

## CAPITOLO XIX

### MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

#### 1. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali.* — L'ordinamento italiano delle partecipazioni statali ha, come è noto, ricevuto il suo assetto tipico allorché, sul finire del 1956, è stato creato l'omonimo Ministero.

L'istituzione del dicastero, tuttavia, se è stata un modo per concentrare e armonizzare compiti già sparsi fra molteplici organi statali di vario livello e se ha fornito di un'articolazione importante il sistema che inquadra le partecipazioni dello Stato in enti autonomi di gestione, non costituisce di per sé — nonostante la posizione centrale del predetto organo — il principio animatore del sistema, che la stessa legge istitutiva pone altrove.

Nel 1956 viene definito un apparato piramidale — perfezionato poi nel 1967 (1) — che ha alla base numerose società per azioni (con partecipazione anche privata), facenti capo a « holdings » pubbliche che esercitano i poteri spettanti allo Stato in quanto socio, anche attraverso società finanziarie « capigruppo » nei vari settori; viene poi il Ministero con i suoi poteri di direzione, coordinamento e vigilanza e la cui azione è a sua volta coordinata da organismi interministeriali (il CIPE; attualmente il CIPI), ai quali spetta anche l'approvazione dei programmi e l'esame dei risultati annualmente conseguiti nei vari settori; finché si giunge al Parlamento, cui sono ogni anno sottoposti i consuntivi e una relazione programmatica per ciascuno degli enti di gestione. Tutto questo congegno, però, è una struttura amministrativa servente finalizzata a quel principio

---

(1) Con la legge 27 febbraio 1967, n. 48, è stato riordinato il Ministero del bilancio e della programmazione economica e, in particolare, istituito il CIPE, con le attribuzioni di cui all'articolo 16, che toccano anche le materie qui trattate.

di economicità codificato nell'articolo 3 della legge 22 dicembre 1956, n. 1589, ripreso dagli statuti degli enti di gestione (2) e che si realizza attraverso l'assunzione o la dismissione delle partecipazioni azionarie. L'iniziale concezione dei fondi di dotazione degli enti come capitale di avvio fornito dallo Stato, da restituire in determinate percentuali (3), e l'implicazione di un capitale di rischio che gli enti dovrebbero costituirsi attraverso l'autofinanziamento e l'apporto privato, non sono che corollari del predetto principio.

Si tratta, così, di un sistema che, da una parte, è legato al buon andamento dell'economia italiana negli anni '50 e '60 e che è oggi in crisi; dall'altra, presuppone che lo Stato, intervenendo nel campo economico come imprenditore che utilizza strumenti del diritto privato ma persegue tuttavia fini pubblici, possa mantenere sempre e comunque il collegamento col mercato.

Sulla crisi finanziaria, organizzativa e produttiva delle partecipazioni statali, iniziata intorno alla metà degli anni '70, la Corte ha riferito, sia in sede di rendiconto generale dello Stato, sia, in maniera più dettagliata, attraverso il referto che l'apposita Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria è venuta approntando sui singoli enti.

In tali sedi sono state riscontrate nei fattori economici generali, nella instabilità del quadro politico, nell'assenza e nello slittamento dei programmi, nel mancato controllo dei risultati della gestione, le cause fondamentali della crisi; ed è stato altresì dato conto dell'attenzione prestata al fenomeno da parte degli organi governativi e parlamentari e dei rimedi, specie d'indole generale, che sono stati predisposti. Basterà qui ricordare che la normativa sulle partecipazioni statali, pur mantenendo un suo autonomo carattere, si collega con tutta una serie di interventi dello Stato nel campo della economia (4).

Ora, poiché gli interventi finanziari effettuati nel 1980 nel settore in esame s'iscrivono nel quadro di questi rimedi o partono comunque

---

(2) Vedansi, per esempio, l'articolo 1 dello statuto dell'EFIM, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1962, n. 38 e l'articolo 1 dello statuto del soppresso EGAM, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 7 maggio 1958, n. 574. Vedasi pure l'articolo 8, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282.

(3) Vedansi l'articolo 18 dello statuto dell'IRI, approvato con decreto legislativo 12 febbraio 1948, n. 51, e l'articolo 22 della legge 10 febbraio 1953, n. 136, istitutiva dall'ENI.

(4) Si vedano in proposito la legge 2 maggio 1976, n. 183, che disciplina l'intervento straordinario nel Mezzogiorno nel quinquennio 1976-1980; il decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n. 902, relativo al credito agevolato nel settore industriale; la legge 5 dicembre 1978, n. 787, recante disposizioni per agevolare il risanamento delle imprese; il decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 23 (convertito, con modificazioni, nella legge 29 marzo 1979, n. 91), concernente modificazioni e integrazioni alla vigente disciplina in materia di agevolazioni al settore industriale; il decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26 (convertito, con modificazioni, nella legge 3 aprile 1979, n. 95), che contiene provvedimenti urgenti per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi.

da essi, anche se poi finiscono col provocarne, come si vedrà, talune deviazioni, è necessario richiamare sinteticamente il contenuto della legge 12 agosto 1977, n. 675, per la parte che qui interessa.

Nell'ambito dei provvedimenti generali per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore, questa legge contiene disposizioni di ampia portata (5), volte a facilitare il risanamento delle partecipazioni statali e il rilancio degli investimenti (6); conferisce funzioni d'indirizzo e controllo dei programmi del settore al CIPI - cioè ad un nuovo comitato di ministri per la politica industriale - e ad una apposita commissione parlamentare, entrambi istituiti dalla stessa legge; modifica la disciplina delle relazioni programmatiche del Ministro delle partecipazioni statali e contiene altre norme in tema di revisione della contabilità delle imprese operative e d'interventi della GEPI. L'articolo 29 punto III, in particolare, prevede conferimenti ai fondi di dotazione degli enti di gestione per un importo di lire 4.500 miliardi, da ripartire nel sessennio 1977-1982 con leggi separate per ogni singolo ente, sulla base di appositi programmi e di documentate esigenze finanziarie.

Tali conferimenti sono destinati esclusivamente « al finanziamento dei nuovi investimenti, nonché all'ampliamento, all'ammodernamento e al potenziamento di quelli già esistenti... ed alla copertura di eventuali oneri indiretti », vale a dire di costi particolari sopportati dalle imprese per motivi d'interesse pubblico (articolo 12 comma quinto).

Senonché, il meccanismo generale della legge n. 675 del 1977 non ha funzionato né sotto il profilo quantitativo né sotto quello qualitativo della spesa. Dopo che, infatti, nel primo biennio considerato da tale legge (1977-1978), dei predetti 4.500 miliardi sono già stati utilizzati ben 2.640 miliardi (7), nell'esercizio 1980, per effetto dei provvedimenti legislativi indicati sotto la successiva lettera *b*) di questo paragrafo, non solo è stato assorbito e largamente superato, con due anni di anticipo sulla fine del sessennio, il residuo stanziamento (con una pressione inusitata sul bilancio dello Stato), ma lo stanziamento è stato anche utilizzato per l'eliminazione di situazioni debitorie (8) degli enti di gestione e delle società da essi

---

(5) Articoli 12, 15 e 29, punti III e IV.

(6) A parte le disposizioni della legge n. 675 del 1977, è da tenere presente che, con decreto-legge 7 aprile 1977, n. 103 (convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 1977, n. 267), è stato soppresso l'EGAM e che a tale soppressione ha fatto seguito, nel 1978, quella dell'EAGAT (articolo 1-*quinquies*, sub articolo 1 della legge 21 ottobre 1978, n. 641, che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481). Un disegno di legge presentato dal Governo nel 1977 (Atto Camera n. 1845) prevedeva anche la soppressione dell'Ente cinema, in gestione commissariale dal 1974 (sulla gestione finanziaria di questo ente, si veda la recente Relazione della Sezione controllo enti della Corte allegata alla Determinazione n. 1606 del 14 aprile 1981).

(7) Vedansi in proposito le relazioni della Corte per gli esercizi 1977 (volume II, pagina 296) e 1979 (volume II, pagina 356).

(8) Vedansi gli articoli 1 e 4 della legge 28 novembre 1980, n. 781, recante provvedimenti urgenti per l'EFIM.

controllate (per 70 miliardi), in deroga all'iniziale disposizione del citato articolo 12, comma quinto.

Se a ciò si aggiunge che, sempre nel 1980, conferimenti a fondi di dotazione sono stati finalizzati, per l'ulteriore importo di 930 miliardi, alla eliminazione di debiti bancari di enti o società (9), che una pronunciata molteplicità di centri decisionali in ordine alla programmazione nel settore non è certo di ausilio alla puntualità dei programmi e che l'attuale struttura del Ministero non è in grado di signoreggiare le proprie competenze, si deve concludere che alla « classicità » del sistema italiano delle partecipazioni statali tende a sostituirsi la cronicità delle sue disfunzioni.

Si dimostra così opportuna la recente iniziativa del Ministro per le partecipazioni statali che, in vista di nuove, più appaganti soluzioni per i problemi sul tappeto, ha elaborato un « Rapporto », le cui proposte sono all'esame del Parlamento (10).

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — In termini di competenza, le previsioni iniziali di spesa del Ministero per l'esercizio in esame erano, nel loro ammontare complessivo, di 254,4 miliardi, dei quali 252 destinati alla parte in conto capitale. Variazioni di entità notevole (sia in se stesse sia con riferimento agli stanziamenti originari), intervenute nel corso dell'esercizio, hanno fissato le previsioni definitive nella cifra globale di 3.271,6 miliardi (3,5 miliardi per le spese di funzionamento e 3.268,1 miliardi per le spese d'investimento), con un aumento, pertanto, di 3.017,1 miliardi.

In queste condizioni, è rimasta priva di ogni reale significato la previsione iniziale e disattesa — a causa dei numerosi e consistenti aggiustamenti, scaglionati in tutto l'arco dell'esercizio — la funzione programmatica del bilancio: e ciò non solo per le spese d'investimento — per le quali il fenomeno, già ricorrente negli esercizi anteriori al 1979, si è riprodotto con toni fortemente accentuati — ma anche per le spese di funzionamento.

Per la parte corrente, l'aumento si è distribuito in prevalenza fra le voci aventi ad oggetto le varie forme di retribuzione al personale, interessando in modo particolare i capitoli 1021 (stipendi, retribuzioni, ecc.: 536,7 milioni) e 1004 (compensi per lavoro straordinario al personale applicato ad uffici aventi funzioni di diretta collaborazione all'opera del Ministro: 190 milioni). Le cause di questi incrementi sono comuni a tutte le amministrazioni dello Stato (11).

---

(9) Vedasi l'articolo 1 della legge 26 giugno 1980, n. 281 recante provvedimenti urgenti per l'IRI.

(10) « Rapporto sulle partecipazioni statali » (2 volumi con allegati), presentato al Parlamento nel novembre del 1980. Questo « libro bianco » affronta, com'è noto, i problemi relativi alla crisi delle partecipazioni statali, alle strategie per il loro risanamento (con l'individuazione dei settori in cui sarebbe opportuno un coordinamento tra impresa pubblica e impresa privata e l'indicazione degli strumenti per aumentare la penetrazione delle partecipazioni statali sul mercato internazionale), alle politiche industriali da seguire.

(11) Vedasi in proposito la Parte II, Sezione I, Capitolo III della presente Relazione.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale, i massicci oneri derivanti dalle leggi di apporto ai fondi di dotazione degli enti di gestione sono stati assunti in bilancio sia attraverso l'incremento di capitoli già esistenti sia attraverso l'istituzione di nuovi capitoli.

Sul capitolo 7560, relativo al fondo di dotazione IRI, allo stanziamento iniziale di 50 miliardi si è così aggiunto un incremento complessivo di 2.682,1 miliardi, dei quali 2.282,1 previsti dalla legge 26 giugno 1980, n. 281, e 400 previsti dai decreti-legge 9 luglio 1980, n. 301 e 30 agosto 1980, n. 503 convertiti in legge 28 ottobre 1980, n. 687; e sul capitolo 7561, agli iniziali 152 miliardi in favore del fondo di dotazione dell'ENI sono venuti a sommarsi gli 80 miliardi recati dal decreto-legge 24 gennaio 1980, n. 8, convertito in legge 24 marzo 1980, n. 81.

Sono stati invece istituiti nel corso dell'esercizio i capitoli 7558 e 7562: il primo con uno stanziamento di 170 miliardi destinati al fondo di dotazione dell'EFIM, in base alla legge 28 novembre 1980, n. 781; il secondo con uno stanziamento di 84 miliardi per conferimenti ai fondi di dotazione dell'EFIM, dell'ENI e dell'IRI per la sottoscrizione dell'aumento di capitale della GEPI, in base alla legge 28 novembre 1980, n. 784.

Passando ai pagamenti effettuati, le somme erogate per spese correnti sono state, rispettivamente, di 2,1 miliardi sulla competenza (pari quindi al 60 per cento dello stanziamento) e di 0,5 miliardi sui residui.

I pagamenti in conto capitale hanno invece assorbito 3.093 miliardi quanto alla competenza (95 per cento dello stanziamento) e 279 miliardi quanto ai residui.

Al 31 dicembre 1980 la situazione dei residui era costituita da 185 miliardi, dei quali 1,7 miliardi riguardavano residui propri (12) e 183,3 miliardi si riferivano a residui di stanziamento (13).

Le autorizzazioni di cassa per le spese correnti, inizialmente concesse per complessivi 2,4 miliardi, hanno raggiunto al termine dello esercizio l'ammontare di 4 miliardi, presentando una eccedenza di circa 0,6 miliardi rispetto alla competenza (circa 3,4 miliardi). Tale eccedenza è derivata dal fatto che le autorizzazioni hanno interessato anche somme da pagare in conto residui per gli esercizi precedenti.

