestione pubblica, ai complessi a gestione cooperativistica ed agli enti teatrali (12).

Nel quadro dell'auspicato riassetto legislativo della materia, va tenuta presente anche la necessità di adottare soluzioni più funzionali per ridurre i tempi di erogazione dei contributi ed eliminare talune disfunzioni procedurali (13) che costituiscono, fra l'altro, la causa dell'elevato livello dei residui.

Enti lirici ed attività musicali. — La problematica del settore, quale emerge dalle notazioni contenute nelle precedenti relazioni, conserva sostanziale attualità anche per il 1978 ove si consideri che non ancora è intervenuto un organico provvedimento legislativo diretto al

(11) Tale stanziamento è stato ulteriormente aumentato di 3,5 miliardi con legge 8 gennaio 1979, n. 7.

(12) Nel 1978 la ripartizione dei fondi in termini percentuali è stata la seguente:

1) Teatri a gestione pubblica	27,90%
2) Compagnie a gestione privata e commedie musicali	18,85%
3) Complessi a gestione cooperativistica	15,85%
4) Enti ed istituzioni teatrali	10,80%
5) Manifestazioni ed iniziative teatrali	5,75%
6) Prosa estiva	2,45%
7) Sperimentazione teatrale	4,65%
8) Circuiti territoriali	4,25%
9) Teatro per ragazzi e di animazione	3,00%
10) Esercenti teatrali	2,65%
11) Complessi minori	1,40%
12) Teatro universitario	0,30%
13) Novità italiane	2,15%

(13) Come gli inconvenienti derivanti dalla presenza di due Commissioni consultive previste per le sovvenzioni di cui ai capitoli 2561 e 2562 o al capitolo 2564, di cui si è riferito in nota pag. 355 della precedente relazione. Altro inconveniente deriva dalla tardiva assegnazione dei fondi RAI al capitolo 2562 (nel 1978 il relativo decreto ministeriale è intervenuto a novembre) che finisce per vanificare le finalità incentivanti delle contribuzioni, le quali vengono effettivamente erogate dopo che le manifestazioni teatrali, oggetto del beneficio, sono ormai da lungo tempo terminate; la dotazione di uno stanziamento iniziale, prudenzialmente determinato, potrebbe in gran parte eliminare l'inconveniente segnalato.

## LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

riordinamento delle attività musicali, che, in base all'articolo 1 della legge 27 novembre 1973, n. 811, sarebbe dovuto entrare in vigore nel 1974 (14). La gravissima crisi finanziaria degli enti lirici ed istituzioni assimilate continua ad essere fronteggiata con autorizzazioni straordinarie di spesa e con autorizzazioni agli enti a contrarre mutui a paraggio del disavanzo gravanti sulla finanza statale, che non riescono ad incidere sulle cause strutturali dell'attuale dissesto (15).

Infatti con la legge 22 luglio 1977, n. 426, il contributo da erogare agli Enti lirici ed alle Istituzioni assimilate è stato previsto per il 1978 in miliardi 74,8 (come per l 1977) (16). Al riguardo rimangono valide le osservazioni contenute nella precedente relazione sulla inidoneità dei meccanismi di sovvenzione a contribuire ad una stabilizzazione degli andamenti gestionali del settore, che necessiterebbe, invece, di un radicale risanamento e di una verifica della congruità delle strutture esistenti a realizzare nel modo più razionale la diffusione dell'arte e della cultura musicale. I disavanzi degli enti lirici costituiscono, oltretutto, fonte di indebitamento occulto, per cui appare indispensabile ricondurre anche questa variabile sotto controllo mediante misure di risanamento ispirate a criteri di chiarezza finanziaria, per evidenziare adeguatamente i costi gestionali e per determinare, in considerazione anche delle finalità sociali del settore, gli oneri da porre a diretto carico del bilancio statale.

