

CAPITOLO XXIV

MINISTERO DELLA SANITA

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

I dati della gestione finanziaria affidata al Ministero in esame nel 1979 presentano evidenti riflessi delle modifiche strutturali derivanti in materia di sanità dalla legge n. 833 del 1978: gli impegni complessivi per circa 450 miliardi (su circa 14.000 destinati all'intero settore) superano di poco la metà di quelli del precedente esercizio, e riduzioni di portata analoga si rilevano tanto nei residui che nei pagamenti.

Tale andamento assume, tuttavia, misure differenti nelle più specifiche voci di spesa: così mentre le spese per trasferimenti correnti figurano anch'esse dimezzate, gli oneri di personale sono aumentati del 29 per cento circa, raggiungendo così un'incidenza assai maggiore che nel passato sul volume della gestione ministeriale.

Si sono invece ridotte (del 17 per cento circa) gli altri oneri di funzionamento per beni e servizi strumentali, mentre un decremento assai più marcato (oltre al 43 per cento) si riscontra nei relativi residui, anche per il sensibile smaltimento di quelli degli anni precedenti.

La spesa in conto capitale ha mantenuto dimensioni modeste rispetto a quella complessiva, con un importo di 4,7 miliardi, che comporta, comunque, un aumento del 6 per cento circa rispetto al 1978. Notevole al confronto, l'ammontare dei residui passivi, che sono lievitati di oltre il 19 per cento portandosi a 17,8 miliardi, gran parte dei quali (10,6 miliardi) costituiti da residui di stanziamento. Di questi ultimi, pur diminuiti nell'insieme di oltre il 20 per cento, è entrata a far parte, come residuo di nuova formazione, la quasi totalità dei fondi stanziati nell'anno, per un ammontare di 4,3 miliardi.

**TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979**

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDU		ECONOMIE	
		1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.												
1975	2.831.006	95,14	3,26	0,52	0,34	0,08	2.812.207	99,34	9.977	0,35	8.822	0,31
1976	3.185.112	96,55	0,76	1,70	0,32	0,32	3.163.657	99,33	11.171	0,35	10.284	0,32
1977	4.894.106	93,00	5,68	93,00	0,48	0,48	4.853.248	99,17	29.743	0,61	11.116	0,23
1978	6.940.337	93,37	5,82	93,37	0,48	0,48	6.884.151	99,19	19.340	0,28	36.846	0,53
1979	460.039	85,05	85,05	85,05	85,05	85,05	391.280	85,05	58.955	12,82	9.804	2,13
TITOLO 1												
1975	2.830.156	95,16	3,26	0,50	0,34	0,08	2.811.394	99,34	9.940	0,35	8.822	0,31
1976	3.178.612	96,75	0,76	1,69	0,31	0,31	3.162.707	99,50	5.624	0,18	10.282	0,32
1977	4.887.606	93,12	5,68	93,12	0,46	0,46	4.851.654	99,26	24.937	0,51	11.116	0,23
1978	6.935.837	93,42	5,82	93,42	0,46	0,46	6.883.370	99,24	15.621	0,23	36.846	0,53
1979	455.289	85,83	85,83	85,83	85,83	85,83	390.780	85,83	54.706	12,07	9.804	2,15
TITOLO 2												
1975	850	1,06	6,04	79,18	8,03	1,31	813	95,63	36	4,29	1	0,08
1976	6.500	0,57	0,57	7,31	2,08	4,77	951	14,63	5.547	85,34	3	0,04
1977	6.500	0,28	0,28	0,28	9,41	14,83	1.594	24,53	4.906	75,47	0	0,00
1978	4.500	16,28	16,28	16,28	16,28	16,28	781	17,36	3.719	82,64	0	0,00
1979	4.750	10,54	10,54	10,54	10,54	10,54	501	10,54	4.249	89,46	0	0,00

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

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

2. — *Gestioni fuori bilancio.*

Come è noto, presso l'Istituto superiore di sanità, è istituita, per effetto dell'articolo 2, commi terzo e quarto, della legge n. 519 del 1973, una gestione fuori bilancio, relativa ai contributi ricevuti da organizzazioni estere e internazionali, nonché da enti pubblici nazionali per lo svolgimento di ricerche particolari attinenti ai compiti dell'Istituto stesso.

Così come per gli anni precedenti, l'Istituto superiore di sanità ha presentato, anche per il 1978 il rendiconto della gestione.

Va peraltro rilevata la difficoltà di armonizzare la cadenza annuale della rendicontazione con le peculiari caratteristiche dell'attività di ricerca scientifica che risulta affidata all'istituto e che ha generalmente durata poliennale.

Ne consegue che gli avanzi di gestione possono ben difficilmente essere versati, al termine dell'esercizio, in tesoreria, ma debbono essere riportati negli esercizi successivi fino alla conclusione delle varie ricerche.

Dal rendiconto presentato per il 1977, risulta che il totale delle entrate è stato di circa 34 milioni e quello delle spese di circa 33 milioni: il modesto avanzo di circa 1 milione si riferisce a ricerche non ultimate nell'anno di competenza.

Tale avanzo di gestione è stato, invece, fatto affluire al fondo cassa per le ricerche non ultimate, fondo cassa che alla fine del 1977 assommava a circa 8,8 milioni.

Il rendiconto del 1977, è stato ammesso a discarico, mentre sono ancora in esame, rispettivamente presso la Corte dei conti e presso la Ragioneria centrale, i rendiconti del 1978 e del 1979.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

Le difficoltà di reclutamento del personale tecnico, presenti in tutte le Amministrazioni, si verificano anche in quella della sanità, particolarmente per il personale medico e paramedico, e si concretano, oltre che in una non elevata partecipazione ai concorsi, in un ragguardevole numero di rinunce e dimissioni entro breve termine dall'assunzione del servizio.

Tutto ciò potrebbe, in certa misura, mettersi in relazione alla mancanza di prospettiva di carriera connessa fra l'altro, ai ripetuti rimaneggiamenti dei ruoli organici che comportano per i dipendenti situazione di incertezza e di disagio.

In attesa della legge di riordino, in un primo tempo prevista per il 30 giugno 1979, permangono attuali le osservazioni in precedenza formulate sulla necessità di definire in via legislativa le strutture del Ministero e tenendo conto che taluni uffici periferici, come quelli dei medici e dei veterinari provinciali in Sicilia sono del tutto svuotati di funzioni, ed altri, come quello per il funzionamento del Consiglio sanitario nazionale, sono costituiti solo in via provvisoria.

Tanto premesso, in ordine alla disponibilità del personale, può rilevarsi che si sono accentuate le carenze nel ruolo dei medici, per l'ulteriore diminuzione di circa 40 unità nel corso dell'ultimo anno, corrispondente a circa un quarto dei dipendenti in servizio nel precedente esercizio; analoga notazione può farsi per il ruolo dei veterinari, degli assistenti sanitari e dei coadiutori.

In tema di incarichi di studio e di ricerca, a parte il rilievo che i modesti fondi stanziati sul capitolo 1091 anche nel 1979 sono andati integralmente in economia (1) va ricordato che il Ministero conferisce, nell'ambito del Centro studi, incarichi ad esperti e società ai sensi delle disposizioni della legge n. 383 del 1969, cui si sono aggiunte quelle dell'articolo 9, legge 4 agosto 1978, n. 461, e dell'articolo 53 della citata legge n. 833 del 1978.

Queste due ultime disposizioni hanno ampliato le facoltà del Ministro per la sanità in materia, consentendo al medesimo di avvalersi, ai fini della programmazione sanitaria di un gruppo di personale particolarmente competenti in materia economica e sanitaria, per la formulazione delle analisi tecniche, economiche e sanitarie necessarie alla predisposizione del piano sanitario nazionale.

Sono state stipulate nel 1979 quattro convenzioni con soggetti collettivi (per un totale di circa 459 milioni) fra le quali rileva - sia per l'elevato compenso (circa 400 milioni comprensivi dell'IVA), sia per il soggetto cui l'incarico è stato affidato, sia infine per l'oggetto dello studio - la convenzione stipulata con la Società americana McKinsey Company Inc., filiale italiana incaricata di studiare il riordinamento del Ministero e di altri Organi centrali operanti nel suo ambito per l'attuazione della riforma sanitaria. Il ricorso ad una società straniera che, peraltro, avendo filiali in Italia deve considerarsi alla stregua di una società nazionale ai sensi dell'articolo 2506 del codice civile, trae fondamento dalla larga esperienza internazionale, che la Società avrebbe sulla materia essendosi interessata della ristrutturazione del servizio sanitario di vari paesi con un'esperienza, quindi, non riscontrabile, in ambito nazionale, in alcun istituto o ente pubblico di ricerca. Le altre convenzioni sono state stipulate con l'Università di Bologna, con l'Università cattolica del Sacro Cuore e con l'Associazione culturale pediatri di Milano.

Quanto agli incarichi individuali, ne sono stati conferiti 19, con una spesa complessiva di circa 77 milioni, per compensi oscillanti tra i 2,4 ed i 5 milioni.

Ai 12 esperti già chiamati a collaborare con il Ministro ne sono stati aggiunti altri 7 nel 1979, ex articolo 53 della legge n. 833 del 1978, di cui tre estranei alla pubblica amministrazione, con compensi annui individuali oscillanti tra i 5 e i 10 milioni.

In genere va rilevato che nel 1979 gli studi e le ricerche affidati dal Centro sono apparsi più rispondenti a criteri di organicità,

(1) Si tratta di incarichi da conferirsi ai sensi degli articoli 380 del testo unico n. 5 del 1957 e 152 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1077 del 1970.

mentre, in linea generale si è potuto constatare una maggiore qualificazione professionale degli incaricati.

In tema di personale si è accennato nel paragrafo precedente alla assai maggiore incidenza che i relativi oneri hanno assunto sulla ormai ridotta gestione del Ministero.

È da notare, inoltre, che continuano ad avere particolare rilievo le spese per le missioni. Tali spese che trovano collocazione in numerosi capitoli, aventi denominazione promiscua e comportanti, quindi, anche spese di diverso genere, sono ammontate complessivamente a circa 1 miliardo, mantenendo i livelli dell'anno precedente.

In alcuni ricorrenti casi, riguardanti, per lo più provvedimenti di liquidazione dell'Istituto superiore di sanità, si è riscontrata la tendenza ad inviare in missione, soprattutto in località comprese nel territorio comunale di Roma ovvero entro i dieci chilometri dal confine comunale, i dipendenti, con corresponsione del relativo trattamento, malgrado la prossimità della sede di servizio e l'obbligo giornaliero del rientro in sede.

Portata la questione all'esame della Sezione del controllo (2), la stessa è stata definita nel senso della illegittimità dei provvedimenti.

4. — *Beni e servizi strumentali.*

Si fa qui brevemente cenno degli interventi di tipo strumentale svolti dall'Amministrazione che non si prestano ad essere inquadrati nella rassegna dell'attività istituzionale di cui si farà cenno analiticamente più avanti.

In questo esercizio è venuta riducendosi l'attività contrattuale del Ministero che, in passato, si svolgeva nella quadruplici direzione della provvista di beni strumentali, dell'acquisto di profilattici per l'igiene pubblica, dell'acquisto di profilattici per la conservazione del patrimonio zootecnico, della provvista e del trasporto di acqua alle isole minori.

Quest'ultima attività, infatti, è venuta a cessare dal febbraio 1979, con l'entrata in vigore della legge n. 861 del 1978. Peraltro è continuata la gestione dei contratti di fornitura anteriormente all'entrata in vigore della legge su indicata, sia per ciò che concerne il pagamento delle forniture effettuate prima di detta entrata in vigore, sia per quanto riguarda la revisione dei prezzi pattuiti nei contratti anzidetti.

Le spese contrattuali hanno essenzialmente gravato sul capitolo 2031 (acquisto di materiale profilattico contro le malattie infettive) per complessivi 4 miliardi, sui capitoli 4033 e 4034 (acquisto di prodotti immunizzanti per la zootecnica) per complessivi 2,4 miliardi, sul capitolo n. 2036 (fornitura d'acqua alle isole minori) per

(2) N. 1058 del 17 aprile 1980.

complessivi 350 milioni e sul capitolo 1108 (acquisto di uniformi) per circa 37 milioni.

Comunque il settore della fornitura dei vaccini sembra destinato a subire profonde trasformazioni, in quanto, da una parte, l'intera materia della profilassi veterinaria (salvo gli interventi contro le epizootie) è; dal 1979, di competenza degli enti locali (articolo 14, lettera f, della legge n. 833 del 1978) e, dall'altra, dal 1981, sempre in materia di profilassi veterinaria, dovrebbero venire a cessare i compiti statali nel campo della bonifica degli allevamenti della tubercolosi e della brucellosi ed, in materia di malattie infettive e diffuse, all'approvvigionamento di sieri e vaccini necessari per le vaccinazioni obbligatorie provvederanno le regioni (articolo 7, terzo comma, della legge n. 833 del 1978).

5. — *Attività istituzionale.*

a) *Servizi generali.* — A parte le notazioni, già fatte nel paragrafo 3 relative alle indennità di missioni ed al funzionamento del Centro studio, meritano cenno le spese per i corsi di formazione e perfezionamento del personale e quelle per la propaganda sanitaria e l'educazione igienica.

Quanto alle prime (capitolo 1103) il relativo stanziamento, di 11,3 milioni è stato utilizzato quasi integralmente. Quanto alle seconde (capitolo 1104) la disponibilità di 40 milioni è stata in gran parte utilizzata per la propaganda sanitaria effettuata su quotidiani e periodici a grande diffusione e, in minor misura, per la partecipazione a congressi nazionali e internazionali nonché per l'organizzazione di congressi in Italia.

b) *Ospedali.* — L'entrata in vigore della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale e l'attuale integrale trasferimento agli enti locali delle funzioni amministrative in materia di assistenza sanitaria ospedaliera hanno ridotto di gran lunga il rilievo della rubrica che sinora era stata invece la più significativa dell'intero stato di previsione della spesa e quella dotata dei più cospicui mezzi finanziari, comprendendo il Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera confluito dal 1979 nel Fondo sanitario nazionale.

Se si prescinde infatti dai 178 miliardi del capitolo 1584 istituito nel corso dell'esercizio a completamento del Fondo nazionale per l'assistenza ospedaliera relativo all'anno 1978 la spesa risulta devoluta essenzialmente ai sussidi e contributi per studi e ricerche nel campo dell'assistenza ospedaliera (capitolo 1572: 687 milioni), al funzionamento delle commissioni per gli esami di idoneità a primari ospedalieri (capitolo 1534: 106 milioni) (3), alla raccolta e

(3) Gli esami di idoneità alla qualifica di primario ed alle qualifiche equiparate (dirigenti e sovrintendenti sanitari) sono rimasti di competenza statale con cadenza annuale in base all'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 761 del 1979.

alla trasfusione del sangue umano (capitolo 1533: 19 milioni; capitolo 1574: 80 milioni; capitolo 1575: 776 milioni, per un totale di lire 875 milioni).

c) *Igiene pubblica.* — Anche a tener conto delle variazioni in aumento intervenute in corso di esercizio (legge n. 380 del 1979 e legge n. 11 del 1980) è rimasta confermata la flessione degli stanziamenti complessivi della rubrica, scesi dai 10,3 miliardi dello scorso esercizio agli attuali 6,8 miliardi.

La tendenza rispecchia sul piano finanziario la riduzione delle competenze statali nel settore (decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e della legge n. 833 del 1978) riduzione che diverrà ancora più cospicua una volta operante la norma dell'articolo 7 della predetta legge n. 833 del 1978, che limita l'acquisto di vaccini e medicinali da parte del Ministero a quelli di uso non ricorrente (4).

Sulla previsione di competenza per il 1979, pari a 6,8 miliardi, sono stati assunti impegni per complessivi 6,7 miliardi, tradottisi in pagamenti per soli 1,7 miliardi.

Di un certo rilievo è stata l'incidenza delle erogazioni sui residui degli esercizi precedenti che sono passati da 7,7 a 2,1 miliardi.

Comunque, per quanto riguarda il 1979, la rilevata contrazione è stata determinata, anzitutto, dal trasferimento alle Regioni dell'approvvigionamento di acqua alle isole minori (legge n. 861 del 1978) con conseguente riduzione ad appena 736 milioni (per le spese afferenti il periodo di tempo anteriore all'entrata in vigore della legge) dai 3,6 miliardi dello scorso esercizio.

d) *Medicina sociale.* — La rubrica, per la molteplicità e la varietà delle materie che la riguardano è la più complessa dell'intero stato di previsione della spesa, anche se ha subito un notevole ridimensionamento con l'entrata in vigore della legge n. 833 del 1978; e particolarmente dal 1° luglio 1979, data dalla quale è stata trasferita alle Regioni la competenza in materia di assistenza agli invalidi civili.

Basti considerare che lo stanziamento complessivo finale (circa 196 miliardi comprese le somme affluite sui capitali per memoria) è stato notevolmente inferiore a quello dell'esercizio precedente (270 miliardi).

Alla riduzione degli stanziamenti relativi alla rubrica hanno dato causa anche le minori somme (46 miliardi invece dei 106 dell'esercizio precedente) affluite al fondo per la costruzione degli asili nido (capitolo 2600), anche in relazione alla cessazione del contributo statale.

(4) La potestà del Ministero in materia si profila, comunque, come meramente eventuale e residuale, in quanto limitata ad esigenze particolari di profilassi e cura di malattie infettive, diffuse e parassitarie (che abbiano dato luogo o possono dar luogo ad epidemie).

Inoltre, in ossequio al disposto dell'articolo 128 della legge n. 616 del 1977, lo stanziamento di 3,6 miliardi del capitolo 2603 costituente il Fondo da assegnare alle Regioni per il funzionamento delle attività connesse con la disciplina degli stupefacenti è stato riportato sul capitolo 5926 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Come già riferito nelle precedenti relazioni, la maggior parte dello stanziamento della rubrica (circa 108,5 miliardi) ha riguardato l'assistenza agli invalidi civili ed il finanziamento delle attività connesse a tale finalità.

L'intervento di maggior rilievo ha attenuto all'assistenza sanitaria protesica, specifica e generica, farmaceutica, specialistica e ospedaliera in favore degli interessati, con una spesa di 107,5 miliardi sul capitolo 2532.

Un certo rilievo ha assunto la spesa relativa al funzionamento delle Commissioni sanitarie istituite per l'erogazione delle provvidenze, con uno stanziamento di 150 milioni integralmente utilizzato.

Vanno poi ricordati gli interventi finanziari per la costituzione di adeguate strutture per il ricovero, l'assistenza e la riabilitazione degli invalidi, nonché per la formazione del personale specializzato, con una spesa complessiva (afferente ai capitoli 2580 e 2581) di 2 miliardi.

Le erogazioni dei contributi in favore dei comuni per la costruzione degli asili-nido, connesso con il rifinanziamento del piano relativo in conformità alla legge n. 891 del 1977, hanno dato luogo a spese per 46,1 miliardi (capitolo 2600) (5).

Meritano menzione i capitoli relativi ai contributi corrisposti con varie motivazioni alla Croce Rossa italiana alla quale sono state erogate, nel 1979, somme per complessivi 35,9 miliardi (capitoli 2585 e 2586) con un aumento quindi di circa 2,5 miliardi rispetto al 1978.

Per la istituzione, l'adeguamento delle attrezzature ed il funzionamento dei Centri per le malattie sociali presso cliniche e istituti universitari, nonché presso istituti a carattere scientifico (capitolo 2577) sono stati concessi contributi per lire 2,4 miliardi.

e) *Igiene degli alimenti e nutrizione.* — La rubrica ha mantenuto invariato lo stanziamento complessivo di circa 2,9 miliardi di cui 900 milioni per spese di parte corrente.

Gran parte di queste ultime (700 milioni) sono state costituite dallo stanziamento del capitolo 3071 relativo ai contributi da corrispondere alle amministrazioni provinciali per il potenziamento e l'aggiornamento delle attrezzature dei laboratori di igiene e profilassi.

I fondi sono rimasti inutilizzati perché, ai sensi dell'articolo 69, ultimo comma, della legge n. 833 del 1978, sono venute meno tutte le norme che consentivano la erogazione di contributi a carico del-

(5) Lo stanziamento è costituito dai contributi a carico dei datori di lavoro riscossi dall'INPS e versati trimestralmente dallo stesso istituto su un apposito capitolo di bilancio (capitolo 2224 entrate).

l'erario in favore di organismi finanziati con il Fondo sanitario nazionale tra i quali rientrano le amministrazioni provinciali.

Quanto al capitolo 7531 la cui disponibilità, all'inizio dell'esercizio, era di circa 8 miliardi (i due della competenza, oltre ai 6 miliardi dei residui di stanziamento relativi agli anni 1977 e 1978) sul finire dell'esercizio sono stati assunti impegni per complessivi 6,378 miliardi per contributi a favore delle regioni Friuli-Venezia Giulia (234 milioni), Veneto (4,9 miliardi), Liguria (466 milioni), Abruzzo (115 milioni), utilizzando 3,715 milioni dei residui 1977, 2 miliardi dei residui 1978 e 612 milioni della competenza (6).

f) *Servizi farmaceutici.* — La rubrica con uno stanziamento iniziale di 28,5 milioni, elevata nel corso dell'esercizio a 114,45 milioni è la più esigua dello stato di previsione della spesa.

Sul capitolo 3576, relativo alla corresponsione delle indennità di residenza in favore dei titolari di farmacie rurali, indennità di gestione dei dispensari farmaceutici e contributi a favore dei comuni gestori di farmaci rurali nei territori delle regioni a statuto speciale sono stati impegnati 91,7 milioni quasi l'intero stanziamento.

Quanto al capitolo 2531 relativo alle spese per le ispezioni alle officine farmaceutiche ed al capitolo 3533 relativo alle spese per l'esecuzione dei controlli sui medicinali effettuato per conto dello Stato presso laboratori di igiene e profilassi, sono stati impegnati, rispettivamente 25 milioni (pagamenti 8,4 milioni) e 1,1 milioni.

g) *Servizi veterinari.* — Nell'ambito della competenza dello Stato, la materia veterinaria ha subito modificazioni profonde destinate ad incidere rilevantemente sulla struttura del bilancio.

Tra gli interventi di maggior rilievo, attuati nel 1979, si citano quelli per l'acquisto di presidi immunizzanti per la profilassi e la cura di malattie del bestiame a carattere epizootico che hanno comportato una spesa complessiva di 4,5 miliardi (capitoli 4037 e 4039) nonché quelli relativi alla bonifica degli allevamenti della brucellosi e della tubercolosi, che hanno comportato un onere complessivo di 9,2 miliardi (capitoli 4034 e 4040).

6. — *Istituto superiore di sanità.*

Come è noto l'Istituto superiore di sanità è un organismo operante nell'ambito del Ministero della sanità. Come tutti gli istituti pubblici privi di personalità giuridica esso costituisce un organo del Ministero per il dispiegamento di attività e servizi essenzialmente tecniche che, nella specie, consistono principalmente nella ricerca e nell'analisi scientifica nel settore della sanità pubblica.

(6) In base all'articolo 17 della legge 2 maggio 1977, n. 197 i contributi vengono concessi per la progettazione, costruzione ed ampliamento degli impianti di depurazione dei molluschi eduli.

L'Istituto, pur continuando a dipendere dal Ministro della sanità, viene qualificato, dalla legge n. 833, organo tecnico-scientifico del servizio sanitario nazionale, sicché il suo ambito di operatività viene ampliato, in quanto chiamato a collaborare con le Regioni e, per il loro tramite, con le Unità sanitarie locali.

La stessa legge sembra avere invece limitato l'autonomia funzionale dell'Istituto, rispetto a quella amplissima dell'articolo 1 della legge n. 519 del 1973, dal momento che si stabilisce che l'Istituto - oltre ad organizzare corsi di specializzazione ed aggiornamento in materia di sanità pubblica, in attuazione di programmi ministeriali - predispone semplicemente i propri programmi di ricerca, programmi che debbono essere approvati dal Ministero.

Per quanto attiene alla situazione del personale, occorre far cenno ai ruoli dei dirigenti di ricerca e dei ricercatori costantemente carenti di circa il 25 per cento degli effettivi.

Al riguardo va rilevato come i compiti squisitamente tecnici dell'Istituto non possano non risentire gli effetti negativi derivanti dalla difficoltà di reperimento, nella misura ritenuta necessaria, di quel personale che rappresenta elemento essenziale per la realizzazione dei fini primari per i quali l'Amministrazione è stata creata.

Quantò al trattamento economico accessorio proprio del personale dell'Istituto, va segnalato il continuo aumento del compenso per iniziative e prestazioni dirette all'incremento delle attività dell'Istituto e della ricerca previsto dall'articolo 54 della legge n. 519 del 1973, che con 1,2 miliardi è lievitato di circa il 20 per cento rispetto al 1978.

Per ciò che riguarda l'attività contrattuale va ricordato che in conformità dell'articolo 19, ultimo comma, della legge n. 519 del 1973, ed al relativo regolamento n. 520 del 1978 è frequente il ricorso agli acquisti diretti che, nel 1979, hanno comportato una spesa pari a 3,5 miliardi (capitoli 4538 e 8221).

I fondi del capitolo 4538 (2,8 miliardi) sono stati integralmente utilizzati con frequente ricorso ad atti di riconoscimento di debito.

Quantò al capitolo 8221 è stato quasi integralmente utilizzato il fondo consolidato (residui impropri) ammontante all'inizio dell'esercizio a circa 4 miliardi, mentre si sono formati nuovi residui di stanziamento per 2,2 miliardi, a fronte di uno stanziamento di 2,5 miliardi.

Va peraltro rilevato, ancora una volta, l'eccessivo protrarsi delle procedure di formazione e di liquidazione delle spese contrattuali, con conseguente pregiudizio per la rapida, integrale utilizzazione degli elevati fondi stanziati nei competenti capitoli dello stato di previsione della spesa.

Al riguardo, le cause, come già detto in passato, vanno ricercate nella legge n. 519 del 1973, regolatrice dell'Istituto superiore di sanità, la quale, dal punto di vista della responsabilizzazione dei livelli dirigenziali, rappresenta un sostanziale regresso, rispetto alla più moderna ed agile disciplina delle funzioni dirigenziali dello Stato, introdotto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, sì da comportare un notevole appesantimento delle procedure

di cui trattasi. E ciò in relazione soprattutto al fatto che tutta l'attività di approvazione si è concentrata nel Direttore dell'Istituto il quale, mentre l'attività stipulatrice è di esclusiva competenza del capo dei servizi amministrativi, ordina ed impegna le spese dell'Istituto stesso, emette e firma i mandati.

Per quanto concerne poi i servizi in economia la situazione, già di per sé non facile in ragione della normativa applicabile all'Istituto, è stata aggravata dalla utilizzazione, per il pagamento delle spese relative, esclusivamente dello strumento dell'ordinativo diretto in favore dei creditori, ordinativo che per la legge speciale dell'Istituto stesso, è di esclusiva emanazione del Direttore.

Il ricorso a tale sistema di pagamento ha spesso dato luogo al riconoscimento di debito per il pagamento delle spese in economia non essendo stata possibile l'emissione degli ordinativi a fine dell'esercizio.

CAPITOLO XXV

MINISTERO DEL TESORO (*)

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

I crescenti compiti di intervento del Tesoro nel campo della spesa pubblica e in quello della politica monetaria richiedono ormai, com'è stato osservato nelle precedenti relazioni, un affinamento delle principali strutture operative del Ministero per renderle più idonee, anche sotto il profilo qualitativo, alle funzioni che in questa delicata materia sono chiamate a svolgere, in particolare per gli effetti delle profonde innovazioni introdotte dalla legge n. 468 del 1978 (1).

Al riguardo l'Amministrazione, pur avendo proceduto al riordinamento interno di alcuni uffici, che si è tradotto, come meglio si vedrà in seguito, in una maggiore speditezza dell'azione amministrativa, non sembra abbia finora avviato concrete iniziative per rispondere alle esigenze suindicate.

Il Tesoro nel corso del 1979 ha direttamente gestito in termini di impegni oltre 52.427 miliardi con un incremento pertanto di circa il 58,6 per cento rispetto all'anno precedente.

Quanto ai pagamenti, l'incremento percentuale è risultato del 53,7 per cento a seguito di una consistenza passata, tra il 1978 e il 1979, in valore assoluto, da 31.212 miliardi a 47.960.

In particolare, i pagamenti disposti sulla competenza dell'esercizio hanno costituito poco più dell'82 per cento dei relativi impegni, mentre quelli sui resti hanno costituito circa il 68 per cento delle

(*) 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, quindi, alle anzidette dieci rubriche dello stato di previsione della spesa del Ministero.

(1) Si vedano in proposito anche le considerazioni svolte nella parte I, Sezione III.