Quanto alle spese in conto capitale, l'iniziale autorizzazione di cassa di 262 miliardi ha raggiunto, alla fine dell'esercizio, i 3.555 miliardi. Quest'ultima somma comprende anche 278,9 miliardi relativi a residui di esercizi precedenti al 1980 ed erogati in quest'ultimo esercizio e comprende altresì 8,1 miliardi relativi sempre a residui precedenti ma non erogati nel corso del 1980. Sicché, se dall'autoriz-

---

(12) 1,1 miliardi provenienti dalla competenza e 0,6 miliardi dagli esercizi precedenti.

(13) 175 miliardi provenienti dalla competenza e 8,3 miliardi dagli esercizi precedenti.

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI —  
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamen- to di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
<b>Totale generale</b>					
1975 . . . . .	474.051	92,71	5,10	0,02	0,00
1976 . . . . .	157.771	—	92,01	1,38	0,07
1977 . . . . .	890.078	—	—	98,23	0,03
1978 . . . . .	2.362.323	—	—	—	99,96
1979 . . . . .	797.890	—	—	—	—
1980 . . . . .	3.271.583	—	—	—	—
<b>Titolo 1</b>					
1975 . . . . .	1.551	68,58	12,07	3,12	0,00
1976 . . . . .	1.771	—	65,71	9,74	6,11
1977 . . . . .	2.078	—	—	63,68	12,47
1978 . . . . .	2.323	—	—	—	62,70
1979 . . . . .	2.865	—	—	—	—
1980 . . . . .	3.453	—	—	—	—
<b>Titolo 2</b>					
1975 . . . . .	472.500	92,79	5,08	0,01	0,00
1976 . . . . .	156.000	—	92,31	1,28	0,00
1977 . . . . .	888.000	—	—	98,31	0,00
1978 . . . . .	2.360.000	—	—	—	100,00
1979 . . . . .	795.025	—	—	—	—
1980 . . . . .	3.268.130	—	—	—	—

La voce « economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1981).

1979	1980	TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,00	2,11	473.799	99,95	112	0,02	140	0,03
,07	6,27	157.445	99,79	6	0,00	321	0,20
0,77	0,00	881.473	99,03	8.233	0,93	371	0,04
0,01	0,00	2.361.769	99,98	7	0,00	547	0,02
67,38	32,53	797.153	99,91	583	0,07	155	0,02
—	94,61	3.095.242	94,61	176.040	5,38	301	0,01
0,00	0,00	1.299	83,77	112	7,19	140	9,04
0,03	0,00	1.445	81,59	6	0,31	321	18,10
5,90	0,00	1.705	82,05	2	0,07	371	17,88
12,62	0,84	1.769	76,17	7	0,29	547	23,54
56,76	17,50	2.127	74,26	583	20,34	155	5,40
—	60,69	2.096	60,69	1.056	30,58	301	8,72
0,00	2,12	472.500	100,00	0	0,00	0	0,00
0,07	6,34	156.000	100,00	0	0,00	0	0,00
0,76	0,00	879.768	99,07	8.232	0,93	0	0,00
0,00	0,00	2.360.000	100,00	0	0,00	0	0,00
67,42	32,58	795.025	100,00	0	0,00	0	0,00
—	94,65	3.093.146	94,65	174.984	5,35	0	0,00

zazione definitiva (3.555 miliardi) si detraggono le somme pagate e rimaste da pagare in conto residui (287 miliardi) resta un importo di cassa di 3.268 miliardi, che coincide con lo stanziamento definitivo di competenza.

## 2. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

All'interno del generale problema del riordinamento delle partecipazioni statali, l'apparato organizzativo del Ministero — ideato come centro di direzione, di coordinamento e di vigilanza e quindi anche di iniziativa e d'impulso — costituisce esso stesso un problema (di governo delle partecipazioni) che si viene aggravando, dacché, in una materia che richiede un'azione amministrativa sempre più complessa, costante ed incisiva, si continua ad operare con uno strumento sempre più logoro e inadeguato o — più precisamente, prescindendo da questo — con uno *staff*, che da una parte, in quanto legato alla persona del Ministro di turno, non crea continuità e, dall'altra, fa dell'apparato ordinario un fine in se stesso.

La struttura del Ministero — creato con la legge 22 dicembre 1956, n. 1589, e ordinato nei termini attuali col decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282 — si articola tuttora in quattro uffici centrali: tre direzioni generali (per i programmi e lo sviluppo; per gli affari economici; per gli affari generali e l'organizzazione amministrativa) ed un ispettorato generale.

In ordine a tale struttura — a parte ciò che più avanti si dirà circa il suo attuale concreto funzionamento — si deve, in linea generale, sottolineare la necessità di un più incisivo svolgimento delle funzioni programmatiche e ispettive ad essa affidate. Per ciò che riguarda in particolare l'ispettorato (14) — del quale la Corte ha dovuto costantemente segnalare le disfunzioni (svolgimento di compiti di mero coordinamento e mancato esercizio della funzione ispettiva, anche dopo soddisfatta l'esigenza di personale dirigenziale) —, una recente iniziativa mostra come gli strumenti legislativi immediati per una più penetrante azione del Ministero non siano finora mancati e come abbiano solo bisogno di essere sistematicamente utilizzati.

Nel dicembre del 1980, infatti, è stato affidato all'Ispettorato l'incarico specifico di assumere presso l'IRI ogni utile elemento di valutazione della gestione della RAI per gli esercizi 1978, 1979 e 1980, e ciò in connessione con il referto della Corte al Parlamento sulla gestione dell'ente radiotelevisivo per gli esercizi 1977, 1978 e 1979 e sulla base dei poteri previsti dall'articolo 8, terzo comma, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971 (15).

---

(14) Il potenziamento di quest'organo è ora oggetto di specifica considerazione nel citato «Rapporto», volume I, pagina 94.

(15) Per il quale, «in relazione alle funzioni di vigilanza esplicitate dal Ministero, gli ispettori hanno il compito di assumere direttamente presso gli enti pubblici dipendenti, su incarico del Ministro, ogni elemento utile al fine di verificare l'attuazione delle direttive impartite dal Ministero e la puntuale osservanza dei criteri di economicità della gestione».

Quanto alla situazione del personale dei quadri ordinari del Ministero, essa ha continuato a deteriorarsi sia in termini di dotazione organica sia in termini di unità effettivamente in servizio.

Al 31 dicembre 1980 la dotazione organica complessiva — stabilita dal decreto del Presidente della Repubblica n. 282 del 1971 in 248 posti — si era ridotta a 158 unità (16), con una contrazione, quindi, superiore ad un terzo, per effetto di collocamenti a riposo disposti ai sensi della legge 24 maggio 1970 n. 336 e successive modificazioni (22 posti) e, soprattutto, per il trasferimento di 68 posti nei ruoli unici istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 618. Ancora più modesta era tuttavia la consistenza effettiva del personale, poiché solo 135 dipendenti (129 impiegati e 6 operai) coprivano posti di ruolo (17), con l'aggiunta di 7 operai del ruolo ad esaurimento e di 2 operai in soprannumero del ruolo permanente. La cifra globale di 144 unità al 31 dicembre 1980, con una contrazione di 3 unità (18) rispetto al 1979, indica pertanto che si è venuto accentuando un fenomeno da tempo ricorrente e già evidenziato nelle precedenti relazioni della Corte (19).

Delle predette 144 unità, infine, ben 39 risultavano assegnate al Gabinetto del Ministro, alle segreterie particolari dei due sottosegretari e agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (ufficio legislativo, ufficio affari riservati, ufficio stampa), sicché per i compiti degli uffici centrali residuavano appena 105 unità compresi i dirigenti di ogni livello, gli autisti e i commessi). Per il resto, delle 50 unità di personale comandato da altre amministrazioni (7 in più rispetto al 1979), 35 sono state assegnate agli usi di Gabinetto e di diretta collaborazione all'opera del Ministro nonché alle Segreterie particolari, andandosi a sommare alle 39 unità provenienti dalla stessa amministrazione.

È pertanto accaduto che, da un lato, all'inadeguatezza dell'apparato ordinario (alla cui riforma non si è finora posto mano) si è cercato di supplire con la creazione di uno *staff* particolare; dall'altro la creazione di un tale *staff*, la cui dimensione numerica tende ad avvicinarsi a quella del Ministero, deresponsabilizza e rende sempre più inefficiente l'apparato ordinario. Questa situazione — nella

---

(16) 152 posti per gli impiegati e 6 posti per gli operai.

(17) I 23 posti costituenti il divario tra organico e personale in servizio sono inoltre quasi tutti indisponibili ai sensi dell'articolo 67, penultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 e dell'articolo 11, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282.

(18) A fronte di 6 cessazioni dal servizio vi sono state 3 assunzioni per pubblico concorso.

(19) Il Ministero non ha ritenuto di avvalersi nel 1980 di personale dei ruoli unici, ai sensi dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 618 del 1977 (due unità di tale personale gli sono state assegnate solo a decorrere dal 1° giugno 1981), non ha assunto personale straordinario né si è avvalso della legge n. 285 del 1977 sull'occupazione giovanile.

misura in cui deriva da effettive esigenze operative, postula, ovviamente, una revisione dell'attuale formula organizzativa del Ministero (20).

### 3. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

In tema di attività erogative del Ministero, mentre nel 1979 gli interventi finanziari dello Stato in favore delle partecipazioni statali sono stati limitati ai 270 miliardi stanziati per ulteriori apporti dell'IRI e dell'EFIM al capitale della GEPI (21), nel 1980, come si è visto, la pressione di tali interventi sul bilancio statale è stata di gran lunga superiore.

Quello che appariva — e avrebbe dovuto essere — un momento di riflessione teso a ridefinire organicamente compiti e programmi per le partecipazioni statali, con la fissazione eventualmente di traguardi minimi o di una scala di priorità, e ad elaborare una politica di misure finanziarie coerenti con tali impostazioni, ha finito con l'essere semplicemente un momento d'inerzia, in quanto è continuata la carenza d'indirizzi di fondo; i provvedimenti del 1980 sono ancora espressione di un procedere frammentario che, pur comportando oneri pesanti per la collettività, non appare idoneo a raggiungere lo scopo.

Può essere significativo, a questo proposito, mettere a confronto i conferimenti fatti dallo Stato, nell'ultimo triennio, ai fondi di dotazione dell'IRI, dell'ENI e dell'EFIM (prospetto A), ed evidenziare, per lo stesso periodo, il rapporto tra il totale degli investimenti delle partecipazioni statali e i conferimenti dello Stato (prospetto B).

Sempre in tema di attività erogatrice, l'unica voce della spesa in conto capitale che non si concretò in apporti finanziari agli enti di gestione è costituita dal capitolo 7531, iscritto in bilancio in base alla legge 26 maggio 1975 n. 184, recante un'autorizzazione di spesa per l'esecuzione di studi, ricerche, progettazione e avviamento alla produzione di aeromobili per percorsi internazionali; tale voce è, così, anche l'unica — nell'ambito del titolo indicato — che comporti

---

(20) Sulla necessità della riforma del Ministero e sulle idee alle quali si dovrebbe ispirare, si vedano il citato «Rapporto del Ministero delle partecipazioni statali», volume I, pagina 92 e seguenti (il Ministro, con decreto ministeriale 12 gennaio 1981, ha anche istituito un'apposita commissione consultiva) e il rapporto della commissione incaricata di formulare proposte di riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato sulla base delle direttive contenute nell'ordine del giorno del Senato del 10 luglio 1980. (Quest'ordine del giorno impegna, com'è noto, il Governo a dare alla riforma del Ministero delle partecipazioni statali e di alcuni altri Ministeri la precedenza).

(21) 90 miliardi sono stati previsti dalla legge 8 gennaio 1979, n. 6, e 180 miliardi dal decreto-legge 26 maggio 1979, n. 157. Si veda in proposito la Relazione della Corte per l'esercizio 1979, volume II, pagina 355 e seguenti.

PROSPETTO A.

Enti	Anno 1978	Anno 1979	Anno 1980	Totale (in miliardi di lire)
IRI . . . . .	1.114 di cui 24 per la GEPI	90 per la GEPI	2.722,8	3.926,8
ENI . . . . .	654 di cui 24 per la GEPI	90 per la GEPI	232	976
EFIM . . . . .	219 di cui 24 per la GEPI	90 per la GEPI	100	409
<b>Totale . . . . .</b>	<b>1.987</b>	<b>270</b>	<b>3.054,8</b>	<b>5.311,8</b>

PROSPETTO B.

Anno	Investimenti delle PP.SS.	Conferimenti dello Stato	Percentuale dei conferimenti rispetto agli investimenti
1978 . . . . .	4.355	1.987	47%
1979 . . . . .	4.760	270	5%
1980 . . . . .	7.800 (previsione)	3.054,8	39%

un'attività contrattuale del Ministero, essendo le altre ricomprese nella rubrica 2, categoria XII (trasferimenti) e nella categoria XIII (partecipazioni azionarie e conferimenti).

In attuazione dell'articolo 2 della predetta legge n. 184 del 1975, nel 1978 è stata stipulata una convenzione (approvata con decreto ministeriale 16 novembre 1978) con la società « Aeritalia », del gruppo IRI, la quale si è assunta, in collaborazione con la società Boeing, i compiti inerenti alla produzione dei predetti aeromobili (22). Dei 50 miliardi stanziati sul capitolo 7531 per l'esercizio 1980, sono stati erogati alla società « Aeritalia » 38,3 miliardi.