(14) Sembra però che la « sostanziale convergenza degli orientamenti emersi in sede politica e parlamentare facciano ritenere ormai prossima la soluzione legislativa dei problemi di fondo » (dalla relazione al disegno di legge concernente interventi straordinari a sostegno delle attività musicali presentato al Senato il 13 novembre 1978 - Atto n. 1455, VII legislatura). Inoltre, la Commissione Istruzione del Senato, in sede referente, ha approvato un ordine del giorno il 20 dicembre 1978 (n. 0/1375-B/1/7), in cui ha invitato il Governo ad assecondare, per quanto di sua competenza, l'azione politica in corso al fine di riprendere l'esame dei disegni di legge riguardanti la riforma delle attività musicali.

(15) Per ulteriori dati si rinvia alle considerazioni contenute nella relazione della Sezione controllo enti sulla gestione degli enti lirici e delle istituzioni assimilate, per gli esercizi 1972-1975, in determinazione n. 1420 dell'11 aprile 1978.

Per i predetti enti, nel quadriennio 1972-1975, si sono accertate passività per complessivi 97,7 miliardi.

(16) I dati che seguono sintetizzano il cospicuo impegno finanziario per tali enti sostenuto dallo Stato negli ultimi cinque anni:

*Contributi assegnati agli enti lirici ed istituzioni concertistiche  
a partire dall'anno 1974*

ANNI	(in miliardi)	
1974	16,0	
1975	30,0	Legge 20-10-1975, n. 529
1976	60,0	Legge 8- 4-1976, n. 115
1977	74,9	Legge 22- 7-1977, n. 426
1978	74,9	Legge 22- 7-1977, n. 426
Totale	255,8	

*Mutui concessi a enti lirici a partire dall'anno 1974*

1975	30,0	Legge 20-10-1975, n. 529 - art. 2
1976	96,1	Legge 8- 4-1976, n. 115 - art. 3, primo comma
Totale	126,1	

*Cinematografia.* — Le preoccupazioni sulla tenuta dell'industria cinematografica, già esposte nella precedente relazione, trovano in generale conferma nei dati del 1978, contrassegnato da una diminuzione della produzione (17), dell'esportazione, del numero degli spettatori e delle sale di proiezione.

La crisi in cui versa il settore rende quanto mai necessario ed urgente un organico intervento legislativo che ridisegni il modello dell'intervento pubblico a sostegno dell'industria nazionale.

Nelle notazioni sull'argomento, contenute nelle relazioni precedenti, si esprimeva il convincimento, sulla base di quanto emergeva dalla attività di controllo, che l'attuale meccanismo di incentivazione (il quale, com'è noto, commisura la sovvenzione ad una percentuale degli incassi lordi (13%) realizzati da ciascun film sul mercato nazionale nel primo quinquennio di programmazione) potesse costituire uno stimolo verso la produzione di films di mero richiamo commerciale: questi, infatti, per la loro attitudine a deprimere ogni spinta innovativa e sforzo creativo, apparivano inevitabilmente destinati a ridurre, nella più lunga prospettiva, il livello qualitativo della produzione cinematografica, concorrendo, insieme ad altri elementi, alla lamentata disaffezione del pubblico. E pertanto non è nel senso di incrementare gli attuali incentivi (responsabili in parte dell'odierna situazione) che occorre procedere, quanto in quella della rivalutazione dei criteri di ammissione del prodotto cinematografico alle provvidenze di legge.

Nel 1978, in attesa dell'auspicata revisione generale della normativa vigente, sono intervenuti due provvedimenti urgenti per fronteggiare la grave crisi produttiva della cinematografia e le difficoltà emerse nel comparto dell'esercizio: trattasi della legge 20 gennaio 1978, n. 25, che ha aumentato i fondi per il credito cinematografico, e della legge 1° febbraio 1978, n. 20, che ha previsto uno sgravio fiscale in favore del piccolo e medio esercizio; da elementi forniti dall'Amministrazione, sembra che i due provvedimenti legislativi stiano contribuendo positivamente ad una lieve ripresa dell'investimento produttivo.