MINISTERO DEL TESORO (TOTALE)
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
	1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.											
1975	17.163.466	21,26	10,69	0,51	0,11	17.723.562	103,26	96.350	0,56	-656.146	-3,82
1976	22.379.507	74,00	19,13	4,11	0,70	21.919.588	97,94	87.308	0,39	372.611	1,66
1977	25.292.017		89,85	7,05	2,20	25.064.914	99,10	503.289	1,99	-276.186	-1,09
1978	37.635.094			83,26	9,63	34.957.268	92,88	1.650.912	4,39	1.026.915	2,73
1979	73.971.380				74,35	54.772.602	74,05	10.935.560	14,78	8.263.218	11,17
TITOLI + TITZ											
1975	15.396.690	67,86	23,57	0,52	0,13	15.990.975	103,86	96.050	0,62	-690.335	-4,48
1976	20.729.290	74,51	18,71	4,60	0,68	20.378.473	98,31	85.398	0,41	265.419	1,28
1977	24.150.182		89,42	7,39	2,26	23.926.887	99,08	502.672	2,08	-279.376	-1,16
1978	34.829.242			83,50	9,86	32.516.309	93,36	1.373.074	3,94	939.859	2,70
1979	61.658.788				72,12	44.468.467	72,12	8.930.877	14,48	8.259.444	13,40
TITOLO 1											
1975	8.805.709	81,17	12,70	0,70	0,18	9.619.412	109,24	55.914	0,63	-869.617	-9,88
1976	13.570.362	73,54	22,47	1,79	0,24	13.304.858	98,04	44.662	0,33	220.843	1,63
1977	16.233.981		94,04	4,64	2,46	16.420.273	101,15	192.289	1,18	-378.502	-2,33
1978	24.171.250			85,65	8,09	22.659.560	93,75	1.062.850	4,40	448.840	1,86
1979	48.255.319				76,18	36.759.850	76,18	6.543.884	13,56	4.951.595	10,26
TITOLO 2											
1975	5.590.981	50,07	39,09	0,28	0,06	6.371.564	96,67	40.135	0,61	179.282	2,72
1976	7.158.928	76,35	76,35	11,59	1,51	7.073.615	98,81	40.737	0,57	44.576	0,62
1977	7.916.202		79,95	13,03	1,85	7.506.614	94,83	310.382	3,92	99.206	1,25
1978	10.657.992			78,61	13,87	9.856.749	92,48	310.224	2,91	491.819	4,61
1979	13.403.469				57,51	7.708.617	57,51	2.386.993	17,81	3.307.059	24,68
TITOLO 4											
1975	1.766.776	95,35	1,10	0,37	0,00	1.732.587	98,06	0	0,00	34.189	1,94
1976	1.650.216	57,60	57,60	24,38	0,94	1.541.115	93,39	1.910	0,12	107.192	6,50
1977	1.141.835		98,81	0,46	0,86	1.138.027	99,67	617	0,05	3.190	0,28
1978	2.805.852			80,28	6,72	2.440.959	87,00	277.838	9,90	87.055	3,10
1979	12.312.592				83,59	10.304.135	83,69	2.004.683	16,28	3.774	0,03

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE LA VOCE 'ECONOMIE' RIPORTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEZIONI DI SPESA

CC-11-2H-04 (SBI) 90

MINISTERO DEL TESORO (MINISTERO)
 TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
 RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
 DATI AL 31 DICEMBRE 1979

STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
	1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.											
1975	14.536.359	24,42	12,46	0,55	0,13	15.554.903	107,01	46.728	0,32	-1.065.272	-7,33
1976	19.934.563	75,20	19,12	4,56	0,70	19.850.054	99,58	68.581	0,34	15.929	0,08
1977	23.279.364		99,38	7,46	2,34	23.319.865	100,17	469.849	2,02	-510.150	-2,19
1978	32.639.427			86,74	10,31	31.679.067	97,06	1.351.171	4,14	-390.811	-1,20
1979	53.139.480				82,30	43.733.028	82,30	8.694.520	16,36	711.933	1,34
TIT1 + TIT2											
1975	14.536.359	24,42	12,46	0,55	0,13	15.554.903	107,01	46.728	0,32	-1.065.272	-7,33
1976	19.934.563	75,20	19,12	4,56	0,70	19.850.054	99,58	68.581	0,34	15.929	0,08
1977	23.279.364		99,38	7,46	2,34	23.319.865	100,17	469.849	2,02	-510.150	-2,19
1978	32.639.427			86,74	10,31	31.679.067	97,06	1.351.171	4,14	-390.811	-1,20
1979	53.139.480				82,30	43.733.028	82,30	8.694.520	16,36	711.933	1,34
TITOLO 1											
1975	8.188.882	84,02	12,69	0,76	0,20	9.269.975	113,20	6.507	0,08	-1.087.700	-13,28
1976	12.906.163	74,62	23,22	1,86	0,25	12.898.439	99,94	27.843	0,22	-20.119	-0,16
1977	15.993.195		95,30	4,52	2,55	15.963.033	102,37	169.718	1,09	-539.556	-3,46
1978	22.643.103			89,12	8,34	22.067.376	97,46	1.047.430	4,63	-471.702	-2,08
1979	43.190.751				84,14	36.339.760	84,14	6.314.317	14,62	536.674	1,24
TITOLO 2											
1975	6.347.478	50,64	39,55	0,29	0,05	6.284.928	99,01	40.121	0,63	22.429	0,35
1976	7.028.400	76,25	11,59	9,53	1,54	6.951.615	98,91	40.738	0,58	36.048	0,51
1977	7.606.169		80,39	13,42	1,91	7.356.631	95,71	300.131	3,90	79.406	0,38
1978	9.996.324			81,36	14,79	9.611.692	96,15	303.741	3,74	80.891	0,81
1979	9.948.729				74,31	7.393.268	74,31	2.380.202	23,92	175.259	1,76
TITOLO 4											

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

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

CC-11-ZR-04

MINISTERO DEL TESORO (PRESIDENZA)
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

TITOLO	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALI PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	
TOTALE GEN.													
1975	306.718	66,95	23,83	0,69	0,14	0,19	281.595	91,81	16.616	5,42	8.506	2,77	
1976	375.655	76,14	17,14	0,91	0,32	0,32	352.041	94,51	9.580	2,55	11.034	2,94	
1977	446.764	83,11	8,86	9,86	0,62	0,62	418.094	93,58	19.880	4,45	8.790	1,97	
1978	652.231	87,51	8,75	87,51	96,71	9,20	630.763	96,71	10.445	1,60	11.022	1,69	
1979	689.633					72,81	502.153	72,81	177.775	25,78	9.705	1,41	
TITOLI • TIT.2													
1975	306.718	66,95	23,83	0,69	0,14	0,19	281.595	91,81	16.616	5,42	8.506	2,77	
1976	375.655	76,14	17,14	0,91	0,32	0,32	352.041	94,51	9.580	2,55	11.034	2,94	
1977	446.764	83,11	8,86	9,86	0,62	0,62	418.094	93,58	19.880	4,45	8.790	1,97	
1978	652.231	87,51	8,75	87,51	96,71	9,20	630.763	96,71	10.445	1,60	11.022	1,69	
1979	689.633					72,81	502.153	72,81	177.775	25,78	9.705	1,41	
TITOLO 1													
1975	220.068	54,38	33,21	0,97	0,03	0,00	194.960	88,59	16.601	7,54	8.506	3,87	
1976	253.655	70,58	19,47	1,35	0,57	0,57	233.040	91,87	9.581	3,78	11.034	4,35	
1977	290.274	76,24	15,17	92,56	0,95	0,95	268.111	92,56	13.372	4,61	8.790	3,03	
1978	400.691	81,29	14,97	96,26	3,963	0,99	385.706	96,26	3.963	0,99	11.022	2,75	
1979	367.593	50,82	186.804	50,82					171.984	46,54	9.705	2,64	
TITOLO 2													
1975	86.650	98,88	0,02	0,00	0,42	0,66	86.635	99,98	15	0,02	0	0,00	
1976	122.000	97,70	12,30	0,00	0,00	0,30	122.001	100,00	-1	0,00	0	0,00	
1977	156.400	95,83	95,83	0,00	0,00	0,70	149.982	95,84	6.408	4,16	0	0,00	
1978	251.540			97,41	0,01	0,01	245.057	97,42	6.483	2,58	0	0,00	
1979	322.040			97,82			315.349	97,92	6.691	2,08	0	0,00	
TITOLO 4													

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

PAG.

MINISTERO DEL TESORO (ALTRE SPESE E FONDI GLOBALI) **TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO RELATIVI AL PERIODO 1975-1979 DATI AL 31 DICEMBRE 1979**

STANZIAMENTO OI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					RESIDUI		ECONOMIE	
	1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN									
1975	78,97	1,12	0,96	0,28	0,00	1.887.064	81,33	32.706	1,41
1976		62,13	19,59	0,39	0,75	1.714.494	82,85	9.147	0,44
1977			83,86	0,23	0,66	1.327.156	84,75	13.559	0,87
1978				56,42	4,53	2.647.438	60,95	289.294	6,66
1979					52,31	10.537.421	52,31	2.063.265	10,24
TIT 1 + TIT 2									
1975	26,70	1,16	0,05	0,00	0,00	154.477	27,90	32.706	5,91
1976		40,58	0,72	0,06	0,01	173.379	41,37	7.238	1,73
1977			43,62	0,85	0,13	189.129	44,60	12.942	3,05
1978				12,89	0,53	206.479	13,43	11.457	0,75
1979					2,98	233.286	2,98	58.582	0,75
TITOLO 1									
1975	37,25	1,61	0,07	0,00	0,00	154.477	38,93	32.706	8,24
1976		41,43	0,74	0,06	0,01	173.379	42,23	7.238	1,76
1977			52,78	1,03	0,16	189.129	53,96	9.199	2,62
1978				17,58	0,73	206.479	18,31	11.457	1,02
1979					4,97	233.286	4,97	58.582	1,25
TITOLO 2									
1975	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00
1976		0,00	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0	0,00
1977			0,00	0,00	0,00	0	0,00	3.743	5,09
1978				0,00	0,00	0	0,00	0	0,00
1979					0,00	0	0,00	100	0,00
TITOLO 4									
1975	95,35	1,10	1,24	0,37	0,00	1.732.587	98,06	0	0,00
1976		57,60	24,38	0,46	0,94	1.541.115	93,39	1.910	0,12
1977			98,81	0,00	0,86	1.138.027	99,67	617	0,05
1978				80,28	6,72	2.440.959	87,00	277.838	9,90
1979					83,69	10.304.135	83,69	2.004.683	16,28
TOTALE									
1975									
1976									
1977									
1978									
1979									

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

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

CC-11-ZR-04 1979

somme esistenti a tale titolo all'inizio dell'anno; nel 1978 ne costituirono rispettivamente l'86 per cento ed il 65 per cento.

Della totale spesa impegnata (52.427 miliardi) il 48,39 per cento è da riferire a « trasferimenti » di parte corrente (un anno prima il 47 per cento) ed il 21,17 per cento ad « interessi »; questi ultimi, pur se aumentati in valore assoluto (da 9.070 miliardi del 1978 a 11.100 miliardi per il 1979), riflettono all'incirca il medesimo tasso di partecipazione al complesso degli impegni rilevato nell'anno precedente (2).

La maggiore consistenza dei resti (8.760 miliardi al 31 dicembre 1979 a fronte di 6.175 miliardi del 1978) è da ascrivere prevalentemente a residui di nuova formazione.

I residui di stanziamento, provenienti dalla competenza, sono, al 31 dicembre 1979, 2.058,7 miliardi.

Come risulta dalla tavola allegata, recante i dati di smaltimento degli stanziamenti di bilancio dal 1975 al 1979, l'incidenza dei pagamenti sulle disponibilità ha presentato una certa incostanza nel corso del quinquennio.

In merito alla gestione della spesa a mezzo di funzionari delegati, anche nel 1979 sono stati riscontrati frequenti ritardi nella trasmissione alla Corte, da parte delle Ragionerie provinciali dello Stato, dei rendiconti per danni di guerra (3).

Per la CONSOB sono all'esame sia la documentazione integrativa richiesta dall'Ufficio di controllo relativa ai rendiconti 1976 e 1977, che il rendiconto 1978.

2. — Gestioni fuori bilancio.

— Accordo italo-tedesco di Bonn.

È stato ammesso a discarico il rendiconto relativo al 1978; esso evidenzia entrate per 511 milioni ed uscite per 499,7 milioni con una giacenza di cassa al 31 dicembre 1978 di circa 5,5 miliardi (4).

— Comitato interministeriale per le provvidenze agli statali (CIPS).

(2) Per la categoria XV (concessione di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive) la somma impegnata è risultata di 2.384,3 miliardi; per la categoria III (personale in quiescenza) di 3.380,4 miliardi e per la categoria XIII (partecipazioni azionarie e conferimenti) di circa 1.439 miliardi.

(3) Nel 1979 sono pervenuti 7.186 rendiconti di cui solo 820 riguardano l'esercizio di riferimento e la maggior parte dei restanti (6.000 circa) l'anno 1978. In sede istruttoria si sono formulate osservazioni circa la posizione giuridica di personale utilizzato dall'Amministrazione per varie prestazioni, la documentazione relativa all'assunzione di personale giovanile ai sensi della legge n. 285 del 1977 e, in materia di contratti, circa il prelevamento in contanti, da parte dei funzionari delegati, sulle rispettive aperture di credito. In materia di risarcimento danni di guerra, le osservazioni hanno riguardato: l'erronea applicazione del coefficiente di rivalutazione, l'erronea individuazione di taluni cespiti ammessi ad indennizzo, nonché l'esclusione di talune voci indennizzabili e di immobili di lusso o danaro liquido non risarcibili per legge.

(4) Si prevede che entro il 1980 la Commissione preposta al riconoscimento delle partite creditorie e alla loro liquidazione esaurirà le residue operazioni in corso.

Richieste istruttorie sono state formulate dall'Ufficio di controllo all'Amministrazione, per acquisire elementi documentali, nonché chiarimenti per i rendiconti relativi agli anni dal 1972 al 1977, mentre il rendiconto del 1978 è stato restituito in quanto non ancora approvato dai competenti organi gestori.

— Delegazione tecnica italiana a Washington (DELTEC).

È tuttora all'esame la documentazione inviata dall'Amministrazione, su richiesta della Corte, relativa ai rendiconti presentati sino alla chiusura della gestione soppressa con legge 14 ottobre 1974, n. 683.

Nell'esercizio 1975 si sono registrate entrate per 103 milioni e uscite per 101,5 milioni; la giacenza di cassa al 31 dicembre è stata di 4,2 milioni.

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

Com'è noto il fondo è stato soppresso con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Per il rendiconto 1978 (gestione stralcio) è all'esame la documentazione inviata dalla Amministrazione, su richiesta della Corte.

Il Ministero del tesoro ha già provveduto al trasferimento delle relative disponibilità nel fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo (articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281).

— Fondo di rotazione per gli interventi nel territorio di Trieste e Gorizia (5).

Sono all'esame della Corte i rendiconti relativi agli anni dal 1972 al 1978. Con riguardo a quest'ultimo esercizio le entrate riscosse ammontano a 18,7 miliardi e le uscite a 10,2 miliardi con una giacenza di cassa, al 31 dicembre 1978, di circa 38 miliardi.

Al fondo, istituito con legge 18 ottobre 1955, n. 908, sono affluiti, insieme ad altre disponibilità di varia provenienza, anche apporti diretti del Tesoro, che si sono incrementati con leggi successive, destinati a promuovere iniziative economiche nel territorio di Trieste e nella provincia di Gorizia (6). Dal comitato di gestione sono stati deliberati finanziamenti per 12,3 miliardi nel 1976, per 13,3 miliardi nel 1977 e per 10,2 miliardi nel 1978. Secondo notizie fornite dall'Amministrazione, dalla delibera del Comitato alla stipula del contratto di mutuo trascorrono circa 10 mesi (7).

(5) Il fondo è stato qualificato come gestione fuori bilancio con pronuncia della Sezione del controllo n. 759 del 31 marzo 1977.

(6) Gli istituti convenzionati sono: la Cassa di risparmio di Trieste, la Cassa di risparmio di Gorizia e, dal maggio 1976, la Cassa di risparmio di Udine e Pordenone nonché il Mediocredito.

(7) Con legge 30 aprile 1976, n. 198, è stato autorizzato l'ulteriore conferimento al fondo della somma di 100 miliardi con gestione separata destinata prioritariamente ad iniziative da realizzarsi da piccole e medie imprese anche a carattere artigianale; quest'ultima gestione ha erogato finanziamenti nel 1977 per 4,1 miliardi e nel 1978 per 7,3 miliardi e la disponibilità del fondo al 31 dicembre 1978 ammonta a 41,2 miliardi.

3. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

È stata già sottolineata l'esigenza di un potenziamento ed affinamento delle principali strutture operative dell'Amministrazione e particolarmente della direzione generale del Tesoro e della Ragioneria generale, con riguardo ai nuovi compiti e alle crescenti responsabilità del Ministero, conseguenti anche alle innovazioni legislative apportate nel 1978 alla preesistente disciplina di bilancio.

In tale contesto è da aggiungere che fondamentale appare la riqualificazione del personale (8), per il quale andrebbero forse rimeditati anche i criteri di reclutamento per assicurare l'immissione di elementi con formazione professionale specifica da applicare a quei settori ove si maturano tecnicamente gli interventi connessi al vasto campo della politica economica e monetaria e dell'informatica (9).

Come in precedenza si è accennato, non sono emerse finora iniziative concrete miranti a perseguire le finalità suindicate, anche se l'Amministrazione è intervenuta a riordinare alcune attività procedurali ed ha allo studio proposte di ristrutturazione di settore (10).

Per una migliore efficienza dei servizi sarebbero auspicabili opportune iniziative intese a razionalizzare e snellire le procedure amministrative, migliorando così la produttività dell'amministrazione (11).

Con decreto ministeriale 8 agosto 1979 è stato approvato il regolamento di attuazione della legge 20 aprile 1978, n. 154, che ha previsto la costituzione di una sezione Zecca nell'ambito dell'Istituto poligrafico dello Stato; ciò ha comportato il trasferimento

(8) Tale esigenza è stata sottolineata anche nella relazione del consiglio di amministrazione per il 1978 ove si afferma che « per affrontare i nuovi problemi che si pongono in tutti i campi, si dovrebbe fruire di personale preparato ed aggiornato e, spesso, di un certo numero di esperti delle varie materie almeno per il compimento delle mansioni maggiormente impegnative ».

(9) È noto come attualmente, specie nella carriera dell'Amministrazione centrale del Tesoro, accedono elementi a prevalente preparazione giuridica, i quali possono essere utilizzati in modo non adeguato in settori con attività prettamente economico-finanziaria e di meccanizzazione.

(10) Sulla base dei risultati cui è pervenuta una commissione mista, istituita agli inizi del 1978, sono state emesse già diverse istruzioni per un più efficace impiego di microlaboratori, in materia di liquidazione di trattamento di quiescenza al personale militare, per l'emissione di ruoli collettivi per la riscossione di contributi nell'interesse degli istituti di previdenza, in materia di procedure per l'attribuzione di quote di aggiunta di famiglia, eccetera. È stato inoltre predisposto un progetto per la realizzazione di un sistema informativo per la meccanizzazione integrale dei servizi delle Direzioni provinciali del tesoro, cui l'Amministrazione attribuisce il carattere di obiettivo prioritario del processo di riqualificazione delle attività svolte da quegli uffici. Dalla precitata relazione del consiglio di amministrazione si rileva che il costo del programma è stato calcolato in una spesa aggiuntiva di 7 miliardi circa ad anno.

Altra commissione è stata istituita per l'esame, lo studio e la formulazione di proposte intese a conferire efficienza ai servizi della Direzione generale del Tesoro.

(11) Oltre ai problemi relativi alla semplificazione delle procedure, dovrebbe essere valutato, specie presso i servizi periferici, il rapporto tra unità addette e carico di lavoro per una migliore distribuzione del personale che è da presumere, come si è verificato in altre Amministrazioni, risulti eccedente nelle regioni meridionali e scarso in quelle settentrionali.

a tale sezione della quasi totalità del personale precedentemente inquadrato nei ruoli ministeriali (12).

Il personale (non transitato alla Sezione Zecca) è stato impiegato presso il Ministero del tesoro o altre Amministrazioni (13).

Si richiamano nuovamente le considerazioni critiche formulate in passato circa il mantenimento presso varie direzioni generali del Ministero di distinti uffici del personale e circa la permanenza, specie nel settore dei rapporti internazionali, di competenze di uguale natura della Ragioneria generale e della Direzione generale del Tesoro, con conseguenze negative sulla unitarietà dell'azione amministrativa e duplicazione della spesa.

Per l'attuazione del nuovo testo unico in materia di pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915 (14), sono state emanate le relative istruzioni ministeriali (15), che hanno consentito agli uffici di corrispondere già nel mese di luglio 1979 i miglioramenti economici.

Sono state altresì impartite istruzioni alle Commissioni mediche per l'attuazione delle innovazioni apportate nei criteri di valutazione delle invalidità e nell'*iter* procedurale delle domande di aggravamento delle infermità. È da auspicare che la nuova normativa contribuisca a ridurre i tempi delle procedure pensionistiche in corso.

Per quanto concerne, invece, i servizi dell'ispettorato generale di finanza che, com'è noto, svolgono verifiche amministrativo-contabili su tutte le gestioni che interessano la finanza pubblica, va rilevato che l'articolo 22 della legge 23 agosto 1978, n. 468, pone in primo piano l'esigenza di valutazioni economico-finanziarie, cioè di controlli che accertino l'impiego ottimale della spesa in relazione agli obiettivi da raggiungere. In tale prospettiva il servizio dovrebbe rafforzare la propria azione (16), anche per effettuare un numero maggiore di verifiche specie nei confronti di enti pubblici (17).

(12) L'articolo 15 del predetto regolamento ha previsto la conservazione ad esaurimento dei ruoli del personale tecnico (di cui al quadro VI della legge 12 agosto 1962, n. 1290) nonché del ruolo del personale operaio (di cui alla tabella A della legge 5 maggio 1976, n. 325).

(13) Con mansioni proprie della carriera o categoria di appartenenza; il personale operaio potrà, altresì, essere adibito, nell'ambito delle rispettive categorie, a qualifiche di mestiere diverse da quelle di appartenenza. In tal modo si sono superati quei problemi, accennati nella precedente relazione, relativi alla utilizzazione di questo personale.

(14) Che ha apportato una rivalutazione di tutti i trattamenti nonché uno snellimento delle relative procedure.

(15) Con circolare n. 381 del 12 marzo 1979; in essa, oltre ai criteri per l'applicazione dei miglioramenti economici, si sono impartite varie disposizioni, tra le quali si citano quelle intese a rendere immediatamente operante l'articolo 122 del testo unico che conferisce ai provvedimenti emessi dalla Direzione generale delle pensioni di guerra validità di autorizzazione al pagamento per le Direzioni provinciali del Tesoro, nonché quelle per le emissioni dei mandati relativi al pagamento delle «indennità *una tantum*».

(16) Attualmente le verifiche si attuano in base ad un programma di massima predisposto all'inizio di ogni anno e successivamente modificato o integrato in relazione a particolari esigenze sopraggiunte nel corso dell'esercizio.

(17) Dalla relazione del Consiglio di amministrazione per il 1978 si rileva che in quell'anno sono state eseguite 75 verifiche, di cui 51 nei confronti di uffici ed istituti dipendenti dalla pubblica Amministrazione e 24 nei confronti di enti pubblici.

Altro settore che pone problemi urgenti di potenziamento è l'ufficio liquidazioni della Ragioneria generale dello Stato, istituito per la gestione liquidatoria degli enti soppressi e posti in liquidazione ai sensi della legge 4 dicembre 1956, n. 1404. Il servizio, che vede accrescere continuamente la sua attività, anche per effetto dell'assunzione di numerose liquidazioni previste da varie leggi che si sono succedute nel tempo (18), soffre di carenze di personale e di strutture operative (19) che ne pregiudicano la funzionalità tanto che nel 1978 e 1979 è stato possibile chiudere due sole gestioni liquidatorie, come risulta dalla relazione del consiglio di amministrazione. Comunque anche per tali gestioni nessun provvedimento è pervenuto alla Corte.

Anche per il decorso esercizio non sono stati emanati i provvedimenti di raccordo (fra 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 al fine di una corretta ripartizione delle responsabilità tra organo politico ed organo dirigenziale (20). I programmi di massima, come quello di cui al decreto ministeriale 15 febbraio 1979 concernente l'attività del Provveditorato generale dello Stato, si limitano ad una semplice indicazione delle esigenze da soddisfare.

Vengono nuovamente richiamate le considerazioni formulate in passato circa l'opportunità di procedere alla unificazione di taluni organi collegiali specie con riguardo alle numerose commissioni esistenti presso le Direzioni generali del tesoro e dei danni di guerra, il cui compito è di esprimere pareri in ordine agli indennizzi per la perdita dei beni, diritti ed interessi italiani all'estero; ciò anche al fine di una migliore armonizzazione dell'attività consultiva (21).

(18) Vanno al riguardo ricordati la legge n. 70 del 20 marzo 1975, il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, nonché la legge 21 ottobre 1978, n. 641, con la quale è stata prevista la soppressione di circa 30 enti.

(19) Al servizio è stato assegnato un contingente di 85 unità, compresi 29 elementi provenienti dagli enti soppressi o distaccati da altre Amministrazioni; è retto da un dirigente superiore coadiuvato da due primi dirigenti.

(20) Il fenomeno si verifica in quasi tutte le amministrazioni (Vedasi in proposito quanto riferito nella parte II della Sezione I).

(21) Tre commissioni, non previste per legge, sono state costituite nel 1978 presso il Provveditorato generale dello Stato e l'Amministrazione centrale del tesoro, con il compito di procedere: a) alla rivalutazione dei beni mobili in dotazione al Ministero; b) alla valutazione dei prezzi e delle variazioni, richieste dal Ministero della difesa, delle case fornitrici di apparecchiature elettroniche; c) allo studio dello schema di contratto della Ragioneria generale per l'adeguamento del sistema informativo; d) alla ricognizione e alla apertura dei pieghi valori assicurati; e) alle verifiche e al movimento dei titoli presso l'agenzia contabile.

L'attività svolta dalle varie Commissioni ha dato luogo nell'anno a pagamenti per 118,9 milioni (capitoli 4413, 4433, 5031, 6121 e 6401).

In materia di compensi ai componenti degli organi collegiali, varie questioni sono sorte in sede di controllo dei relativi titoli di spesa. Tra queste merita di essere segnalata quella relativa all'attribuzione di compensi ai funzionari che partecipano alle commissioni di sorveglianza sugli archivi, su delega del dirigente dell'ufficio. La Sezione del controllo (pronuncia n. 1075 del 20 dicembre 1979) ha affermato, che nella fattispecie non era applicabile il divieto di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, attesa la mancanza del requisito dell'attività di partecipazione in connessione con la carica rivestita dal funzionario delegato.

Per quanto concerne la situazione numerica del personale, a fronte di una dotazione organica complessiva di 17.080 unità, al 31 dicembre 1979 erano in servizio 12.808 unità (22). Alla stessa data risultavano assegnati ad Uffici centrali del Ministero 6.824 elementi e agli Uffici periferici (Direzioni provinciali del Tesoro e Ragionerie provinciali) 5.984 unità (23). Rispetto all'esercizio precedente, il complesso del personale è diminuito di 638 unità (24). A livello di strutture periferiche dell'Amministrazione, le direzioni provinciali del Tesoro presentano ancora una notevole carenza di personale nonostante che negli ultimi anni esse abbiano dovuto dare esecuzione a numerosi provvedimenti legislativi, con conseguente forte incremento delle partite amministrate (25).

A fronte di un organico di 6.889 unità, figurano coperti 4.058 posti (26). A fine esercizio risultavano, inoltre, prive di dirigenti dieci sedi, per cui l'Amministrazione ne ha affidata la « reggenza » a funzionari di qualifica inferiore (27). Come già rilevato in passato è auspicabile, per il potenziamento dei servizi meccanografici di questi uffici, la costituzione di ruoli tecnici peraltro già previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1970, n. 1077.

In applicazione della legge sull'occupazione giovanile, nel corso dell'esercizio sono state impiegate 1.478 unità nelle Direzioni provinciali del tesoro, 8 unità nei Servizi centrali del tesoro e 645 unità presso la Ragioneria generale con un onere complessivo di 12,4

(22) Di cui 4.166 unità nella carriera direttiva-dirigenziale, 2.835 unità nella carriera di concetto, 5.807 nella carriera esecutiva-ausiliaria e degli operai del provveditorato.

(23) Di cui 4.058 alle DPT e 1.926 alle RPS.

Durante il 1979 sono stati assunti in servizio 27 ispettori di finanza, mentre sono ancora in via di definizione i seguenti concorsi banditi nell'anno di riferimento: per l'Amministrazione centrale il concorso ad 1 posto di statistico, a 95 posti di coadiutore, a 72 posti di segretario, a 30 posti di consigliere, a 80 posti di commesso; per la Ragioneria generale i concorsi: a 50 posti di commesso, a 50 posti di consigliere, a 15 posti di segretario, a 40 posti di consigliere; presso le Ragionerie provinciali i concorsi: a 5 posti di coadiutore, a 18 posti di segretario, a 19 posti di commesso; per le Direzioni provinciali del tesoro i concorsi: a 100 posti di coadiutore, a 50 di commesso, a 17 posti di agente tecnico.

(24) Non esistono inoltre vacanze nei posti di dirigente generale. Per l'Amministrazione centrale, a fronte di un organico di 9 unità figurano 2 posti fuori ruolo (1 presso l'Ufficio italiano dei cambi ed 1 presso la Presidenza del Consiglio-Ufficio del Ministro per la funzione pubblica).

Per la Ragioneria generale su un organico di 6 unità, figurano coperti 15 posti, di cui 9 fuori ruolo (2 presso l'INPS, 2 presso il Ministero degli affari esteri, 2 alla Presidenza del Consiglio, 1 presso la Presidenza della Repubblica, 1 presso il Ministero dei trasporti, 1 presso l'Amministrazione dei monopoli di Stato).

(25) Secondo dati forniti dall'Amministrazione il numero delle pratiche arretrate risulta di circa 1.400.000.

(26) Le vacanze riguardano in gran parte la carriera di concetto (826 posti coperti su 4.165 in organico); infatti per quella direttiva a fronte di 731 posti in organico, risultano in servizio (in conseguenza della previsione di 1.302 posti in soprannumero) 1.637 funzionari.

Va ricordato al riguardo che, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, 387 posti della carriera direttiva sono considerati indisponibili in relazione ad altrettanti impiegati che hanno beneficiato dell'esodo volontario previsto dal predetto decreto.

(27) La situazione è stata determinata dal mancato espletamento dei corsi di formazione dirigenziale previsti dall'articolo 22 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

miliardi circa; sono stati altresì assegnati al Ministero, a norma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 618, complessivamente 467 dipendenti di enti pubblici soppressi (28).

Il personale dirigenziale è stato autorizzato ad effettuare lavoro straordinario per l'anno 1979, per 180 ore annue (legge 22 luglio 1978, n. 385) e quello non dirigenziale (articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422), per 240 ore annue (limite individuale) e 140 ore (quale limite medio *pro capite*); lo stesso personale, limitatamente ad una percentuale che oscilla dal 40 al 100 per cento (a seconda degli uffici di appartenenza), è stato poi autorizzato, per un periodo da 10 a 12 mesi, ad effettuare, fino ad un massimo da 30 a 50 ore mensili, per far fronte a straordinarie indilazionabili esigenze. Il personale di Gabinetto e quello degli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro, è stato autorizzato ad effettuare prestazioni di lavoro straordinario nel limite individuale di 720 ore e in quello medio *pro capite* di 500 ore annue.

Nel complesso la spesa, di 8,3 miliardi, corrisponde a quella sostenuta nell'anno precedente.

In tema di trattamento economico accessorio si richiamano le considerazioni della precedente relazione per porre in evidenza la necessità di introdurre nella materia omogenei criteri predeterminati di quantificazione degli emolumenti, anche al fine di contribuire ad attenuare l'interesse dei funzionari verso gli incarichi più retribuiti e quindi favorire una più razionale distribuzione degli stessi (29).

Per gli interventi di natura assistenziale in favore del personale, l'onere sostenuto nel 1979 per l'Amministrazione centrale è stato di 38 milioni circa, per la Ragioneria generale di 30 milioni, per la Direzione generale dei danni di guerra di circa 9 milioni (30).

4. — Beni e servizi strumentali.

Anche per l'esercizio di riferimento, il Tesoro si è avvalso della disciplina di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1977, n. 359, concernente l'esecuzione di lavori, servizi e provviste in economia sia a livello di uffici centrali che periferici. Su un piano generale, l'attività negoziale ha dato luogo, nell'anno, ad una spesa impegnata di circa 516 miliardi (284 nel 1978) della quale

(28) Così ripartiti: 157 all'Amministrazione centrale; 122 alle Direzioni provinciali del tesoro; 131 alla Ragioneria generale e 57 alle Ragionerie provinciali.

(29) Non risultano alla Corte elementi sulla entità dei predetti emolumenti (che per la quasi totalità sono a carico delle gestioni degli istituti di credito) salvo la spesa complessiva di 17 milioni sostenuta nell'esercizio per il funzionamento del comitato dei finanziamenti di cui all'articolo 3 del disegno di legge 1° novembre 1944, n. 367.

(30) In tali provvidenze sono anche comprese le assegnazioni di borse di studio a favore dei figli di dipendenti (56 per l'Amministrazione centrale con una spesa di 7 milioni e 52 per la Ragioneria generale con una spesa di 4,9 milioni).

il 39,9 per cento si riferisce a contratti stipulati col sistema della trattativa privata (circa il 72 per cento nel 1978) (31).

A metà febbraio del 1979 è stato perfezionato il « programma di massima » (32) al quale, com'è noto, è subordinata l'attribuzione per materia di competenza dei singoli dirigenti (33).

Vari contratti (34) per l'acquisizione e la verifica dei dati necessari ai diversi programmi operativi dei centri meccanografici dipendenti dalla Direzione generale del Tesoro, sono stati stipulati nel 1979. Neppure in tale esercizio, contrariamente alle previsioni del Ministero, è stata assicurata la gestione autonoma di tali centri.

Per le esigenze dei centri elettronici, nel corso dell'anno sono state rinnovate diverse convenzioni scadute: in particolare per la locazione delle apparecchiature esistenti presso il centro elettronico del Provveditorato generale dello Stato (con una spesa di circa 304 milioni), e per la locazione degli impianti di lettura ottica del centro elettronico del tesoro di Roma (con una spesa di circa 173 milioni). Si è provveduto, inoltre, alla stipula del contratto per la locazione delle apparecchiature costituenti il centro elettronico del Ministero dell'agricoltura e foreste (135 milioni circa), nonché alla locazione del sistema elettronico per le esigenze della direzione generale delle pensioni di guerra (42 milioni circa). Con la società « Olivetti » è stato stipulato un contratto per la locazione di elaboratori elettronici « T.C. 800 » per le Direzioni provinciali del tesoro di 55 province fino al 30 giugno 1981 (con una spesa per l'esercizio 1979 di circa 933 milioni) (35).

Diversi sono i contratti ancora in corso di esecuzione, fra i quali quello relativo alla installazione del sistema elettronico per le esigenze del servizio analisi e programmazione della Direzione generale del tesoro, la cui stipula risale al 12 marzo 1977. Il ritardo è stato motivato dall'Amministrazione con difficoltà di ordine tecnico nella realizzazione dei programmi di gestione dell'impianto ed anche con la impossibilità di disporre in tempo utile dei locali destinati alla sistemazione delle apparecchiature (36).