Prima di riferire sull'attività del Ministero in ordine ai compiti di coordinamento, vigilanza e controllo ad esso demandati, in particolare, dal decreto del Presidente della Repubblica 14 giugno 1967, n. 554, sembra opportuno riprendere in questa sede — con riferimento a fatti indicati e ad osservazioni contenute nella Relazione della Corte sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'IRI per l'esercizio 1980 (23), ma nella prospettiva generale verso la quale la natura di tali fatti inevitabilmente sospinge — una questione che attiene al corretto funzionamento dei rapporti tra il Ministero delle partecipazioni statali e gli enti di gestione.

In relazione al regime delle autorizzazioni amministrative richieste per lo svolgimento dell'attività degli enti di gestione e all'orientamento ministeriale — già ripetutamente consegnato in apposite circolari e volto, con toni che si sono accentuati nel corso del 1980, ad introdurre talune innovazioni nei rapporti tra gli enti e l'amministrazione vigilante — va infatti anche qui rilevato che è bensì vero che l'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 14 giugno 1967, n. 554, sottopone all'autorizzazione del Ministro per le partecipazioni statali — di concerto, ove richiesto, con il Ministro per il tesoro — l'assunzione di partecipazioni in nuove società e la cessione o il trasferimento di partecipazioni azionarie; ma ciò soltanto « nei casi previsti dalle disposizioni vigenti ». Sostenere quindi la necessità dell'autorizzazione per tutte indistintamente le operazioni, comunque poste in essere dagli enti o dalle società da essi controllate, che in qualsiasi modo siano suscettibili di modificarne la struttura giuridica, è una posizione che, se può eventualmente essere assunta a contenuto di una futura politica legislativa (per esempio, in sede di riforma del sistema delle partecipazioni statali), non trova fondamento nella legislazione vigente. Il regime della previa autorizzazione nei riguardi degli atti e delle operazioni degli enti di gestione — com'è stato già affermato dalla Sezione controllo enti della Corte (24) — non ha carattere di generalità ma è circoscritto ai soli casi indicati dalla norma citata e solo ove risulti previsto da altre

---

(22) Per ulteriori dettagli in proposito, si vedano le Relazioni della Corte relative agli esercizi 1978 (volume II, pagina 304) e 1979 (volume II, pagina 361).

(23) Deliberata il 23 giugno 1981 e allegata alla determinazione in pari data n. 1619, paragrafo 5.

(24) Relazione sull'IRI per l'esercizio 1978, paragrafo 3.

disposizioni. Né, d'altra parte, gli articoli 2 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282, relativi alle competenze, rispettivamente, della direzione generale per i programmi e lo sviluppo e della direzione per gli affari economici del Ministero, hanno recato innovazioni in questa materia.

Ciò premesso, l'esercizio dei compiti di coordinamento, direzione e vigilanza affidati al Ministero si è fundamentalmente realizzato attraverso l'emanazione di circolari indirizzate all'IRI, all'ENI e all'EFIM e interessanti i vari settori e problemi delle partecipazioni finanziarie dello Stato; la costituzione di commissioni o comitati consultivi, di indagine o di studio; la nomina dei componenti degli organi degli enti vigilanti.

È stata così definita la problematica del settore tipografico-editoriale e dell'informazione (circolare 9 gennaio 1980, n. 0017, e 11 luglio 1980, n. 01061); sono stati indicati i criteri generali da seguire in tema di gestione di enti e società a partecipazioni statali (circolare 13 maggio 1980, n. 0486); impartite direttive in materia di operazioni sul capitale in vista del risanamento delle imprese (circolare 20 giugno 1980, n. 0977), di applicazione della legge n. 675 del 1977 relativa alla riconversione industriale (circolare 4 luglio 1980, n. 01029), di attività all'estero degli enti di gestione e delle società controllate (circolare 7 luglio 1980, n. 01033), di acquisto e cessione di partecipazioni azionarie (circolare 25 ottobre 1980, n. 01646).

L'attuale normativa non consente tuttavia al Ministero di elaborare una scala di priorità entro i limiti degli stanziamenti in conto capitale — pur richiesta dalle attuali condizioni delle partecipazioni statali — tenuto conto del fatto che le spese alle quali tali stanziamenti sono finalizzati si risolvono in definitiva in meri trasferimenti — imposti da precise disposizioni di legge — ai fondi di dotazione degli enti, che dovrebbero poi in concreto utilizzarli secondo programmi elaborati dagli appositi organismi. D'altra parte — anche a causa di una trascurata funzione ispettiva — resta tuttora inappagata l'esigenza che siano garantiti tanto la rispondenza dell'impiego dei fondi ai programmi quanto il puntuale adempimento delle direttive impartite.

Nel quadro delle funzioni affidate al Ministero, nel 1980 hanno operato — oltre al comitato tecnico-amministrativo istituito ai sensi dell'articolo 4 della citata legge 26 maggio 1975, n. 184, con compiti consultivi in materia di esecuzione di studi e ricerche, progettazione e avviamento alla produzione di aeromobili per percorsi internazionali — due commissioni istituite alla fine del 1979: l'una con l'incarico di esaminare le condizioni delle imprese operanti nei settori tessile, siderurgico, cantieristico, meccanico, dei trasporti e dell'alluminio, e di formulare proposte per il superamento della loro situazione di crisi (decreto ministeriale 16 novembre 1979); l'altra con il compito di procedere ad una indagine in materia di contratti di approvvigionamento di petrolio, di mediazione e di fidejussione relativi a rapporti tra le società AGIP e PETROMIN. Sulla qualificazione dei comportamenti degli organi intervenuti in queste ultime fattispecie contrattuali, la Corte, per quanto di sua competenza, si è pronunciata sia con un'apposita determinazione della Sezione del controllo sulla

gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (25) sia, nuovamente, in sede di relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ENI per l'esercizio 1979 (26).

Varie commissioni sono state poi istituite nel 1980 per la revisione strutturale e il rilancio dell'efficienza economico-finanziaria delle partecipazioni statali (decreto ministeriale 11 giugno 1980), per l'individuazione di principi uniformi ai fini della redazione dei bilanci delle aziende a partecipazione statale (decreto ministeriale 18 giugno 1980), per il coordinamento e l'indirizzo delle attività delle partecipazioni statali all'estero (decreto ministeriale 1° settembre 1980), per la documentazione storica dell'attività dell'impresa pubblica in Italia (decreto ministeriale 11 settembre 1980). Accanto a queste commissioni — autorizzate a servirsi, per lo svolgimento dei loro compiti, in violazione dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282 (27), di personale degli enti e delle società a partecipazione statale, che questi ultimi hanno assunto per far fronte alle proprie esigenze — hanno poi funzionato il comitato per l'intervento sulla SIR previsto dall'articolo 59 del decreto-legge 30 agosto 1980, n. 503 (convertito in legge 28 ottobre 1980, n. 687), costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 settembre 1980 e composto da 4 membri designati dal Consiglio dei ministri (28), e una Commissione di studio avente il compito di elaborare proposte per il riordinamento delle strutture e delle funzioni del Ministero e per la revisione degli statuti degli enti di gestione (decreto interministeriale 12 gennaio 1981) (29).

Quanto alla nomina degli organi degli enti sottoposti alla vigilanza del Ministero (30), quella del presidente dell'ENI ha subito, com'è noto, varie vicende. Il 7 dicembre 1979 il Presidente del Consiglio dei ministri ha disposto, con proprio decreto, la nomina di un commissario straordinario per l'esercizio delle funzioni di presidente dell'ENI, in relazione alla nomina, da parte del Ministro delle partecipazioni statali, della già menzionata commissione d'indagine sulla vicenda AGIP-PETROMIN. Il 15 marzo 1980 sono state accet-

---

(25) Determinazione n. 1533, adottata nell'adunanza del 25 marzo 1980.

(26) Allegata alla determinazione n. 1585 del 10 febbraio 1981, paragrafo 2. Con questa Relazione la Corte ha riferito sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ENI per l'esercizio 1979 « e sui principali fatti di gestione dell'esercizio successivo, fino alla data corrente ».

(27) Ai sensi del citato articolo 12 « il personale estraneo all'Amministrazione delle partecipazioni statali eventualmente utilizzato presso l'Amministrazione medesima alla data di entrata in vigore del presente decreto (30 maggio 1971) dev'essere restituito gradualmente ». Per le predette commissioni nessuna spesa è stata prevista a carico del bilancio del Ministero, non essendo stata attivata la procedura di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 5 del 1956 (concerto con il Tesoro).

(28) Le attribuzioni del predetto comitato sono state definite con la legge 28 novembre 1980, n. 784.

(29) Sulle iniziative per la riforma del Ministero, vedasi pure il precedente paragrafo 2.

(30) Si applicano, com'è noto, per i presidenti e i vicepresidenti le norme della legge 24 gennaio 1978, n. 14.

tate le dimissioni del presidente; il nuovo presidente, nominato il 23 aprile 1980, ha presentato anche lui ben presto le dimissioni, accettate il 2 maggio 1980. Si è giunti così alla nomina dell'attuale presidente, avvenuta il 17 maggio 1980 (31).

Sono stati pure nominati i vice presidenti dell'ENI (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 maggio 1980) e dell'IRI (decreto del Presidente della Repubblica 9 agosto 1980) mentre non è stato ancora rinnovato il consiglio di amministrazione dell'EFIM, scaduto il 31 agosto, e si protrae la gestione commissariale dell'Ente cinema (il commissario è scaduto il 25 gennaio 1978) (32).

Un cenno, infine, va fatto per lo schedario degli enti e delle società a partecipazione statale e per le apparecchiature meccanografiche ed elettroniche del Ministero. Per il primo, nell'apposito capitolo di bilancio (1101) - che però comprende anche altre spese per studi, indagini, rilevazioni e pubblicazioni - all'iniziale stanziamento di 9 milioni si è aggiunto, nel corso dell'esercizio, un ulteriore stanziamento di 100 milioni (senza che tuttavia siano state erogate spese ricadenti nell'oggetto del capitolo) (33). Le seconde invece mancano tuttora, pur avendo il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 282, istituito - proprio in vista di un sistema di elaborazione di dati del quale il Ministero si sarebbe dovuto dotare per un migliore esercizio della vigilanza sull'intero settore delle partecipazioni statali - un apposito ruolo del personale di meccanografia della carriera esecutiva e previsto lo svolgimento di compiti meccanografici anche da parte del personale di concetto. Sulla esigenza di un centro di documentazione e calcolo si sofferma ora anche il citato « rapporto » del Ministro (34).

---

(31) L'indennità di carica del presidente dell'ENI è stata, da ultimo, determinata con decreto ministeriale 15 marzo 1979. Con decreti in pari data sono state anche determinate le indennità di carica dei presidenti dell'IRI e dell'EFIM.

(32) L'indennità di carica del vicepresidente dell'ENI è stata determinata con decreto ministeriale 22 giugno 1980; quella del vicepresidente dell'IRI non risulta invece ancora fissata.

(33) Salvo una spesa di lire 633.055 per i maggiori costi della pubblicazione della Relazione programmatica per il 1979.

(34) Volume I, pagina 93. Sebbene però nel « Rapporto » si affermi che la realizzazione di tale centro è stata avviata, nessuna spesa è stata impegnata nel 1980 sul relativo capitolo 1101.

## CAPITOLO XX

### MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

Il modello organizzativo è fondato, com'è noto, su un diretto rapporto di dipendenza delle due Aziende autonome - l'Amministrazione autonoma delle poste e delle telecomunicazioni e l'Azienda di Stato per i servizi telefonici - i cui bilanci costituiscono appendice allo stato di previsione della spesa del Ministero.

I compiti di maggior rilievo, diretti al coordinamento ed al controllo delle attività delle Aziende suddette e delle concessionarie (1) vengono esplicati da un apparato burocratico che si compendia nel Gabinetto del Ministro e nelle Segreterie dei Sottosegretari di Stato.

Nel settore della programmazione si segnalano le crescenti attribuzioni del Ministero in materia di piani pluriennali da sottoporre al CIPE per il potenziamento e l'ammodernamento dei servizi delle due Aziende, nonché le direttive di coordinamento per dare operatività alle delibere del Comitato interministeriale per la politica industriale.

In tema di organizzazione del lavoro e del personale, premesso che permane l'esigenza, nell'ambito dei poteri spettanti al Ministero, di individuare più validi moduli funzionali incentrati su un'effettiva mobilità del personale e su una migliore distribuzione dello stesso nell'ambito dei vari servizi, al fine di conseguire l'auspicato recupero di produttività delle due Aziende, è da aggiungere che, per effetto della legge 3 aprile 1979, n. 101, nel corso dell'esercizio in riferimento, sono state determinate le qualifiche funzionali e definiti i profili professionali del personale in servizio presso le Aziende predette, come più ampiamente verrà esposto nei capitoli che seguono.

---

(1) Le società concessionarie dei servizi di telecomunicazioni, il cui capitale azionario è posseduto direttamente o indirettamente dall'IRI sono: la SIP, l'Italcable, Telespazio, la RAI-TV, Radiostampa, Telemar e SIRM (Società italiana radio marittima).

La spesa del Ministero, costituita quasi integralmente dagli oneri per il personale, ha confermato la tendenza, nel 1980, ad accrescersi. Infatti, a fronte di una previsione definitiva di 966,9 milioni sono stati assunti impegni per complessivi 900,9 milioni (759,3 milioni nell'esercizio precedente), di cui 528,4 per il personale in attività di servizio, con un incremento del 26 per cento rispetto al 1979 (2).

Quanto ai compiti istituzionali di vigilanza spettanti al Ministero nel settore delle telecomunicazioni e della diffusione radiofonica e televisiva, resta attuale l'esigenza di un intervento legislativo volto a determinare le modalità per l'assegnazione delle frequenze ed a delimitare l'esercizio di tale diritto che, in ogni caso, non potrà che essere subordinato all'interesse generale preminente ed alle esigenze del servizio pubblico nazionale, in conformità agli indirizzi della Corte costituzionale.