Con riguardo alle coproduzioni internazionali, anche se va registrandosi una contrazione del loro numero (18), occorre tuttavia ribadire l'esigenza di una revisione legislativa della materia per assicurare il perseguimento delle finalità di incentivazione della cinematografia nazionale che ispirano la legge 4 novembre 1965, n. 1213, e cioè mediante un'effettiva partecipazione tecnico-artistica italiana non trascurabile rispetto alla partecipazione finanziaria, mentre, com'è noto, tali finalità sono state spesso eluse con pregiudizio per l'occupazione delle maestranze, dei tecnici e degli artisti italiani e con ripercussioni sull'equilibrio valutario con i paesi coproduttori maggioritari.

---

(17) La produzione cinematografica oggetto di contribuzione statale è passata dai 233 film del 1976 ai 156 del 1977, ai 123 del 1978; di questi ultimi 98 sono stati interamente italiani, 18 realizzati in regime di coproduzione bilaterale internazionale con partecipazione maggioritaria del produttore italiano, 5 sono stati coproduzioni bilaterali con partecipazione italiana minoritaria e 2 a coproduzione tripartita.

(18) Le coproduzioni sono state 18 nel 1978 (21 nel 1977, 30 nel 1976, 51 nel 1975 e 132 nel 1972).

Come si è riferito nelle precedenti relazioni, la Corte ha escluso l'ammissibilità al riconoscimento della nazionalità ed al godimento dei relativi benefici delle coproduzioni minoritarie, così dette eccezionali, italo-francesi esclusivamente finanziarie, non comportanti cioè alcuna partecipazione tecnico-artistica italiana; a seguito di tale pronuncia la Amministrazione ha proceduto all'annullamento di undici dei provvedimenti con i quali era stata dichiarata la nazionalità italiana dei film di coproduzione, poichè difettavano dei requisiti richiesti dalla legge 4 novembre 1965, n. 1213 e dall'accordo di coproduzione cinematografica italo-francese del 1° agosto 1966 (19).

Per quanto concerne i contributi a films nazionali lungometraggi (capitolo 8031), la spesa nel 1978 è diminuita dai 28 miliardi dell'anno precedente a 15,6 miliardi. Assai esigua (di poco superiore a 700 milioni) è stata la quota tradottasi in pagamenti sul conto della competenza, mentre i residui, per effetto delle erogazioni disposte, si sono ridotti da 22,7 a 3,4 miliardi.

Rimane immutata per l'esercizio di riferimento, la considerazione espressa nella relazione precedente circa il mancato aggiornamento delle norme sugli interventi finalizzati alla valorizzazione degli aspetti squisitamente culturali e qualitativi della produzione cinematografica (previsti dagli articoli 8 e 9 della legge n. 1213 del 1965) attraverso il conferimento degli attestati di qualità e dei relativi premi, che sono rimasti fermi alla loro consistenza originaria, pari a 40 milioni da ripartire tra produttori ed autori vari. Inoltre, la concessione dei premi a distanza di anni dall'uscita dei film, come già si è fatto notare, frustra anche l'effetto di segnalazione e di richiamo che un siffatto riconoscimento, se tempestivamente concesso, potrebbe assicurare.

---

(19) Recepito nell'ordinamento interno con D.P.R. 28 aprile 1968 n. 1339, e con l'articolo 20 della legge 21 giugno 1975, n. 287; tali disposizioni peraltro sono state oggetto di eccezione di incostituzionalità da parte del TAR-Lazio, sollevata con ordinanza del 5 giugno 1978 sui ricorsi riuniti Società Medusa distribuzione ed altre, contro Ministero Turismo e Spettacolo avverso i provvedimenti di annullamento di cui sopra.

PAGINA BIANCA