Quanto al contratto con la ITALSIEL per la conduzione dei sistemi informativi integrati della Ragioneria dello Stato e della

(31) Con il sistema della trattativa privata sono stati stipulati contratti per circa 206 miliardi (205 miliardi nel 1978).

(32) Ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

(33) Tali « programmi », tuttavia, si limitano ad una selezione dei beni e dei servizi da acquisire svincolata da piani generali di più ampio respiro, che dovrebbero tendere, nel rispetto dei principi di economicità e di contenimento della spesa, a dotare i vari settori della pubblica Amministrazione degli strumenti necessari a garantirne un proficuo funzionamento.

(34) Si segnalano quelli SIAED e CED (32 milioni e 10 milioni) per le operazioni di conguaglio fiscale, di rilascio dei modelli 101 e codice fiscale del personale in quiescenza.

(35) Il servizio ha avuto inizio solo a partire dal settembre 1979, per il protrarsi delle vertenze sindacali che hanno determinato il ritardo nella consegna delle apparecchiature.

(36) Solo nel luglio 1979 è avvenuta la sistemazione degli impianti nei relativi locali.

Corte dei conti, di cui si è riferito nella precedente relazione, è da considerare che nelle more della definizione dei relativi rapporti contrattuali con le ditte fornitrici delle apparecchiature delle linee di telecomunicazioni, la predetta società dovrà sostenere gli oneri da rimborsare dopo l'approvazione dei rendiconti circa le spese da essa sostenute a tale titolo.

In relazione, poi, al contratto, a suo tempo stipulato con la predetta società (37), per la predisposizione di un progetto di sviluppo di un sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato per far fronte agli adempimenti derivanti dalla nuova normativa in materia di bilancio, l'Amministrazione ha rilevato che l'azione di adeguamento e ampliamento del sistema, necessaria a renderlo integralmente rispondente agli obblighi introdotti dalla nuova normativa, richiede un tempo valutabile in cinque anni. Pertanto, al fine di non ritardare la realizzazione delle procedure occorrenti, nel breve e medio termine, al perseguimento degli obiettivi prescritti tassativamente dalla legge n. 468 del 1978, si è definito in via preliminare il contratto (38) con la società ITALSIEL per il 1979 circoscrivendo la materia a quelle attività atte a consentire la realizzazione degli obiettivi prioritari fissati dalla predetta legge n. 468. In merito all'attività svolta nel settore dell'informatica, per l'acquisizione e gestione degli apparati, anche nel 1979 si è rilevato il ritardo con il quale l'Amministrazione procede alla definizione giuridica dei rapporti contrattuali; infatti sono risultati frequenti i casi di contratti formalmente approvati ad esecuzione già avvenuta delle relative forniture.

Nel corso dell'esercizio, in attesa dell'approvazione delle apposite convenzioni (39), l'Amministrazione ha fatto più volte ricorso alla concessione delle anticipazioni, nei limiti consentiti alla Sezione Zecca (40).

Le anticipazioni predette sono ammontate complessivamente a 22 miliardi circa ed erogate in due *tranches* in giugno e novembre. Ai fini della disciplina dei rapporti giuridici conseguenti al trasferimento del personale e dei mezzi strumentali già in dotazione della Zecca di Stato, è stato emanato il Regolamento di attuazione approvato con decreto ministeriale n. 8879 pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 267 del 1979.

Con riguardo alle osservazioni formulate nella precedente relazione (41) circa la mancata previsione, nei contratti concernenti com-

(37) Si veda la precedente relazione della Corte, pagina 375 (Volume II).

(38) Con una spesa di circa 2 miliardi di lire.

(39) Previste dall'articolo 9 della legge 20 aprile 1978, n. 154 istitutiva della Sezione Zecca nell'ambito dell'Istituto Poligrafico dello Stato. Le approvazioni sono intervenute a fine 1979.

(40) L'articolo 9 della predetta legge n. 154, che prevede la possibilità di attivare il meccanismo delle anticipazioni, è stato ritenuto norma di carattere permanente e quindi applicabile anche negli esercizi successivi al 1978.

(41) Alle pagine 376 e 377 (Volume II).

messe di forniture al Poligrafico dello Stato, di termini per l'esecuzione e di penalità per ritardi o inadempienze, nonché circa la mancata presentazione, per l'approvazione dei preventivi di spesa per ogni fornitura ad esso Istituto richiesta (42), l'Amministrazione ha fatto presente che, ricadendo tutta l'attività del Poligrafico sotto il controllo del Provveditorato generale, i relativi rapporti non possono considerarsi alla stregua di quelli intercorrenti tra pubblica Amministrazione e privati contraenti; ha assicurato, inoltre, che il Poligrafico dà di norma esecuzione ai lavori dopo l'approvazione dei preventivi da parte del Provveditorato, ad eccezione di quelle forniture di stampati che devono essere effettuate in tempi brevi (43). Ha altresì sottolineato che trattasi nella specie di una Azienda industriale con i connessi problemi di continuità nell'utilizzo degli impianti, per cui è difficile poter ipotizzare, a fine anno, una chiusura senza ordinazioni in corso di lavorazione.

Su di un piano generale le suindicate argomentazioni hanno indubbia rilevanza; va tuttavia osservato che la fissazione di termini di consegna o di clausole penali concorrono a stimolare la produttività della Azienda e quindi la sua efficienza. Per altro verso va nuovamente considerato che l'adeguamento degli stanziamenti nello stato di previsione del Tesoro alle necessità di copertura finanziaria della fornitura da effettuare nell'anno, evita la formazione, in tale settore, di oneri latenti, e non aggrava la situazione debitoria dell'Istituto, e in definitiva del tesoro, nei confronti del sistema bancario.

In merito a quest'ultimo punto va fatto presente che per il 1979 gli stanziamenti di bilancio hanno, in linea di massima, assicurato la copertura delle commesse (44).

La spesa per l'acquisto di nuovi automezzi per le esigenze di servizio delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (escluse quelle della Difesa e delle forze di polizia) è stata di 800 milioni circa (45).

Nel 1979, infine, si è rinnovata la convenzione con la SIP ormai vigente dal 1975, a fine anno risultavano in carico all'Amministrazione 7.552 utenze (7.667 nel 1978) per una spesa complessiva di 10 miliardi (9,5 nel 1978). Il lieve calo delle utenze non ha compensato gli aumenti di tariffe nel frattempo intervenuti.

(42) Con la conseguenza di concorrere in tal modo alla formazione di oneri latenti a carico del bilancio statale.

(43) Trattasi, peraltro, di casi piuttosto ricorrenti come ad esempio le forniture di schede per lo svolgimento delle operazioni elettorali e la modulistica tributaria.

(44) Rispetto al 1978 i capitoli 5033 e 5034 presentano un incremento complessivo di 40,2 miliardi.

(45) In particolare sono state acquistate 98 autovetture e 72 tra autoveicoli e motocicli. La consistenza complessiva del parco automobilistico dello Stato, escluse le automobili di rappresentanza, al 31 dicembre 1979 era di 5.104 autovetture e di 8.749 autoveicoli e motocicli.

Al Ministero del tesoro erano in assegnazione alla predetta data 244 autovetture e 61 tra autoveicoli e motoveicoli con una spesa di esercizio e manutenzione di 75 milioni circa.

Per i servizi di pulizia, frequente è stato il ricorso dell'Amministrazione al sistema del « cottimo fiduciario » occasionato dal ritardo con cui vengono programmate le relative aste di appalto (46).

5. — *Attività istituzionale.*

a) *Finanziamenti.* — È noto come la quasi totalità di questi interventi si concretizzi in operazioni di trasferimento di somme in favore di amministrazioni ed enti per provvederli dei fondi necessari allo svolgimento delle attività di loro competenza. Dei trasferimenti operati nel 1979 in favore di grandi organismi pubblici per attività produttive, meritano di essere segnalati: l'apporto alla Cassa per il Mezzogiorno (2.188,4 miliardi); il conferimento di un fondo di dotazione all'ENEL (500 miliardi); il contributo all'ANAS per 195 miliardi circa, alla stessa Cassa per il Mezzogiorno per la concessione dei finanziamenti a tasso agevolato (255 miliardi); il rimborso alle Ferrovie dello Stato delle rate di ammortamento in conto capitale dei mutui contratti in applicazione di specifiche autorizzazioni di legge (226 miliardi); il rimborso all'ANAS delle rate di ammortamento per l'esecuzione di un programma straordinario di interventi nel triennio 1979-1981 (150 miliardi) e alla stessa ANAS per provvedere al pagamento dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 1978 (150 miliardi); l'apporto dello Stato per l'edilizia residenziale pubblica (300 miliardi).

Con riguardo poi agli apporti ai fondi di dotazione di enti bancari vanno ricordati: 15 miliardi ad incremento del fondo di dotazione della sezione speciale per la cooperazione presso la Banca nazionale del lavoro (47), 104 miliardi del fondo di dotazione del Medio-credito centrale (48), nonché 250 miliardi complessivamente al Banco di Napoli, di Sicilia, di Sardegna e al Credito industriale sardo (49).

Com'è noto l'attività statale di sostegno in favore delle imprese industriali (leggi nn. 1101 del 1971 e 464 del 1972) prevede l'intervento del Tesoro per la concessione delle garanzie sussidiarie dello

(46) Il predetto ritardo si riflette, peraltro, negativamente anche sulla determinazione dei prezzi per la lievitazione che questi subiscono nel tempo. Alle osservazioni in tal senso formulate dall'Ufficio di controllo, l'Amministrazione ha assicurato che provvederà, nel futuro, più sollecitamente alla stipulazione dei contratti, ricorrendo solo eccezionalmente al sistema dell'« economia ».

(47) Ai sensi del decreto-legge 30 aprile 1976, n. 156, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 maggio 1976, n. 350.

(48) Ai sensi del decreto-legge 8 luglio 1977, n. 375, convertito dalla legge 8 agosto 1977, n. 536.

(49) Ai sensi del decreto-legge 14 settembre 1979, n. 439, convertito nella legge 12 novembre 1979, n. 573, che ha consolidato le predette erogazioni disposte con decreto-legge 26 maggio 1979, n. 162, decaduto per mancata conversione nei termini.

Stato (50) che tiene conto della idoneità delle garanzie primarie per limitare il rischio di perdite di capitali da parte dello Stato (51).

Con riguardo all'applicazione della nuova disciplina agevolativa in favore delle grandi imprese in crisi (decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26 (52) a fronte di un ammontare complessivo di garanzie concedibili di 500 miliardi di lire, sono stati garantiti finanziamenti per circa 16 miliardi.

Della predetta legge hanno fruito due società (53) dichiarate insolventi ed autorizzate a proseguire l'attività sotto la direzione dello stesso commissario straordinario. Per tali aziende la mancanza di un programma di risanamento ha reso necessaria la specifica autorizzazione del CIPI per il compimento degli atti eccedenti l'ordinaria amministrazione e per quelli attinenti alla gestione corrente per un valore superiore a 200 milioni.

Le garanzie concesse in applicazione della legge 27 dicembre 1973, n. 876, per capitale, interessi e rischio di cambio sui prestiti contratti da istituti ed enti pubblici con la BEI per finanziare iniziative economiche nel territorio di competenza della Cassa per il Mezzogiorno, sono ammontate a 473 miliardi con un incremento del 14 per cento rispetto all'esercizio precedente (415 miliardi) (54).

In materia va segnalato il caso della restituzione alla BEI della somma di circa 9 miliardi di lire costituente il finanziamento di un progetto non più realizzato (55) con la conseguente erogazione di una considerevole somma (per oneri di cambio) da parte dell'erario senza alcun corrispondente beneficio per l'economia nazionale; della vicenda è stata informata la Procura generale di questa Corte per il perseguimento delle eventuali responsabilità.

Le garanzie di cambio concesse ai sensi della legge 30 novembre 1976, n. 796, sui prestiti in valuta estera della CECA e del Fondo

(50) Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 10 della legge 18 dicembre 1971, n. 1101, e dell'articolo 9 della legge 8 agosto 1972, n. 464.

(51) In sede istruttoria la Corte ha richiesto concreti elementi di valutazione circa le predette garanzie per un finanziamento di oltre 5 miliardi deliberato dall'IMI a favore della S.p.A. Nebiolo di Torino.

(52) Convertito, con modificazioni, nella legge 3 aprile 1979, n. 95. Tale normativa, finalizzata al salvataggio di imprese di notevoli dimensioni, ha previsto una particolare procedura di amministrazione straordinaria con la continuazione dell'esercizio dell'impresa da parte di un Commissario sulla base di un piano di risanamento.

(53) Le S.p.A. «Maraldi» e «Forlside».

(54) Nella materia una notevole semplificazione procedurale è stata accordata dal decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 23, convertito, con modificazioni, nella legge 29 marzo 1979, n. 91, il quale ha autorizzato gli istituti di credito a deliberare operazioni a tasso agevolato anche in deroga a norme di legge o di statuto e ad erogare i finanziamenti senza attendere il provvedimento formale concessivo delle agevolazioni. La nuova procedura, che prescinde dal parere del CIPE sulla conformità delle operazioni finanziarie all'interesse nazionale, consente il tempestivo impiego delle somme ricevute dalla BEI; d'altra parte nel caso di esito negativo della concessione dei tassi agevolati, retroagendo fin dall'inizio del finanziamento l'applicazione dei tassi ordinari, nessun effetto pregiudizievole determina la predetta semplificata procedura.

(55) Trattasi del progetto ENI «Italproteine» per la produzione della «Toprina», prodotto di origine minerale e chimico-industriale che è stato cancellato dall'elenco degli alimenti per gli animali dopo l'acquisizione delle somme della BEI ed il loro impiego nella costruzione dello stabilimento e degli impianti necessari ad avviare la produzione.

di ristabilimento del Consiglio d'Europa (56) hanno raggiunto nel 1979 i 323,7 miliardi rispetto ai 22,4 miliardi dell'esercizio precedente.

Nella materia è stata richiamata l'attenzione dell'Amministrazione ad attenersi con maggiore aderenza al procedimento previsto dal regolamento di attuazione (57), ricorrendo alla disciplina transitoria di cui all'articolo 10 di detto regolamento (58) soltanto per prestiti contratti dal 1° gennaio 1976 fino al 28 marzo 1978.

In applicazione della legge 9 dicembre 1977, n. 956, che disciplina la concessione da parte della BEI di prestiti alle aziende non comprese nel Mezzogiorno, le garanzie accordate nel 1979 ammontano a 123 miliardi (67 nel 1978) (59).

In tema di prestiti esteri va ricordato che ai sensi della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, l'ENEL, per finanziare il fondo di dotazione ed alcune iniziative, è stato autorizzato, tra l'altro, ad emettere sui mercati esteri obbligazioni (60) per oltre 200 miliardi di lire con la BEI e per un miliardo di dollari con gli Stati Uniti, prestiti sui quali è stata concessa la garanzia statale (61) per il rimborso del capitale ed il pagamento degli interessi. Vanno altresì segnalati i prestiti esteri contratti dalla Cassa per il mezzogiorno per un importo di 519 miliardi circa (353 nel 1978) (62).

Il finanziamento del servizio sanitario nazionale ha comportato trasferimenti per lire 11.171,6 miliardi, mentre 68 miliardi è stato il concorso dello Stato per l'assistenza protesica e specifica per i mutilati ed invalidi (63).

Sono stati altresì corrisposti 23 miliardi circa quale concorso alle spese delle regioni per gli oneri connessi alle esigenze degli ospedali psichiatrici e dei servizi di igiene mentale (64), lire 69,5 miliardi circa a titolo di acconto sui 74 miliardi previsti, per far fronte ai maggiori oneri derivanti dalla adesione delle Casse mutue di malattia per gli esercenti delle attività commerciali e per gli artigiani alla convenzione unica nazionale per l'assistenza medica

(56) Per il proseguimento delle finalità previste dagli articoli 54, 55 e 56 del Trattato istitutivo della CECA.

(57) Approvato con decreto ministeriale 11 gennaio 1978 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 85 del 28 marzo 1978.

(58) Che prevede la possibilità di abilitare gli istituti di credito a contrarre mutui con gli organi comunitari, e ad autorizzare i prestiti in valuta estera dopo l'acquisizione dei relativi fondi.

(59) Per ridurre al minimo i rischi di cambio, l'Amministrazione ha cercato di realizzare una composizione equilibrata dei prestiti tra monete forti e deboli; le garanzie statali hanno, tra l'altro, contribuito a far ottenere tassi favorevoli quali quelli praticati agli operatori di primaria importanza.

(60) Le obbligazioni emesse all'interno hanno raggiunto i 3.700 miliardi, dei quali 2.500 collocati a fermo presso l'INA.

(61) Ai sensi dell'articolo 10 della predetta legge n. 1643 del 1962.

(62) Nel 1979 sono affluiti finanziamenti esteri di considerevoli importi; la sola BEI ha concesso finanziamenti per 1.129 miliardi con un incremento del 30 per cento rispetto al 1978 (791 miliardi).

(63) Di cui all'articolo 2 della legge 30 marzo 1971, n. 118.

(64) Ai sensi delle leggi nn. 431 del 1968 e 515 del 1971.

generica. Alle sedi centrali degli enti mutualistici, per il finanziamento delle spese di loro competenza (65), sono stati assegnati 153,3 miliardi.

Nel 1979 è stata data esecuzione all'articolo 7 della legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria) (66) ed il Tesoro ha provveduto a designare gli istituti di credito autorizzati a concedere agli enti locali i mutui per la copertura dei disavanzi di gestione delle aziende di trasporto comunali, provinciali, regionali o consorziali, nonché per la ricapitalizzazione delle aziende costituite sotto forma di società per azioni qualora l'ente locale rivesta la posizione di unico azionista o di azionista di maggioranza (67).

Ai fini della assunzione a carico dello Stato delle esposizioni debitorie dei comuni e delle province nei confronti degli Istituti di previdenza, dell'INADEL, dell'INAM, dell'INPS, dell'INAIL e dell'ENEL (articolo 15 della predetta legge finanziaria) il Tesoro, a fronte di uno stanziamento di 500 miliardi, ha erogato, nel corso dell'anno, 150 miliardi. I benefici sono stati attivati prioritariamente nei confronti di quegli enti locali che avessero provveduto all'approvazione dei rendiconti del 1976 e 1977 e sono stati subordinati alla utilizzazione, da parte di detti enti, degli eventuali avanzi di amministrazione della gestione di competenza degli anni 1978 e 1979 per il soddisfacimento dei debiti relativi all'esercizio 1977 e precedenti verso gli altri creditori. Per quanto concerne, infine, le anticipazioni effettuate dal Tesoro in favore dell'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato e dell'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni per la copertura dei disavanzi di gestione, è da auspicare che nelle relative convenzioni vengano indicati i termini e le modalità di rimborso al fine di dare una concreta regolamentazione di tali rapporti tra il Ministero del tesoro e le predette aziende.

b) *Danni di guerra ed indennizzi per beni perduti all'estero.* — Continua ad essere rilevante la giacenza di domande di risarcimento per danni di guerra (n. 915.153, di cui 605.300 accantonate a causa della mancata presentazione di documenti). Con riferimento ai suggerimenti più volte formulati dalla Corte, va segnalato il disegno di legge presentato al Parlamento che contiene un complesso di disposizioni intese a snellire ed accelerare le procedure (68).

Anche nel 1979 si è verificata una flessione nell'adozione dei decreti approvativi delle provvidenze risarcitorie e quindi nella susseguente emissione dei titoli di spesa.

(65) Ai sensi dell'articolo 52 della legge n. 833 del 1978.

(66) Che ha esteso le disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2, convertito, con modificazioni, nella legge 17 marzo 1977, n. 62, alle anticipazioni accordate a comuni e province per somministrazione di fondi ad aziende di trasporto.

(67) In sede istruttoria è stata richiesta ed acquisita l'integrazione del parere obbligatorio della Banca d'Italia sulla idoneità di alcune banche, comprese nel provvedimento ministeriale di designazione, ad essere abilitate alla concessione dei predetti mutui.

(68) Tra l'altro viene introdotto l'istituto della «decadenza» e per le pratiche di importo limitato (fissato in 50.000 e 10.000 lire rispettivamente per l'indennizzo ed il contributo) viene eliminato l'onere delle informazioni.

A fronte di una previsione sul relativo capitolo 6445 di circa 16 miliardi sono state disposte erogazioni sulla competenza per 6,8 miliardi circa (9 miliardi nel 1978) (69).

Le erogazioni per risarcimento danni alleati in conto competenza (capitolo 6403) sono state di 1.045 milioni e in conto residui di 1.062 milioni.

Nel settore delle pratiche di indennizzo, di anticipazioni e di provvidenze risarcitorie in genere, a seguito della perdita di beni italiani all'estero (70), si constata, anche per l'anno di riferimento, una ulteriore flessione nel ritmo delle erogazioni (2,1 miliardi per il 1979 a fronte rispettivamente di 3 miliardi per il 1978 e di 5,6 miliardi per il 1977), mentre pressoché costante è rimasto, nel triennio considerato, il numero dei titoli di spesa annualmente emessi (circa mille). In particolare, per le 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 1979, anticipazioni per oltre 1,2 miliardi (2,6 nel 1978 e 4,1 nel 1977).

La definizione nell'anno delle pratiche di risarcimento ai profughi dell'Etiopia ha dato luogo a pagamenti per circa 467 milioni (250 nel 1978).

Per i beni perduti in Tunisia, infine, le erogazioni nel 1979 sono state di circa 55 milioni (250 milioni nel 1978).

c) *Servizio del debito pubblico.* — L'esigenza dell'accentramento in un solo organismo del compito di emissione e di gestione di titoli pubblici dalle caratteristiche non dissimili (indebitamento a medio termine) è già stata sottolineata nelle precedenti relazioni, evidenziandosi come in tal modo non solo verrebbe perseguito l'obiettivo di una riduzione delle spese generali di gestione, ma soprattutto una migliore pianificazione e controllo di tutti i prestiti pubblici con una razionalizzazione della disciplina di tutti i titoli pubblici (71). Con riguardo ai prestiti amministrati dalla competente Direzione generale, la loro consistenza alla fine del 1979 risulta di 20.349 miliardi (17.500 miliardi nel 1978); non si è verificato pertanto il consistente previsto aumento, in quanto si è ricorso ad altre forme di indebitamento da parte dello Stato, per la preferenza dal mercato accordata ai buoni ordinari del tesoro e ai certificati di credito speciale. Nel corso del 1979 si sono avute tre emissioni di buoni poliennali del tesoro per un totale di 6.100 miliardi e

(69) Sono state effettuate erogazioni sui residui dello stesso capitolo per circa 1,9 miliardi.

(70) I relativi compiti sono demandati ad uffici della Direzione generale del tesoro.

(71) Già potrebbe essere affidata alla Direzione generale del debito pubblico la gestione dei certificati speciali di credito del tesoro la cui disciplina anche con riguardo alle operazioni ordinarie e straordinarie è equiparata a quella dei titoli del debito pubblico. Al 31 dicembre 1979 erano in circolazione certificati di credito per 37,8 miliardi circa.

l'indebitamento, in questo particolare settore, è aumentato di 2.808 miliardi.

Neppure durante l'anno di riferimento è stato emanato il regolamento generale sul debito pubblico previsto dall'articolo 35 del testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1963, n. 1343, per cui vanno nuovamente richiamate le considerazioni formulate nella precedente relazione, circa i riflessi negativi che tale omissione determina sull'attività di gestione dei titoli. Attualmente, infatti, risulta ancora in vigore il regolamento approvato con regio decreto 19 febbraio 1911 e manca quindi il coordinamento tra la richiamata nuova disciplina sul debito pubblico del 1963 e quella del codice civile che risulta sostanzialmente modificata dalla legge di riforma degli istituti familiari (72).

d) *Pensionistica di guerra.* — Si è già fatto riferimento in precedenza alle iniziative assunte dall'Amministrazione per dare attuazione al nuovo testo unico sulle pensioni di guerra, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915.

Le dette norme dovrebbero contribuire, sia pure gradualmente, ad eliminare l'arretrato. A fine dicembre 1979 erano in trattazione presso la competente Direzione generale, circa 6.000 (10.000 nel 1978) richieste di pensioni « dirette », circa 69.000 (70.000 nel 1978) di più favorevole classificazione per aggravamento o rivalutazione di trattamenti già accordati, circa 5.000 (12.000 nel 1978) di reversibilità per decesso del titolare, circa 80.000 (75.000 nel 1978) di ridefinizione dei trattamenti in ottemperanza di sentenze della Corte costituzionale in materia.

Alla stessa data risultavano poi in corso di riesame amministrativo circa 10.000 (26.000 nel 1978) provvedimenti oggetto di ricorso dinnanzi alla Corte dei conti, mentre dei provvedimenti già riesaminati circa 32.000 (44.000 nel 1978) erano in attesa dell'esito di ulteriori adempimenti istruttori; infine circa 36.000 (40.000 nel 1978) ricorsi gerarchici dovevano ancora essere definiti alla fine del 1979 (73).

e) *Servizio del contabile del portafoglio.* — Nel corso dell'esercizio sono state effettuate 132.000 operazioni valutarie, per un importo complessivo di circa 1.800 miliardi e operazioni di acquisto ed alienazione di titoli per 6,5 miliardi.

Con riguardo all'applicazione del cambio del giorno in cui vengono emessi i titoli di spesa, sulla cui osservanza più volte la Corte ha richiamato l'attenzione dell'Amministrazione, sarebbe auspicabile,

(72) Leggi 1° dicembre 1970, n. 898 e 19 maggio 1979, n. 151. Come rilevato in passato occorre inoltre un adeguamento in materia di « minimo iscrivibile » che è ancora fermo a lire 5.000, facendo così permanere, anche per questi importi, complesse formalità e adempimenti.

(73) I dati denotano un'intensa attività degli uffici ove si consideri che nel complesso le pratiche in arretrato (243.000) sono diminuite rispetto al 1978 (275.000) e sono pervenute alla competente Direzione generale circa 60.000 nuove domande.

per ovviare alle difficoltà derivanti dalla instabilità dei cambi, che venissero estesi a tutte le operazioni i criteri certamente più agili attualmente in vigore soltanto per i pagamenti del Ministero degli affari esteri (74).

Sulle richieste di pagamento dell'Amministrazione degli affari esteri, eseguite, in deroga alla normativa generale e sulla base di disposizioni ministeriali (75), mediante operazioni di addebito sui « conti valuta tesoro » anziché tramite l'ordinario canale dell'Ufficio italiano dei cambi, va rilevato come detta procedura, pur avendo una sua validità pratica, poiché consente l'utilizzazione da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari di valute estere già disponibili su tale conto (76) nel Paese in cui operano, risulti priva del necessario supporto normativo. Pertanto è auspicabile che nella materia intervenga un'organica disciplina normativa anche al fine di eliminare alcune situazioni anomale consolidate nel tempo, come la giacenza di oltre 19 miliardi sul conto corrente infruttifero intestato al Ministero degli affari esteri presso la Tesoreria centrale, e che tardano a rifluire al bilancio dell'entrata, in quanto non ancora vengono definite le procedure amministrativo-contabili relative alle riscossioni in valuta estera effettuate dalle predette rappresentanze diplomatiche e consolari.

Altre attività. — Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 24 marzo 1979 è stato costituito un apposito « ufficio stralcio » previsto dall'articolo 119 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, per la continuazione, nelle regioni ad autonomia speciale, delle attività degli enti pubblici soppressi e di cui all'articolo 113 del citato decreto del Presidente della Repubblica (77).

(74) Di cui all'articolo 54 della legge 21 dicembre 1978, n. 843, che ha autorizzato l'Amministrazione degli esteri ad effettuare anticipazioni in valuta estera sulla base dei cambi alla data del 20 agosto di ogni anno, mediamente determinati dall'UIC.

(75) Contenute nella circolare del Ministero degli affari esteri n. 11 dell'11 febbraio 1952.

(76) A tale conto, infatti, vengono normalmente accreditate le valute estere riscosse dalle rappresentanze diplomatiche per servizi svolti in favore di connazionali.

(77) A detto ufficio è stato preposto un dirigente superiore con il compito di coordinare le attività dei seguenti enti: Unione italiana ciechi (decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978); Ente nazionale per la protezione morale del fanciullo, Opera nazionale pensionati d'Italia (decreto del Presidente della Repubblica 9 marzo 1979); Opera nazionale per gli orfani di guerra, Utenti motori agricoli, Ente nazionale per le tre Venezie, Unione italiana di assistenza all'infanzia, Ente nazionale di assistenza ai lavoratori, Ente nazionale famiglie dei caduti e dei dispersi in guerra, Ente nazionale per la protezione ed assistenza dei sordomuti, Associazione nazionale fra mutilati ed invalidi del lavoro, Opera nazionale per i combattenti (decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1979); Ente nazionale per l'artigianato e la piccola industria, Ente nazionale lavoratori rimpatriati e profughi, Ente nazionale per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani (decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1979). Inoltre con decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1979 venivano attribuite all'Ufficio stralcio le funzioni assistenziali non previdenziali svolte dall'INAIL nelle regioni a statuto speciale.

Per le relative spese si provvede mediante « ordini di accreditamento » a favore dei funzionari gestori, a valere sul capitolo 5877, tenuti alla resa del conto, ai sensi delle vigenti disposizioni.

Il sistema della spesa delegata in questa materia ha determinato, però, nel corso dell'esercizio notevoli remore nella provvista tempestiva dei fondi ai predetti funzionari, poiché non di rado si è verificato che l'importo degli ordini di accreditamento superasse il limite (480 milioni) fissato dall'articolo 59 della legge di contabilità dello Stato, ritardando quindi pagamenti in scadenza come quelli relativi ad assegni di mantenimento di orfani o alla fornitura di beni e servizi agli ospiti di case di riposo con comprensibili disagi degli assistiti (78).

Per quanto riguarda la gestione del fondo destinato alla corresponsione delle retribuzioni spettanti al personale degli enti soppressi ai sensi dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 491, convertito, con modificazioni, nella legge 21 ottobre 1978, n. 641, essa è stata affidata all'ufficio liquidazioni presso la Ragioneria generale dello Stato. I predetti pagamenti sono stati effettuati a carico di un apposito conto corrente infruttifero alimentato con le disponibilità (252 miliardi) del capitolo 5936. La gestione si è chiusa con un avanzo di circa 1,6 miliardi acquisito in entrata (capitolo 2368).

(78) Tali inconvenienti non si dovrebbero ripresentare nell'anno in corso poiché nella « nota di variazione » al bilancio dello Stato per il 1980, una apposita norma (articolo 97, ultimo comma) ha sottratto queste operazioni al limite previsto dall'articolo 56 della legge di contabilità.

CAPITOLO XXVI

MINISTERO DEI TRASPORTI

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

La spesa globale del 1979, in termini di impegni effettivi, è ammontata a 521,1 miliardi, che rappresentano il 64,29 per cento delle previsioni definitive (810,5 miliardi) (1). Ove poi si tenga conto dei residui di stanziamento dell'esercizio (286,9 miliardi), la spesa si eleva nell'anno a 808 miliardi, con un incremento, rispetto al 1978 (543,9 miliardi), del 48,46 per cento, dovuto quasi esclusivamente all'espansione delle spese in conto capitale, passate da 66,9 a 350,1 miliardi.

Il totale dei pagamenti è ammontato a 559,3 miliardi - di cui 351,9 sulla competenza e 207,4 sui residui - pari al 47,80 per cento delle disponibilità complessive (1.170 miliardi).

Nell'allegata tabella sono riportati, distintamente per ciascun esercizio dell'ultimo quinquennio, i dati relativi ai pagamenti ed ai residui nonché alle percentuali di smaltimento degli stanziamenti di bilancio.