Per quanto in particolare attiene allo svolgimento delle funzioni di vigilanza sulla s.p.a. RAI-Radiotelevisione italiana, si fa rinvio alle più analitiche notazioni contenute nella recente relazione al Parlamento della sezione del controllo sugli enti (3).

È però ancora da far cenno, in relazione al potere spettante agli organi ministeriali di verifica sull'andamento della gestione, all'esigenza di portare un più attento esame sul fenomeno dell'elusione dall'obbligo del pagamento dei canoni radiotelevisivi, che sembra avere assunto, negli ultimi anni, dimensioni notevoli, tali da influire sulla economica gestione del servizio.

---

(2) Nessun impegno di spesa, analogamente a quanto verificatosi negli esercizi precedenti, è stato assunto a carico dei capitoli 1091 (compensi per speciali incarichi), 1092 (spese per il funzionamento di consigli, comitati, commissioni) e 1094 (spese casuali), le cui dotazioni si sono tradotte in economie.

(3) Nella Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della RAI-Radiotelevisione s.p.a. per gli esercizi 1977-1979 (determinazione della Corte dei conti n. 1569 del 9 dicembre 1980) si rileva, in particolare, la mancata individuazione, da parte della società e del Ministero vigilante, degli strumenti e dei criteri che devono presiedere alle scelte fondamentali della linea di gestione aziendale e renderne così possibile una valutazione certa ed obiettiva.

Sotto questo profilo, non risultano rapportati alle entrate i limiti di previsione della spesa per investimenti.

Vengono altresì censurate: l'assenza del piano organico degli uffici e del personale commisurato al fabbisogno e la mancata attivazione del sistema di contabilità industriale.

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamento di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
<b>Totale generale</b>					
1975 . . . . .	247	47,34	23,29	0,00	0,00
1976 . . . . .	393	—	30,22	19,57	28,33
1977 . . . . .	471	—	—	27,21	15,88
1978 . . . . .	543	—	—	—	14,96
1979 . . . . .	787	—	—	—	—
1980 . . . . .	967	—	—	—	—
<b>Titolo 1</b>					
1975 . . . . .	247	47,34	23,29	0,00	0,00
1976 . . . . .	393	—	30,22	19,57	28,33
1977 . . . . .	471	—	—	27,21	15,88
1978 . . . . .	543	—	—	—	14,96
1979 . . . . .	787	—	—	—	—
1980 . . . . .	967	—	—	—	—

La voce « economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

— ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

	TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE			
	1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
	0,00	0,00	175	70,64	5	2,12	67	27,24
	0,05	0,00	307	78,17	30	7,69	56	14,15
	40,45	4,77	416	88,21	6	1,36	49	10,33
	21,71	18,25	298	54,92	202	37,22	43	7,86
	7,11	38,47	359	45,58	401	50,91	28	3,52
	—	7,75	75	7,75	826	85,43	66	6,82
	0,00	0,00	175	70,64	5	2,12	67	27,24
	0,05	0,00	307	78,17	30	7,69	56	14,15
	40,45	<b>4,77</b>	416	88,21	6	1,36	49	10,33
	21,71	18,25	298	54,92	202	37,22	43	7,86
	7,11	38,47	359	45,58	401	50,91	28	3,52
	—	7,75	75	7,75	826	85,43	66	6,82

## CAPITOLO XXI

### AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

#### 1. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

Il conto consuntivo dell'Amministrazione espone un disavanzo di 1.109,1 miliardi, quasi il doppio rispetto a quello di 607,6 miliardi registrato nel 1979 (1).

È così ripresa in forma accentuata la tendenza, appena attenuata nel decorso esercizio, ad una crescente progressione all'aumento del *deficit* (2).

Anche nell'esercizio 1980 si è ripetuto il fenomeno, già segnalato, di accertamenti di entrate attinenti a mutui che non risultano stipulati. Infatti, tra le entrate dell'Amministrazione, sul capitolo 607 (ricavo dei mutui per l'acquisto e l'installazione di impianti per la meccanizzazione e l'automazione dei servizi postali, di bancoposta e telegrafici) figura iscritto, quale residuo attivo, l'intero importo della previsione di competenza (85 miliardi) che non può ritenersi effettivamente accertato in quanto non è stato stipulato, nel corso dell'esercizio, il contratto di mutuo. In tali sensi è la decisione delle Sezioni riunite (cui è allegata la presente relazione) la quale ha, tra l'altro, rilevato che al disavanzo della gestione debba aggiungersi quello non coperto da legittimi accertamenti di entrata, pari a 85 miliardi.

---

(1) L'ammontare del disavanzo è esposto nel capitolo 601 dell'entrata: ricavo delle anticipazioni del Tesoro a copertura del disavanzo.

(2) L'incremento del disavanzo, che è stato del 23,5 per cento nel 1977, dell'85 per cento nel 1978, che non si è verificato nel 1979 (nel quale è stata registrata la diminuzione del *deficit* del 3,8 per cento) è tornato al valore molto elevato dell'82,5 per cento.

Il disavanzo di 1.109,1 miliardi costituisce poco più del 26 per cento della complessiva spesa dell'Azienda, mentre nel 1979 ne rappresentava il 17,9 per cento e nel 1978 poco meno del 24 per cento.

Va anche segnalato, per i riflessi sul disavanzo, che il capitolo 311 dell'entrata prevede nell'oggetto il versamento al Tesoro (da effettuare a mezzo di apposito capitolo di spesa), ad integrazione dell'avanzo netto di esercizi precedenti, delle economie accertate nella gestione dei residui passivi (42,9 miliardi nel 1980), economie che, nella situazione attuale di disavanzo aziendale, rimangono acquisite all'entrata dell'Amministrazione e concorrono a ridurre il disavanzo di una somma pari al loro ammontare.

Il disavanzo dell'Amministrazione, quindi, al netto delle indicate poste per interessi ed economie (capitoli 607 e 311), sale a 1237 miliardi.

Le difficoltà di gestione intervenute nel 1980 appaiono più evidenti se si considera il totale intervento finanziario del Tesoro che, oltre ad assumere la copertura del disavanzo stesso, ha concorso alla formazione di entrate dell'Azienda sia con assegnazioni e sovvenzioni straordinarie che hanno raggiunto i 667,8 miliardi e sia con rimborsi e rate di ammortamento di mutui per 6,8 miliardi (3).

L'incidenza di tali apporti del Tesoro sull'entrata globale dell'Azienda (al netto delle anticipazioni a copertura del *deficit* e del ricavo dei mutui non stipulati di cui ai capitoli 601 e 607, ma al lordo delle economie di cui al capitolo 311) è risultata, per il 1980, del 22,3 per cento.

L'entrata globale dell'Amministrazione, sempre al netto delle quote per anticipazioni a copertura del disavanzo e per mutui non contratti, è stata di 3.065,2 miliardi (2.697,2 nel 1979) ed ha fatto registrare un indice di incremento del 13,6 per cento.

L'ammontare complessivo dei proventi aziendali veri e propri è risultato di 1.783,6 miliardi (1.455,6 nel 1979, 1.380 nel 1978 e 1.312 nel 1977) pari al 64,7 per cento del totale degli accertamenti per entrate correnti ed al 58,2 per cento del totale dell'entrata depurata delle quote indicate (4).

---

(3) Somme dovute dal Tesoro in dipendenza dell'abrogazione delle esenzioni e delle riduzioni delle tasse postali e telegrafiche (capitolo 106 per 99,7 miliardi), sovvenzioni straordinarie per l'attuazione delle leggi 13 agosto 1980, n. 466; 31 luglio 1975, n. 364 ed 8 agosto 1980, n. 440; 24 marzo 1980, n. 93; 22 dicembre 1980, n. 873; 13 agosto 1980, n. 454 (capitoli 273 per 200 milioni; 274 per 290 miliardi; 276 per 38 miliardi; 278 per 246,8 miliardi; 279 per 400 milioni); assegnazione straordinaria per l'attuazione delle leggi 13 agosto 1979, n. 374, e 11 luglio 1980, n. 312 (capitolo 275 per 2,7 miliardi); rimborso delle rate di ammortamento in conto capitale: a) delle anticipazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti per la costruzione di alloggi di servizio (capitolo 269 per 421 milioni); b) dei mutui contratti per l'acquisto ed installazione di impianti per la meccanizzazione ed automazione dei servizi postali e per la realizzazione dei relativi complessi edilizi (capitolo 270 per 5,4 miliardi); rimborso delle somme erogate dall'Istituto poste telegrafonici per la riliquidazione delle indennità di buona uscita (capitolo 277 per 1 miliardo).

(4) Tra i proventi aziendali spiccano quelli per i servizi posta-lettere e pacchi postali (capitolo 101 con 754,5 miliardi); vaglia (capitolo 141 con 20,5 miliardi); conti correnti (capitolo 142 con 412,3 miliardi); telegrafi (capitolo 181 con 271,8 miliardi); radioelettrici (capitolo 183 con 7,5 miliardi); radiodiffusione circolare (capitolo 222 con 17,5 miliardi) e vanno segnalati anche quelli derivanti dalla prescrizione dei crediti dei libretti di risparmio postali e dei buoni postali fruttiferi (capitolo 161 con 919 milioni).

Rispetto al medesimo totale dell'entrata di 3.065,2 miliardi, gli accertamenti di parte corrente, con 2.755,9 miliardi, rappresentano l'89,9 per cento; quelli in conto capitale, con 281,1 miliardi, il 9,2 per cento; e quelli per accensione di prestiti (anch'essi depurati dalle anticipazioni a copertura del disavanzo e dei mutui non contratti) con 28,2 miliardi rappresentano meno dell'1 per cento.

Gli accertamenti dell'entrata in conto capitale riguardano, quasi per intero, ammortamenti e migliorie (categoria VII) e provengono, per un pari importo (279,6 miliardi) da due capitoli di spesa di parte corrente (311 e 312).

I risultati della gestione evidenziano maggiori entrate di 5,7 miliardi nella parte in conto capitale e di 116,7 miliardi in quella corrente. In quest'ultimo comparto, per altro, permangono nelle varie poste divari anche sensibili tra le previsioni ed il consuntivo, come segnalato nelle precedenti relazioni.

In particolare, a fronte di previsioni di entrata (definitive) di 850 miliardi per proventi del servizio posta-lettere, gli accertamenti sono stati di 754,5 miliardi, con una differenza di 95,5 miliardi, pari all'11,2 per cento della previsione definitiva (5).

Per contro, le stime in bilancio del gettito connesso ai conti correnti sono state superate per effetto dell'aumentata domanda del servizio: gli accertamenti di entrata (412,3 miliardi) hanno superato di 29,8 miliardi le previsioni definitive.

Ai fini di chiarezza contabile e riprendendo una osservazione già formulata in passato, si segnala l'opportunità di un diretto trasferimento, dall'Azienda di Stato per i servizi telefonici al Tesoro, del relativo avanzo di gestione, che attualmente è iscritto come partita di giro nel bilancio dell'Amministrazione delle poste (6).

Assai rilevante è l'importo dei residui attivi, complessivamente definiti (al netto delle anticipazioni a copertura del disavanzo e dei mutui non contratti di cui ai capitoli 601 e 607) in 2.636,6 miliardi (di cui 1.256,4 provenienti dagli anni precedenti) con un aumento di 827 miliardi, pari al 45,7 per cento del loro ammontare nell'anno precedente, analogamente calcolato (1.809,3 miliardi).

La spesa complessiva dell'Amministrazione è passata da 3.389,8 miliardi a 4.259,3, con un aumento pari al 25,6 per cento (27,2 per cento nel 1979) prevalentemente determinato dalla lievitazione degli oneri del personale (7).

---

(5) La sopravvalutazione in bilancio del gettito d'entrata a tale titolo è risultata, tuttavia, inferiore rispetto agli anni precedenti in cui era stata di 190 miliardi rispetto agli 827 della previsione per il 1978; di 167,3 miliardi accertati in meno rispetto ai 753 della previsione per il 1977 e di 158 miliardi in meno sui 652 della previsione per il 1976.

(6) L'avanzo di gestione dell'ASST, come indicato nel Capitolo XXII, paragrafo 1, va decurtato di 27 miliardi relativi a mutui non contratti.

(7) Gli oneri per il personale in servizio ed in quiescenza sono passati da 2.138,7 a 2.795,8 miliardi con un incremento del 30,7 per cento rispetto al 1979 (657,2 miliardi).

Le spese correnti (3.891,2 miliardi) superano di 1.135,3 miliardi le entrate corrispondenti (2.755,9 miliardi) nelle quali trovano copertura per una quota del 70,8 per cento.

Il disavanzo di parte corrente, tuttavia, sale a 1.819,9 miliardi se si considerano le entrate correnti al netto delle sovvenzioni straordinarie e rimborsi del Ministero del tesoro (684,6 miliardi).

Correlativamente, la quota di spese correnti coperte da corrispondenti entrate scende al 53,2 per cento (8).

Sulla spesa totale, gli oneri correnti incidono per il 91,4 per cento (89,9 per cento nel 1979) mentre quelli per investimenti rappresentano l'8,3 per cento (9,6 per cento nel 1979). Si va così consolidando la tendenza, più volte sottolineata nelle precedenti relazioni, alla dilatazione della spesa corrente a scapito di quella per investimenti (9).

Va altresì segnalata l'insufficiente capacità di spesa dell'Amministrazione soprattutto riguardo agli investimenti.

In questo comparto, infatti, sono state erogate nell'anno somme per un importo di 17,3 miliardi, che rappresenta soltanto il 4,9 per cento dello stanziamento (354,6 miliardi) notevolmente peggiorando il già basso indice del 12,9 per cento registrato nel 1979.