Dalla tabella si rileva come nel 1979 si sia registrata, in percentuale e in assoluto, una caduta dei pagamenti complessivi rispetto agli anni precedenti; fenomeno, questo, che, a conferma della limitata percentuale degli impegni effettivi rispetto agli stanziamenti disponibili, sembra ricollegarsi, oltre che ai problemi di assetto della spesa conseguenti al mutato regime normativo delle procedure (leggi nn. 407 e 951 del 1977 e n. 468 del 1978), ad una sostanziale diminuzione della capacità operativa del Ministero in rapporto alla entità della domanda sociale da soddisfare. È da rilevare, in proposito, che nel solo comparto delle spese in conto capitale, su una

(1) Nel 1977 e nel 1978, a fronte di previsioni definitive di spesa per 441 e 548,4 miliardi, gli impegni effettivi erano ammontati, rispettivamente, a 415,1 e 467,4 miliardi.

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1975	1976	1977	1978	1979	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	
TOTALE GEN.													
1975	376.201	57,74	16,44	8,25	12,80	1,10	362.403	96,33	11.642	3,09	2.155	0,57	
1976	417.294	50,65	17,73	11,45	4,60	4,60	394.062	94,43	19.344	4,64	3.889	0,91	
1977	441.018	74,92	7,10	54,63	26,99	8,06	397.289	90,08	36.704	8,37	7.025	1,59	
1978	548.418	43,41	71,26	24,45	72,11	43,41	447.656	81,63	91.418	16,67	9.344	1,77	
1979	810.500						351.865	43,41	456.153	56,28	2.487	0,37	
TITOLO 1													
1975	243.590	82,37	14,42	2,00	0,05	0,00	240.778	98,85	586	0,28	2.126	0,87	
1976	302.468	78,49	18,81	1,00	5,07	0,33	297.377	98,32	1.213	0,40	3.878	1,28	
1977	342.015	90,74	71,26	24,45	72,11	1,33	332.226	97,14	2.785	0,81	7.004	2,05	
1978	404.987						387.612	95,71	8.379	1,99	9.305	2,30	
1979	460.372						331.961	72,11	125.932	27,35	2.479	0,54	
TITOLO 2													
1975	132.611	12,48	20,15	19,74	36,22	3,13	121.626	91,72	10.956	8,26	30	0,02	
1976	114.826	13,65	14,89	16,66	39,00	16,66	96.685	84,20	18.130	15,79	11	0,01	
1977	99.003	20,27	14,13	31,31	7,68	31,31	65.062	65,72	33.920	34,26	21	0,02	
1978	143.431						60.043	41,86	83.388	58,11	39	0,03	
1979	350.128						19.904	5,68	330.221	94,31	3	0,00	

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

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

disponibilità totale di 350,1 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per soli 19,9 miliardi, pari al 5,68 per cento.

Tratto caratteristico della gestione del Ministero, nei generali termini finanziari in cui essa è qui esposta, è costituito pertanto dal notevole aumento dei residui di nuova formazione (458,6 miliardi) - soprattutto, come si è visto, di quelli impropri del titolo II - sicché l'importo totale ha raggiunto i 610,7 miliardi, con un incremento del 59,87 per cento rispetto al precedente esercizio.

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.* — Per quanto riguarda il settore della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, non è stato adottato nel 1979 il piano generale di risanamento economico delle linee ferroviarie in concessione, alla cui predisposizione ed attuazione è subordinato dall'articolo 86, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, il trasferimento alle Regioni dei servizi ferroviari in concessione. Tale piano, a termini dell'articolo 15 della legge 8 giugno 1978, n. 297, avrebbe dovuto essere emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge stessa, e cioè entro il mese di gennaio del 1979.

Non sono, inoltre, ancora divenute pienamente operanti le misure previste dalla legge 30 settembre 1978, n. 625, per assicurare il funzionamento dei servizi della motorizzazione civile. Nel corso dell'esercizio il potenziamento dei ruoli previsto dalla legge ha infatti avuto effetti molto limitati, essendosi proceduto soltanto all'espletamento dei concorsi di passaggio di carriera riservati al personale già in servizio.

L'osmosi del personale dai ruoli ausiliario, esecutivo e di concetto a quelli superiori ha determinato, sia pure in una prima fase, problemi di assestamento, in relazione ai nuovi compiti che il personale vincitore dei concorsi è stato chiamato ad assolvere, senza essere stato, in molti casi, sostituito nelle mansioni precedentemente svolte.

In attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617, è stato emanato il decreto ministeriale 1° marzo 1979, n. 105, con il quale sono state apportate modifiche all'ordinamento degli Uffici, precedentemente stabilito con decreto ministeriale 1° marzo 1973, n. 9/489. A seguito di tale ristrutturazione, la Direzione generale risulta costituita da 5 direzioni centrali e dal Servizio autonomo della navigazione interna. Le direzioni centrali si suddividono, a loro volta, in 33 divisioni (2).

(2) Le Direzioni centrali si articolano in: I Personale (6 divisioni); II Affari generali ed economici (5 divisioni); III Autotrasporto di persone e cose (5 divisioni); IV Motorizzazione (9 divisioni); V Sicurezza della circolazione stradale e dei trasporti a impianti fissi (8 divisioni). Al fine di riordinare su basi più razionali l'organizzazione dei servizi della Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, è stato elaborato — in

Nessuna modificazione è stata apportata nell'esercizio agli apparati delle altre Direzioni generali nelle quali si articola il Ministero. Restano, pertanto, attuali le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni circa le carenze organizzative delle Direzioni generali della programmazione, organizzazione e coordinamento e dell'aviazione civile (3).

Ulteriori istanze di revisione dell'ordinamento di quest'ultima Direzione generale sono derivate dall'istituzione, con decreto-legge 24 ottobre 1979, n. 635, del Commissariato per l'assistenza al volo civile. Va infatti notato che il nuovo organo, pur se istituito nell'ambito del Ministero dei trasporti, si configura con una identità del tutto distinta dalla Direzione generale dell'aviazione civile i cui compiti istituzionali, specie quelli che concernono l'assistenza al volo e la circolazione aerea, dovrebbero essere coordinati con quelli del Commissariato (4).

È da segnalare, infine, che la legge 22 dicembre 1979, n. 635, nel convertire in legge, con modifiche, il citato decreto-legge n. 511 del 1979, ha stabilito - con l'introduzione di un articolo 5-bis - che il controllo esterno della Corte dei conti sul Commissariato è svolto con le modalità previste dalla legge 21 marzo 1958, n. 259.

Ciò ha determinato notevoli difficoltà interpretative per i problemi che si pongono nell'adattamento della disciplina riguardante il controllo degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ad una unità amministrativa organicamente facente parte di un Ministero, anche se con speciale autonomia (5).

relazione a due ordini del giorno approvati dalla X Commissione trasporti della Camera dei deputati nella seduta del 10 ottobre 1978 — uno schema di disegno di legge, che non risulta ancora discusso dal Consiglio dei ministri. Talc schema di disegno di legge, oltre a prevedere una organica e completa riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche, contiene norme anche sulla provvista del personale, la cui carenza condiziona in atto negativamente lo svolgimento dei compiti della Direzione generale.

(3) Le gravi carenze sia strutturali che funzionali, che condizionano pesantemente l'attività della Direzione generale dell'aviazione civile, sono ben conosciute in sede parlamentare e governativa, tenuto conto che il problema è stato affrontato fin dal 1971-1972, in sede di indagine conoscitiva della X Commissione trasporti della Camera dei deputati e che la stessa Commissione ha disposto, nel 1975-1976, una nuova indagine sulla situazione dell'aviazione civile in Italia. Ai relativi documenti sono da aggiungersi altri, fra cui il rapporto del Comitato istituito per l'esame dello stato degli aeroporti e dello spazio aereo italiano e, da ultimo, i risultati dell'indagine amministrativa sull'aviazione civile condotta nel 1978 da apposita commissione. Si rammenta, in proposito, con riguardo a profili meno generali, che la Direzione generale, oltre che priva di un Ufficio organizzazione e metodo, manca di un Servizio ispettivo, necessario ai fini del collegamento e del controllo, con gli organi periferici dell'aviazione civile.

(4) Analoghe esigenze si pongono per l'armonizzazione dell'azione svolta dal Commissariato con quella dell'aeronautica militare, nonché per la ripartizione del traffico aereo tra le esigenze della difesa e quelle del traffico aereo generale. Norme al riguardo dovranno essere dettate, « in attesa della ristrutturazione della Direzione generale dell'aviazione civile ai sensi dell'articolo 4-ter del decreto-legge 26 maggio 1979, n. 151, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 1979, n. 299, e nell'ambito della riforma delle aziende autonome di Stato », nei decreti delegati per la disciplina del nuovo organismo, che assumerà la denominazione di Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale (vedi articolo 1 e articolo 3, lettera a), della legge 23 maggio 1980, n. 242, concernente delega al Governo per la ristrutturazione dei servizi di assistenza al volo).

(5) Deliberazione della Sezione del controllo n. 1056 del 27 marzo 1980.

b) *Personale*. — Nel corso degli ultimi anni, per esodi a vario titolo e per altre cessazioni dal servizio, la Direzione generale della motorizzazione civile e trasporti in concessione ha perso circa 2.000 elementi.

L'applicazione della legge n. 625 del 1978, di cui si è fatto cenno, consentirà il recupero di 1.301 unità, che avverrà tuttavia gradualmente per l'espletamento delle previste forme concorsuali agevolate, riservate ai dipendenti dell'amministrazione. L'esperienza del 1979, peraltro, costituisce indice di una attuazione in tempi più lunghi di quelli prevedibili, e comunque non rispondenti all'urgenza di adeguamento dei quadri.

Nel corso dell'esercizio, sulla base di concorsi interni svolti mediante esame-colloquio, sono passati alla carriera direttiva tecnica 6 impiegati, 73 alla carriera amministrativa, 615 alla carriera di concetto e 91 alla carriera esecutiva. I concorsi banditi sono stati due, rispettivamente per 20 posti nella carriera di concetto e per 24 posti in quella di dattilografia.

Nell'ambito delle provvidenze per favorire l'occupazione giovanile, l'Amministrazione ha sottoposto al CIPE un piano per la proroga dei contratti dei giovani già assunti mediante trasformazione dei contratti di « formazione e lavoro » e, inoltre, un piano per il completamento delle assunzioni inizialmente previste con contratti annuali.

A seguito dell'avvenuta approvazione del CIPE, l'Amministrazione ha proceduto alla proroga dei contratti ed alla assunzione di 311 unità, a completamento del numero di giovani assunti in precedenza (6).

L'Amministrazione ha, altresì, provveduto ad organizzare i previsti cicli di formazione per la preparazione dei giovani assunti ai fini della partecipazione ai concorsi presso pubbliche amministrazioni e presso privati.

Nei ruoli della Direzione generale dell'aviazione civile permane il notevole divario tra i posti coperti e le dotazioni organiche, che, specie per i posti di ispettore di volo, raggiunge percentuali elevatissime. Trattasi di un fenomeno che, se in parte si collega alle carenze dell'organizzazione periferica della Direzione generale e particolarmente alla mancata realizzazione dei compartimenti di traffico, trova principalmente spiegazione nelle difficoltà di reclutamento conseguenti alla speciale preparazione tecnica che si richiede ai can-

(6) Tutto ciò in relazione ai due progetti predisposti, a suo tempo, dalla Direzione generale della motorizzazione civile, in applicazione dell'articolo 26 della legge 1° giugno 1977, n. 285. Tali progetti riguardano, rispettivamente, il potenziamento dell'attività operativa ed il ripristino del controllo periodico degli autoveicoli, l'uno, e l'autotrasporto merci, l'altro.

Era prevista l'assunzione di 572 giovani per il progetto A (controllo veicoli), suddivisi in 136 nel centro-nord e 436 nel sud, e di 276 giovani per il progetto B (trasporto merci), suddivisi in 66 nel centro-nord e 210 nel sud. Tutti i suddetti posti risultano, in atto, occupati.

didati, cui corrisponde un livello retributivo comparativamente basso rispetto ad analoghe occupazioni nel settore privato (7).

Anche per il servizio aeroporti, la carenza numerica del personale delle varie qualifiche è causa di disfunzioni nella gestione e nell'esercizio degli aeroporti in condizioni di sicurezza.

L'assunzione di personale a contratto, disposta dalla legge 22 dicembre 1973, n. 825, ha arrecato un certo sollievo alle gravi situazioni di carenza numerica del personale, facendo fronte alle esigenze più immediate. Trattandosi, però, di assunzioni, peraltro temporanee, alle qualifiche iniziali, è mancato quell'apporto di competenze e di preparazione di cui l'Amministrazione avrebbe necessità.

Al 31 dicembre 1979 i posti complessivamente coperti dal personale assunto a contratto ammontavano a 322 su 350 previsti dalla legge.

Per quanto riguarda fenomeni di carattere generale, quali quello dell'assenteismo, può soltanto rilevarsi in questa sede che, secondo dati forniti dall'Amministrazione, esso risulta del 10 per cento circa per il personale della Direzione generale della motorizzazione civile e del 4,5 per cento circa per il personale della Direzione generale dell'aviazione civile.

3. — Beni e servizi strumentali.

Nessuna variazione di rilievo è intervenuta nel 1979 nelle caratteristiche dell'attività contrattuale delle Direzioni generali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione e dell'aviazione civile. Restano valide, pertanto, le considerazioni formulate nelle relazioni sugli esercizi passati. Solo elemento di novità è costituito dal minor ricorso, da parte dell'aviazione civile, alla cosiddetta esecuzione anticipata, mentre permangono i negativi riflessi che dalla lentezza con cui viene data esecuzione ai contratti, soprattutto dei lavori, derivano nella formazione di residui passivi e nella erosione del valore delle risorse disponibili ad opera della revisione dei prezzi (8).

Quanto ai beni immobili in uso presso le indicate direzioni generali, soprattutto per la motorizzazione civile, i cui uffici sono situati quasi tutti in edifici di proprietà privata presi in locazione, si pone l'esigenza di una politica di acquisizione o costruzione di immobili

(7) Nel ruolo degli ispettori di volo (carriera direttiva), cui competono importanti e delicati compiti sull'impiego degli aeromobili, sulla condotta dei piloti degli aeromobili in volo, sull'agibilità degli aeroporti e, in genere, su questioni attinenti alle varie attività aeree civili, a fronte di una dotazione organica di 9 posti (2 ispettori capi aggiunti e 7 ispettori principali) prestava servizio, al 31 dicembre 1979, un solo funzionario, con qualifica di ispettore capo aggiunto. Peraltro, detto funzionario si è dimesso nell'aprile del 1980.

(8) Il discorso ha diverso valore per i contratti di servizi che hanno durata poliennale e contenuto costante e ripetitivo: qui la revisione prezzi è evento connesso al meccanismo di determinazione dei prezzi, necessariamente variabili nel tempo (si tratta, per lo più, di contratti novennali) seppure legati ad elementi fissati convenzionalmente.

da adibire a sedi di uffici. In mancanza di una qualsiasi programmazione in tal senso, è proseguita nel 1979 l'espansione della spesa per il fitto di locali (9).

Sostanzialmente immutati sono rimasti gli oneri di locazione per la Direzione dell'aviazione civile, i cui uffici - fatta eccezione per la sede centrale, che ha trovato sistemazione in due edifici presi in locazione all'EUR - hanno sede in immobili di proprietà dello Stato (10).

Per quanto concerne i servizi meccanografici della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, è in fase di ultimazione il relativo sistema che dispone ormai di una diffusione capillare con un totale di circa 180 terminali (11). È da notare, al riguardo, che il sistema va acquistando uno spazio sempre più rilevante nell'ambito delle Amministrazioni statali, accrescendo quindi la propria utilità. Si sono infatti allacciati ad esso, con propri terminali, i Comandi generali della guardia di finanza e dei carabinieri, mentre risulta in atto una collaborazione con il Ministero di grazia e giustizia per gli accertamenti in materia di patenti riguardanti il casellario giudiziario. Per quanto concerne servizi automobilistici delle due direzioni, è da precisare che alla Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione è affidato, oltre a quello riguardante i propri servizi tecnici, anche il servizio delle autovetture destinate alle alte cariche dello Stato e all'autodrappello del cerimoniale degli affari esteri. La spesa del secondo servizio (212 auto) per premi assicurativi, nel 1979, è stata di 49,4 milioni; per la manutenzione 107,3 milioni; per carburante e lubrificante 215,3 milioni; per acquisti vari e acquisto autovetture 202,6 milioni. Il contingente delle autovetture assegnate ai servizi tecnici, sia centrali che periferici, è composto di 198 unità. La spesa, in termini di pagamenti, ammonta a complessivi 114,8 milioni, di cui 67 sulla competenza e 47,7 sui residui.

La situazione di autovetture e automezzi speciali dell'aviazione civile è rimasta pressoché invariata rispetto all'esercizio precedente. I pagamenti ammontano a 1.321,1 milioni, di cui 399,4 sulla competenza e 921,7 sui residui (12).

(9) Sul capitolo 1556 (fitto di locali) sono stati autorizzati pagamenti per 689,1 milioni, di cui 433,3 milioni sulla competenza e 255,8 milioni sui residui, che sono aumentati da 380,5 a 609,7 milioni. Le previsioni definitive di spesa sono passate da 855,6 a 975,6 milioni.

(10) A carico degli stanziamenti iscritti nel capitolo 2056 risultano soltanto effettuati pagamenti in conto residui (passati da 329,1 a 423,2 milioni) per complessivi 13,7 milioni.

(11) Nel 1979 sono stati installati 40 nuovi terminali. Per la digitazione dati relativi ai servizi meccanografici l'Amministrazione si avvale quasi esclusivamente di personale e di ditte estranee. Così pure per l'uso delle apparecchiature fornite dalla Società HONEJWELL. In occasione del rinnovo del contratto globale con la ditta HONEJWELL, il Consiglio di Stato e il Provveditorato generale, nel rendere i propri pareri, hanno rivolto all'amministrazione la raccomandazione di formulare un programma di sostituzione del personale estraneo con proprio personale.

(12) I pagamenti hanno riguardato per 129,7 milioni le spese di esercizio; per 847,4 milioni la manutenzione e per 166,5 milioni i premi assicurativi. Le spese di manutenzione sono particolarmente elevate a motivo della complessità e onerosità degli interventi sugli automezzi speciali.

4. — *Attività istituzionale.*

a) *Direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione.* — L'attività svolta nel campo della motorizzazione civile — che nell'ambito delle attribuzioni proprie della Direzione generale assorbe indubbiamente la maggior parte delle capacità operative — non assume rilievo gestorio corrispondente al volume degli affari trattati, estrinsecandosi assai spesso in atti che, pur se rivolti a soddisfare la domanda di una vastissima utenza, non presentano profili particolari di spesa (13).

In attuazione di un piano nazionale per la realizzazione in ogni provincia di Centri della motorizzazione (uffici provinciali con annesso stazioni di controllo degli autoveicoli circolanti), nonché di centri prove per l'omologazione dei prototipi degli autoveicoli e dispositivi da immettere nel commercio, sono stati aggiudicati nel 1979 tre appalti per la costruzione di stazioni di controllo a L'Aquila, Parma e Sassari (14).

Sono, inoltre, in via di ultimazione i lavori del Centro superiore di ricerche e prove autoveicoli di Roma, in cui verranno eseguite prove per l'omologazione dei prototipi e la ricerca e sperimentazione nel settore della motorizzazione.

Per le relative spese, che gravano sugli stanziamenti del capitolo 7202, sono stati effettuati pagamenti per 1.505,9 milioni, di cui 287,7 milioni sulla competenza e 1.218,2 sui residui, che sono quasi raddoppiati (da 4.799,5 a 8.093,6 milioni).

Nel settore dell'autotrasporto di persone, che ha formato oggetto di ampio decentramento alle regioni, sono rimaste allo Stato soltanto le competenze in materia di linee interregionali che interessino più di due regioni, quelle di rilevante interesse turistico (anche se riguardano due sole regioni) e quelle internazionali, per le quali non è in vigore alcuna provvidenza.

Per contro, l'autotrasporto merci, regolato dalla legge 6 giugno 1974, n. 298, è in fase espansiva, anche se non ha trovato ancora definitiva sistemazione l'impianto della struttura burocratica organizzativa che dovrà fare da supporto all'attività degli operatori com-

(13) Oltre ai compiti svolti in materia di immatricolazione, trasferimenti e nazionalizzazioni di autoveicoli, di rilascio di carte di circolazione, di omologazione di prototipi e di autoveicoli, rimorchi e ciclomotori e di approvazione dei dispositivi di equipaggiamento e dei motori, un notevole rilievo assumono le attività normative (ad esempio, dispositivi di protezione posteriore, criteri per la valutazione del senso cromatico dei conducenti) e le attività di studio (ad esempio, capacità dei serbatoi di carburante e impianti di alimentazione a metano, procedure di esame dei minorati, adozione del servosterzo sugli autoveicoli).

(14) Fino al 1974 erano in esercizio 35 stazioni di controllo. Dal 1975 al 1979 sono state realizzate altre 17 stazioni per una spesa complessiva di 16 miliardi (a Bolzano, Trento, Modena, Foligno, S. Donato Milanese, Cuneo, Alessandria, Imperia, La Spezia, Grosseto, Terni, Salerno, Benevento, Foggia, Monza, Roma Nord e Caserta). Altri 16 impianti, per i quali sono state reperite le aree, sono di prossima realizzazione.

merciali del settore. Con l'entrata in vigore del regolamento concernente il sistema delle tariffe a forcilla (15), deve ritenersi completata la fase di determinazione normativa.

Anche nel settore della navigazione interna, in dipendenza del trasferimento delle relative funzioni alle regioni, è rimasta alla Direzione generale la sola attività normativa di coordinamento, soprattutto di concerto con gli organi del Ministero della Marina mercantile.

In materia di trasporti terrestri ed impianti fissi, l'attività svolta nel campo degli impianti a fune non presenta praticamente rilievo gestorio, trattandosi di compiti di controllo (mediante accertamenti diretti, esami nel relativo centro, ed omologazioni di prototipi e materiale) di carattere prevalentemente tecnico, con un alto grado di specializzazione tecnologica.

Va segnalata, nel settore, una progressiva diminuzione del personale in servizio, mentre aumenta il volume dell'attività da svolgere. Dal 1964 al 1978 il numero degli impianti, ora circa 2.500, è raddoppiato mentre il numero degli ingegneri addetti è notevolmente diminuito per cui si profila una grave crisi funzionale e organizzativa, soprattutto nell'ambito degli uffici periferici, anche per le difficoltà di reclutamento e di formazione di nuovo personale tecnico (16).

Per quanto concerne le linee metropolitane - per le quali, ad eccezione che per il tratto Osteria del Curato-Termini-Prati della città di Roma, gli interventi si concretano nell'erogazione di contributi ai comuni per i lavori di costruzione e di armamento ad essi affidati dalla legge 28 dicembre 1969, n. 1042 - la sola metropolitana di Milano ha ricevuto un ragguardevole impulso, in quanto la linea 2 è stata ultimata ed è in funzione, mentre la linea 1 è pervenuta ad oltre il 90 per cento dell'avanzamento. È inoltre prevista la costruzione di una terza linea, da finanziare con i fondi integrativi di cui alla legge n. 493 del 1975.

Per la metropolitana di Napoli, a lavori sospesi, è stato predisposto un progetto di variante, mentre la metropolitana di Roma-Val Melaina è tuttora in fase di studio.

Soltanto nella primavera del 1980, infine, è stato presentato un progetto di massima per la metropolitana di Torino, che ha assunto le caratteristiche di semplice tramvia a percorso preferenziale.

Effetto diretto dei gravi ritardi verificatisi nel settore è costituito dal volume dei residui e dei pagamenti del capitolo 7274: infatti, a fronte di pagamenti per 5,6 miliardi soltanto sui residui, si ri-

(15) Decreto del Presidente della Repubblica 9 gennaio 1978, n. 56. L'Amministrazione ha predisposto un disegno di legge per apportare modifiche alla legge n. 298, eliminando le disposizioni che hanno prodotto difficoltà operative in sede di prima applicazione, e per introdurre in Italia la direttiva CEE 74/561 del 12 novembre 1974 sull'accesso alla professione di autotrasportatore di merci su strada.

(16) L'Amministrazione prospetta il pericolo, in un prossimo futuro, della sospensione della stessa attività d'istituto, non solo limitatamente agli accertamenti condotti dagli uffici periferici, ma anche per quanto riguarda l'attività svolta dal Centro superiore in materia di esame di progetti di nuovi impianti.

scontra il progressivo accumulo di questi, che hanno raggiunto un livello vertiginoso, passando da 59,3 a 71 miliardi (+ 11,7 miliardi) con economie per circa 3 miliardi.

Lo Stato è poi intervenuto direttamente, con finanziamenti a totale proprio carico nel solo caso della linea A della metropolitana di Roma, i cui lavori sono praticamente ultimati: difatti, la linea è entrata in funzione il 16 febbraio 1980, anche se sono in corso opere di completamento che non incidono, però, sulla funzionalità complessiva (17).

Sotto il profilo della gestione del bilancio, sul capitolo 7201, su cui sono iscritti solo residui, sono stati autorizzati pagamenti per 9,3 miliardi, per cui i residui sono scesi a 4,5 miliardi. Invece, sul capitolo 7275 - concorso dello Stato nella spesa per la costruzione delle opere di completamento e per l'approvvigionamento del materiale rotabile e di esercizio di prima dotazione della linea A della ferrovia metropolitana di Roma da Osteria del Curato a Termini e Piazza Risorgimento (Prati), sono stati sostenuti pagamenti per 4,3 miliardi, di cui 107 milioni sulla competenza e 4,2 miliardi sui residui, che sono scesi da 4,2 a 2,2 miliardi.

Per le ferrovie concesse all'industria privata, a fronte di previsioni definitive per 516 miliardi fanno riscontro pagamenti per 195,4 miliardi che rappresentano il 46,66 per cento dell'importo totale pagato. Conseguentemente l'ammontare dei residui - sui quali sono stati effettuati pagamenti per 103,3 miliardi - è aumentato a 364,4 miliardi raggiungendo, in tal modo, i valori percentuali del 47 per cento circa del totale dei residui e del 73,68 per cento dei residui dell'intera rubrica 2. Nell'ambito della spesa ora delineata, occupano una posizione preminente le spese relative alle ferrovie concesse alla industria privata in gestione ordinaria, spese che ammontano a 385,7 miliardi in termini di previsioni definitive, pari al 47,59 per cento dell'intero stato di previsione e al 64,88 per cento dello stanziamento della rubrica. I pagamenti effettuati su tali capitoli sono assommati a 107,2 miliardi sulla competenza (solo il 27,8 per cento) e a 90,3 miliardi sui residui, pari a 301,8 miliardi.

Particolare rilievo assumono le spese di investimento autorizzate dall'articolo 2 della legge 16 ottobre 1975, n. 493 e dalla legge 16 marzo 1976, n. 86, con le quali sono stati previsti due programmi, collegati, di investimento. La prima legge ha autorizzato la spesa complessiva di 200 miliardi per le ferrovie Nord-Milano, Circumvesuviana, Cumana e Circumflegrea; la seconda ha autorizzato la spesa di 63 miliardi in favore della ferrovia Alifana, ed ha prescritto che i programmi di intervento siano tra loro integrati ed

(17) Le leggi di finanziamento sono: 29 dicembre 1959, n. 1145; 12 marzo 1968, n. 282; 27 maggio 1977, n. 396; 12 agosto 1974, n. 344; 7 giugno 1977, n. 331; 1° febbraio 1978, n. 19, per una spesa complessiva di 129 miliardi. Peraltro, nel 1980 (legge n. 133 del 31 marzo) è stata autorizzata l'utilizzazione di 500 milioni sullo stanziamento di cui alla legge n. 19 del 1978 per la copertura di oneri residui relativi all'esecuzione del primo gruppo di opere (sede stradale, fabbricati, armamento) della linea A.

armonizzati in un piano unitario per le linee ferroviarie della Campania tra loro complementari (Circumvesuviana, Cumana, Circumflegrea ed Alifana).

Il grado di realizzazione di ciascun programma è il seguente:

— Ferrovia Nord-Milano: dello stanziamento complessivo di 90 miliardi è stata sinora impegnata una somma pari a 69,8 miliardi (77,56 per cento, di cui 32,6 miliardi per l'acquisto di materiale rotabile e 33,6 miliardi per interventi diversi). I pagamenti sostenuti ammontano a 9,8 miliardi, che rappresentano soltanto il 14,04 per cento. Va messa in evidenza la lentezza con cui la concessionaria e l'Amministrazione procedono alla realizzazione del programma, determinando, con il decorso del tempo, una progressiva perdita di valore dei finanziamenti disposti.

— Ferrovia Circumvesuviana: la spesa complessivamente impegnata (51,2 miliardi) supera l'importo autorizzato con la legge n. 493 del 1975: l'integrazione è dovuta all'utilizzazione delle somme derivanti dall'applicazione dell'articolo 2 del decreto-legge 1° febbraio 1977, n. 12, convertito nella legge 31 marzo 1977, n. 91. Con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 1977, n. 384, è stato istituito apposito fondo ed è stata stabilita la ripartizione delle risorse a questo affluite in ragione del 40 per cento per investimenti in attrezzature sanitarie, del 40 per cento per la concessione alle regioni di contributi per l'acquisto di autoveicoli per il trasporto pubblico di persone e del 20 per cento per investimenti nei settori dei servizi ferroviari e di navigazione interna in regime di concessione o in gestione governativa. L'avanzamento dei lavori è pervenuto a circa 46 miliardi (89,85 per cento).

— Ferrovia Circumflegrea: il programma di lavori per complessivi 10,4 miliardi si basa sulla integrazione di interventi disposti da leggi precedenti (n. 622 del 1959, n. 950 del 1966, n. 433 del 1971), con lo stanziamento della legge n. 493 del 1975; finora sono stati effettuati pagamenti per circa 9 miliardi.

— Ferrovia Cumana: su uno stanziamento complessivo di 53,9 miliardi la spesa impegnata ammonta a 20,1 miliardi (37,30 per cento). Al 31 dicembre 1979, i lavori eseguiti sono risultati di soli 1,9 miliardi, pari al 9,46 per cento degli impegni assunti e al 3,53 per cento dello stanziamento disponibile.

— Ferrovia Alifana: pur essendo stato approvato nel 1977 il piano unitario previsto per le ferrovie campane, il capitolo su cui iscrivere i fondi di cui alla legge n. 86 del 1976 è stato incluso nello stato di previsione solo a decorrere dal 1979, con uno stanziamento di 13 miliardi.

Quanto alle gestioni governative di ferrovie o servizi di navigazione lacuale (18), le erogazioni del 1979 per spese di funzionamento

(capitolo 1653), comprensive dellé sovvenzioni di esercizio in favore delle gestioni in nome e per conto e dei fondi di rinnovo, sono state:

Cancello-Benevento	L.	4.290.411.000
Strade ferrate sarde	»	11.243.500.000
Complementari sarde	»	22.831.466.590
Navigazione Laghi	»	8.672.500.000
Ferrovie meridionali sarde	»	7.727.801.000
Ferrovia circumetrica	»	8.600.000.000
Ferrovie calabro-lucane	»	53.305.399.000
Ferrovia Penne-Pescara	»	3.670.000.000
Ferrovia Torino-Ceres	»	3.650.000.000
Ferrovie Padane	»	3.772.000.000
Ferrovia Genova-Caselle	»	650.000.000
		<hr/>
Totale	L.	132.413.077.590
		<hr/> <hr/>

Le spese di investimento, di non grande rilievo, hanno gravato principalmente sui residui. Il solo capitolo che reca uno stanziamento di competenza di un consistente ammontare è il capitolo 7272 con 7,5 miliardi, comunque inferiore ai residui accertati (8,1 miliardi). A carico di questo capitolo sono stati effettuati pagamenti per 2,8 miliardi, di cui 963 milioni sulla competenza e 1,9 miliardi sui residui che sono aumentati, di conseguenza, a 12,2 miliardi.

b) *Aviazione civile.* — La costruzione, l'ampliamento e l'ammmodernamento degli aeroporti può dirsi l'attività di gran lunga prevalente, sotto il profilo dell'impiego delle risorse, della Direzione generale dell'aviazione civile.

Ciò è dovuto, soprattutto, all'attenzione attribuita dal legislatore, dal 1973, a questo delicato settore della vita economica nazionale. Va comunque fatto presente che, nonostante l'entrata in vigore dell'apposito regolamento, l'Amministrazione non è ancora giunta ad una completa ripartizione con l'Amministrazione militare di beni,

(18) Trattasi di complessive undici gestioni, di cui due in nome e per conto e nove dirette. Le prime (strade ferrate sarde, complementari sarde) sono quelle in cui la figura delle concessionarie permane in vita e si ha la sostituzione degli organi sociali con il Commissario governativo; le seconde sono quelle che vengono istaurate quando, dichiarato decaduto il concessionario, lo Stato assume la gestione dell'esercizio.

aree e infrastrutture in quegli aeroporti ad uso promiscuo. Ciò ingenera una situazione di confusione che ha prodotto i propri effetti soprattutto su quegli interventi per i quali era richiesto lo sgombero e l'utilizzo di immobili in gestione militare.

Particolare importanza ha assunto, nel quadro di attuazione del programma di impiego dei fondi previsti dalla legge 22 dicembre 1973, n. 825, l'integrazione finanziaria del piano stesso ad opera del decreto-legge 26 maggio 1979, n. 151, convertito nella legge 27 luglio 1979, n. 299. In esecuzione di detta legge, con la quale è stata autorizzata l'ulteriore spesa di 210 miliardi, di cui 188 iscritti nello stato di previsione dei Trasporti e 22 della Difesa, il CIPE, con deliberazione del 10 ottobre 1979, ha approvato un programma nel quale è previsto che i fondi a disposizione dell'aviazione civile vengano così ripartiti: 72 miliardi per revisione prezzi, compresa la rivalutazione delle indennità di esproprio a seguito della legge n. 10 del 1977 (di questi, 4 miliardi sono destinati ai lavori di Fiumicino); 113 miliardi per interventi integrativi su alcuni aeroporti con traffico superiore a 100.000 passeggeri l'anno (25 miliardi per gli aeroporti romani; 18 per gli aeroporti milanesi; 60 per altri aeroporti); 5 miliardi per alloggi del personale della Direzione generale dell'aviazione civile nelle sedi aeroportuali; 3 miliardi per il completamento della fornitura dei nuovi mezzi antincendio.

Il quadro dello stato dei lavori affidati in concessione ai consorzi, è il seguente:

CONCESSIONARIO	Lavori eseguiti	Aeroporti
Consavia (22,8 miliardi di lavori)	Lire 20,1 miliardi (88,16 %)	Napoli; R. Calabria; Brindisi; Taranto.
A. Farsura (18,8 miliardi)	Lire 15 miliardi (79,79 %)	Bergamo Orio al Serio; Verona Villafranca; Ronchi dei Legionari.
Iclap (19,4 miliardi)	Lire 11,9 miliardi (61,35 %)	Bologna; Rimini; Pisa; Ancona Falconara.
Recogra (29,7 miliardi)	Lire 22,5 miliardi (75,76 %)	Catania; Trapani; Pantelleria; Lampedusa.
Sidam (21,1 miliardi)	Lire 19,8 miliardi (96,12 %)	Cagliari; Alghero; Olbia-Costa Smeralda.

Peraltro, più elevato è il livello dei pagamenti disposti a favore di ogni consorzio, e ciò in dipendenza delle anticipazioni e della revisione prezzi per la quale sono cominciati ad affluire i primi fondi della legge n. 299 del 1979.

La situazione riassuntiva dei fondi della legge n. 825, compresi quelli utilizzati per il personale straordinario, è la seguente:

Stanziamiento totale	L. 488 miliardi
Impegni per lavori	L. 233 miliardi
Per personale	» 7 »
Totale	L. 240 miliardi
Disponibilità da impegnare	L. 188 miliardi

Sugli impegni assunti è stata pagata la somma complessiva di 165,7 miliardi, mentre la somma a saldo da pagare è pari a 67,3 miliardi.

Un'opera importantissima, che potrebbe essere di prossima realizzazione, è un secondo aeroporto in Napoli, caratterizzato, peraltro, da complesse vicende d'ordine tecnico già nella fase preliminare della scelta dell'area.

La gestione degli aeroporti presenta caratteri peculiari in quanto non risulta accentrata nella Direzione generale dell'aviazione civile ma è stata, per alcuni degli aeroporti più importanti, affidata a società a capitale prevalentemente pubblico, ciò che potrebbe costituire un indice della inadeguatezza della struttura organizzativa pubblica a far fronte allo svolgimento di proprie funzioni (19).

(19) Gli aeroporti, gestiti da enti, sono quelli di: Genova, gestito dal Consorzio autonomo del Porto (Legge 16 aprile 1954, n. 156); Venezia, gestito dal Provveditorato al Porto (Legge 12 agosto 1957, n. 797); Milano - Linate - Malpensa, gestiti dalla S.E.A. (Legge 18 aprile 1962, n. 194); Roma - Fiumicino - Ciampino, gestiti dalla S.A.R. (Legge 10 novembre 1973, n. 755).

CAPITOLO XXVII

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

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

a) *Considerazioni generali.* — Il problema della « riforma » dell'Azienda ferroviaria costituisce al momento oggetto di studi, rinnovate proposte e rivendicazioni, che tutte prendono le mosse dal dato incontrovertibile di una gestione in via di progressivo deterioramento, sia sotto il profilo finanziario, sia in relazione ai comuni parametri qualitativi del servizio prestato.

La complessità e gravità delle questioni da risolvere (che inevitabilmente si generalizzano, sino ad abbracciare le non dissimili situazioni di altre aziende statali di produzione) coinvolgono scelte politiche di grande rilievo, alle quali competerà in definitiva - secondo, almeno, gli orientamenti che al momento sembrano prevalere - di rideterminare il grado di autonomia decisionale dell'Azienda e valutare se una massimizzazione di esso possa o meno prescindere dalla adozione di moduli istituzionali diversi da quelli attuali (1).

Rispetto a tale ampia prospettiva, le osservazioni formulate in passato dalla Corte - come quelle che seguiranno - si collocano sul consueto e più limitato terreno delle risultanze di consuntivo e delle disfunzioni che emergono dal controllo effettuato; in una riconsiderazione globale, peraltro, esse sembrano suggerire che gli

(1) Il problema dell'autonomia aziendale va ripensato alla luce, tra l'altro, delle direttive di cui alla Decisione del Consiglio CEE n. 327 del 20 maggio 1975, che fissano tra l'altro il principio della ripartizione di compiti e responsabilità tra Aziende ferroviarie e Stato.

Sulla riforma dell'Azienda, diverse proposte legislative sono state presentate alle Camere, sia nella scorsa che nella presente legislatura. È noto, inoltre che sul tema sono state elaborate proposte ed avviati studi da parte e delle associazioni sindacali e dell'Amministrazione, mentre, sul più generale tema della riforma di tutte le Aziende statali di produzione si attendono indicazioni da parte del Ministro per la funzione pubblica (cfr. al riguardo anche il più volte citato « Rapporto » del Ministro stesso).

effettivi margini per un recupero di efficienza aziendale vanno forse cercati più sul piano operativo - nella soluzione, cioè, di specifici e concreti problemi - che su quello di astratte riforme istituzionali:

a) l'attuale situazione normativa vede già l'Azienda per molti aspetti sganciate dai vincoli garantistici che in qualche modo rallentano l'azione delle Amministrazioni dello Stato in materia contrattuale; ciononostante, la capacità di spesa dell'Azienda nel comparto degli investimenti si attesta su indici assai bassi (2) che vanno tanto più sottolineati in quanto una notevole porzione delle somme disponibili è destinato al rinnovamento del materiale rotabile, in relazione al quale non si pongono, ovviamente, taluni problemi tipici della costruzione di opere fisse (espropriazioni, indagini geomorfologiche, ecc.).

È pertanto da verificare se effettivi progressi possano conseguirsi attraverso esoneri ulteriori e massicci dell'Azienda dalle norme di comune applicazione, soprattutto qualora queste ultime dovessero tempestivamente essere sottoposte, con riferimento a tutti i soggetti del settore pubblico, a quella progettata revisione di cui s'è fatto cenno nel capitolo della Sezione I relativo all'attività contrattuale.

La situazione prima descritta, inoltre, segna per ora un preciso limite all'utilità di maggiori stanziamenti per il potenziamento delle linee, impianti e parco rotabile ferroviario, limite la cui rimozione sembra tra l'altro condizionata alle possibilità di una fisiologica programmazione dei lavori e delle commesse, sorretta da ordinarie disponibilità di bilancio più che frantumata in singoli piani « straordinari ».

Sulla dinamica delle spese di investimento può favorevolmente incidersi poi, attraverso il potenziamento delle strutture tecniche aziendali - ma il problema, comune all'intero settore pubblico, non è di facile soluzione - e con un più ampio decentramento di poteri agli organi periferici limitatamente agli interventi di portata locale.

I risultati abbastanza soddisfacenti che - quantomeno sul piano delle « deliberazioni » di spesa (3) - sembrano delinearci nell'appena avviata attuazione del più recente programma di interventi straordinari (cosiddetto piano integrativo di 1.665 miliardi) potrebbero infine suggerire, salvo verifiche da approfondire, un'applicazione più generalizzata delle disposizioni introdotte dalla legge 11 agosto 1978, n. 503, soprattutto in tema d'affidamento a terzi delle progettazioni ed assegnazione dei lavori a raggruppamenti di imprese (4).

(2) Intorno al 24 per cento in termini di pagamenti sulla massa spendibile.

(3) Come sarà più oltre specificato, tali « deliberazioni » costituiscono una fase interna del procedimento di spesa e non coincidono con il formale concetto di « impegno ».

(4) Per tali problemi, oltre che alla relazione precedente si rinvia al paragrafo seguente, sull'attuazione dei piani di investimento aziendale. È peraltro da rilevare che il piano integrativo cui nel testo si fa riferimento risulta prevalentemente destinato al rinnovo del parco rotabile (1.400 miliardi), con 200 miliardi destinati agli impianti fissi di sicurezza e segnalamento e 65 al completamento di tre officine nel Mezzogiorno.

b) Nell'ambito della gestione del personale, l'ipotizzato mutamento istituzionale verrebbe ad innestarsi su una situazione resa fluida dall'intrecciarsi di numerose disposizioni derogatorie dettate nel tempo al fine di svincolare l'Azienda dagli ordinari limiti e procedure e verrebbe altresì a scavalcare gli effetti della più recente normazione (legge 6 febbraio 1979, n. 42, nonché per i profili retributivi, legge 1° agosto 1978, n. 448) prima ancora che questi ultimi risultino passibili di una qualsiasi valutazione.

Anche per tale profilo, d'altronde, sembrano abbastanza ristretti, per svariati motivi, i margini per un recupero di efficienza connesso ad ulteriori incentivazioni economiche, mentre appare perfezionabile il tentativo - per ora soltanto affermato a livello legislativo ma embrionalmente applicato - di collegare la distribuzione degli incentivi alla rilevazione di effettivi incrementi di produttività o di miglioramenti nelle qualità del servizio prestato.

Va al riguardo rilevato - pur trattandosi di questione i cui riflessi trascendono il problema in discussione - che il mero riferimento dei premi alle giornate di presenza può tutt'al più contribuire a ridurre fenomeni patologici di assenteismo; ma non è idoneo ad incidere né sui disservizi d'altra natura, né sui disagi che all'intero traffico possono essere recati dal reiterarsi di fenomeni di microconflittualità (5).

Non sembra, poi, che sul terreno da ultimo cennato effetti particolarmente positivi siano per ora scaturiti dall'adozione del metodo di contrattazione collettiva, sia per i ritardi con cui si perviene alla definizione delle vertenze (su tale questione, più in generale, si veda il capitolo III della Sezione I, relativo ai problemi del personale), sia perché importanti aspetti del trattamento economico dei dipendenti ferroviari continuano ad essere demandati a decisioni legislative.

Le soluzioni oggi allo studio (orientate verso una contrattazione separata da quella che la prevista legge «quadro» dovrebbe invece disciplinare per l'intero settore pubblico) vanno pertanto valutate alla stregua anche della loro concreta idoneità a garantire un più cadenzato e celere procedimento di confronto e trattativa.

Sul tema, ancora, della connessione tra incentivazioni retributive ed aumenti di produttività si soggiunge che è da ritenere irrazionale il ricorso a meccanismi che, per la rilevazione degli aumenti stessi, tengano conto anche di profili meramente monetari (aumenti delle tariffe). Anche per tale motivo, ogni decisione sui criteri di massima per l'identificazione e quantificazione degli incrementi andrebbe op-

(5) Secondo dati forniti dall'Azienda, il tasso di assenteismo del personale ferroviario si sarebbe nel 1979 attestato sul 10,8 per cento (al netto, ovviamente, delle festività e dei congedi ordinari). Sul dato medio *pro capite* delle giornate di assenze (27,5), peraltro, risulta assai scarsa l'incidenza degli scioperi (1,08 giorni *pro capite*).

portunamente riservata al legislatore ed andrebbe altresì risolto il problema di un riscontro neutrale dei dati quantitativi e qualitativi da prendere a riferimento (6).

c) Seppure nel quadro della norma della legge n. 468 del 1978 sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, un'adeguata revisione legislativa sembra invece necessaria nel campo degli strumenti aziendali di rilevazione contabile e programmazione della gestione, in linea, d'altronde, con le note direttive CEE, che impongono per le Aziende ferroviarie norme in materia finanziaria e contabile ispirate per quanto possibile ai principi applicabili alle imprese industriali e commerciali.

Oltre ad un bilancio economico - da ritenersi indispensabile a cogliere l'effettivo risultato di una gestione industriale - ciò comporta una rivalutazione dell'importanza che è da annettere al conto del patrimonio (sul quale si vedano le brevi considerazioni che seguono).

d) In materia di controlli esterni, infine, va premesso che l'attuale assetto (riscontro successivo su tutti i tipi di atto, compresi i titoli di spesa) obbedisce all'esigenza di non ritardare l'azione dell'Azienda; ma proprio il carattere industriale della gestione sembra richiedere, qui più che altrove, quella revisione di cui si è più volte parlato nelle parti generali della presente relazione, intesa ad indirizzare il controllo esterno e neutrale della Corte alla valutazione dei risultati gestori complessivamente considerati.

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — Alle valutazioni che seguono, relative al consuntivo finanziario dell'Azienda, va premesso il rilievo che la decisione delle Sezioni riunite, cui è allegata la presente relazione, esclude dalla dichiarazione di regolarità l'intero stato di previsione dell'entrata dell'Azienda - per non aver questa ultima trasmesso alla Corte gli atti necessari per l'accertamento di concordanza - nonché tutti i capitoli di spesa provvisti di residui al termine dell'esercizio, in ragione di un'ulteriore inosservanza della Azienda, che non ha fatto pervenire i decreti di accertamento dei resti (7).

Il conto delle operazioni finanziarie dell'Azienda nel 1979 non fornisce, in ultima analisi, indicazioni molto diverse da quelle estraibili dai dati relativi alle gestioni precedenti.

(6) L'attuale normativa affida invece all'Amministrazione la definizione dei criteri per l'individuazione e quantificazione degli incrementi di produttività. Si rinvia, al riguardo, alla prossima relazione per notazioni circa le maggiorazioni apportate alle misure del premio di produttività per il personale ferroviario, sulla base di criteri di calcolo che scontano la lievitazione dei prodotti del traffico dovuta a fattori monetari.

(7) Fenomeno analogo si era verificato per l'esercizio 1978. Quanto ai capitoli ammessi alla dichiarazione di regolarità, sprovvisti di residui, valgono le considerazioni che seguono.

Al netto delle poste, attive e passive, delle gestioni speciali, il conto evidenza, per la prima volta dopo anni, una diminuzione del disavanzo, che dai 1.294,9 miliardi nel 1978 (esercizio di massima espansione del *deficit*, anche in termini di aumento, — 31,3 per cento sull'esercizio precedente) è passato a 1.216,9 miliardi, con una contrazione del 6 per cento (8).

Il dato deriva soprattutto dall'incremento delle entrate che, in cifre assolute, risulta pari a 1.236,5 miliardi (da 3.842,5 e 5.081) ed, in percentuale, nettamente superiore al pur notevole aumento della spesa complessiva (+ 32,2 per cento, a fronte del 22,6 per cento). Ma la significatività apparente di tali risultati è ridimensionata non soltanto dall'ammontare, di per sé assai ingente, del disavanzo, ma dalla considerazione anche che tra le « entrate accertate » figurano nel conto irregolarmente compresi - quali residui attivi della competenza - 930 miliardi relativi a mutui autorizzati per legge, ma alla cui stipulazione non si è pervenuti nel 1979.

Sul fenomeno - che ha interessato anche altre Aziende autonome ed i cui aspetti di carattere generale sono stati esaminati nella parte I della presente relazione (9) - si tornerà successivamente: ed è da tener conto che, nella sostanziale realtà, a tali resti attivi « impropri » si contrappongono, nella parte passiva del bilancio, i residui di stanziamento. Ma va qui evidenziato come l'iscrizione a residuo di detta somma non obbedisca ai canoni contabili che consentono di ritenere « accertata » una posta attiva solo allorché ne siano stati giuridicamente individuati l'importo e il debitore.

In tale considerazione, la decisione della Corte sul rendiconto generale, alla quale è allegata la presente relazione, ha escluso dalla parifica, anche relativamente ad altre Aziende autonome, i capitoli

(8) Dal 1975 la serie dei disavanzi di gestione aziendali è la seguente (tra parentesi la variazione percentuale sul dato dell'esercizio precedente): 812,7 miliardi nel 1975 (+ 4,9 per cento); 875,8 miliardi nel 1976 (+ 7,8 per cento); 986,1 miliardi nel 1977 (+ 12,6 per cento) e 1.294,9 miliardi nel 1978 (+ 31,3 per cento).

Per il 1980 il disavanzo è previsto in 1.420,3 miliardi, con un teorico incremento del 16,7 per cento sul dato del 1979.

Si riportano anche, con analoga avvertenza ed in miliardi di lire, le serie relative alle entrate complessive (al netto, ovviamente delle anticipazioni a copertura del disavanzo) nonché al complesso delle spese aziendali:

	1975	1976	1977	1978	1979
Entrate	2306,9 (+29,1%)	2784,3 (+20,7%)	3188,3 (+14,5%)	3842,5 (+20,5%)	5081,0 (+32,2%)
Spese	3119,6 (+21,8%)	3660,1 (+17,3%)	4174,3 (+14,0%)	5137,4 (+23,1%)	6297,9 (+22,6%)

I dati previsionali per il 1980, segnerebbero, rispetto al 1979, un aumento del 9,2 per cento per l'entrata (prevista in 5.548,1 miliardi) e del 10,6 per cento per la spesa (6.968,5 miliardi).

(9) Sezione I, capitolo I, n. 13, nonché Sezione II, capitolo V.

di entrata interessati alla descritta vicenda; ed ha statuito che al dato del disavanzo esposto nel consuntivo dell'Azienda ferroviaria deve sommarsi quello dei residui attivi da accensione di prestiti non stipulati (930 miliardi). Ciò che porta il disavanzo stesso a livelli superiori a quelli, analogamente calcolati, dell'esercizio precedente, quando il dato corrispondente dei residui attivi era risultato pari a 800 miliardi.

Da un punto di vista più sostanziale, va poi rilevato che l'accennata espansione dell'entrata aziendale risulta prevalentemente determinata dall'incremento degli apporti del Tesoro (oltre che dei prestiti), con un'incidenza per contro modesta del maggior gettito dei prodotti del traffico (10).

Gli apporti del Ministero del tesoro (tra i quali, ai fini qui considerati, si ricomprendono anche quelli relativi alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico) sono in particolare aumentati del 34,8 per cento, in virtù anche di nuove assegnazioni straordinarie per l'attuazione delle più recenti normative in materia di personale aziendale (11); mentre l'incremento dei prodotti del traffico, pari al 16,7 non si discosta, ed è anzi di poco inferiore, al tasso medio di aumento registratosi nei tre precedenti esercizi (17,8 per cento).

In senso peggiorativo, conseguentemente, sono mutate le percentuali d'entrata riferibili alle voci in argomento, con ulteriore riduzione di incidenza dei prodotti del traffico (dal 27,5 per cento del 1978 al 24,2 per cento) e più accentuata prevalenza negli apporti esterni (dal 32,4 al 37,9 per cento); mentre la quota percentuale d'entrata da accensione di prestiti, seppur diminuita, assomma pur sempre al 18,3 per cento, al netto, ancora, delle anticipazioni a

(10) Ci si riferisce come già nelle precedenti relazioni, ai soli prodotti del traffico, viaggiatori, bagagli e merci (capitoli: 100 e 101 dell'entrata).

Con riguardo alle cifre assolute, i cennati 1.238,5 miliardi di maggiori entrate si riferiscono per il 65,6 per cento all'aumento degli apporti del Tesoro, per un ulteriore 10,5 per cento al maggior indebitamento e soltanto per il 14,2 per cento all'incremento dei proventi propri dell'Azienda. Quest'ultimo, pari a 176,3 miliardi, deriva in buona parte da aumenti tariffari deliberati, nel 1979 (mediamente pari al 20 per cento), ai quali ha di massima corrisposto una certa anelasticità della domanda di servizio. Secondo infatti i dati provvisori forniti dall'Azienda, ad un leggero calo del volume del traffico dei viaggiatori (-0,6 per cento, a fronte di un decremento del 1,2 per cento nel 1978), ha fatto riscontro, nello stesso settore, un aumento del 2,4 per cento nella percorrenza media, tale da riflettersi in un incremento (+ 1,8 per cento) del dato viaggiatore-chilometro. Del 4,7 per cento, poi risulta aumentato il traffico merci, quasi totalmente svoltosi a carro completo ed in prevalenza diretto da e per l'estero.

(11) A 1.186,8 miliardi sono in particolare ammontati gli apporti connessi all'osservanza delle normative CEE sulla compensazione degli obblighi di servizio pubblico (770,7 miliardi) e sulla normalizzazione dei conti aziendali (416,1 miliardi). Le due voci, complessivamente pari, nel 1978, a 926,2 miliardi, sono state quantificate in 1.611,7 miliardi per l'esercizio 1980.

Tra le entrate correnti, altre sovvenzioni straordinarie riguardano l'applicazione della legge n. 364 del 1975 sulla indennità integrativa speciale (191,9 miliardi), le nuove norme sull'ordinamento del personale (232 miliardi), l'attuazione, infine, delle leggi n. 374 del 1979, relativa alla trimestralizzazione della scala mobile (4,2 miliardi) e n. 609 del 1979 (54,9 miliardi).

Quanto, poi all'entrata in conto capitale, la voce principale riguarda il rimborso delle quote di capitale comprese nelle indennità di mutui (221,5 miliardi), mentre altre sovvenzioni o assegnazioni si riferiscono a lavori vari per complessivi 34,5 miliardi.

copertura del disavanzo (12). Ove di queste ultime si tenga conto - può sinteticamente aggiungersi - la spesa complessiva dell'Azienda risulta nel 1979 coperta per circa due terzi da apporti esterni o indebitamento, con un complessivo ammontare di « proventi » (prodotti del traffico, vendita di beni e servizi, recuperi, fitti, dividendi, interessi, ecc.) soltanto di poco superiore all'onere sopportato per gli stipendi ed assegni fissi al personale in servizio.

A bilanciare l'intera spesa del personale (comprensiva, cioè, delle indennità accessorie, degli oneri previdenziali e per trattamento di quiescenza) non risulterebbero del resto sufficienti i proventi aziendali, anche a ricomprendere tra essi le compensazioni finanziarie del Tesoro per gli obblighi di servizio pubblico.

Le considerazioni che precedono intendono soltanto offrire spunti di meditazione sulla situazione finanziaria dell'Azienda e sul valore invero relativo che in essa viene ad assumere il principio affermato - seppure tendenzialmente - dalle cennate direttive CEE e tenuto presente dalle varie proposte di riforma, del pareggio del bilancio.

Quanto, invece, alle spese di personale - assunte poc'anzi a parametro di valutazione - l'ingente ammontare di esse (2.417,5 miliardi

(12) Il prospetto seguente si riferisce all'andamento, dal 1975, delle tre poste attive nel testo considerate:

(importi: in miliardi di lire)

	1975	1976	1977	1978	1979
Apporti del Ministero del tesoro . . . . .	.857,7 (+ 33,8%)	1055,9 (+23,1%)	1193,7 (+13,1%)	1243,7 (+ 4,2%)	1925,8 (+54,8%)
Proventi propri aziendali . . . . .	.645,6 (+ 1,8%)	755,9 (+17,0%)	925,1 (+22,4%)	1055,4 (+14,1%)	1231,7 (+16,7%)
Prestiti (al netto anticipazioni a copertura disavanzo) . . . . .	.435 (+330,3%)	390,0 (-10,3%)	450,0 (+15,4%)	800,0 (+77,8%)	930,0 (+16,3%)

In termini di incidenza sul totale delle entrate il « peso » delle voci medesime è stato il seguente:

	1975	1976	1977	1978	1979
Apporti del Ministero del tesoro	37,1%	37,9%	37,4%	32,4%	37,9%
Proventi propri aziendali	27,9%	27,1%	29,0%	27,5%	24,2%
Prestiti (al netto ecc.)	18,8%	14,0%	14,1%	20,8%	18,3%
Altre entrate	16,2%	21,0%	19,5%	19,3%	19,6%

nel 1979) e la loro elevata e crescente incidenza sul totale della spesa corrente (51,8 per cento, a fronte del 50,4 per cento nel 1978) vanno ovviamente rapportati al numero dei dipendenti in servizio sulla cui globale congruità, in relazione alle esigenze, non è dato esprimere valutazioni e che ha subito nel 1979 una lieve contrazione. L'aumento segnato nell'anno dagli oneri in questione, comunque, seppure percentualmente superiore a quello della residua spesa corrente aziendale (29,5 per cento contro il 22,5 per cento), e pur risultando il più elevato nell'ultimo quinquennio (13), resta al di sotto dell'incremento subito dalle analoghe spese della categoria II nel bilancio dello Stato (32,1 per cento) (14).

(13) Il prospetto che segue considera, in miliardi di lire, le spese di personale e le altri principali poste correnti nell'ultimo quinquennio (tra parentesi la percentuale di variazione sull'esercizio precedente):

	1975	1976	1977	1978	1979
Personale (categoria I)	1074,7 (+ 1,7%)	1332,8 (+24,0%)	1548,0 (+16,1%)	1866,3 (+20,6%)	2417,5 (+29,5%)
Acquisto beni e servizi (categoria III)	545,3 (+11,9%)	694,1 (+27,3%)	869,4 (+25,2%)	932,2 (+ 7,2%)	1121,9 (+20,3%)
Trasferimenti (categoria IV)	22,1 (+70,0%)	25,3 (+14,5%)	22,3 (—11,9%)	23,3 (+ 4,5%)	25,6 (+ 9,9%)
Interessi (categoria V)	277,5 (+ 0,4%)	313,0 (+12,8%)	298,0 (— 4,8%)	308,9 (+ 3,7%)	314,6 (+ 1,8%)
Spese correnti (totale generale)	2193,9 (+ 3,7%)	2797,8 (+27,5%)	3193,7 (+14,1%)	3699,1 (+15,8%)	4663,0 (+26,1%)

L'andamento, invece, delle spese in conto capitale e del rimborso prestiti, analogamente esposto, è il seguente:

(importi: in miliardi di lire)

	1975	1976	1977	1978	1979
Spese in conto corrente	691,7 (+141,5%)	658,6 (— 4,8%)	752,8 (+14,3%)	1172,1 (+55,7%)	1307,7 (+11,6%)
Rimborso prestiti	234,1 (+ 47,1%)	203,7 (—13,0%)	227,7 (+11,8%)	266,1 (+16,9%)	327,3 (+23,0%)

(14) Per un più esatto raffronto occorrerebbe tener conto — oltre che delle variazioni nella situazione numerica del personale e della suddivisione di esso per categorie — del fatto che la spesa aziendale classificata nella categoria I comprende anche oneri per il trattamento di quiescenza. Va infine considerata la diversa incidenza temporale degli incrementi retributivi connessi al « reinquadramento » nei livelli o categorie retributivo-funzionali.

Nel suo complesso, la spesa corrente dell'Azienda ferroviaria è risultata pari a 4.663 miliardi (15), con un incremento percentualmente più elevato di quello - modesto - segnato dagli investimenti (26,1 per cento a fronte dell'11,6 per cento), eppertanto con un'incidenza sulla spesa globale accresciutasi, rispetto al 1978, e pari al 74 per cento (16).

I 1.307,7 miliardi di spesa in conto capitale, per contro, rappresentano il 20,8 per cento dell'intera parte passiva del bilancio finanziario (22,8 per cento nel 1978), mentre il residuo 5,2 per cento si riferisce all'onere per il rimborso dei prestiti, che è passato dai 266,1 miliardi del 1978 ai 327,3 del 1979, con un incremento percentuale superiore a quello degli esercizi immediatamente precedenti (23 per cento).

Eloquente, in ordine alla ridotta capacità di spesa dell'Azienda è la situazione dei pagamenti e dei residui passivi relativamente alle spese di investimento (17): nessuna erogazione è stata nell'anno effettuata sui 1.316,5 miliardi stanziati in bilancio (dei quali 8,8 sono passati ad economia), mentre sui 1.888,8 miliardi di residui al 1° gennaio i pagamenti sono ammontati a 775,2 miliardi, che rappresentano il 41,0 per cento dei residui stessi, ed il 24,2 per cento dell'intera massa spendibile. Ottimistica, rispetto a tali risultati, è pertanto la previsione insita nelle autorizzazioni di cassa per il 1980, che rapporta i pagamenti del titolo II al 53,4 per cento dei presunti resti ed al 31,5 per cento della massa spendibile.

(15) Il dato differenziale tra spese ed entrate correnti ha sfiorato i 1.500 miliardi (1.497,1), a fronte dei 1.377,6 miliardi del 1978.

In termini di cassa, il saldo medesimo risulta pari a 1.354,6 miliardi. La differenza tra le entrate finali ed il totale della spesa raggiunge invece i 2.147,0 miliardi in termini di competenza ed i 1.467,6 miliardi in termini di cassa.

(16) La serie delle incidenze delle tre principali categorie di oneri sulla spesa globale è esposta nel seguente prospetto:

	1975	1976	1977	1978	1979
Spese correnti	70,3	76,4	76,5	72,0	74,0
Spese in conto capitale	22,2	18,0	18,0	22,8	20,8
Rimborso prestiti . .	7,5	5,6	5,5	5,2	5,2

(17) Per le spese correnti, si è ulteriormente abbassato il coefficiente di realizzazione, dato dalla percentuale dei pagamenti sugli impegni di competenza.

Dal 98,4 per cento e 98 per cento degli anni 1975 e 1976, il coefficiente stesso era nei due seguenti esercizi diminuito al 97 per cento ed al 94,8 per cento, per passare, nel 1979, al 91,5 per cento. I 398,1 miliardi di resti di nuova formazione riguardano soprattutto le spese di personale (288,8 miliardi), oltre al capitolo 219, relativo alla manutenzione delle linee, fabbricati e materiale di esercizio (94,3 miliardi).

Nel complesso, i residui in conto capitale sono nell'anno aumentati del 28,2 per cento, assommando a 2.421,3 miliardi (18); tenuto anche conto dei resti di parte corrente - il cui importo (400,6 miliardi), seppur contenuto, risulta più che raddoppiato rispetto al dato del 1978 (190,7 miliardi) - il totale dei residui passivi dell'Azienda al termine dell'esercizio risulta nel conto esposto in 2.821,9 miliardi, contro i 2.079,5 del 1978 (19).

Ma va al riguardo considerato che nel bilancio proprio della Azienda - del quale si è sin qui tenuto conto - non trova evidenziazione l'intera effettiva massa dei residui passivi della gestione.

Relativamente, infatti, a varie partite di spesa corrente « in corso di liquidazione » al termine dell'esercizio, a fronte di situazioni in cui la normativa contabile impone di massima l'iscrizione a bilancio di residui propri, il rendiconto dà invece per erogate le somme corrispondenti, le quali affluiscono all'entrata di una delle gestioni speciali (Gestione del conto e dei mandati di anticipazione) mediante ordini di contabilizzazione emessi a fine esercizio: in quello successivo, i relativi pagamenti fanno poi carico su un capitolo di spesa della medesima gestione speciale.