I pagamenti in conto resti, destinati ad investimenti, sono stati di 291,6 miliardi ed hanno inciso, per il 29,2 per cento circa, sui 999,5 miliardi di residui, al 1° gennaio 1980. Il rapporto tra pagamenti complessivi ed intera massa spendibile del comparto, risulta pari al 22,8 per cento, con un ammontare di residui, al termine dell'anno, di 1.042,8 miliardi.

L'importo dei residui passivi di parte corrente, ha raggiunto quasi i 1.750 miliardi, con un indice di incremento di circa il 40 per cento rispetto alla consistenza del 1979.

Al riguardo va tuttavia considerato che 211,7 miliardi di resti (capitolo 472) attengono al versamento all'Erario dell'avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici e 282,6 miliardi alla categoria VI, per ammortamenti e rinnovamenti da versare all'entrata.

Nel complesso, i residui passivi dell'Amministrazione si sono accresciuti nel 1980 di 541,4 miliardi, raggiungendo i 2.792,5 miliardi dei quali 1.743,5 provenienti dalla competenza dell'anno e 1.049,1 provenienti da esercizi precedenti, con un indice di incremento del 24 per cento.

Quanto alla struttura dello stato di previsione, rimasta invariata, va nuovamente segnalato che l'attuale classificazione della spesa si articola in rubriche con riferimento non agli organi che amministrano le spese, bensì ai principali settori di attività cui le spese stesse ineriscono.

Accade così che talune unità amministrative (direzioni centrali) partecipano alla gestione di servizi classificati in diverse rubriche

---

(8) Riguardo al consuntivo 1979, applicando i medesimi criteri, era stato individuato un disavanzo netto di parte corrente di 1.081,2 miliardi.

(9) L'incidenza degli investimenti sul totale delle spese è stata di circa il 18 per cento nel 1976; 16 per cento nel 1977; 10 per cento del 1978.

e che in ogni singola rubrica risultano iscritti capitoli amministrati da diverse direzioni centrali. Ciò rende necessaria la definizione all'inizio dell'anno, con riguardo all'importo di ciascun capitolo di spesa co-amministrato, della parte utilizzabile da ciascuna unità amministrativa e soprattutto non pone in evidenza nel bilancio il costo dei servizi inerenti a ciascuna funzione (10).

Frequenti, anche nel bilancio 1980, i capitoli contraddistinti da notevole eterogeneità: tale è il caso del capitolo 200 (il cui oggetto comprende sia le spese per la manutenzione ed affitto di mobili e macchinari per duplicazione e fotoriproduzione, sia quelle per espletamento di concorsi ed anche quelle per lo svolgimento delle elezioni di membri di organi centrali) nonché del capitolo 396 (riguardante sia le spese di ufficio, cancelleria, illuminazione, trasporto e facchinaggio, e sia quelle di manutenzione di macchine da scrivere e calcolatrici, di mobili e suppellettili relativi al servizio dei risparmi postali).

Spese di identica natura infine o forniture di uguale oggetto vengono imputate - in relazione alla previsione in bilancio di capitoli diversi con un analogo oggetto - all'uno o all'altro di tali capitoli secondo il criterio, più volte censurato nelle precedenti relazioni, della capienza ovvero dell'avvenuto esaurimento delle disponibilità (11).

## 2. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Non è mutata la struttura organizzativa dell'Amministrazione.

Invero, un provvedimento amministrativo di modifica della struttura degli organi centrali, in sede di controllo, è stato riconosciuto illegittimo non sussistendo nell'Amministrazione il potere di organizzazione di propri uffici centrali, che è riservato alla legge (12).

Successivamente la legge 22 dicembre 1980, n. 873, ha attribuito al Ministro la facoltà, esercitabile sino al 31 dicembre 1981, di modificare la struttura delle direzioni centrali e compartimentali, previa l'audizione del Consiglio di amministrazione.

---

(10) Ciò accade, ad esempio, per i capitoli 703 (compensi per lavoro straordinario a determinato personale); 132 (indennità per missioni sul territorio nazionale); 397 e 398 (rimborsi al Provveditorato generale dello Stato per fabbricazione moduli).

(11) Ciò accade a titolo esemplificativo per i capitoli 206, 351, 395 e 428 riguardanti l'acquisto e la manutenzione di materiali e utensili di consumo; 270, 218, 354 e 437 riguardanti acquisti di pubblicazioni e spese per fotografie, riproduzioni e rilegature.

(12) Con deliberazione della Sezione del controllo n. 1077 del 12 giugno 1980, è stato ricusato il visto al decreto ministeriale con il quale era stata modificata la struttura di alcuni organi centrali dell'Amministrazione fondendo in un organismo centrale le competenze di due distinte direzioni centrali (quella per i servizi postali e quella per i trasporti) e scindendo la direzione centrale servizi telegrafici e radioelettrici in due separate direzioni centrali (quella per i servizi telegrafici e quella per i servizi radioelettrici).

Questo fenomeno, per altro non nuovo (13), conferma la tendenza a fare ricorso a norme particolari per raggiungere risultati preclusi dalle norme generali.

Con riguardo alla struttura dell'Amministrazione (14) vanno, quindi, richiamate le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni. Si aggiunge che alla struttura dell'Amministrazione, (che colloca solo nella sede centrale gli organi tecnici, competenti fra l'altro ad esprimere pareri anche in materia di opere pubbliche) sono da imputare ritardi nell'acquisizione dei pareri tecnici, nel caso di esecuzione di opere di competenza degli organi periferici.

Nel quadro del miglioramento dell'organizzazione dei servizi, e quindi dell'efficienza, va rilevato che è da tempo in fase di attuazione un piano di automazione che coinvolge anche la ristrutturazione degli stessi. In questo ambito rientrano l'automazione dei servizi di ragioneria per tutti i capitoli di spesa (15); la formazione di un archivio generale automatizzato degli uffici poste e telecomunicazioni e del relativo personale ripartito per categorie (16); la realizzazione

---

(13) Così ad esempio, si vedano al riguardo la legge 9 febbraio 1979 che, all'articolo 9, ultimo comma, ha disposto l'attribuzione del premio di cointeressenza ai dirigenti dopo il diniego del visto ai provvedimenti amministrativi che avevano assegnato il medesimo premio ai dirigenti (Sezione del controllo, deliberazione n. 918 del 23 novembre 1978); nonché la legge 3 aprile 1979, n. 101, che all'articolo 13, secondo comma, ha consentito il conferimento temporaneo delle funzioni superiori al personale con qualifica dirigenziale ed a quello direttivo del ruolo ad esaurimento, dopo il diniego del visto ai provvedimenti amministrativi che avevano conferito al personale suindicato le funzioni superiori (Sezione del controllo, deliberazione n. 729 del 20 dicembre 1976).

(14) La struttura è articolata in una direzione generale cui è preposto un dirigente generale di livello B, in direzioni centrali (organi a livello di direzione generale); in direzioni compartimentali (a circoscrizione regionale) e in direzioni provinciali.

(15) Sono allo studio programmi per la gestione del bilancio di competenza e per la gestione dei residui passivi.

(16) Secondo dati forniti dall'Amministrazione, sono state già sperimentate positivamente le procedure di preparazione: a) di un archivio magnetico su dischi dei « residui attivi della cassa vaglia per debiti di gestione e rilievi a debito »; b) di un supporto magnetico per l'emissione delle note di pagamento dei cottimi e delle prestazioni ad ore; c) di un supporto magnetico per il pagamento delle competenze accessorie.

Sono, inoltre, in fase di realizzazione, con il sistema automatizzato, operazioni di:

gestione delle competenze accessorie mensili di una parte del personale;

raccolta ed analisi dei dati relativi al personale appartenente a categorie speciali (riservatari) ovvero a quanti, appartenenti a dette categorie, aspirino all'assunzione;

raccolta ed analisi dei dati relativi a tutto il personale ex salariato;

prove per l'attuazione del programma di compilazione delle situazioni mensili del personale;

raccolta ed analisi dei dati relativi alle richieste di trasferimento del personale postelegrafonico ai fini della compilazione delle relative graduatorie;

raccolta dei numeri di matricola del personale dei ruoli tradizionali; delle date di nomina in ruolo del personale della carriera ausiliaria e di quello non ancora immatricolato; classificazione, per numero di matricola, di tutti i documenti personali;

inquadramento di tutto il personale postelegrafonico nelle categorie previste dalla legge 3 aprile 1979, n. 101, e relativo trattamento economico.

di un sistema di archiviazione su supporto magnetico delle macchine di sportello (17) e l'utilizzazione, nel settore dei conti correnti, di terminali per l'individuazione dei correntisti nonché delle variazioni e dei saldi nei conti.

Quanto all'attività ispettiva, secondo dati forniti dall'Amministrazione, in sede periferica sono state eseguite 902 visite ispettive e circa 16.600 inchieste amministrative (tra le quali circa 590 nel settore radio e circa 1.800 in quello postale). A seguito di tale attività sono state presentate all'autorità giudiziaria 2.711 denunce (di cui 522 in materia postale).

In sede centrale sono state eseguite 132 inchieste.

b) *Personale.* — L'Amministrazione ha continuato a dare attuazione al nuovo ordinamento del personale, di cui alla legge 3 aprile 1979, n. 101, che prevede inquadramenti, tranne che per i funzionari con qualifica dirigenziale e per quelli delle qualifiche direttive ad esaurimento, in otto categorie ordinate secondo il livello di professionalità (18).

L'Amministrazione, che già nel corso del 1979 aveva provveduto a determinare in via provvisoria, nella prima fase di attuazione della legge di riforma, le dotazioni organiche delle singole categorie (in numero pari alla somma dei posti di organico previsti per le qualifiche preesistenti), successivamente, previa l'audizione dell'apposita Commissione, ha provveduto ad individuare le qualifiche funzionali ed a definire i relativi profili professionali, rideterminando contestualmente le dotazioni organiche delle qualifiche nell'ambito delle singole categorie.

Durante il 1980 l'Amministrazione ha proceduto all'inquadramento di gran parte del personale nelle diverse categorie, secondo la qualifica rivestita, con effetto dal 1° maggio 1978, dai dipendenti in servizio a tale data.

Con la determinazione dei profili professionali, mansioni e funzioni che, precedentemente alla riforma, rientravano nell'ambito di una determinata qualifica sono state attribuite, in parte, alla qualifica corrispondente ed, in parte, a quelle superiori per le quali sono state contestualmente aumentate le relative dotazioni organiche, mentre è stata ridotta, di pari numero di posti, la dotazione di ciascuna qualifica inferiore, al fine di mantenere la corrispondenza tra la com-

---

(17) Il sistema di archiviazione magnetico consentirà l'eliminazione dello archivio esistente, formato da scaffali tradizionali per la conservazione di schede e fascicoli.

(18) Ciascuna categoria si articola in qualifiche di equivalente professionalità ed il personale delle diverse categorie è raggruppato, in linea verticale, in personale direttivo, degli uffici, dell'esercizio e quest'ultimo comprende quello dei ruoli centrali, degli uffici locali ed agenzie (ULA), nonché quello con qualifiche di mestiere (operai).

piessiva dotazione organica successiva alla riforma e quella prima esistente (19).

L'attuazione della riforma ha determinato vacanze nei posti, in numero corrispondente a quello degli aumenti disposti nelle dotazioni organiche delle qualifiche superiori, e l'Amministrazione sta provvedendo alla copertura dei posti disponibili con concorsi interni (20).

Quanto ai concorsi di accesso (21) alle categorie dei ruoli centrali, è da rinnovare la segnalazione dell'elevato numero dei partecipanti (circa 106.000 concorrenti per 1.528 posti) e quella delle assunzioni, oltre che dei vincitori, anche degli idonei (22).

Sempre in tema di reclutamento, è da rilevare che alcuni concorsi di accesso alle nuove categorie di personale sono stati banditi ed espletati prima dell'emanazione, avvenuta con decreto ministeriale 11 agosto 1980, del regolamento previsto dall'articolo 10 della legge di riforma.

All'evidente scopo di superare i dubbi sulla legittimità di tale procedimento, la legge 22 dicembre 1980, n. 873, con l'articolo 8, ultimo comma, ha attribuito « piena validità » a tali concorsi (23).

---

(19) Per il personale postelegrafonico si segnalano, a titolo di esempio, alcune variazioni nei posti di organico disposte in attuazione della riforma: l'aumento di 290 posti (da 110 a 400) nella qualifica di segretario capo è pari alla riduzione di 228 posti (da 662 a 434) nella qualifica di segretario coordinatore, aggiunta a quella di 62 posti (da 1.062 a 1.000) disposta nella qualifica di segretario. Analogamente, l'aumento di 370 posti (da 105 a 475) nella qualifica di geometra capo, è bilanciato dalla riduzione di 198 posti (da 473 a 275) nella qualifica di geometra coordinatore, nonché da quella di 172 posti (da 472 a 300) nella qualifica di geometra.

(20) Il nuovo ordinamento del personale prevede, anche per il passaggio da una categoria all'altra, concorsi pubblici o interni e questi ultimi debbono avere « caratteristiche analoghe » a quelle dei concorsi pubblici (cioè per esami) salvo che non si ritenga, per particolari ragioni, e previa l'audizione della commissione paritetica amministrazione-sindacati, che essi siano svolti per « titoli professionali » o per « corsi professionali con esami finali ». La amministrazione, per i concorsi interni, ha adottato il criterio dello svolgimento per titoli professionali, limitatamente alla prima applicazione della legge di riforma.

(21) In dettaglio, i concorsi banditi o in corso di definizione sono stati: 5 per personale direttivo, categoria VII-a, per complessivi 265 posti cui hanno partecipato 2.990 concorrenti; 2 concorsi per personale degli uffici cui hanno partecipato 30.554 concorrenti; 14 concorsi per personale dell'esercizio, categorie dalla I alla V, per complessivi 1.197 posti cui hanno partecipato 72.738 concorrenti.

Per il personale ULA sono stati banditi nel 1980 concorsi interni per il passaggio di categoria per 18.759 posti ed uno di accesso alla qualifica di operatore di servizio (ex qualifica di fattorino) per 798 posti.

Va ricordato che l'Amministrazione non è più tenuta ad osservare l'obbligo di bandire i concorsi entro il numero dei posti stabiliti annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (legge 3 aprile 1979, n. 101, articolo 10, ultimo comma).

(22) La legge 22 dicembre 1980, n. 873 ha elevato a tre anni il periodo di tempo entro cui l'Amministrazione può esercitare la facoltà di attingere alle graduatorie dei pubblici concorsi ed ha rimosso, per i concorsi di accesso alla carriera di concetto, il limite del 20 per cento dei posti messi a concorso.

(23) Trattasi di concorsi banditi con decreti 30 luglio 1979, n. 3964 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 236 del 29 agosto 1979); 30 luglio 1979, n. 3966 (in *Gaz-*

Nel 1980 l'Amministrazione ha fatto ricorso ad assunzioni di personale straordinario (36.290), anche se in misura minore rispetto all'esercizio precedente (38.000), ma con una spesa di 85,3 miliardi, maggiore del 14 per cento rispetto a quella sostenuta nel 1979 (71 miliardi) (24).

Anche nel 1980 l'Amministrazione ha svolto, sia presso i propri uffici periferici, sia presso l'Istituto superiore poste e telecomunicazioni ed altri istituti pubblici e privati, corsi di istruzione professionale e di aggiornamento per il proprio personale e per quello dell'azienda telefonica (25).

L'indice di assenteismo del personale è stato, secondo calcoli dell'Amministrazione, dell'11,02 per cento, lievemente superiore a quello del 10,19 per cento registrato nell'anno precedente, ma inferiore a quello del 1978 (11,31 per cento) e del 1977 (11,22 per cento) (26).

Si è già fatto cenno all'aumento delle spese per il personale che sono state di 2.795,8 miliardi e rappresentano il 71,8 per cento del totale della spesa corrente e, da sole, superano di 39,9 miliardi le entrate del titolo I.

Di tali spese, 1.852,7 miliardi, pari al 66,26 per cento, costituiscono stipendi ed assegni fissi al personale degli uffici centrali e locali ed a quello assunto per esigenze straordinarie.

---

zetta *Ufficiale* n. 233 del 28 agosto 1979), modificato il 13 novembre 1979, n. 3993 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 333 del 6 dicembre 1979); 30 luglio 1979, n. 3965 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 235 del 28 agosto 1979), modificato il 13 dicembre 1979, n. 3992 (in *Gazzetta Ufficiale* n. 333 del 6 dicembre 1979).

(24) Complessivamente sono stati assunti: 10 ingegneri ed architetti con contratti di durata non superiore ai tre anni (che tuttavia possono essere rinnovati o prorogati ai sensi dell'articolo 167 della legge 11 luglio 1980, n. 312); 27.591 impiegati presso le direzioni provinciali ed 8.690 presso gli uffici locali, in attuazione di disposizioni più volte richiamate nelle precedenti relazioni.

(25) Sono stati effettuati 147 corsi (dei quali 16 per il personale dell'ASST) e 57 seminari, cui hanno partecipato complessivamente 3.188 allievi, con una spesa di 2,7 miliardi.

(26) Tra i motivi del fenomeno dell'assenteismo che, escluse le giornate di assenza per congedo ordinario, raggiunge la media annua *pro capite* di 30 giorni lavorativi, il congedo straordinario e l'aspettativa rappresentano il 60 per cento delle assenze totali, che sono state di 5.509.574 giorni; seguono il congedo straordinario per matrimonio ed altri motivi con oltre il 14 per cento, ed il congedo per maternità e paternità con circa il 13 per cento. A differenza dell'anno precedente, l'assenteismo è stato minore negli uffici centrali (10,62 per cento mentre era stato dell'11,12 per cento nel 1979) rispetto a quelli periferici ove ha raggiunto l'11,03 (10,16 nel 1979). Tra questi ultimi, si è notato un forte divario tra quelli del meridione, ove il fenomeno ha raggiunto l'indice del 9 per cento (7,58 per cento nel 1979) e quelli del nord ove è stato del 13,34 per cento (11,55 nel 1979). Ancora maggiore il divario tra gli indici dell'assenteismo femminile (14,83 per cento, pari a 41 giorni) e maschile (9,33 per cento, pari a 26 giorni) divario che valutato insieme al precedente, induce ad individuare le cause principali dell'assenteismo nella mancanza di infrastrutture sociali necessarie alle lavoratrici madri (asili nido; scuole a tempo pieno) e nella resistenza del personale (prevalentemente meridionale) a permanere in sedi del nord, in sfavorevoli condizioni ambientali.

Come per gli anni precedenti il personale dei ruoli ordinari ha contribuito alla dimensione del fenomeno in misura maggiore (12,51 per cento) rispetto al personale ULA (8,77 per cento).

I compensi per lavoro straordinario corrisposti al personale di ruolo (compreso quello degli ULA ed escluso il personale straordinario ed a contratto) sono stati di 98,7 miliardi (97,5 miliardi nel 1979) (27).

Secondo dati dell'Amministrazione, il numero dei dipendenti autorizzati a prestare lavoro straordinario (ad ore ed a cottimo) in eccedenza ai limiti normali (28) è stato di 42.230 unità, con una spesa globale di 30,4 miliardi (29).

L'invio in missione del personale, sempre secondo dati dell'Amministrazione, ha riguardato 52.036 dipendenti delle carriere amministrative e 3.024 di quelle tecniche, per una spesa di circa 14,7 miliardi (14,4 miliardi nel 1979) (30).

Sempre in tema di trattamento economico accessorio rilevano il premio industriale a tutto il personale (169,1 miliardi) (31) ed il premio di produzione (che con 213,9 miliardi è aumentato del 55 per cento rispetto al 1979).

L'articolo 22 della legge 3 aprile 1979, n. 101, ha sostituito, con decorrenza dall'esercizio 1980, il compenso di fine esercizio (precedentemente in vigore) con il compenso di incentivazione che è riferito all'anno precedente. A tale titolo risultano impegnati 58,3 miliardi sul capitolo 151. Sul capitolo 148, relativo al soppresso compenso di fine esercizio, risultano impegnati 12 miliardi.

Sono inoltre previsti compensi a carattere non generale dovuti a particolari categorie di personale o per speciali prestazioni (32).

---

(27) Nell'esercizio 1980 non vi sono state previsioni di competenza per il soppresso compenso di supercottimo, mentre l'esecuzione del lavoro straordinario con il sistema del cottimo, secondo dati dell'Amministrazione, ha riguardato circa 15.000 unità con una spesa di 31,8 miliardi. I compensi per giornate festive sono stati di 3,2 miliardi e di 2,3 miliardi quelli per lavoro straordinario al personale non di ruolo.

(28) I limiti normali sono di ore annue individuali 140 per il personale applicato ai servizi amministrativi e 350 per quello applicato ai servizi esecutivi: (decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1977, n. 1150, e legge 31 dicembre 1977, n. 998).

(29) Anche nel 1980 sono stati autorizzati a prestare lavoro straordinario 335 dirigenti, fino a un massimo di 30 ore individuali mensili.

(30) Nella spesa per missioni è compresa, come lo scorso anno, l'indennità forfettaria corrisposta ai sostituti portalettere per ogni giornata di effettivo servizio fuori sede con circa 2 miliardi di pagamenti.

(31) Il premio industriale al solo personale postelegrafonico e ULA (con esclusione del personale non di ruolo, straordinario e vincolato da obbligazioni personali) è stato di 131,3 miliardi, con un aumento di 76,9 miliardi (rispetto alla spesa del 1979 analogamente calcolata), per effetto della revisione disposta ai sensi della legge 3 aprile 1979, n. 101.

(32) Trattasi di indennità ai reggenti degli uffici locali ed agenzie (capitolo 121, per 1,7 miliardi); indennità per servizio serale e notturno (capitolo 122, per 14,5 miliardi); indennità al personale ULA autorizzato ad usare mezzi di trasporto propri ovvero veicoli dell'Amministrazione (capitolo 123, per 15,9 miliardi); indennità al personale degli uffici ambulanti o in servizio viaggiante nonché a quello autorizzato ad usare mezzi di trasporto propri o veicoli dell'Amministrazione (capitolo 124, per 11,3 miliardi); indennità di profilassi al personale in servizio presso istituzioni antitubercolari (capitolo 125, per lire 120.000); indennità per il personale interprete di lingue estere (capitolo 127, per 321 milioni); compenso al personale ULA per la propaganda dei servizi

Ai dirigenti possono essere attribuiti tutti i compensi di carattere generale (33) e, tra quelli particolari, i gettoni di presenza ed i compensi per esami.

Una quota del premio di cointeressenza, spettante al personale dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici ed a carico del bilancio di quest'ultima (34), spetta ai dipendenti dell'Amministrazione poste e telecomunicazioni, compresi i dirigenti (35), che svolgono la loro attività anche nell'interesse dell'Azienda telefonica (36).

Il personale dell'Amministrazione, come già detto nelle precedenti relazioni, continua a fruire di vantaggi extraretributivi. Non risulta, in particolare, mutato il regime delle agevolazioni in materia di tariffe telefoniche concesse al personale dell'Azienda e di altre Amministrazioni pubbliche dalla SIP, in base alla convenzione che regola i rapporti con la società concessionaria (37).

Risultano utilizzati per abitazione di dipendenti 1.877 vani dai quali (e da altri 1.421 adibiti ad usi diversi) l'Amministrazione ha riscosso, a titolo di fitti attivi, 220 milioni, pari al canone mensile medio di circa 5.600 per ciascun vano.

Infine, a titolo di concorso alle spese per il funzionamento di diversificati servizi socializzati di assistenza al personale (come mense, dormitori, dopolavoro, asili nido) sono stati devoluti contributi per 24,2 miliardi all'Istituto postelegrafonici (38) e per 1,9 miliardi all'ufficio centrale del dopolavoro postelegrafonico.

Sono stati corrisposti al personale per provvidenze varie altri 845 milioni, di cui 503 per i dipendenti che hanno subito azioni criminose (39).

---

a danaro (capitolo 129, per 8,3 miliardi); compenso per ispezioni e collaudi di apparati radioelettrici a bordo di navi mercantili (capitolo 135, per circa 11 milioni); indennità al personale addetto a centri meccanografici (capitolo 136, per 212 milioni); indennità di località disagiate (capitolo 141, senza stanziamento di competenza e con il pagamento di 3 milioni sui residui); indennità maneggio valori (capitolo 146, per 3,3 miliardi); compenso di abbinamento (capitolo 149, per oltre 7 miliardi).

(33) La legge 9 febbraio 1979, n. 49 prevede la corresponsione ai dirigenti dei premi di produzione ed industriale (articolo 1) e del compenso annuale di fine esercizio (articolo 9).

(34) Nel 1980 l'ASST ha speso poco più di 6 miliardi per premio di cointeressenza.

(35) L'estensione del premio ai dirigenti è stata disposta dalla legge 9 febbraio 1979, n. 49 (articolo 9, ultimo comma) emanata dopo che la Corte, in sede di controllo, ne aveva dichiarato l'illegittimità perché in contrasto con l'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

(36) Un'apposita convenzione stipulata tra le due Aziende ed approvata con decreto ministeriale 18 marzo 1970, individua tra l'altro, gli uffici esplicanti attività comune.

(37) L'Amministrazione, con nota 28 luglio 1980, ha fornito alla Procura Generale della Corte dei conti gli elenchi nominativi dei beneficiari ed altre notizie in merito.

(38) Tra le somme trasferite all'Istituto postelegrafonici spiccano 20 miliardi destinati al pareggio della sub-gestione delle mense.

(39) Secondo notizie fornite dall'Amministrazione ed aggiornate sino al 1979, gli atti criminali in genere sono stati 1.055 nel 1977 (di cui 954 rapine

### 3. — INVESTIMENTI E ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

Il potenziamento e l'ammodernamento delle strutture e dei servizi d'istituto, come segnalato nelle precedenti Relazioni, costituiscono l'obiettivo dei programmi pluriennali di intervento predisposti dall'Amministrazione, con previsioni di consistenti investimenti nei settori dell'edilizia, degli impianti di meccanizzazione ed automazione dei servizi postali, telegrafici e radioelettrici, nonché in quello dei trasporti.

Nei piani quinquennali da tempo predisposti (40) sono stati inseriti quelli straordinari previsti dalle leggi 23 gennaio 1974, n. 15, e 27 giugno 1977, n. 227, già descritti nelle precedenti Relazioni e dei quali si segnala lo stato di realizzazione (41).

a) *Settore edilizio.* — (Capitoli 501, 503, 507, 512, 513, 514). In questo settore, a fronte di una disponibilità complessiva di 497,2 miliardi e di una autorizzazione di cassa per 235,3 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 123,9 miliardi (di cui 2,6 sulla competenza).

I residui del settore ammontano a 472,6 miliardi e sono rimasti pressoché invariati rispetto alla loro consistenza all'inizio dell'anno (471,8).

Quanto all'attuazione dei singoli programmi, va rilevato che per la costruzione di edifici da destinare a sede di uffici locali ubicati in comuni non capoluogo di provincia (capitolo 513), a fronte di una disponibilità di 72 miliardi sui residui e di una autorizzazione di cassa per 35,2 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 33,7 miliardi (42).

Per la costruzione di alloggi di servizio da assegnare in locazione semplice ai dipendenti dell'Amministrazione poste e telecomuni-

---

a mano armata); 1.055 nel 1978 (di cui 886 rapine) e 1.249 nel 1979 (di cui 1.133 rapine).