Sulla legittimità di tale prassi ogni valutazione va ovviamente riservata alla sede del controllo (20); ma vanno in questa sede evidenziati i riflessi della vicenda sul piano della chiarezza delle rappresentazioni di bilancio.

Su un piano più generale e con riferimento alle recenti disposizioni sulla normalizzazione dei conti pubblici, può infine rilevarsi come la strutturazione del bilancio in un conto principale ed in quelli delle gestioni speciali renda in qualche misura incerte le dimensioni globali dell'attività gestoria della Azienda, riferendosi in parte le gestioni speciali a poste duplicative rispetto alle voci del conto principale (21).

Il problema non è di scarsa importanza, giacché le gestioni, nel loro complesso, evidenziano per il 1979 entrate e spese, a pareggio, per 6.580,2 miliardi, superando le dimensioni della gestione del bilancio. Al lordo dei risultati ad esse riferibili, il rendiconto della Azienda ferroviaria figura comunque esteso a 12.878,1 miliardi di spesa (10.749,9 nel 1978), con una massa di pagamenti pari a 11.905,6 miliardi (9.202,2 nel 1978) e con un complessivo disavanzo (tenuto

(18) Oltre che sul capitolo 501, relativo in genere a rinnovamenti e migliorie (769,6 miliardi di residui al termine dell'esercizio), la parte prevalente dei resti insiste sui capitoli 516 e 520 (rispettivamente, 635,0 e 658 miliardi), relativi al programma cosiddetto « straordinario » ed al programma « integrativo ». Su ambedue, si veda il paragrafo dedicato all'attività istituzionale.

(19) 1.714,6 miliardi provengono dalla competenza e 827,7 dalla gestione del 1978. Da esercizi anteriori al 1973 risultano provenienti, secondo i dati forniti dall'Azienda, oltre 50 miliardi.

(20) Il fenomeno è emerso relativamente alla gestione dell'esercizio 1978.

(21) Di portata duplicativa, rispetto alle voci del bilancio principale, sembrano doversi ritenere tutte le operazioni in conto terzi e per la gestione dei mandati di anticipazione (gestione n. 9), nonché, in parte, per la gestione delle officine.

conto del *deficit* della gestione speciale n. 4, coperto da contributi del Tesoro (22), pari a 1.670,6 miliardi (oltre ai 930 miliardi di cui si è prima detto).

c) *Aspetti patrimoniali.* — Il carattere industriale della gestione fa sì che i risultati effettivi di essa possano solo essere colti da analisi che trascendono il profilo meramente finanziario e ne valutino l'impatto sulla realtà economica dell'Azienda.

In assenza di un conto economico, valutazioni siffatte dovrebbero essere tratte dalle risultanze del conto patrimoniale, alla cui compilazione annuale l'Azienda è tenuta alla stregua delle comuni norme di contabilità ma che, di fatto, non perviene alla Corte in tempo utile per un qualsiasi approfondito esame.

Vero è che con analogo ritardo è alla Corte trasmesso anche il conto generale del patrimonio dello Stato, ma, per le ragioni ora esposte, la disfunzione riveste particolare rilievo per le Aziende di produzione.

A ciò si aggiunge che il conto del patrimonio delle Ferrovie dello Stato, a differenza anche di quello delle altre Aziende, non reca elementi di dimostrazione della concordanza tra variazioni nel patrimonio e risultati della gestione finanziaria; ciò che impedisce (nella assenza altresì, di una nota preliminare) di valutare in termini economici l'attività gestoria dell'anno in riferimento e limita il valore del conto ad un'esposizione pressoché statica delle attività e passività ad una certa data (23).

Riservando alla prossima relazione una più approfondita valutazione delle risultanze patrimoniali, può rilevarsi come il conto del 1979, pervenuto alla Corte il 21 giugno 1980, valuti il complesso delle attività in poco più di 19.000 miliardi (+ 19 per cento rispetto al dato del 1978), dei quali 3.250 circa attinenti a linee, impianti e fabbricati, 3.500 circa per materiale d'esercizio o di scorta, quasi 800 per depositi in tesoreria e presso banche, 1.270 per crediti diversi, ratei attivi, perdite e spese per il collocamento dei mutui. Le restanti poste attive riguardano per oltre 8.600 miliardi prestiti a lungo termine contratti o da contrarre, e per 1.700 miliardi circa fondi destinati al finanziamento di spese patrimoniali.

Relativamente, poi, alla parte passiva del conto, l'indebitamento a lungo termine per il finanziamento di spese patrimoniali e per la copertura dei disavanzi è globalmente quantificato in 10.400 miliardi circa (9.100 nel 1978), dei quali oltre 6.700 attinenti alle anticipazioni del Tesoro per la copertura dei disavanzi.

Per i prestiti contratti per il finanziamento di opere, il debito di circa 2.300 miliardi (pari al residuo capitale da ammortizzare

(22) La gestione si riferisce a Fondi per le pensioni del personale ferroviario e presenta un disavanzo di 453,7 miliardi.

(23) Negli allegati al conto, per talune delle poste è esposta la variazione annua, ma senza alcun raccordo con i dati del conto del bilancio. Il conto patrimoniale, ad esempio, non espone separatamente i residui di quest'ultimo; mancano, inoltre, precisi dati sulla giacenza di cassa iniziale e finale.

rispetto ad importi effettivi, originari, per circa 3.550 miliardi), dà luogo ad annualità, per capitale ed interessi, di 435,2 miliardi. Ciò mentre per gli 8.100 miliardi dei debiti a copertura dei disavanzi l'annualità è pari a soli 204,2 miliardi, non essendo previsto, com'è noto, l'ammortamento delle cennate « anticipazioni » del Tesoro. La annualità relativa, per soli interessi, è pari a 6,2 miliardi.

In relazione alla situazione di indebitamento dell'Azienda, come nel conto esposte, vanno ovviamente richiamate le osservazioni fatte sull'iscrizione a bilancio, nei residui attivi, di poste concernenti mutui autorizzati ma non contratti.

Circa, poi, le diverse fonti di indebitamento aziendale, va rilevato come ad esercizio ormai scaduto sia stata approvata con decreto interministeriale la convenzione con il Ministero del tesoro relativa alla « anticipazione » per la copertura del disavanzo.

Alle conseguenze di tale ritardo si è in parte ovviato (sino al 31 agosto) mediante versamenti mensili, in ragione di 1/12 del previsto disavanzo, ai sensi dell'articolo 24 della legge di approvazione del bilancio. Ma alle deficienze di cassa l'Azienda ha continuato a far fronte - seppure in misura fortemente ridotta rispetto ai precedenti esercizi (24) - con appositi mutui a breve termine contratti a norma dell'articolo 47 della legge 27 luglio 1967, n. 668, e dei quali non reca traccia il bilancio. In quest'ultimo grava, peraltro, l'onere dei relativi interessi, ammontato nel 1979 a 776,7 milioni (capitolo 358).

2. — *Organizzazione dei servizi e personale.*

Pur nella situazione di transitorietà connessa all'attesa di grandi riforme strutturali, l'esercizio 1979 è stato caratterizzato, per ciò che attiene ai profili organizzativi dell'attività aziendale, dalle profonde modifiche apportate dalla legge n. 42, del 6 febbraio 1979, alla previgente disciplina del rapporto di lavoro del personale.

L'importanza della nuova normativa sarà ovviamente da rapportare alle future scelte legislative, che potrebbero teoricamente orientarsi verso soluzioni più radicali, nel senso di una più piena autonomia aziendale nella gestione del personale, ovvero, come in qualche sede proposto, di una « privatizzazione » del rapporto di lavoro. Ma, al di fuori di tali ipotesi, la portata innovativa della legge, rispetto ai tradizionali moduli del pubblico impiego, può ritenersi invero rilevante; tanto che ogni ulteriore decisione sulla materia dovrebbe logicamente essere condizionata dalle esperienze applicative della nuova disciplina.

Anche sotto tale profilo assume rilievo il fatto che nel corso dell'anno non si è pervenuti - almeno a quel che è dato cogliere dall'esercizio del controllo - ad una fase di compiuta operatività del-

(24) Mediamente, nell'anno, 10 miliardi circa.

la legge n. 42, avendo l'Azienda solo provveduto all'inquadramento provvisorio del personale nei nuovi livelli retributivo-funzionali (categorie), con corresponsione dei conseguenziali miglioramenti retributivi (25), nonché a taluni adempimenti di carattere preliminare rispetto alla sostituzione dei pregressi sistemi di avanzamento con quello fondato sugli accertamenti professionali.

La grossa parte dei provvedimenti applicativi della nuova disciplina (sui cui aspetti essenziali qualche cenno si è fornito nella precedente relazione) ha iniziato solo di recente ad essere sottoposta al controllo della Corte, sicché ogni approfondita valutazione non può che essere rinviata al prossimo anno.

In ordine, comunque, a taluni bandi di concorso interno indetti per i passaggi dall'una all'altra delle nuove « categorie », non è stata dalla Corte ritenuta conforme a legge la disposta esclusione dei rappresentanti del personale dalle Commissioni giudicatrici.

Sempre nel 1980 (décreto del Presidente della Repubblica n. 145 del 15 gennaio), si è altresì dato attuazione all'articolo 19 della legge n. 42, provvedendosi, col il procedimento della contrattazione collettiva, alla revisione della disciplina del premio industriale; l'articolo 2 del decreto subordina tra l'altro la corresponsione del premio, in linea con gli orientamenti attuali in materia di incentivazioni retributive, alla effettiva presenza del personale. Vale, al riguardo - come anche per la quantificazione degli aumenti del premio di produzione, dalla legge demandati alla sede esecutiva - quanto in sede di « considerazioni generali » si è rilevato sull'importanza essenziale che può oggi riconoscersi, per una ripresa di efficienza aziendale, ad un effettivo agganciamento tra incentivazioni retributive ed aumenti di produttività e sull'opportunità di riservare alla legge la determinazione dei criteri di massima per la quantificazione degli incentivi.

Circa la consistenza numerica del personale aziendale in servizio, va ribadito che l'assenza di « ruoli » relativi alla maggior parte dei dipendenti (come anche il mancato aggiornamento di quelli per legge previsti, fermi, per talune categorie, al 1° gennaio 1976), non consente di verificare la esattezza dei dati di provenienza aziendale. Secondo questi ultimi, comunque, i 217.227 dipendenti presenti al termine del 1979 segnavano una diminuzione di 900 unità rispetto al dato del 1978 e coprivano il 99,5 per cento della complessiva dotazione organica da ultimo fissata, al netto dei ruoli dirigenziali, dalla richiamata legge n. 42 del 1979.

Relativamente a carenze - non però significative - che continuano a registrarsi nei ruoli dirigenziali, va rilevato come la piena operatività della legge n. 583 del 1978 - che ha eccezionalmente consentito l'accesso per merito comparativo ai posti di primo dirigente disponibili entro il 1977 - sia stata per l'Azienda impedita dall'obbligo

(25) In ordine a questioni interpretative insorte in sede di applicazione delle norme sugli inquadramenti « in via transitoria », si veda Sezione del controllo n. 1023 del 20 dicembre 1979.

di effettuare gli scrutini separatamente per ciascun Servizio (26). Ciò ha comportato che taluni posti disponibili sono rimasti scoperti (per carenza di funzionari in possesso dei previsti requisiti) e che, in alcuni Servizi, sono risultati promossi funzionari con punteggi notevolmente inferiori a quelli di scrutinati rimasti in altri comparti esclusi dall'avanzamento. Della vicenda si fa comunque menzione per le remore che dal cennato obbligo sembrano discendere al principio della mobilità (interna) del personale dirigenziale.

Nessuna specifica osservazione riguarda l'attività di reclutamento, che, grazie soprattutto alla serie di norme di favore previste dalla vigente legislazione, procede presso l'Azienda in tempi relativamente celeri (27). Almeno in qualche caso, tuttavia, può destare perplessità - sotto profili di carattere generale dalla Corte più volte sottolineati - l'elevato numero di idonei assunto, anche se, per vero, determinate garanzie di selettività risultano insite nel numero dei partecipanti alle prove (28).

In tema di trattamento economico (ed a parte quanto si è già detto) si ricorda che la disciplina delle prestazioni straordinarie del personale aziendale (decreto del Presidente della Repubblica n. 1188 del 1977, frutto della contrattazione collettiva) stabilisce che il limite individuale di lavoro straordinario non superi, « di regola » le 240 ore annue. Si ignora (in mancanza anche della relazione annuale del Consiglio di amministrazione, della quale dovrebbero far parte le relazioni settoriali in tema di lavoro straordinario) se ed in quale misura la disposizione normativa abbia consentito il superamento del limite senza ricorso al particolare procedimento di cui al successivo articolo 2 (prestazioni di assoluta indilazionabilità, da autorizzare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri). Può soltanto dirsi che nel 1979 tale ultima procedura non risulta essere stata attivata dall'Azienda, a differenza che dalla quasi totalità delle Amministrazioni dello Stato. La spesa per lavoro straordinario (e compensi a cottimo), è stata comunque pari nell'esercizio a 74 miliardi (oltre a 5,4 miliardi per il personale delle officine), con una seppur lieve diminuzione rispetto al 1978 (75,4 miliardi) che può con ogni probabilità rapportarsi alla decrescente importanza di tale posta nel quadro del trattamento economico accessorio dei dipendenti aziendali. Nel suo complesso, quest'ultimo ha comportato una

(26) Sezione del controllo, n. 1018 del 29 novembre 1979. La questione risolta verteva sulla compatibilità delle disposizioni di cui alla legge n. 880 del 1971 con l'unicità delle dotazioni dirigenziali di cui alla tabella allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972. Con pronuncia in pari data (n. 1019) la Sezione del controllo ha dichiarato non conformi a legge provvedimenti che delegavano funzioni di primo dirigente a funzionari della carriera direttiva.

(27) Sono pervenuti a conclusione nell'esercizio — secondo elementi di informazione dell'Azienda — 19 concorsi banditi tra il 1977 e il 1978 (uno solo del 1976), mentre tuttora in corso al termine del 1979 risulterebbe un solo concorso (a 10 posti di manovale) bandito nel 1977. Il numero complessivo degli assunti risulta di poco inferiore a 10.000 unità.

(28) In non pochi concorsi per l'accesso a qualifiche del personale, il numero degli idonei assunti è di oltre 10 volte superiore a quello dei vincitori, a fronte, peraltro, come si rileva nel testo, di uno assai largo numero di partecipanti alle prove.

spesa di 417,5 miliardi, con un aumento (19,0 per cento rispetto al 1978) inferiore a quello registratosi, per precipuo effetto degli inquadramenti, nella voce « stipendi ed altri assegni fissi » (+ 28,5 per cento) (29).

Al di fuori degli oneri classificati nella categoria I, si segnala, infine, il notevole aumento della spesa per la istruzione e l'informazione tecnico-professionale del personale (1.501,2 milioni, a fronte di 941 milioni nel 1978). A 13 miliardi (11,8 l'anno precedente) è passata infine la spesa per il funzionamento dei servizi socializzati di assistenza al personale, al cui proposito si richiamano le considerazioni formulate, sotto profili più generali, nel capitolo III della Sezione I.

3. — *Interventi per l'ammodernamento e potenziamento della rete ferroviaria.*

Come già nelle precedenti relazioni, i dati che seguono sono in parte desunti dal consuntivo ed in parte si affidano ad elementi informativi forniti dalla stessa Amministrazione, i quali peraltro valutano lo stato di attuazione dei programmi straordinari di intervento non alla stregua degli « impegni » assunti (nella usuale accezione contabile di tale termine), ma sulla base delle deliberazioni di spesa (cosiddette « proposte approvate ») concretatesi in una fase procedimentale precedente (30); la rilevazione degli impegni, d'altra parte, non può operarsi sulla base delle scritture della Corte, per il carattere successivo del controllo esercitato e per il ritardo con cui i singoli atti pervengono o possono comunque pervenire.

I dati stessi confermano, in genere, la lentezza dei ritmi di spesa nel comparto degli investimenti aziendali; ma ai fini di più precise valutazioni al riguardo, va rilevato che per due dei principali piani straordinari in corso di attuazione (cosiddetti « piano ponte », e « programma di 2.000 miliardi ») i dati dell'Amministra-

(29) Il dato non si riferisce alla spesa per il personale delle officine ed è computato al netto non soltanto degli oneri assistenziali o previdenziali, ma anche delle retribuzioni agli incaricati e le indennità a personale d'altra Amministrazione.

Concorrono in particolare a formarlo: 74 miliardi, come già detto, per compensi di lavoro straordinario ed a cottimo (17,7 per cento del totale); 34,1 miliardi per missioni all'interno e all'estero (8,2 per cento); 60,0 miliardi per premi eccezionali (14,4 per cento); 48,5 miliardi per il premio industriale (11,6 per cento); 96,0 miliardi per indennità e competenze diverse (23 per cento) e 105 miliardi per il premio di produzione (25,1 per cento).

Per il personale delle officine (Gestione speciale n. 3), la spesa complessiva relativa al trattamento economico accessorio è stata nell'esercizio pari a 33,6 miliardi.

(30) Con gli stessi limiti — come è poi specificato nel testo — l'Azienda riferisce direttamente al Parlamento, in allegato al bilancio di previsione, sull'attuazione dei programmi straordinari di intervento pur impropriamente definendo « impegni » i dati relativi alle deliberazioni di spesa adottate. I dati rilevabili del bilancio 1980 si riferiscono, comunque, al 31 dicembre 1978, e coincidono, salvo trascurabili divergenze, con quelli forniti dalla Corte nella precedente relazione.

zione al 31 dicembre 1978 attestavano percentuali di attuazione - in termini di « impegno » secondo la terminologia dell'Azienda, ma, nella realtà, sulla base delle proposte approvate - rispettivamente pari al 94 per cento ed al 79 per cento (cfr. allegati alla tabella n. 10 del disegno di legge sul bilancio di previsione 1980, oltre che il capitolo XXVII, parte II, della precedente relazione della Corte). Alla data stessa, tuttavia - come emerge oggi dal conto dei residui allegato al rendiconto generale dello Stato - sui due corrispettivi capitoli 515 e 516 non insistevano residui « propri » (derivanti, cioè, da impegni formali), ma soltanto residui di stanziamento.

Situazione identica, del resto, si verificava, sempre al termine dell'esercizio precedente, anche sui capitoli relativi alla « direttissima » Roma-Firenze, al collegamento Firenze Aeroporto di Pisa, alla linea Cuneo-Ventimiglia ed a quella Udine-Treviso, oltre che per il nuovo programma « integrativo » di 1.665 miliardi.

L'avvertenza suesposta, pertanto, riveste carattere generale, e va tenuta presente nella valutazione di tutti i dati di provenienza aziendale qui di seguito esposti, che fanno riferimento al 31 dicembre 1979.

a) Da tempo conclusa, anche sul piano degli effettivi impegni di spesa, risulta l'attuazione del cosiddetto « terzo piano quinquennale di 700 miliardi », i cui stanziamenti risalgono al biennio 1967-1968 ed i cui programmi esecutivi hanno nel tempo subito rielaborazioni e ridimensionamenti connessi a ritardi nella realizzazione delle opere ed al progressivo aumento dei prezzi (31).

A fronte di impegni sinora assunti - secondo dati aziendali - per 697 miliardi, sul capitolo « aggiunto » 509 i pagamenti sono ammontati nel 1979 a 17,8 miliardi (32), riducendo i residui (tutti « propri ») da 64,6 a 46,8 miliardi.

b) Prossima alla conclusione, ma soltanto sotto il profilo delle « proposte », secondo quanto si è testé rilevato, risulta l'attuazione del cosiddetto « piano ponte di 400 miliardi » (legge 9 marzo 1973, n. 52), i cui stanziamenti, iscritti in bilancio nell'arco del triennio 1973-1975, risulterebbero assorbiti dalle deliberazioni di spesa nella misura del 97,3 per cento (389,3 miliardi in cifra assoluta). Nel 1979, in particolare, sono stati assunti « impegni », sempre secondo i dati dell'Azienda, per 13,2 miliardi, mentre sul relativo capitolo 515 - anch'esso privo di stanziamenti sin dal 1975 - i pagamenti in conti resti sono ammontati a 20,2 miliardi, con un importo di residui ridotti da 103,8 a 83,6 miliardi ma tuttora ingente, ad oltre sette anni dall'entrata in vigore della legge n. 52.

(31) Cfr. al riguardo la relazione sull'esercizio 1978.

(32) Al pari di altri, il capitolo, privo da tempo di stanziamenti sulla competenza e dotato esclusivamente di residui provenienti da precedenti esercizi, figura nel preventivo iscritto « per memorie », pur dovendosi ragionevolmente escludere ogni possibilità di stanziamenti in corso di esercizio.

Per la quota di spesa destinata agli impianti fissi (267 miliardi, pari a due terzi delle disponibilità) le « proposte » approvate ammontano, più specificamente, a 256,3 miliardi (88,5 per cento), dei quali 133,2 riguardanti impianti nel Mezzogiorno (52 per cento). Per il terzo degli stanziamenti riservato, invece, al rinnovamento del parco rotabile (133 miliardi coperti, tutti, dalle deliberazioni di spesa), la percentuale destinata al centro-sud è quantificata nel 40,8 per cento (54,2 miliardi).

L'importo, poi, delle opere sinora eseguite, pari a 344,3 miliardi al 1° gennaio (33), ammonterebbe a 352 miliardi al termine dell'esercizio, secondo dati provvisori forniti dall'Azienda, assorbendo l'88 per cento circa degli stanziamenti (86 per cento alla fine dell'esercizio precedente).

Può ricordarsi che anche in sede di attuazione del piano in argomento, l'aumento dei prezzi, combinandosi a ritardi nella realizzazione delle opere fisse, ha imposto nel 1976 una rielaborazione dei programmi di spesa deliberati nel 1973 e che alcune delle opere stralciate sono state inserite nei programmi esecutivi del piano straordinario di interventi di cui alla legge n. 377 del 14 agosto 1974.

c) Relativamente a quest'ultimo - cosiddetto « P.I.S. » nella terminologia aziendale - va premesso che l'ultima *tranche* dei previsti 2.000 miliardi di stanziamento è iscritta in bilancio per il 1980 (300 miliardi, mentre 350 figuravano stanziati nel 1979), ferma restando la facoltà dell'Azienda di assumere impegni sull'intera somma legislativamente autorizzata. Secondo i dati forniti dall'Amministrazione, le deliberazioni di spesa sinora assunte assommavano, al termine del 1979, a 1.737,4 miliardi, importo pari all'86,9 per cento dell'intera disponibilità, con 159,5 miliardi (8 per cento) riferibili al 1979.

Considerando distintamente le quote di stanziamenti destinate al parco rotabile ed agli impianti fissi (rispettivamente, 750 e 1.250 miliardi), risulta peraltro confermato il diverso ritmo delle procedure di spesa nei due comparti: quanto al materiale rotabile, infatti, le proposte approvate risultano assorbire quasi per intero le disponibilità (747,1 miliardi, pari al 99,6 per cento dei 750 previsti); mentre, per gli impianti fissi, i 990,3 miliardi che l'Azienda dà per « impegnati » (157,1 nel 1979), lasciano pur sempre scoperta, a quasi sei anni dall'entrata in vigore della legge n. 377, una quota di disponibilità pari al 20,8 per cento di esse (259,7 miliardi).

Tenuto conto delle avvertenze generali in tema di ritardata assunzione degli impegni effettivi, nonché della situazione dei pagamenti (sul capitolo 516, nonostante i 180 miliardi erogati in conto resti nell'anno, i residui sono aumentati da 483,3 miliardi a 653,3, importo che corrisponde al 38,4 per cento delle somme sinora stanziare) non può quindi che reiterarsi l'auspicio di una attenta valu-

(33) Cfr. tabella n. 10 del bilancio di previsione per il 1980 (A.S. n. 293/10), pagina 163.

tazione delle deficienze tecniche e normative che rallentano l'azione dell'Azienda, in vista soprattutto dei progettati nuovi e imponenti interventi finanziari per il potenziamento della rete ferroviaria (34).

Sempre sotto il profilo della spesa nel comparto degli impianti fissi, i dati dell'Azienda sembrano comunque evidenziare più accentuate carenze operative negli interventi ubicati nel centro-sud (388,2 miliardi impegnati su 525, con una percentuale del 73,9 per cento, a fronte dell'83 per cento nel centro-nord), mentre, con riguardo alle tipologie di opere, soprattutto in ritardo risultano i raddoppi di linee (62,9 per cento) e l'installazione di impianti di segnalamento (64,4 per cento) (35).

Una situazione di notevole arretratezza emerge, infine, dallo stato di avanzamento dei lavori che vede secondo l'Azienda eseguite, al termine dell'esercizio, opere per 370,4 miliardi, importo corrispondente al 29,6 per cento delle somme disponibili, a fronte di un dato analogo pari al 22 per cento al 31 dicembre 1978 (36).

d) Cosiddetto « piano integrativo di 1.665 miliardi (legge 18 agosto 1978, n. 503). Come si è già avuto modo di rilevare, risultati apparentemente più confortanti, nella fase almeno di approvazione delle proposte di spesa, sembrano qui connettersi alla serie di disposizioni dettate dalla legge n. 503 che da un lato privilegiano l'assegnazione delle commesse a raggruppamenti o consorzi di imprese (idonei a conseguire la dimensione economica, il grado di specializzazione e l'organizzazione adeguata al settore delle costruzioni ferroviarie) e, dall'altro, autorizzano l'Azienda ad affidare a terzi, anche in economia per cottimi, particolari studi e progettazioni, oltre che ad adottare, nelle licitazioni private, le forme di pubblicità di volta in volta ritenute più idonee.

Secondo i dati forniti dall'Amministrazione, le proposte approvate nel 1979 - primo anno di attuazione del programma - ammontano a 1.602,1 miliardi, e coprono già il 96,2 per cento della spesa complessivamente autorizzata, superando anche gli stanziamenti sinora iscritti in bilancio (980 miliardi, dei quali 580 nel 1979; i restanti 680 miliardi costituiscono lo stanziamento per il 1980). Nel comparto del materiale rotabile, che è destinato ad assorbire ben 1.400 miliardi su 1.665, la percentuale di spesa « delibe-

(34) Ci si riferisce, in particolare, al « piano poliennale di sviluppo » presentato dal Governo al Parlamento, ai sensi della legge n. 377 del 1974, nel dicembre 1976, nonché alle note proposte relative ad un nuovo programma di interventi per circa 10.000 miliardi. Nella scorsa legislatura, com'è noto, un analogo disegno di legge (Atto Camera n. 2496) si era riferito ad un programma di interventi per 6.500 miliardi.

Sul problema adombrato nel testo, si veda, a parte quanto si è osservato in tema di « considerazioni generali », la relazione sull'esercizio 1978.

(35) Tra gli Uffici esecutori, i maggiori ritardi sono segnalati presso i compartimenti di Palermo (51,9 per cento), Firenze (53,3 per cento), Napoli (57,5 per cento) e Roma (poco più del 60 per cento).

(36) Nel settore del materiale rotabile, i lavori o forniture definite coprirebbero un importo di 665 miliardi, con una percentuale dell'88,7 per cento sulle disponibilità, a fronte di 500 miliardi (67 per cento) nel 1978. Per i dati relativi a quest'ultimo esercizio, si fa riferimento alla citata tabella n. 10 del bilancio di previsione 1980, pagina 170.

rata » ascende, in particolare, al 97 per cento, ma assai elevato risulta anche il dato relativo agli impianti fissi (91,7 per cento), sia in assoluto che in rapporto alle analoghe risultanze di altri piani di intervento. Le opere eseguite al termine dell'esercizio coprirebbero, sempre secondo l'Azienda, una spesa di 37,5 miliardi, mentre i pagamenti effettuati nel 1979 sul relativo capitolo 520 (322 miliardi, tutti in conto resti, nessun pagamento era stato effettuato nel 1978) si rapportano alle somme sinora stanziare nella misura del 32,9 per cento.

e) « Direttissima Roma-Firenze ». Al di fuori dei programmi straordinari sin qui esaminati, si pongono interventi di cospicuo rilievo, anche sotto il profilo finanziario, come la realizzazione del nuovo collegamento ferroviario per la direttissima Roma-Firenze, relativamente al quale le somme sin qui stanziare, a partire dalla legge n. 52 del 1968, ammontano a 500 miliardi (400 dei quali iscritti sul capitolo 513, ed i restanti 100 promiscuamente insistenti sui capitoli relativi ai programmi di intervento di cui alle leggi n. 52 del 1973 e n. 377 del 1974), mentre già si profilano ulteriori, ingenti rifinanziamenti (37).

Per gli otto lotti in cui è stata suddivisa la realizzazione dell'opera, le convenzioni stipulate (con concessione a consorzi di imprese della costruzione degli impianti, mentre ad imprese singole si riferiscono gli appalti per l'elettificazione) si collocano in un ampio arco temporale, risalendo al 1970 le prime - soggette, quindi, ad ingenti rivalutazioni di costi - e risultando le ultime contratte nel 1977 (38).

Secondo elementi conoscitivi forniti dall'Azienda, risultano ultimati i lavori relativi a 4 dei 5 lotti affidati nel 1970 (per il quinto, concernente il tratto Incisa-Rovezzano, le opere sono eseguite al 65 per cento), e prossimi alla conclusione (eseguiti al 92 per cento) anche quelli del sesto lotto, iniziati nel 1976. La percentuale di opere realizzate sarebbe invece pari al 53 per cento ed al 42 per cento per gli ultimi due lotti, per i quali la concessione è stata affidata nel 1977.

Ingente, per i contratti meno recenti, è stato il numero degli atti aggiuntivi intervenuti in corso d'opera (13, ad esempio, per il primo lotto, relativo al tratto Settebagni-Stimigliano), quanto la percentuale di maggiorazione per revisione prezzi, oscillante tra il 40

(37) Nel quadro dei fondi da reperire il finanziamento del previsto « piano » di 10.000 miliardi, è progettato un nuovo stanziamento di 315 miliardi per la « direttissima ».

(38) Secondo dati forniti dall'Azienda, per il primo lotto (49,5 miliardi), i pagamenti effettuati ammontano a 69,7 miliardi, 20,9 dei quali per importi revisionali; per il secondo (35 miliardi), ammontano a 57,1 miliardi, dei quali 22,4 per revisione prezzi; per il terzo (37,2 miliardi), sono stati pagati 49,9 miliardi (13,9 per revisione); e 71,7 miliardi (23,6 per revisione) per il quinto, con lavori previsti in 48,2 miliardi. Rispettivamente a 53,0 miliardi (28,7 per revisione prezzi), a 28,5 (10,6), a 20,6 miliardi (6,5) ed a 9,4 (2,2) assommerebbero i pagamenti per i lotti non ultimati (4°, 6°, 7° ed 8°), a fronte di importi previsti in 37,4 miliardi; 19,7; 27,0 e 20,5.

per cento ed il 75 per cento della spesa originariamente prevista (39). Del pari elevato risulta l'importo revisionale sinora computato relativamente ai tre principali appalti per l'elettificazione delle linee (40).

Sul ricordato capitolo 513, i pagamenti complessivi sinora effettuati ammontano a 301,2 miliardi (37,4 nel 1979), con residui nel corso dell'anno passati da 136,2 a 98,8 miliardi (41). In termini invece di impegno, secondo dati forniti dall'Amministrazione, la spesa utilizzata ammonterebbe a 290,3 miliardi, dei quali 249,5 per convenzioni con i consorzi, 40,2 per appalti di elettificazione e 600 milioni circa per una serie di contratti a carattere accessorio.

f) Interventi vari. Sul capitolo 511, relativo all'onere per la ricostruzione delle linee Cuneo-Breuil-Ventimiglia, sono stati nel 1979 stanziati 16 miliardi, mentre i pagamenti effettuati, tutti in conto resti, sono stati pari a 2,5 miliardi.

Dei 23,2 miliardi di residui al termine dell'anno, 22 costituirebbero, secondo l'Azienda, residui di stanziamento.