Il danno patrimoniale subito dall'Amministrazione in conseguenza di tali atti, è stato di 6,7 miliardi nel 1977, di 6 miliardi nel 1978, e di altri 7 miliardi nel 1979.

Dal 1974 al 1979, nel corso di rapine ad uffici postali, sono morti 5 appartenenti alle forze dell'ordine e 4 dipendenti postelegrafonici; sono stati feriti o contusi 334 dipendenti postelegrafonici, 25 utenti e 5 appartenenti alle forze dell'ordine.

(40) Il CIPE, nella seduta del 29 maggio 1980, ha approvato l'aggiornamento per il periodo 1979-1983 del piano quinquennale 1977-1981, di cui nella precedente Relazione (volume II, pagina 373, nota 14) sono stati indicati, con le ripartizioni per grandi aggregati, gli investimenti previsti in 2.511,6 miliardi.

(41) Non essendo possibile stabilire tempestivamente, per i vari capitoli del titolo II, la parte della competenza effettivamente impegnata, si prende soprattutto in considerazione quella che risulta erogata. Correlativamente non vengono distinti, nell'ambito dei residui, quelli propri da quelli di mero stanziamento.

(42) Il programma previsto dalla legge 23 gennaio 1954, n. 15 ed articolato inizialmente in 5 anni, dal 1973 al 1977, con una spesa di 150 miliardi, ha subito una riduzione a 369 sedi rispetto alle 1.000 inizialmente previste. A fine esercizio risultavano ultimate 217 sedi.

cazioni e da realizzare anche mediante case-albergo (capitolo 514), a fronte di una disponibilità complessiva di 124,6 miliardi e di una autorizzazione di cassa per 58 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 5,2 miliardi.

I residui ammontano a 119,3 miliardi e, nel corso dell'esercizio, sono aumentati di 19,7 miliardi, pari al 19 per cento rispetto alla loro consistenza iniziale (43).

b) *Settore degli impianti tecnici, dei servizi postali, telegrafici e radioelettrici.* — (Capitoli 502, 504, 505, 515). A fronte di una disponibilità complessiva di 416,3 miliardi e di una autorizzazione di cassa per 279,1 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 151,1 miliardi, di cui 82 sulla competenza.

I residui ammontano a 523,2 miliardi e, nel corso dell'esercizio, sono aumentati del 90,9 per cento rispetto alla loro consistenza iniziale (279,3).

c) *Settore trasporti.* — Lo stanziamento di competenza per acquisto automezzi, di 7,4 miliardi, è stato interamente impegnato e sono stati effettuati pagamenti per 666 milioni (44).

Consistenti i residui che ammontano a 11,1 miliardi (dei quali 6,7 provenienti dall'esercizio 1980).

Gli oneri per la manutenzione degli automezzi, che è generalmente affidata alle officine dell'Azienda, sono stati di 224 milioni.

Secondo dati forniti dall'Amministrazione l'onere sostenuto nell'anno 1980 per premio annuo di assicurazione dei veicoli è stato di 522 milioni, mentre gli indennizzi pagati nello stesso periodo dalle società di assicurazioni a seguito di incidenti avvenuti per responsabilità riconducibile all'Azienda, sono stati di 121,5 milioni.

---

(43) In attuazione di tale programma, autorizzato dalla legge 7 giugno 1975, n. 227 per una spesa di 180 miliardi ripartiti in otto anni, vengono realizzate 7 case-albergo (2 a Milano ed 1 a Torino, Genova, Bologna, Venezia e Firenze) per complessive 719 unità abitative, nonché 1.112 alloggi di servizio per i dipendenti.

(44) Secondo notizie dell'Amministrazione risultano acquistati: 56 autovetture, 521 autoveicoli e 10 motoveicoli di serie prodotti dall'industria nazionale. Si provvede agli acquisti normalmente a trattativa privata con la società costruttrice. Di regola i veicoli ritenuti non più idonei all'uso, vengono ceduti alle società venditrici.

## CAPITOLO XXII

### AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

#### 1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

Il conto consuntivo della gestione 1980 dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici prospetta complessivamente entrate per 1.375,4 miliardi (1.166,6 nel 1979) e spese per 1.163,6 miliardi (1.010 nel 1979), con un avanzo pari a 211,7 miliardi interamente da versare al Tesoro, superiore di 55,3 miliardi a quello esposto nel consuntivo dell'esercizio 1979.

È da considerare, tuttavia, che anche nel 1980, così come nel precedente esercizio, su un capitolo di entrata (603: ricavo dei mutui contratti per il riassetto della rete telefonica) è iscritto, quale residuo attivo, l'intero importo della disponibilità di competenza (27 miliardi), mentre risulta che, nel corso dell'esercizio, non è stato stipulato il mutuo previsto e la mancanza di idoneo titolo giuridico determina la non regolarità dell'accertamento di entrate del capitolo 603.

In tali sensi è la decisione delle Sezioni riunite, cui è allegata la presente Relazione, le quali hanno tra l'altro, dichiarato che l'avanzo della gestione debba essere diminuito dell'importo dei residui per mutui non stipulati, pari a 27 miliardi (1).

Passando a notazioni analitiche, si osserva che, nell'ambito dell'entrata, quella di parte corrente, derivante in massima parte dai proventi aziendali veri e propri, ha segnato un incremento del 18,5 per cento (15,5 per cento nel 1979) raggiungendo l'importo di 894,8 miliardi (754,7 nel 1979) ancora una volta nettamente superiore a quello della spesa corrente che, al netto della parte relativa all'avanzo di gestione da versare al Tesoro (184,7 miliardi), è ascesa a 792,2

---

(1) Per considerazioni su tale profilo vedasi quanto detto nella Parte I, Sezione II, Capitolo V della presente Relazione.

miliardi (660,6 nel 1979), crescendo in valore assoluto di 131,6 miliardi (101,5 miliardi nel 1979) e in valore relativo del 19,9 per cento (17,7 per cento nel 1979).

Un indice di incremento di poco inferiore (18 per cento) hanno registrato le entrate in conto capitale (passate da 381,8 a 450,6 miliardi) le quali continuano a coprire interamente le spese del corrispondente comparto, cresciute, in termini di impegni, del 5,7 per cento ed ammontanti a 392,2 miliardi (370,7 nel 1979). Dette spese risultano, inoltre, costituite per la quasi totalità (448,6 miliardi) da quelle della categoria VII (ammortamenti, rinnovamenti e migliorie).

I proventi aziendali che figurano nella categoria I (vendita di beni e servizi) delle entrate correnti, hanno complessivamente raggiunto 794,4 miliardi (668,1 nel 1979) pari all'88,7 per cento dell'entrata corrente, indice quasi uguale a quello dell'anno precedente (88,5 per cento).

Tra i richiamati proventi di esercizio rilevano, in particolare, quelli derivanti dal traffico telefonico interurbano che, passando da 318 a 368 miliardi, sono aumentati del 15,7 per cento (l'8,8 per cento nel 1979 e l'1,3 per cento nel 1978) e dal traffico telefonico internazionale (in arrivo e in partenza) che sono saliti da 161,8 a 199,2 miliardi, con un incremento del 23,1 per cento (20,4 per cento nel 1979). Sono anche aumentati del 13,2 per cento i canoni versati dalla SIP per la concessione di servizi telefonici (passando da 98,5 a 111,6 miliardi) e del 44,3 per cento quelli derivanti dalla concessione di mezzi trasmissivi di telecomunicazione, passati da 55,5 a 78,4 miliardi (2).

Quanto all'entrata, è da ricordare che sulla competenza dell'esercizio sono state previste accensioni di prestiti per complessivi 30 miliardi per il finanziamento di un particolare programma di investimenti autorizzato dalla legge 7 giugno 1975, n. 227, finalizzato alla costruzione di alloggi di servizio (capitolo 602: 3 miliardi) ed al riaspetto dei centri nodali della rete telefonica (capitolo 603: 27 miliardi).

In ordine alla spesa per l'attuazione di tale programma si riferirà nel prosieguo; qui può notarsi come l'importo del capitolo 602 (a differenza di quello del capitolo 603 di cui si è già detto) figura correttamente iscritto in consuntivo quale residuo attivo risultando concessa, anche se non versata, la relativa anticipazione della Cassa depositi e prestiti.

---

(2) Tra le diverse entrate per la vendita di beni e servizi sono anche da citare quelle accertate per le percentuali dovute dalle società concessionarie sulle soprattasse interurbane aumentate da 13,3 a 14,4 miliardi e quelle dei proventi delle soprattasse sul traffico telefonico aumentate da 10,4 a 10,6 miliardi.

Le altre entrate correnti attengono per 51,5 miliardi ai trasferimenti (categoria II), tra cui spiccano due sovvenzioni straordinarie del Tesoro per complessivi 18,9 miliardi; per 317 milioni ai redditi vari (categoria III); per 42,8 miliardi a poste compensative delle spese (categoria IV) e per 5,6 miliardi a somme non attribuibili (categoria V) relative ad economie accertate nella gestione dei residui passivi da versare ad integrazione dell'avanzo netto realizzato negli esercizi precedenti.

Nell'ambito della spesa corrente che, al netto dell'avanzo da versare al Tesoro, ha rappresentato il 66,5 per cento (il 63,7 per cento nel 1979) dell'intera spesa, vengono in particolare evidenza gli oneri assunti per ammortamenti e migliorie il cui importo (448,5 miliardi pari al 56,6 per cento della spesa corrente netta) a mezzo di partita di giro, viene correlativamente iscritto nella parte attiva del bilancio e costituisce l'entrata in conto capitale della categoria VII, cui si è fatto cenno.

Gli oneri per il personale in attività di servizio e quiescenza sono passati da 182,5 a 221,3 miliardi e hanno fatto registrare una flessione dell'indice di incremento (dal 38,5 al 21,2 per cento) che si è attestato in posizione intermedia rispetto agli indici del 25,3 per cento del 1978 e del 16,6 per cento del 1977.

Anche le spese per acquisto di beni e servizi (riferibili per il 62,3 per cento alla manutenzione ordinaria della rete telefonica degli impianti e degli immobili e per il 13,7 per cento a servizi attinenti ai locali di proprietà dell'Azienda o dalla stessa usati) è sensibilmente aumentata, raggiungendo i 66,1 miliardi (54 nel 1979): può notarsi la flessione dell'indice di incremento di tali spese passato dal 32,7 per cento del 1979 al 22,4 per cento.

Sul totale netto della spesa corrente, gli oneri per il personale hanno rappresentato il 27,9 per cento (27,6 per cento nel 1979) e quelli per acquisto di beni e servizi l'8,3 per cento (8,1 nel 1979).

Tra le altre spese correnti quella per trasferimenti, considerata al netto dell'avanzo di gestione, è stata di 13 miliardi ed è risultata quasi triplicata rispetto ai 4,8 miliardi del 1979 ed ai 4,9 miliardi del 1978, per effetto dell'impegno di 8 miliardi assunto per il rimborso, alle società concessionarie, degli oneri derivanti dalle temporanee agevolazioni tariffarie vigenti nelle zone colpite dal sisma del 23 novembre 1980.

Depurati di questa spesa di carattere eccezionale, i trasferimenti risultano di 5 miliardi, e cioè di importo lievemente superiore a quello registrato nei due anni precedenti e, come per il passato, la parte preponderante di esso (4,4 miliardi) è costituita dal versamento all'Istituto postelegrafonici delle quote di soprattasse sulle conversazioni telefoniche (3).

Le spese di investimento, tutte comprese nella categoria IX (costituzione di capitali fissi) sono lievemente aumentate in termini di impegni, come già accennato, sia in valore assoluto che in percentuale; queste spese vengono analizzate nel successivo paragrafo 3, con riferimento ai piani pluriennali di intervento dell'Azienda. Qui può notarsi come l'incidenza dei pagamenti (108,4 miliardi) sugli stanziamenti della competenza (392,2 miliardi) sia rappresentata dallo scarso indice del 27,6 per cento che ha lievemente migliorato quello

---

(3) Gli oneri per interessi - categoria V - sono stati di 13,9 miliardi (10 miliardi circa nel 1979) e le poste correttive e compensative delle entrate - categoria VI - sono state di 1,6 miliardi (1,8 nel 1979) di cui 600 milioni per versamenti agli aventi diritto dei proventi spettanti sul traffico telefonico internazionale.

registrato negli anni precedenti: 25,7 per cento nel 1979; 25 per cento nel 1978; 24,9 per cento nel 1977.

I residui continuano ad essere smaltiti lentamente con un ritmo (30,9 per cento) che è solo di poco aumentato rispetto ai due esercizi precedenti (26,8 per cento nel 1979 e 29,3 per cento nel 1978), ma è rimasto inferiore a quello del 1977 (31,8 per cento).

Sulla consistenza dei residui che, all'inizio dell'anno risultavano di 671,9 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 208,1 miliardi. I rimanenti 463,8 miliardi, aggiunti ai residui formati nell'esercizio (283,7 miliardi), hanno portato il conto resti a 747,5 miliardi, con un indice di incremento del 10,9 per cento.

Tali residui, sommati a quelli di parte corrente (pari, al netto dell'avanzo di gestione da versare al Tesoro, a 307,2 miliardi) hanno raggiunto l'importo di 1.054,7 miliardi (926,6 nel 1979) con un incremento del 13,8 per cento.

## 2. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E DEL PERSONALE.

Il notevole accentramento della quasi totalità delle competenze gestionali nelle direzioni centrali, è stato più volte rilevato nelle precedenti relazioni (4), alle quali si fa rinvio, non risultando intervenuta, in tema di ordinamento dei servizi amministrativi e tecnici, alcuna modificazione della situazione già rappresentata (5).