La linea è stata sul finire dell'anno riaperta all'esercizio, e le somme versate alle ferrovie francesi, per lavori da esse realizzate in esecuzione della particolare convenzione prevista dalla legge 18 giugno 1973, n. 475, sono ammontate a 24,1 miliardi.

A poco più di 100 milioni sono ammontati i pagamenti sul capitolo 517, concernente il collegamento ferroviario tra la stazione di Firenze e l'aeroporto di Pisa, relativamente al quale sono stati in precedenti esercizi stanziati 8 miliardi. Le difficoltà insorte nella progettazione dei lavori, in connessione, sembra, alla necessità di preve opere di potenziamento dell'aeroporto e di sistemazione viaria, sarebbero state superate sul finire del 1978 e nel corso del 1979, secondo notizie di fonte aziendale, con l'approvazione di un progetto per 2,5 miliardi, suddiviso in lotti, e con la definizione dei primi appalti.

Del tutto inutilizzati, anche nel 1979, sono stati infine i fondi del capitolo 519, relativo all'ammodernamento e raddoppio di un tratto delle linee Udine-Tarvisio, per il quale la legge 8 agosto 1977, n. 546, ha previsto uno stanziamento complessivo di 150 miliardi, nel periodo 1978-1982.

I residui sul capitolo stesso, complessivamente pari a 60 miliardi, attengono quasi per intero a residui di stanziamento; nel 1978, peraltro, è stato approvato, secondo elementi forniti dalla Amministrazione, un progetto parziale di 29 miliardi, il cui primo lotto risulterebbe di recente appaltato.

(39) In materia di revisione prezzi negli appalti d'opera (e nelle concessioni di sole costruzioni) dell'Azienda, è stata nell'anno emanata una nuova disciplina con decreto ministeriale 3. agosto 1979 (Supplemento ordinario Gazzetta Ufficiale n. 290).

(40) Gli appalti «gestiti» dal Servizio materiali elettrici, risultano stipulati con la s.p.a. SAE (sottostazioni e linee aeree elettriche), con la SASIB AMF (appareati centrali) e con la SIRT I s.p.a. (lavori telefonici).

(41) Al 31 dicembre 1978 non risultavano sussistere sul capitolo residui propri. Secondo dati dell'Azienda, dei 98,8 miliardi di resti al 31 dicembre 1979, ne risulterebbero di stanziamento 70,9.

L'organo tecnico aziendale, interpellato in ordine ad una interrogazione parlamentare presentata sull'argomento, ha peraltro valutato in 300 miliardi il finanziamento ulteriore a suo avviso occorrente per un effettivo e funzionale potenziamento della linea.

Tra i restanti capitoli di spesa in conto capitale, cenno a parte merita, poi, quello (501) concernente gli ordinari interventi di rinnovamento e migliona delle linee, sul quale, a fronte di stanziamenti per 329,9 miliardi, i pagamenti tutti in conto resti, sono nell'anno ammontati a 184,1, somma corrispondente al 19,1 per cento delle globali disponibilità (962,5 miliardi).

Il dato indica un netto peggioramento rispetto alla tendenza, profilatasi negli ultimi due esercizi, di un tasso crescente di utilizzazione di tali disponibilità (42) e si riflette nell'importo complessivo dei resti del capitolo, accresciutisi (nonostante gli 8,8 miliardi passati ad economia) da 632,6 miliardi - per intero rappresentati, al 31 dicembre 1978, da residui di stanziamento - a 769,6 miliardi.

Con riferimento, infine, al finanziamento degli investimenti sin qui considerati, si è già rilevato come il bilancio aziendale quantifici per il 1979 le entrate derivanti da mutui per il finanziamento di opere patrimoniali in 930 miliardi. Su tale importo, tuttavia, nessuna riscossione risulta nell'anno effettuata, mentre sui corrispondenti 1.492,9 miliardi di residui attivi al 1° gennaio le riscossioni sono ammontate a 358,3 miliardi, pari al 14,8 per cento delle somme introitabili (43).

La circostanza deriva, come si è in passato osservato, dalla prassi seguita dall'Azienda che - al fine anche di limitare l'onere degli interessi passivi (44) - gradua il ricorso alle operazioni finanziarie legislativamente autorizzate in relazione alle effettive occorrenze di fondi. A parte quindi, quanto si è più volte sottolineato circa l'irregolare iscrizione in bilancio di residui attivi concernenti mutui non stipulati, va ribadito che la sproporzionata elevatezza dei residui attivi in argomento (2.064,6 miliardi al 31 dicembre 1979) è un indiretto sintomo della scarsa dinamicità della spesa aziendale per gli investimenti.

(42) Si veda, al riguardo, la precedente relazione.

(43) Le riscossioni attengono per 9,6 miliardi circa al ricavo di mutui in passato stipulati per il finanziamento del cosiddetto piano decennale (capitolo 612 dell'entrata, privo di previsioni di competenza), mentre i restanti 348,7 miliardi, pur figurando anch'essi « in conto resti », attengono in realtà a tre mutui contratti nell'anno il cui complessivo ricavo è stato imputato per 60 miliardi al capitolo 613 (« direttissima Roma-Firenze »), per 143,2 miliardi al capitolo 615, concernente il cosiddetto « Piano di interventi straordinari » di cui alla legge n. 377 del 1974, e per 145,5 miliardi, infine, al capitolo 616, relativo al piano integrativo » di cui alla legge n. 503 del 1978.

Dei tre mutui contratti, il primo, obbligazionario, ha comportato una entrata di 96,4 miliardi, il secondo, contratto all'estero, un ricavo di 167,1 miliardi, ed il terzo, concesso dall'EUROFIMA si è tradotto in un introito di 85,2 miliardi.

(44) Non è noto alla Corte se il fenomeno non si connetta anche, in parte, a difficoltà di ricorso al mercato.

4. — *Attività contrattuale e partecipazioni azionarie.*

Sia per l'attuazione degli interventi sin qui considerati, sia per la provvista di beni e servizi strumentali, l'Amministrazione delle ferrovie dello Stato esplica un'attività contrattuale assai intensa, la cui quantificazione annua può peraltro operarsi, per i motivi già esposti, esclusivamente sulla base di dati forniti dalla stessa Azienda.

Per appalti di opera, di servizio e forniture, i dati stessi depongono per un volume globale di spesa dell'ordine di 1.125,7 miliardi, con un aumento del 51,0 per cento sul 1978, e con quote di spesa corrente o d'investimento quasi esattamente corrispondenti (rispettivamente, 565,5 e 560,2 miliardi). In ambedue i comparti, ma soprattutto in quello di conto capitale, l'onere prevalente è quello per forniture, complessivamente pari a 622,7 miliardi (55,3 per cento della spesa globale) ed in gran parte relativo all'attività contrattuale del Servizio approvvigionamenti, pur non curando quest'ultimo la provvista del materiale rotabile. Per il servizio in questione, i dati aziendali non indicano la ripartizione della spesa - quantificata in 432,3 miliardi - per tipologia di procedimenti contrattuali; si richiama, comunque, le notazioni formulate nelle precedenti relazioni in ordine all'attività programmatoria esplicita nel settore dall'Azienda, attività che nell'anno si è ad esempio estrinsecata in un « piano » biennale di acquisto di materiali di scorta per complessivi 644,6 miliardi, dei quali 305,3 da imputare ai fondi del 1979. Proprio per l'approvvigionamento delle scorte, valgono, peraltro, le considerazioni in passato formulate circa la accertata giacenza, nei magazzini, di materiali da anni inutilizzati e ormai deterioratisi, circostanza indicativa, questa, di carenze di programmazione e vigilanza interna.

In risposta ad una richiesta di chiarimenti indirizzata alla Corte, l'Azienda ha del resto ammesso di non poter escludere che carenze organizzative - imputabili alle strutture oltre che a deficienza di personale - possano determinare inesattezze nella rilevazione delle scorte e relativi consumi, confermando anche che la limitatezza delle aree coperte comporta in qualche caso il deposito all'aperto di materiali anche di non scarso valore (45).

Ingente è anche la spesa per i contratti di fornitura del Servizio materiale a trazione (185,1 miliardi) che si riferisce pressoché tutta all'acquisto di materiale rotabile e che, dai dati sempre dell'Azienda, risulta prevalentemente operata a trattativa privata (150 contratti, nell'anno, pari a 163,2 miliardi di spesa complessiva, a fronte di 11 licitazioni private per un ammontare di 16,8 miliardi). Merita cenno particolare il fatto che il ricorso alla trattativa - il più delle volte giustificato dalla natura delle prestazioni - risulta

(45) Non estraneo alle disfunzioni descritte - rilevate dalla Corte anche nel 1979 mediante accertamenti *in loco* presso alcuni magazzini - è la ritardata attuazione di un piano, da lungo tempo allo studio, per la meccanizzazione delle scritture in materia di scorte e vendita dei materiali fuori uso.

in 22 casi, e per un notevole importo (61,5 miliardi) correlato alla diserzione di gare pubbliche. Numerosi, ma per un ammontare di spesa assai esiguo, sono invece i casi di trattativa giustificati da motivi di urgenza (29 casi per 0,9 miliardi); mentre per le forniture non attinenti al materiale rotabile, la forma di gran lunga più usata è il cottimo (quasi 1.500 contratti, per poco più di 500 milioni di spesa) (46).

Quanto, poi, agli appalti di opera, la spesa indicata dall'Azienda incide su quella globale per non più del 28,1 per cento, ed ammonta a 316,5 miliardi, dei quali soltanto 147,9 attinenti ad oneri in conto capitale; ciò che conferma i rilievi già formulati in ordine ai tempi lunghi di smaltimento delle relative disponibilità. Per l'attività contrattuale del Servizio lavori (che assorbe un po' più della metà degli oneri in discussione) i dati disponibili evidenziano un assai frequente ricorso all'esecuzione in economia (per cottimo) relativamente a contratti di minore importo.

Per l'affidamento delle grandi opere, invece, la scelta del contraente sembra in via esclusiva riservata alle procedure di gara ristretta; ma anche in questo caso, in un rilevante numero di ipotesi, i contratti risultano stipulati a trattativa per la diserzione delle gare precedentemente esperite (61 casi, per un importo di 15,8 miliardi). Notazioni diverse suggeriscono, peraltro, i dati relativi agli appalti di opera del Servizio impianti elettrici - che evidenziano un ricorso alla trattativa privata per lo più giustificato dalla natura delle prestazioni o da motivi di urgenza - nonché quelli del Servizio materiale a trazione, ove la trattativa risulta il normale metodo di scelta del contraente, per la natura delle prestazioni dedotte in contratto, ma dove altresì usato, per le spese in conto capitale, risulta l'appalto concorso.

A 186,5 miliardi ammonta, infine, la spesa complessiva concernente gli appalti di servizio, riferita, come tutte quelle precedenti, ai soli contratti stipulati nell'anno ed al netto, quindi, degli oneri derivanti da quelli in corso. È al riguardo ancora da acclarare, come si è osservato lo scorso anno, la fondatezza della tesi aziendale che esclude dall'ambito delle funzioni istituzionali taluni servizi e ne afferma l'affidabilità a terzi, in ragione del carattere meramente materiale ed accessorio di essi (47).

Sotto profili diversi, può comunque dirsi che la spesa assai ingente erogata per la tipologia contrattuale in esame andrebbe valutata in rapporto alle numerose leggi che, in anni meno recenti, hanno assunto nei ruoli ferroviari il personale di ditte appaltatrici,

(46) Relativamente all'ampio ricorso all'esecuzione in economia, è da reiterare l'osservazione sulla carenza della normativa regolamentare espressamente prevista dalla vigente legislazione. Circa la natura di semplice normativa interna che è da riconoscere all'ordine di servizio che l'Azienda applica ancor oggi - risalente, oltretutto, al 1914 - si veda la Sezione del controllo n. 953 del 15 marzo 1979.

(47) Per un elenco esemplificativo delle prestazioni affidate a terzi, si veda la precedente relazione.

tra l'altro nel presupposto (che apparebbe confermato dai dati forniti nel 1978) di una maggiore convenienza economica della gestione diretta.

Con riferimento ai beni strumentali, si è già rilevato come la mancanza ovvero lo stato di abbandono delle scritture contabili impedisca ogni esatta rilevazione del compendio edilizio dell'Azienda ferroviaria (48).

Secondo i dati da quest'ultima forniti, e dalla Corte non verificabili, beni immobili di proprietà statale per poco meno di 200.000 vani risulterebbero in atto adibiti ad uso di ufficio; ma tra essi sono anche annoverati, accanto alle sedi degli uffici amministrativi, strutture tipiche dell'esercizio ferroviario, quali le stazioni, i dormitori, le fermate, i magazzini, le sottostazioni elettriche, ecc. Per la relativa manutenzione ordinaria, e per quella dei circa 20.000 vani di immobili locati per analoghe finalità (49), la spesa risulta pari nel 1979 a 13,8 miliardi, con un onere di 2,1 miliardi per nuovi acquisti e manutenzione straordinaria.

Agli oltre 265.000 vani di cui risulta invece costituito il parco degli alloggi di servizio se ne aggiungono, poi, circa 70.000 per strutture varie (magazzini non utilizzati, negozi, locali vari), nonché una serie di edifici privi di suddivisioni interne (capannoni, grandi magazzini), con complessiva superficie coperta di circa 800.000 metri quadrati.

Per tale serie ulteriore d'immobili, le spese per ordinaria manutenzione risulterebbero nell'anno essere state pari a 18,5 miliardi, con 117 milioni per fitti passivi. A 10,2 miliardi, per contro, ammonterebbero i ricavi per locazioni di beni a terzi, di massima connesse a concessioni di esercizio di attività collaterali a quelle ferroviarie (caffè ristoratori, rivendite di libri e giornali, rivendite di tabacchi, ecc.).

Per la quasi totalità noleggiate risultano le apparecchiature del vasto sistema meccanografico impiantato presso l'Azienda, per la cui completa realizzazione si è reso necessario prorogare sino al 30 giugno 1980 il termine originario di scadenza del piano quinquennale (1972-1977) approvato a suo tempo dal Consiglio di Amministrazione (50).

La spesa per la conduzione e il funzionamento del CEU (Centro elettronico unificato) ha continuato nel 1979 a gravare, promiscuamente ad altre, sul capitolo 202 del bilancio, e sarebbe nel 1979 assommata a 11,8 miliardi (escluso il costo del personale), dei quali 10,9 per canoni di noleggio.

A 8,3 miliardi è ammontata infine la spesa per il parco autoveicoli, comprensivo, peraltro, degli oneri per il personale delle officine addetto ai lavori di riparazione.

(48) Anche su tale punto, si veda la relazione sull'esercizio precedente.

(49) L'onere per locazioni ammonterebbe, sempre secondo dati di provenienza aziendale, a soli 108,2 milioni.

(50) Secondo i dati forniti dall'Azienda, talune parti del piano, soprattutto quella relativa al controllo domande merci, risulterebbero al 31 dicembre 1979 ben lungi dall'attuazione.

Qualche notazione particolare, meritano, infine, le partecipazioni azionarie dell'Azienda (51) dal momento che sul bilancio di questa ultima ha nel 1979 gravato il costo di operazioni di ripianamento di *deficit* accusati dalla Compagnia italiana turismo (CIT) e dell'Istituto nazionale trasporti (INT), società in relazione alle quali l'Azienda ha veste di azionista unico (52).

Per la prima, la misura stessa del disavanzo accertato al 31 dicembre 1978 (circa 3 miliardi a fronte di un capitale sociale all'epoca di 2 miliardi) sembra di per sé richiedere un'attenta valutazione, da parte dell'Azienda, degli attuali criteri di conduzione della CIT, in rapporto soprattutto a prospettati piani di rafforzamento e sviluppo delle società (53). Quanto all'INT - il cui disavanzo è risultato, al 30 giugno 1979, pari a 3,9 miliardi - va ricordato che nel corso del 1978 si era provveduto ad una ristrutturazione del servizio di trasporto delle cosiddette « piccole partite » (54) il cui andamento negativo aveva in passato imposto il versamento all'Istituto di contributi di notevole e crescente importo (oltre 4 miliardi nel 1977). Effetto indotto del provvedimento - fortemente riduttivo dei compiti affidati all'INT - è stato peraltro quello di creare, negli organici di quest'ultimo, una forte massa di personale esuberante (641 unità, rispetto ad un organico « sufficiente » di 507 posti), il cui costo continua a gravare sulla gestione, già affaticata dall'esercizio di servizi passivi di autolinee non trasferite alle Regioni per la opposizione di queste ultime.

Non è noto alla Corte se l'Azienda, ottemperando tra l'altro all'invito espresso dal Consiglio di amministrazione, abbia risolto tale problema entro l'indicato termine del dicembre 1979.

(51) Il prospetto seguente esprime in milioni di lire il quadro delle partecipazioni aziendali al 31 dicembre 1979, quale esposto dal conto del patrimonio:

CIT	3.000,0	Intercontainer	12,5
INT	3.500,0	Banca Naz. comun.	5.000,0
Interfrigo	43,1	Interporto merci Padova . .	50,0
Eurofima	5.228,3	SOFEREST	16,0
B.N.L.	484,5	Società DARSENA Toscana .	30,6

(52) Sul capitolo 521 della spesa risultano nel 1979 impegnati i 6 miliardi della competenza, mentre i pagamenti, pari a 11,1 miliardi, hanno gravato tutti in conto resti, riducendo l'importo complessivo di quest'ultimi dai 13,5 a 8,4 miliardi. Sul capitolo 182 dell'entrata, i dividendi azionari introitati dall'azienda risultano pari a 822,7 milioni.

(53) In ordine alla gestione delle società, sono stati richiesti all'Azienda chiarimenti che investono tra l'altro il fondamento di talune operazioni (rinuncia dei crediti vantati su CIT Svizzera), i motivi di disfunzioni organizzative (arretrato nelle liquidazioni di fatture o nei conti attivi con altre Amministrazioni), e la documentazione di talune spese (aumento del premio aziendale al personale; onorari e consulenze per oltre 400 milioni eccetera).

(54) Decreto del Presidente della Repubblica 7 giugno 1978, n. 342.

CAPITOLO XXVIII

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

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

L'assenza di interventi legislativi sistematici nelle materie in cui seguita ad operare il Ministero del turismo e dello spettacolo si è riflessa, anche nel 1979, sulla struttura e sulla stabilità delle previsioni di bilancio, che hanno visto il totale degli stanziamenti finali quasi raddoppiato rispetto alle previsioni iniziali (192,6 miliardi a fronte di 104,2 miliardi), soprattutto per effetto della legge n. 589 del 14 novembre 1979 che per tale anno ha recato provvidenze in favore delle attività musicali per oltre 67 miliardi di lire.

La « legislazione di attesa » che caratterizza ormai i settori di azione del Ministero si estrinseca infatti in autorizzazioni straordinarie di spesa spesso tardive (segnatamente per gli Enti lirici), che rinnovano le disponibilità dei fondi per interventi preordinati per legge a favore degli operatori pubblici e privati.

La carenza della legislazione e l'insufficiente capacità dell'Amministrazione di svolgere un ruolo più incisivo di indirizzo, di vigilanza e di controllo nell'ambito della normativa vigente, pur nelle difficoltà obiettive, prima fra tutte la perdurante incertezza sulla stessa sopravvivenza dell'apparato ministeriale, hanno ridotto le funzioni di questo alla mera gestione dei trasferimenti che rappresentano ormai la quasi totalità del bilancio di spesa: 94,8 per cento nel 1975; 97,3 per cento nel 1976; 96,5 per cento nel 1977; 97,8 per cento nel 1978; 97,5 per cento nel 1979.

La differenza, pari a 4,2 miliardi nel 1978 e a 4,7 miliardi nel 1979, può quindi essere sostanzialmente considerata come il costo della distribuzione delle sovvenzioni.

La crescita del bilancio del turismo (+ 89,2 per cento nel 1979 rispetto al 1975) riflette dunque pressoché integralmente la espansione delle poste per trasferimenti. Ciò nonostante le dinamiche dello smaltimento degli stanziamenti di bilancio è notevolmente lenta come dimostra l'apposita tavola allegata tanto che al 31 dicembre 1979 si registravano 137 miliardi di residui passivi, di cui 69 di nuova formazione.

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO
TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1975-1979
DATI AL 31 DICEMBRE 1979

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1975	1976	1977	1978	1979	IMPORIO	%	IMPORIO	%	IMPORIO	%
TOTALE GEN.												
1975	101.779	64,24	39,16	5,49	1,09	0,80	92.381	90,77	5.870	5,77	3.528	3,47
1976	134.094	66,41	66,41	21,20	3,01	2,31	124.213	92,63	6.346	4,73	3.534	2,64
1977	170.108			60,40	19,00	4,62	142.930	84,02	26.315	15,47	963	0,51
1978	192.165				60,20	13,38	156.777	81,58	32.747	17,04	2.641	1,37
1979	192.621					62,64	120.663	62,64	69.150	35,90	2.007	1,06
TITOLO 1												
1975	76.085	51,76	34,95	6,78	1,12	0,21	72.149	94,83	489	0,64	3.447	4,53
1976	111.294	77,27	77,27	13,54	3,47	2,21	107.389	96,49	585	0,53	3.320	2,98
1977	132.308			71,29	9,62	3,62	111.836	84,53	19.373	14,98	650	0,49
1978	162.808				75,62	12,84	144.016	88,46	16.360	10,05	2.431	1,49
1979	166.229					71,13	118.237	71,13	45.395	27,31	2.597	1,56
TITOLO 2												
1975	25.694	21,95	51,61	1,64	1,00	2,55	20.232	78,74	5.381	20,94	81	0,31
1976	22.800		13,37	58,60	0,79	1,33	16.825	73,79	5.762	25,27	214	0,94
1977	37.800			22,31	51,84	8,11	31.094	82,26	6.492	17,17	214	0,57
1978	29.357				27,07	16,39	12.761	43,47	16.387	55,82	209	0,71
1979	26.392					9,19	2.426	9,19	23.755	90,01	210	0,80

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

STAMPATO IN ITALIA - ROMA - 1980

CC-11-ZR-04 1979

I motivi di vischiosità della spesa, più volte rilevati nelle precedenti relazioni, sono molteplici e riguardano vincoli normativi (1), ritardi nelle assegnazioni straordinarie di fondi (2), lentezza e macchinosità di procedimenti di erogazione, caratteristiche di finanziamento di alcuni capitoli di spesa (3).

2. - Gestioni fuori bilancio.

L'unica gestione fuori bilancio è costituita dal « Fondo di rotazione » istituito con legge 4 agosto 1955, n. 691, per la concessione di mutui destinati a costruire, riparare, ammodernare ed arredare strutture ed attrezzature alberghiere.

Con l'articolo 11 della legge 15 febbraio 1962, n. 68, è stata disposta la cessazione del Fondo (il quale peraltro continua a gestire i rapporti pendenti) e le disponibilità del medesimo sono state versate in apposito conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato.

Le somme, comunque, ancora di spettanza del cessato Fondo di rotazione, debbono ora affluire, a norma del predetto articolo 11, ad appositi capitoli dell'entrata (4).

Con riguardo all'obbligo dei versamenti in entrata, si riscontravano in passato ritardi che diedero origine, con fasi alterne, a cospicue giacenze di cassa, secondo il prospetto che segue:

	Milioni
giacenza cassa al 31 dicembre 1971	L. 2.542
giacenza cassa al 31 dicembre 1972	» 427
giacenza cassa al 31 dicembre 1973	» 1.460
giacenza cassa al 31 dicembre 1974	» 302
giacenza cassa al 31 dicembre 1975	» 1.540
giacenza cassa al 31 dicembre 1976	» 2.090

(1) Così l'erogazione dei contributi agli enti lirici è prevista per legge nella misura dell'80 per cento, il pagamento del saldo essendo subordinato all'approvazione del conto consuntivo da parte del Ministero.

(2) Oltre alla ricordata legge n. 589 del 1979, si rammentino le leggi n. 529 del 20 ottobre 1975, n. 115 dell'8 aprile 1976, n. 426 del 22 luglio 1977.

(3) Si tratta di capitoli (2562, 8033, 8034) iscritti in bilancio « per memoria » e finanziati in corso di esercizio.

In particolare il capitolo 2562, di maggior consistenza (contributi per manifestazioni teatrali all'interno e all'estero) viene finanziato con una « quota parte della somma costituita dal 20 per cento di tutti i proventi effettivi lordi della RAI » e risente quindi di una fisiologica sfasatura temporale, potendo lo stanziamento essere quantificato solo in base a dati disponibili ad esercizio avanzato. Infatti anche nel 1979, come negli anni precedenti, la variazione di bilancio, pari ad oltre 3,5 miliardi, è intervenuta nel mese di novembre, per cui la Corte ribadisce il suggerimento di dotare il capitolo di un prudente stanziamento iniziale per consentire un tempestivo uso dei fondi.

(4) Più precisamente: al capitolo 3631 devono essere versati annualmente 800 milioni, i quali costituiscono copertura per fronteggiare gli oneri deri-

Richiamata dalla Corte a curare con maggiore sollecitudine gli adempimenti relativi al versamento all'Erario, l'Amministrazione si è data carico di utilizzare gli scarsi margini di tempo consentiti dal procedimento di introito delle somme e dai connessi adempimenti, sicché la giacenza di cassa ammontava a lire 112,8 milioni al 31 dicembre 1977 ed a lire 130,9 milioni al 31 dicembre 1978.

Le risultanze del consuntivo 1978, dichiarato regolare dalla Corte (non è ancora pervenuto il consuntivo 1979) presentano entrate per lire 2.118 milioni e uscite per lire 2.100 milioni.

3. - *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi* — La mancata riconsiderazione delle strutture organizzative, della qualificazione del personale e dei procedimenti attraverso i quali si esplica l'esercizio delle funzioni statali ha lasciato irrisolti tutti i problemi operativi del Ministero, la cui attività si è svolta pertanto, anche nel 1979, secondo i vecchi moduli di gestione. La caratteristica di tali moduli è quella di essere incentrati sul ruolo di ben 16 organi consultivi collegiali, tra Commissioni e Comitati, oltre ad una sottocommissione e a due Commissioni di appello, che « filtrano » sostanzialmente tutta l'attività dell'Amministrazione, sicché può dirsi che la funzione di questa ultima consiste nella gestione di tali collegi e nell'esecuzione del contenuto delle relative valutazioni.

Si tratta infatti di organi collegiali previsti dalla legge e che costituiscono quindi un punto di passaggio obbligato nel procedimento di emanazione dei provvedimenti ministeriali. Undici di essi hanno competenza in materia di cinema (5), quattro in materia di teatro (6), due in materia di attività musicali (7) e una in materia di attività circensi e di spettacolo viaggiante.

Di varia composizione (contano da 3 a 42 membri) e durata (2 anni, 3 anni, o per alcune competenti in materia cinematografica il tempo occorrente a esaurire il proprio compito in relazione ai film

vanti dalla concessione di contributi sugli interessi dei mutui alberghieri, di cui alla legge 15 febbraio 1962, n. 68. In merito va, peraltro, ricordato che la legge suddetta dava facoltà all'Amministrazione di concedere contributi fino all'esercizio finanziario 1965-66, per cui l'attuale stanziamento di bilancio (capitolo 7532) copre solamente la spesa per ratei di contributi pregressi; al capitolo 4801 devono affluire le restanti somme.

(5) Commissioni di revisione cinematografica di primo e secondo grado; commissione centrale di cinematografia, con annessa sottocommissione; comitato per il credito cinematografico; commissione di esperti e relativa commissione di appello; commissione per i premi di qualità di lungometraggi e dei cortometraggi; comitato per i film prodotti per i ragazzi; commissione per le sanzioni sulla programmazione obbligatoria; commissione per l'apertura delle sale cinematografiche.

(6) Commissione per l'erogazione di contributi teatrali; commissione per l'erogazione di contributi a favore del teatro; commissione per la costruzione ed apertura di nuovi teatri; commissione di revisione dei lavori teatrali.

(7) Commissione centrale per la musica; commissione di qualificazione professionale delle imprese liriche.

presentati o programmati nell'esercizio), con differenti regole quanto al *quorum* strutturale (integrale; due terzi maggioranza o metà dei componenti) e a quello funzionale (maggioranza dei presenti o dei componenti), le Commissioni impegnano nel loro insieme 254 persone così suddivise: 25 funzionari del Ministero, 53 funzionari di altre Amministrazioni o enti pubblici, 6 magistrati, 14 docenti universitari, 29 esperti e 127 rappresentanti di categoria.

Com'è noto la *ratio* che presiede all'istituzione e alla strutturazione composita di collegi di questo tipo è quella di garantire la presenza — all'interno del procedimento amministrativo — di molteplici interessi e qualificazioni tecnico-professionali, sì da favorire la ponderata composizione di tali interessi, confliggenti o comunque eterogenei, e da assorbire al tempo stesso le spinte esterne all'apparato amministrativo.

Non è da porsi in dubbio che l'ufficio collegiale a composizione in qualche misura « esponenziale » sia la struttura meglio rispondente alla funzionalità dell'azione amministrativa, anche se in molti casi le esigenze di un intervento rapido ed efficace sono compromesse da un modulo operativo lento, formalistico e tuttavia non sempre capace di garantire l'imparzialità della decisione nella misura in cui questa risulti influenzata da una visione corporativa.

Nel caso del Ministero del turismo sembra tuttavia evidente che l'eterogeneità della disciplina e soprattutto il frazionamento dei compiti in un numero eccessivo di organi collegiali sacrificino oltre misura e senza apprezzabile contropartita le esigenze di efficienza e di efficacia degli interventi. Appare pertanto necessario e urgente procedere ad una adeguata « semplificazione » della fase consultiva del procedimento di concessione dei contributi per consentire all'Amministrazione maggiore rapidità nell'erogazione dei fondi.

b) *Personale* — Nessuna novità di rilievo, con riferimento a quanto segnalato nella precedente relazione, si è verificata nel corso del 1979 in materia di personale, dopo il conferimento della qualifica di primo dirigente a 19 funzionari, in applicazione della legge n. 583 del 1978, e la messa a disposizione della Regione Lazio di sei unità, in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977. Conseguentemente al 31 dicembre 1979 risultavano in servizio 339 impiegati (di cui 60 della carriera direttiva, 51 della carriera di concetto, 166 della carriera esecutiva e 62 di quella ausiliaria) a cui vanno aggiunte 61 unità di personale straordinario con contratto trimestrale (assunti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276) 26 delle quali sono utilizzate per mansioni di dattilografia, non disponendo il Ministero di un apposito ruolo, come in precedenza segnalato. Nel 1979 hanno prestato inoltre servizio presso il Ministero, in posizione di comando, altre 30 unità di personale (8).

(8) Detto personale proveniva dal Ministero dei trasporti (n. 1 unità), Ministero del tesoro (n. 2 unità), Ministero della marina mercantile (n. 3 unità), Ministero delle poste e delle telecomunicazioni (n. 8 unità di cui 4

Non risulta che l'Amministrazione abbia mai predisposto, per la parte di competenza, i programmi specifici previsti dall'articolo 26 della legge 1° giugno 1977, n. 285, sull'occupazione giovanile, che pure indica tra i possibili settori anche quelli del turismo e della ricettività.

Per quel che concerne il lavoro straordinario, va rilevato che esso ha interessato in totale 402 unità (rispetto alle 382 dell'anno precedente), per un importo complessivo di lire 260 milioni circa, con un aumento di 15 milioni rispetto al 1978. In relazione alla normativa concernente la estensione al personale dirigente della disciplina posta dal decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, va rilevato che sei 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 .

Il personale applicato agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro è stato autorizzato ad eseguire prestazioni di lavoro straordinario entro il limite massimo individuale di 720 ore annue.

Si deve ancora una volta sottolineare l'elevato contingente di personale assegnato agli uffici predetti, ammontante a 72 unità nel 1979 (68 unità nel 1978), che appare sproporzionato a fronte del personale in servizio.

Previa autorizzazione della Presidenza del Consiglio, nell'anno 1978 è stato tenuto presso il Ministero un corso di contabilità e bilancio dello Stato, della durata di due mesi e per una spesa di 700.000 lire, a cui hanno partecipato 60 impiegati.

4. - *Attività istituzionale.*

a) *Turismo* — Nelle precedenti relazioni si è già messo in evidenza che la ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni a statuto ordinario stabilita dal decreto del Presidente della Repubblica n. 6 del 1972 (e non mutata dal successivo decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) ha sostanzialmente svuotato il Ministero di funzioni operative in materia di turismo e di industria alberghiera, mantenendo invece nell'ambito dello Stato le funzioni di indirizzo e di coordinamento in relazione a esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali o comunitari.

Il legislatore delegato si è mostrato consapevole che l'impatto molteplice del fenomeno turistico (economico, sociale, culturale)

presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro), Ministero della difesa (n. 4 unità), Ministero dell'interno (n. 1 unità), Ministero delle finanze (n. 2 unità), Ministero dei beni culturali (n. 1 unità), Ministero di grazia e giustizia (n. 2 unità), Ministero della pubblica istruzione (n. 3 unità, presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro), Corte dei conti (n. 2 unità, presso gli uffici di diretta collaborazione del Ministro).

rende impossibile l'identificazione di una distinta funzione ministeriale, coinvolgendo le competenze diffuse di varie Amministrazioni statali. Coerentemente ha posto al centro del sistema il Consiglio dei Ministri, e su delega di questo il CIPE (« nelle materie di sua competenza ») o il Presidente del Consiglio con il Ministro competente (« quando si tratti di affari particolari »).

Il rapporto distintivo fra potere centrale e sistema delle autonomie veniva così ad evidenziare — anche sul piano della collaborazione istituzionale delle ridefinite funzioni statali — l'esigenza di una « politica del turismo » che traduca le istanze, gli impulsi e le tensioni degli operatori pubblici e privati, e soprattutto degli enti regione, in norme, progetti e direttive « quadro » idonei a costituire punto di riferimento di ampio respiro e fonte di programmazione e di realizzazione di iniziative ai vari livelli e nelle molteplici forme che la rete delle competenze turistiche naturalmente comporta.

A distanza di oltre sette anni nessuna iniziativa è stata presa nella direzione suindicata, neppure in termini di strutture organizzative e di moduli operativi atti a porsi come necessari supporti per la definizione e la gestione di una politica di coordinamento.

Il rischio implicito in una incongrua attuazione di decentramento funzionale si è così verificato e da più parti si lamenta la mancanza di una visione d'insieme dei problemi del settore, resi ancor più acuti dalla rapida evoluzione del fenomeno auristico (9) e dalla sempre più folta e agguerrita concorrenza dei paesi dell'area mediterranea.

In queste condizioni il turismo nazionale resta affidato in gran parte all'azione spontanea degli operatori del settore e gli interventi pubblici assunti nelle varie sedi risultano episodici, non coordinati, quando non sovrapposti, limitati nel tempo e nel territorio, perciò stesso insuscettibili di prospettive.

Il favorevole andamento del bilancio del turismo estero registratosi anche nel 1979 va valutato in rapporto alla fase di espansione molto elevata del movimento turistico mondiale e alla situazione favorevole (sotto questo aspetto) del cambio della lira, rispetto alle altre monete più forti.

Le previsioni di ulteriore notevole sviluppo del turismo internazionale rendono vieppiù urgente un « organico e generale programma di valorizzazione turistica » del nostro paese per l'acquisizione di quote crescenti dell'incremento dei flussi turistici (10).

In questa prospettiva, che postula una continua attività di sollecitazione della domanda turistica internazionale, un ruolo centrale

(9) Già il Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-75 (cosiddetto « Progetto 80 ») rilevava la necessità di « fronteggiare una domanda turistica di più ampia e complessa motivazione ». Vedi paragrafo 161.

(10) Cfr. la nota preliminare allo stato di previsione del Ministero del turismo e dello spettacolo per l'anno finanziario 1980 (Atto Senato n. 293/20) per i dati turistici italiani e internazionali e per il programma di valorizzazione turistica, articolato in 10 punti, che il Ministero intende far elaborare da un « gruppo di esperti ».

dovrebbe essere affidato all'ENIT, come strumento tecnico e operativo al servizio dello Stato, delle Regioni e di tutte le strutture operanti nel settore. Mentre il riordinamento dell'ente attuato dalla legge n. 365 del 1964 è lungi dall'aver delineato questo ruolo, i numerosi progetti di riforma, d'iniziativa parlamentare o governativa, confliggono sul problema di fondo della tematica istituzionale del turismo, costituito dal potenziamento o dalla soppressione del Ministero.

Lo scarto fra il ruolo attuale dell'ENIT e quello potenziale è sinteticamente espresso dal rapporto fra i mezzi finanziari di cui al momento dispone (poco più di sette miliardi di lire nel 1979 fra spese di funzionamento e spese promozionali) (11) e quelli previsti nella prospettiva della riforma (30 miliardi di lire) (12).

Le restanti poste del bilancio concernenti il turismo riguardano il contributo annuo a favore del Club alpino italiano (250 milioni sul capitolo 1564) (13) e i contributi a enti per manifestazioni o attività turistiche di carattere nazionale e pluriregionale per complessivi 717 milioni.

Come rilevato nelle precedenti relazioni, la gestione di tali somme dà luogo ad obiettive difficoltà ed incertezze per delimitare l'ambito dell'interesse turistico connesso alle iniziative da finanziarie, al fine di evitare duplicazioni di interventi da parte dello Stato e delle Regioni o interferenze nella competenza di queste ultime.

b) *Teatro di prosa* — Il 31 dicembre 1979 è scaduto il termine indicato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 per l'emanazione di una legge di riordinamento degli interventi a sostegno delle attività teatrali di prosa che definisca i rapporti tra le attività della Amministrazione centrale e l'accentuato intervento nel settore delle Regioni e degli enti locali.

« In attesa » di tale riforma è stata approvata la legge n. 55 del 6 marzo 1980, che prevede un'integrazione di 3.500 milioni per l'anno 1979 e lo stanziamento di 7 miliardi per l'anno in corso, per

(11) Le somme stanziare, interamente erogate, sono state rispettivamente di 5.015 milioni sul capitolo 1563 e di 2.000 milioni sul capitolo 1568. Va aggiunto tuttavia che anche nel 1979 il Ministero ha delegato all'Ente — secondo una tendenza consolidata e rilevata nelle precedenti relazioni — lo svolgimento di iniziative promozionali « non di competenza delle Regioni », con conseguente trasferimento dei fondi stanziati sul capitolo 1532 (662 milioni nel 1979).

(12) Cfr. la nota preliminare citata, pagina X, nonché l'importo indicato nel fondo speciale di parte corrente per il 1980. Nell'analogo fondo del 1979 era indicata la somma di 22,9 miliardi, in parte (3,5 miliardi) utilizzata dalla legge n. 55 del 6 marzo 1980, per integrare lo stanziamento del 1979 a sostegno del teatro di prosa.

(13) Va ricordato che l'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 6 del 1972 ha mantenuto ferme le competenze statali in ordine al CAI, all'ACI e alle altre strutture turistiche pubbliche a carattere nazionale o pluriregionale (oltre all'ENIT, naturalmente) « fino a quando non sarà provveduto al loro riordinamento ». Con decreto del Presidente della Repubblica n. 479 del 4 giugno 1979 è stato approvato il nuovo statuto del CAI che si uniforma alla legge n. 91 del 1963 concernente il riordinamento dell'ente.

petuando il già rilevato sistema delle autorizzazioni straordinarie di spesa (14).

Pur in assenza di idonei supporti normativi il settore è in fase di persistente espansione, che ha portato il numero degli spettatori paganti a circa 8 milioni nella stagione 1978-1979 a fronte di 1 milioni e 300 mila nella stagione 1963-64, mentre ancor più significativo è il dato del numero dei comuni nei quali si è svolta attività primaria di prosa, passato nello stesso arco di tempo da 132 a oltre 800 (15). Alla mancanza di una disciplina adeguata alla nuova realtà del teatro di prosa, maturata nel concorso di cause molteplici — e fra queste la specifica attività promozionale degli enti locali che ne ha favorito la diffusione anche in zone geografiche tradizionalmente poco servite —, fa riscontro la scarna e insoddisfacente normativa vigente prodotta per stratificazione successiva, carenze e limiti della quale sono state più volte evidenziate nelle relazioni della Corte.

Si è così rilevato che le norme non fissano né precisi criteri né congrue modalità per l'erogazione dei contributi. Quanto ai criteri, esse si limitano a fornire al Ministero l'indicazione che nell'assegnazione dei contributi debesi tener conto delle esigenze connesse allo sviluppo delle attività teatrali a gestione cooperativistica, privata e di sperimentazione, anche in rapporto ad iniziative intese a realizzare un ampio decentramento (articolo 3 della legge n. 410 del 1975).

Di conseguenza la fissazione del *quantum* e delle modalità di erogazione, la definizione dei requisiti per usufruire delle sovvenzioni e della tipologia degli interventi (contributo di avviamento, premi di qualità, rientri, integrazioni speciali, premi speciali, premi finali, ecc.): tutto questo resta affidato al potere discrezionale dell'Amministrazione che lo esercita mediante direttive annuali su parere di un'apposita commissione (16).

Inoltre la tempestività delle erogazioni è poi compromessa da una serie di fattori che comprendono disfunzioni proprie della procedura (17), riconosciute insufficienze dell'apparato burocratico, im-

(14) Il provvedimento rinnova le autorizzazioni integrative di spesa di 3.500 milioni e 2.500 milioni recate rispettivamente per gli anni 1978 e 1979 dalla legge n. 7 dell'8 gennaio 1979.

Le somme non impegnate al termine dell'esercizio costituiscono residui di stanziamento, pur essendo iscritte in bilancio fra le spese correnti, per espressa disposizione inserita nelle leggi di approvazione del bilancio, non ripetuta peraltro per gli stanziamenti del 1979.

(15) Cfr. la relazione ministeriale al provvedimento legislativo n. 55 del 6 marzo 1980, citato nella nota 12.

(16) Ha osservato la Corte nella Relazione sull'esercizio 1977 (pagina 354) che l'annualità delle direttive ministeriali e gli ambiti valutativi alle stesse riservati non offrono agli operatori parametri di riferimento di più lunga prospettiva, necessari perché si realizzi appieno la funzione incentivante dell'intervento statale.

(17) Si tratta della presenza di due commissioni entrambe presiedute dal Ministro con composizione notevolmente diversa, incaricate di esprimere pareri sull'erogazione delle sovvenzioni a seconda che siano imputate ai capitoli 2561 e 2562 (fondi RAI), o al capitolo 2564, e del ritardo con cui vengono assegnati i fondi sul capitolo 2562 (2 per cento degli introiti effettivi lordi RAI), iscritto nel bilancio di previsione « per memoria ».

preparazione dei beneficiari: di cui la notevole entità di residui passivi (oltre 13 miliardi al 31 dicembre 1979, di cui 10,7 di nuova formazione).

I fondi erogati nel 1979 ammontano a circa 18 miliardi di lire; la tipologia dei beneficiari e le relative percentuali non si discostano sostanzialmente da quelle degli anni precedenti (18).

c) *Enti lirici ed attività musicali* — Se l'insieme dei trasferimenti rappresenta ormai la quasi totalità della spesa del Ministero, ciò è dovuto soprattutto alle sovvenzioni alle attività musicali che nel 1979 hanno raggiunto la somma di 134 miliardi, incidendo per il 69,5 per cento sull'intero stato di previsione.

Questa incidenza è destinata ancora ad aumentare, dopo che un ulteriore provvedimento « tampone » (legge n. 54 del 6 marzo 1980) (19) ha aumentato la spesa per l'anno in corso di circa 4,5 miliardi.

Nell'ambito di tali somme di gran lunga prevalente è la quota destinata agli enti lirici, istituzionalmente privilegiati dalla legge n. 800 che nel 1967 dettò il nuovo ordinamento del settore delle attività musicali.

La legge, come è noto, articola l'intervento statale in due distinti tipi di finanziamento: a) per gli enti lirici e istituzioni assimilate individuati dall'articolo 6 (complessivamente 13 enti) attraverso lo stanziamento in bilancio di 12 miliardi annui; b) per le altre attività musicali (manifestazioni liriche concertistiche, corali e di balletto e altre iniziative promozionali in Italia e all'estero) at-

(18) Si è avuta la seguente ripartizione (in milioni):

	Milioni di lire	Percen- tuali
1. - Teatri a gestione pubblica	4.750	26,65%
2. - Compagnie a gestione privata e commedie musicali e cabaret	3.487	19,56%
3. - Complessi a gestione cooperativistica	2.933	16,45%
4. - Enti ed istituzioni teatrali	1.750	9,82%
5. - Manifestazioni ed iniziative teatrali straordinarie	1.532	8,60%
6. - Sperimentazione teatrale	1.014	5,69%
7. - Circuiti territoriali	526	2,95%
8. - Teatro per ragazzi e di animazione	649	3,64%
9. - Esercenti teatrali	514	2,88%
10. - Complessi minori	344	1,93%
11. - Ferrovie dello Stato	30	0,17%
12. - Teatro universitario	36	0,20%
13. - Novità italiane	260	1,46%
Totali	17.825	100,00%

(19) Cfr. la relazione della 7^a Commissione permanente del Senato al disegno di legge divenuto poi la legge n. 54 (Atto n. 425-A).

traverso l'assegnazione di aliquote di taluni proventi erariali (canone di abbonamento alle radioaudizioni, diritti sugli spettacoli e sulle scommesse) e degli introiti effettivi lordi della società RAI-TV.

Con successivi provvedimenti di legge gli stanziamenti in favore degli enti lirici sono stati via via aumentati (in progressione crescente dal 1974) fino a sfiorare i 420 miliardi complessivi alla fine del 1979 (20), tuttavia insufficienti a conseguire l'equilibrio delle gestioni, tanto che una legislazione parallela autorizzava gli enti a contrarre mutui bancari per il rifinanziamento dei disavanzi per un ammontare complessivo, alla stessa data, di oltre 233 miliardi (21).

Il conseguente ammortamento del debito ha comportato, per l'anno 1979 la spesa di quasi 34 miliardi per capitali e interessi

(20) Contributi assegnati agli Enti lirici ed Istituzioni concertistiche a partire dall'anno 1968 (milioni di lire):

Anni	Milioni	
1968	L. 12.000	legge 14 agosto 1967, n. 800;
1969	» 12.000	legge 14 agosto 1967, n. 800;
1970	» 16.000	legge 10 maggio 1970, n. 291;
1971	» 16.000	
1972	» 16.000	
1973	» 16.000	
1974	» 16.000	
1975	» 30.000	legge 20 ottobre 1975, n. 529;
1976	» 60.000	legge 8 aprile 1976, n. 115;
1977	» 74.881	legge 22 luglio 1977, n. 426;
1978	» 74.881	legge 22 luglio 1977, n. 426;
1979	» 74.881	legge 14 novembre 1979, n. 589.
	<hr/>	
Totale	L. 418.643	
	<hr/> <hr/>	

(21) Mutui concessi ad Enti lirici a partire dall'anno 1968:

Anni	Milioni	
1970	L. 14.345	legge 10 maggio 1970, n. 291, art. 1;
1970	» 4.000	legge 10 maggio 1970, n. 291, art. 2;
1973	» 30.000	legge 27 novembre 1973, n. 811, art. 2;
1973	» 58.717	legge 20 ottobre 1975, n. 529, art. 2;
1975	» 30.000	legge 20 ottobre 1975, n. 529, art. 2;
1976	» 80.106	legge 8 aprile 1976, n. 115, art. 3-Ic;
1979	» 16.024	legge 8 aprile 1976, n. 115, art. 3-Ic;
	<hr/>	
Totale	L. 233.192	
	<hr/> <hr/>	

(22), a carico del capitolo 2565 sul quale peraltro erano stanziati 36,4 miliardi. Si sono pertanto registrate economie per 2,4 miliardi per effetto di una non attenta previsione di spese perfettamente note e conosciute.

Le limitazioni normativamente poste agli enti (in particolare il divieto di contrattazioni aziendali che comportino aumenti del costo del personale, l'obbligo del pareggio del bilancio, il divieto di assunzioni oltre il contingente esistente al 31 ottobre 1973) si sono dimostrate ampiamente inidonee ad aggredire le cause strutturali del grave dissesto finanziario degli enti lirici, anche per l'insufficiente azione di vigilanza e di controllo dell'Amministrazione.

È peraltro doveroso aggiungere che l'obbligo del pareggio del bilancio ha dovuto fare i conti, oltre che con l'inflazione, con i ritardi dei provvedimenti di finanziamento (da ultimo la legge n. 589 intervenuta praticamente a fine esercizio) e con i tempi e i meccanismi di erogazione dei contributi, che hanno in certa misura istituzionalizzato il cospicuo ricorso alle anticipazioni bancarie e notevolmente concorso al formarsi dei disavanzi.

Il diritto riconosciuto agli enti dalla legge n. 115 del 1976 di ricevere un acconto pari all'80 per cento del contributo, restando l'erogazione del saldo condizionata all'approvazione del conto consuntivo e al dimostrato adempimento di tutti gli obblighi di legge

(22) Il piano di ammortamento si sviluppa secondo il seguente prospetto:

Anno	LEGGE	Importo mutuo	Tasso	Numero rate	Importo rate	Scadenza rate
1970	10- 5-70 n. 291 art. 1	14.345.288.055	9,50%	9 annuali posticipate	2.442.233.125 a)	1- 7-70 - 1- 7-78
1970	10- 5-70 n. 291 art. 2	4.000.000.000	9,50%	9 annuali posticipate	681.389.540 b)	1- 7-70 - 1- 7-78
1973	27-11-73 n. 811 art. 2	30.000.000.000	11%	9 annuali posticipate	5.418.049.926 c)	1-12-74 - 1-12-82
1973	27-11-73 n. 811 art. 5	58.717.198.856	13%	19 annuali posticipate	8.463.167.894 d)	1- 7-74 - 1- 7-92
1975	20-10-75 n. 529 art. 2	30.000.000.000	15%	9 annuali posticipate	6.287.220.450 e)	1-12-76 - 1-12-84
1976	8- 4-76 n. 115 art. 3	80.105.525.529	15%	19 annuali posticipate	12.923.935.103 f)	31- 1-77 - 31- 1-95
1979	8- 4-76 n. 115 art. 3	16.024.418.603	15%	19 annuali posticipate	2.585.321.202 g)	31- 1-77 - 31- 1-95

a) la prima è stata di L. 843.247.484;

b) la prima di L. 301.070.631 la seconda di L. 474.502.111;

c) la prima di L. 3.891.424.962;

d) la prima e la seconda di L. 7.856.209.198;

e) la prima di L. 2.314.025.313;

f) la prima di L. 908.104.273;

g) la prima, la seconda e la terza L. 855.079.455.

(23), ha solo attenuato le esigenze di finanziamento straordinario (ed anzi le ha, per così dire, istituzionalizzate per il contributo residuo). Sta di fatto che per queste ragioni la ricordata legge n. 54 ha disposto l'erogazione pressoché immediata di circa il 95 per cento del contributo del 1980, con salvezza delle pendenze nei confronti dell'ENPALS per contributi dovuti fino al 31 dicembre 1979.

Alle considerazioni svolte dalla Corte nelle precedenti relazioni, si deve aggiungere che i nodi ormai consolidati della crisi del settore e le dimensioni assunte dal finanziamento statale — ormai rilevante in valore assoluto — impongono misure radicali di intervento che investano la verifica della validità e della rispondenza delle strutture sovvenzionate, riconsiderando i motivi che nel tempo hanno fatto assumere una sostanziale natura di « servizio pubblico » all'attività svolta dai 13 enti lirici individuati dalla legge n. 800 del 1967.

Discorso diverso è a farsi per gli interventi in favore delle altre attività musicali (24) che pure hanno visto gli stanziamenti di bilancio raggiungere la cifra di 22,6 miliardi nel 1979, mentre l'ultima legge di finanziamento (n. 54 del 1980) ha previsto l'assegnazione di altri 4,2 miliardi.

Circa l'erogazione dei contributi, la legge prescrive, in primo luogo, che una percentuale dei fondi deve essere assegnata ai teatri di tradizione ed alle istituzioni concertistico-orchestrali indicati all'articolo 28 della legge n. 800 (complessivamente in numero di dieci). Tale percentuale fu stabilita inizialmente (legge n. 800) nel 25 per cento, con l'obbligo di adeguarla ogni due anni in rapporto all'aumento dei costi ed all'eventuale riconoscimento di altri teatri e istituzioni consimili. Per il 1979 risulta fissata dal Ministero, su parere della Commissione centrale per la musica, intorno al 40 per cento circa.

Del restante 60 per cento, si è provveduto a destinare la somma di 750 milioni, ai sensi dell'articolo 40 della legge n. 800 (in parte modificato dall'articolo 1, quarto comma, della legge n. 589 del 1979) per favorire iniziative intese comunque all'incremento ed alla diffusione della cultura musicale, borse di studio e contributi a complessi bandistici.

La somma rimasta è stata ripartita, a seguito di parere in tal senso espresso dalla Commissione centrale per la musica, come segue:

— 22 per cento alla lirica minore;

— 40 per cento all'attività concertistica, corale e di balletto svolta all'interno del territorio nazionale;

(23) Al 31 dicembre 1979 risultavano 35,2 miliardi di residui passivi (di cui 12,3 di nuova formazione) sul capitolo 2563 (contributi agli enti lirici).

(24) La Nota preliminare citata segnala che l'intervento pubblico ha favorito il raggiungimento di risultati concreti ed in particolare la costituzione di 40 orchestre stabili e semistabili; l'attività di 23 teatri lirici di tradizione che hanno effettuato « stagioni liriche non di molto inferiori a quelle, molto più costose, organizzate dagli enti lirici », lo sviluppo di strutture concertistiche, passate da 179 nel 1968 a 330 nel 1977.

— 25 per cento ai festivals, concorsi, rassegne musicali;

— 13 per cento all'attività lirica, concertistica, corale e coreutica svolta all'estero.

Quanto alle modalità di erogazione, sono stati seguiti i criteri di cui alla legge n. 426 del 1977.

In ordine ai tempi di erogazione, si sottolinea una certa decelerazione rispetto agli anni precedenti, la quale ha prodotto una massa di residui sul capitolo in questione molto vicina allo stanziamento del capitolo stesso. Tale fenomeno è da mettere in relazione alle tardive assegnazioni delle competenze del capitolo, di cui si è fatto cenno.

d) *Cinematografia* — Gli indicatori dell'attività cinematografica per il 1979 confermano la gravità della crisi del cinema italiano, che investe tutti i comparti: produzione, distribuzione ed esercizio.

Gli investimenti che nel 1976 furono di circa 120 miliardi per un programma produttivo di 233 film, sono scesi nel 1977 a 91 miliardi per 156 film. Nel 1978, anche per effetto del rifinanziamento del credito cinematografico (25), gli investimenti sono saliti a 125 miliardi ma per una produzione ridottasi a 123 film, mentre nel 1979 sono scesi a 113 miliardi a fronte di 141 film prodotti (26).

A questi dati fanno riscontro, con analoga tendenza in diminuzione, quelli degli incassi (375 miliardi nel 1976, 343 miliardi nel 1977, 347 miliardi nel 1978, nonostante l'aumento del prezzo medio del biglietto intervenuto nel periodo); ancor più significativo è il dato relativo al numero degli spettatori, passato da 454 milioni del 1976 a 374 milioni nel 1977, a 318 milioni nel 1978, con una contrazione nel triennio pari al 30 per cento circa.

Il fenomeno del calo così rilevante nel « consumo » del prodotto cinematografico (anche il numero delle giornate di spettacolo è fortemente diminuito nel triennio 1976-1978) sembra conferire alla crisi elementi di irreversibilità, nella misura in cui la disaffezione progressiva del pubblico nei confronti del tradizionale spettacolo cinematografico sia espressione di mutamenti culturali e di costume di natura non contingente.

In queste condizioni obiettivi primari della produzione cinematografica nazionale dell'intervento pubblico sembrano essere quelli della riconquista di una quota significativa del mercato interno (27) e di una rinnovata capacità di penetrazione sul mercato internazionale.

(25) La Legge 20 gennaio 1978, n. 25 ha rifinanziato il fondo di dotazione della Sezione autonoma del credito cinematografico della Banca nazionale del Lavoro, portandolo da 13 a 17 miliardi.

(26) I valori degli investimenti vanno letti, ovviamente, alla luce della svalutazione monetaria e conseguente lievitazione dei prezzi, mentre per il numero dei film prodotti va tenuto conto delle coproduzioni (nel 1979 26 film su 141 sono stati realizzati in regime di coproduzione bilaterale internazionale).

(27) Nella stagione cinematografica 78/79 i film italiani hanno inciso per il 36 per cento sul volume degli incassi a fronte del 43 per cento della stagione precedente.

A questi fini non risponde l'attuale disciplina dell'intervento pubblico incentrata sulla legge n. 1231 del 4 novembre 1965, di cui lo stesso Ministro per il turismo e lo spettacolo mette in evidenza « la macchinosità dei meccanismi d'intervento finanziario e l'accentuata carica corporativa degli organismi collegiali attraverso i quali si esplica la funzione pubblica di sovvenzionamento e di controllo » (28).

Accanto a questi difetti funzionali, sui quali ci si soffermerà in seguito, sembra che in primo luogo vada messa in evidenza l'insufficienza e l'inidoneità della logica cui si ispira la legislazione d'intervento — del resto rilevata da più parti e con varie prospettive — ad incidere positivamente sulle strutture cinematografiche nazionali.

Il sistema di produzione della merce-film si incentra di regola sulle scelte del grande esercizio cinematografico, che opera attraverso il noleggio e il meccanismo del « minimo garantito » (anticipazione del capitale dall'esercizio e dalla distribuzione alla produzione sulla base delle previsioni d'incasso).

In questo modo sono le sedi della collocazione commerciale del prodotto che si pongono al centro della politica cinematografica e ne costituiscono le strutture permanenti. Mentre il rischio imprenditoriale resta comunque a carico della produzione, il potere di controllo del mercato viene gestito dall'esercizio, che si interpone come filtro nel rapporto fra produzione e consumo.

La logica attuale dell'intervento pubblico si modella sul particolare meccanismo della produzione cinematografica e ne costituisce una sorta di ratifica. Accanto ai finanziamenti a tasso agevolato attraverso fondi appositamente costituiti di cui fruiscono tutti i comparti del settore (produzione, distribuzione ed esercizio) la legge prevede l'intervento finanziario diretto dello Stato, il cui procedimento parte da un dato « storico » (l'incasso lordo), e si concreta da un lato nella concessione di un « contributo » a favore del produttore pari al 13 per cento dell'incasso del film e dall'altro in sgravi fiscali a favore dell'esercente in relazione alle imposte dovute sull'incasso degli spettacoli.

Il meccanismo della legge opera quindi a posteriori, ratifica le scelte operate in base al parametro del mercato nazionale, quantifica l'ammontare dell'intervento finanziario in misura direttamente proporzionale all'esito commerciale, con l'ulteriore effetto negativo di agire nello stesso senso del mercato (maggiori provvidenze quando il mercato « tira », minori quando il mercato ristagna o entra in crisi). Per di più intervenendo a consuntivo (e spesso con notevole ritardo) immette nel settore disponibilità finanziarie che, oltre a tradursi talvolta in veri e propri « superprofitti » rispetto a film già premiati dal mercato, non sono in alcun modo vincolate (o adeguatamente sollecitate) a reinvestirsi in nuova produzione cinematografica.

(28) Cfr. la Nota preliminare già citata, pagina XIV.

Pur nei ristretti margini di significatività previsti dal sistema, le procedure e i meccanismi di selezione e di erogazione si sono rilevati del tutto idonei.

La decisione di concessione del contributo — al quale sono ammessi solo i film ai quali venga riconosciuta la nazionalità italiana — consegue all'accertamento di requisiti tecnici e qualitativi da parte di apposite commissioni.

Deve trattarsi in primo luogo di film prodotti in « versione originale italiana » e realizzati, limitatamente agli interni, in « ripresa sonora diretta » (articolo 4 della legge n. 1213 del 1965 (29).

Si procede quindi ad accertare la presenza nel film di requisiti di idoneità tecnica e di sufficienti qualità artistiche e culturali o spettacolari, con esclusione dei film che sfruttino volgarmente temi sessuali a fini di speculazione commerciale. I film che rispondono a tali requisiti vengono ammessi alla programmazione obbligatoria (che comporta l'obbligo di proiezione per un periodo minimo di 25 giorni in ciascun trimestre per un periodo di cinque anni).

Di fatto pressoché tutti i film presentati sono ammessi alla programmazione obbligatoria (30).

È vero che l'ambito di discrezionalità lasciato dalla legge alla Commissione è molto ampio; ma è anche vero che la particolare « natura » dell'oggetto del giudizio non si presta alla predefinizione di parametri puntuali e sicuri di scelta.

La commissione di valutazione inoltre costituisce la « proiezione » dei molteplici ma intrecciati interessi settoriali presenti nel mondo cinematografico e per di più interviene sul prodotto finito: il che la rende per sua stessa natura incapace di modificare le scelte che il sistema di produzione più sopra descritto ha compiuto (31).

(29) Il significato di tale espressione è stato chiarito in via interpretativa dall'articolo 3 della legge 14 novembre 1979, n. 589 (che riproduce il testo del decreto-legge non convertito n. 152 del 26 maggio 1979) a seguito di una denuncia penale presentata da un gruppo di attori contro alcuni produttori e funzionari del Ministero del turismo e dello spettacolo. Sostenevano gli attori che alcuni film italiani girati in lingua inglese avevano illegalmente ottenuto il riconoscimento della nazionalità italiana in quanto la colonna sonora definitiva in lingua italiana era stata ottenuta attraverso il procedimento del doppiaggio. La norma interpretativa ora intervenuta contrasta la tesi degli attori e ratifica il comportamento dell'Amministrazione. Questa, peraltro, in attesa della soluzione della vicenda, ha assunto nel corso del 1979 un atteggiamento di cautela nel riconoscimento della nazionalità del film, con conseguente rallentamento delle procedure di concessione del contributo.

Nel 1979 sono stati fatti pagamenti per poco più di 6 miliardi, quasi tutti in conto residui. Questi ammontavano a circa 30 miliardi alla fine dell'anno.

(30) Cfr. La nota preliminare citata, pagina XV, in cui si aggiunge: « A questa generalizzata ammissione dei film alla programmazione obbligatoria deve in buona parte la proliferazione dei tanti film pseudo-erotici nonché di tanti altri film ispirati alla violenza più brutale e gratuita ».

(31) La riprova è costituita dalla modifica del *quorum* strutturale della Commissione di esperti (legge n. 287 del 21 giugno 1975), ridotto dal *plenum* ai due terzi dei componenti (e alla maggioranza in sede di appello). La modifica intendeva assicurare la correttezza dell'attività dell'organo, per le riscontrate difficoltà di raggiungimento del numero legale. La conseguente variabilità nella presenza dei membri non ha inciso sull'estrema permissività delle valutazioni collegiali, rivelando una sorta di fungibilità degli interessi rappresentati nella Commissione.

Il procedimento di concessione del contributo comporta per la sua complessità (32) tempi lunghi, cui si aggiungono quelli relativi alla quantificazione del contributo (33): di talché il divario temporale fra momento della produzione del film e momento dell'erogazione del contributo, pur connaturato alla logica della legge, risulta talvolta accentuato oltre misura (34).

(32) Secondo notizie desunte da atti ministeriali alla fine del 1978 circa 300 film erano in attesa dei contributi di legge, pur essendo stati ammessi alla programmazione obbligatoria, in quanto le società produttrici non avevano integralmente ottemperato all'obbligo di presentare la complessa documentazione prevista dall'articolo 24 della legge.

(33) Tale quantificazione avviene sulla base di modelli concernenti la segnalazione bimestrale degli incassi conseguiti dal film, trasmessi dalla S.I.A.E. La trasmissione di dette segnalazioni viene completata non prima del mese di luglio dell'anno successivo.

(34) In qualche caso il procedimento di ammissione alla programmazione obbligatoria interviene a programmazione pressoché conclusa: il ritardo tra l'altro, impedisce al film di costituire oggetto dello specifico obbligo — la programmazione appunto — che dovrebbe sorgere a carico dell'esercente come effetto principale dell'atto di ammissione.

PAGINA BIANCA