Va quindi nuovamente sottolineata l'esigenza di pervenire ad un parziale ridimensionamento delle competenze delle direzioni centrali a vantaggio di quelle degli organi periferici, esigenza che ha anche ispirato la presentazione nel 1980 di un disegno di legge (Atto Camera 1376) che mira a stabilire le materie di competenza dei dirigenti applicati agli Ispettorati, ad istituire le ragionerie zonali e a decentrare il controllo esterno presso le delegazioni regionali della Corte dei conti operanti nei capoluoghi ove hanno sede gli Ispettorati (6).

Quanto alla funzione ispettiva, promossa e coordinata dalla Direzione centrale ispezione dell'Azienda, è da segnalare che essa si estrinseca nella revisione dell'attività degli ispettorati circoscrizionali e nel coordinamento di quest'ultima con quella dell'ispettorato centrale.

---

(4) Vedi in particolare Relazione per l'esercizio 1978, volume II, pagg. 321-322.

(5) La struttura centralizzata è stabilita dal regio decreto 14 giugno 1925, n. 884 (con modificazioni apportate dalla legge 18 febbraio 1963, n. 81) che, tra l'altro, non consente ai dirigenti preposti agli uffici periferici (gli ispettorati telefonici) di esercitare le funzioni previste dalla normativa sulla dirigenza (decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972).

E anche da ricordare che nella struttura aziendale non vi sono ragionerie zonali e ciò comporta, di per sé, inevitabili ritardi dell'azione amministrativa, dato che quasi tutti gli atti emanati dagli Ispettorati devono transitare per la ragioneria centrale.

(6) Il disegno di legge riproduce parzialmente il contenuto di analogo progetto decaduto alla fine della precedente legislatura (Atto Senato n. 1224 del 1978).

Sono state svolte 179 visite presso gli uffici periferici della Azienda; 27 verifiche di cassa; 79 inchieste ed indagini varie, oltre alle verificazioni in occasione dei passaggi di gestione (7).

A seguito di tale attività, sono state inoltrate 44 denunce all'autorità giudiziaria ordinaria e 50 denunce di danno alla Procura della Corte dei conti.

In materia di personale, l'Azienda, durante il 1980, ha continuato a dare attuazione al nuovo ordinamento (8) ed in particolare ha provveduto, con decreto ministeriale 27 maggio 1980, ad individuare le qualifiche funzionali (rideterminando contestualmente le dotazioni organiche delle singole categorie) e ad attribuire, con decreto ministeriale 19 settembre 1980, le nuove qualifiche a tutti i dipendenti (9).

Con la rideterminazione dei profili professionali, mansioni e funzioni che, precedentemente alla riforma, rientravano nell'ambito di una determinata qualifica, sono state attribuite in parte a quelle superiori per le quali sono state contestualmente aumentate le relative dotazioni organiche, mentre è stata ridotta, di un pari numero di posti, la dotazione delle qualifiche inferiori, al fine di mantenere la corrispondenza tra la complessiva dotazione organica successiva alla riforma e quella prima esistente (10).

---

(7) Sono stati adibiti all'esercizio di funzioni ispettive tre dirigenti superiori al centro; agli Ispettorati di zona non risulta applicato personale dirigente con funzioni ispettive e per tali compiti è stato utilizzato personale direttivo.

(8) Disposto con legge 3 aprile 1979, n. 101. Nei confronti del personale dell'Azienda non si applica quanto stabilito per le altre Amministrazioni dello Stato, con legge 11 luglio 1980, n. 312.

(9) Per l'attuazione del nuovo ordinamento, la legge n. 101 del del 1977 prevede che per la individuazione delle qualifiche funzionali si proceda previa audizione di una commissione paritetica amministrazione-sindacati.

(10) L'entità del fenomeno è desumibile dai mutamenti disposti negli organici che hanno riguardato le seguenti qualifiche:

vice dirigente amministrativo (personale direttivo): aumento di 53 posti nella qualifica (da 54 a 107);

vice dirigente telecomunicazioni (personale direttivo): aumento di 12 posti nella qualifica (da 64 a 76);

istituzione della nuova qualifica di vice dirigente opere civili e impianti tecnologici (personale direttivo) con dotazione di 7 posti;

istituzione della nuova qualifica di vice dirigente informatica (personale direttivo) con dotazione di 2 posti;

consigliere amministrativo (personale direttivo): aumento di 48 posti nella qualifica (da 82 a 130);

consigliere telecomunicazioni (personale direttivo): aumento di 38 posti nella qualifica (da 96 a 134);

istituzione della nuova qualifica di consigliere opere civili e impianti tecnologici (personale direttivo) con dotazione di 20 posti;

istituzione della nuova qualifica di consigliere informatica (personale direttivo) con dotazione di 4 posti;

segretario capo (uffici): diminuzione di 161 posti (da 226 a 65) nella qualifica;

revisore capo (esercizio): aumento di 809 posti nella qualifica (da 24 a 833);

istituzione della nuova qualifica di revisore capo lavori e impianti tecnologici (esercizio) con dotazione di 60 posti;

La complessiva dotazione organica del personale dell'Azienda, alla fine del 1980 risultava, come lo scorso anno, di 16.092 posti (11).

---

revisore tecnico capo (esercizio): aumento di 440 posti nella qualifica (da 245 a 685);  
istituzione della nuova qualifica di programmatore capo (esercizio) con dotazione di 15 posti;  
istituzione della nuova qualifica di segretario coordinatore (uffici) con dotazione di 70 posti;  
istituzione della nuova qualifica di revisore coordinatore (esercizio) con dotazione di 1.000 posti e con riduzione di 62 posti rispetto alla dotazione complessiva (1.062) delle due qualifiche confluite nella nuova;  
istituzione della nuova qualifica di revisore LIT (esercizio) con dotazione organica di 70 posti;  
revisore tecnico coordinatore (esercizio): diminuzione di 95 posti nella qualifica (da 1.105 a 1.010);  
istituzione della nuova qualifica di programmatore (esercizio) con dotazione di 50 posti;  
istituzione della nuova qualifica di dirigente coordinatore di commutazione (esercizio) con dotazione di 300 posti;  
dirigente di commutazione (esercizio): riduzione di 245 posti nella qualifica (da 295 a 50);  
istituzione della nuova qualifica di dirigente di esercizio (esercizio) con dotazione di 3.339 posti e con un aumento di 2.672 posti rispetto alla dotazione complessiva (667) delle due qualifiche confluite nella nuova;  
istituzione della nuova qualifica di revisore (esercizio) con dotazione di 582 posti e con riduzione di 480 posti rispetto alla dotazione complessiva (1.062) delle due qualifiche confluite nella nuova;  
istituzione della nuova qualifica di revisore LIT (esercizio) con dotazione di 60 posti;  
revisore tecnico (esercizio): riduzione di 186 posti nella qualifica (da 1.104 a 918);  
istituzione della nuova qualifica di coadiutore coordinatore (uffici) con dotazione di 70 posti;  
istituzione della nuova qualifica di operatore specializzato esercizio telefonico con dotazione di 3.528 posti (16 trasferiti alla provincia di Bolzano) e con riduzione di 4.271 posti rispetto alla dotazione complessiva (7.799) delle quattro qualifiche confluite nella nuova;  
istituzione della nuova qualifica di dattilografo con dotazione di 240 posti; coadiutore (uffici): riduzione di 95 posti nella qualifica (da 135 a 40);  
soppressione delle qualifiche di coadiutore superiore e coadiutore principale (uffici) e dei rispettivi 30 e 135 posti di organico;  
istituzione della nuova qualifica di operatore dell'esercizio con dotazione di 1.300 posti e con riduzione di 258 posti rispetto alla dotazione complessiva (1.042) delle tre qualifiche confluite nella nuova;  
istituzione della nuova qualifica di operatore tecnico (esercizio) con dotazione di 350 posti e con un aumento di 125 posti rispetto alla dotazione complessiva (225) delle tre qualifiche confluite nella nuova;  
istituzione della nuova qualifica di operaio specializzato (esercizio) con dotazione di 50 posti;  
uscieri capo (uffici): riduzione di 1 posto nella qualifica (da 21 a 20);  
istituzione della nuova qualifica di operaio qualificato (esercizio) con dotazione di 70 posti;  
uscieri (uffici): aumento di 8 posti (da 62 a 70) nella qualifica;  
istituzione della nuova qualifica di operaio (esercizio) con dotazione di 50 posti.

(11) Di cui 21 per il personale direttivo del ruolo ad esaurimento. In tema di organici, la legge n. 101 del 1979, consente di variare le dotazioni, per il personale dell'esercizio, mediante adeguamento annuale da correlare allo sviluppo dei servizi del traffico telefonico complessivo, degli impianti e dei circuiti, nonché alle esigenze organizzative degli uffici esecutivi, sulla base di indici parametrici da determinare preventivamente; per il personale degli uffici, mediante adeguamento proporzionale alla dotazione complessiva del personale dell'esercizio.

Sulla complessiva dotazione, risultavano coperti 12.755 posti, pari al 79,2 per cento, indice di poco superiore a quello del 78,1 per cento registrato nel 1979 (12).

I concorsi per il reclutamento del personale, definiti o in corso di definizione al 31 dicembre 1980, sono stati 5 per complessivi 1.208 posti, cui hanno partecipato 91.801 concorrenti (13). L'Amministrazione si è sempre avvalsa della facoltà di assumere, oltre ai vincitori, anche gli idonei, nel limite di posti disponibili nel triennio successivo alla data di approvazione delle graduatorie, ai sensi della legge 9 aprile 1976, n. 218.

L'azienda, per sopperire all'insufficienza quantitativa del personale di ruolo, ha continuato ad avvalersi, anche se in misura più limitata negli ultimi esercizi, di personale straordinario assunto con contratto di diritto privato (articolo 3 legge 14 dicembre 1965, numero 1376) per compiti prevalentemente esecutivi. Il ricorso a tale personale, in costante aumento sino al 1976 allorché aveva raggiunto le 3.130 unità, è andato progressivamente diminuendo nei due anni successivi ad eccezione di un lieve aumento nell'anno 1979 (1.721 unità), ed è ulteriormente diminuito nel 1980 a 1.083 unità (di cui 1.051 per i servizi esecutivi e 32 per mansioni salariali). La spesa è stata di circa 4 miliardi, superiore di oltre un miliardo a quella sostenuta nel 1979.

La spesa complessiva per il personale in servizio ha raggiunto, nel 1980, 197,2 miliardi (161,7 nel 1979) pari al 24,9 per cento del totale netto della spesa corrente (24,4 nel 1979).

Quella per il personale in quiescenza, pari a 24,1 miliardi (14) contro i 20,8 del 1979, ne ha rappresentato il 3 per cento (il 3,1 nel 1979).

È rimasta pressoché invariata, rispetto all'anno precedente, la spesa di circa 14 miliardi per retribuire le prestazioni di lavoro straordinario ed a cottimo (15) che sono state contenute entro i

---

(12) Mentre l'organico del personale dirigente è quasi al completo (83 su una dotazione di 87), le carenze riguardano il personale direttivo (con 268 posti vacanti su una dotazione di 480), il personale degli uffici (con 600 posti vacanti su una dotazione di 734), ed il personale dell'esercizio (con 3.165 posti vacanti su una dotazione di 14.770).

(13) In particolare sono stati effettuati 2 concorsi per complessivi 15 posti di personale direttivo (con 920 concorrenti) e 3 concorsi per complessivi 1.193 posti di personale dell'esercizio (con 90.881 concorrenti).

(14) Nell'importo sopra esposto, rientrano i 5,1 miliardi (4,8 nel 1979) relativi al versamento, da parte dell'Azienda, di una quota del 30 per cento di soprattasse sulle conversazioni telefoniche alla cassa integrativa per il personale telefonico statale (competente a liquidare il trattamento di quiescenza e previdenza a un numero chiuso di iscritti costituito dal personale assunto nel periodo 1° luglio 1925-31 maggio 1948).

A tale proposito, si richiamano le considerazioni svolte nella relazione per l'esercizio 1977 (volume II, pag. 274) circa la opportunità di rapportare la entità del contributo agli effettivi fabbisogni, anziché ad una misura fissa del predetto gettito che è in continuo aumento.

(15) Di cui ai capitoli 104 e 126. Secondo notizie fornite dalla Amministrazione, prestazioni di lavoro straordinario sono state effettuate anche da 61 dirigenti per complessive 21.233 ore, con la media oraria annua di 348

limiti massimi individuali fissati dall'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 6 ottobre 1977, n. 1150.

È aumentata la spesa per indennità di missione in territorio nazionale ed all'estero, risultata di poco superiore ai 3 miliardi (2,1 miliardi nel 1979 e 1,6 miliardi nel 1978).

Le competenze accessorie tipiche del personale aziendale si sono incrementate del 70 per cento rispetto all'esercizio precedente, passando da 21 a 35,7 miliardi.

In particolare, in termini di impegni, il premio di produzione è salito da 9,6 a 13,3 miliardi; il premio di cointeressenza da 5,4 a 6 miliardi (16); il premio industriale, di circa 11,6 miliardi, ha fatto registrare l'aumento più consistente sia in valore assoluto (6,8 miliardi) che relativo (141,6 per cento) rispetto all'anno precedente in cui aveva raggiunto i 4,8 miliardi (2,8 miliardi nel 1978).

L'articolo 4 della legge 22 novembre 1980, n. 873, ha sostituito, con decorrenza dall'esercizio 1980, il compenso di fine esercizio (precedentemente in vigore) con il compenso annuale di incentivazione che è riferito all'anno precedente. A tale titolo risultano impegnati, sul capitolo 132, 3,5 miliardi.

Sul capitolo 131, relativo al soppresso compenso di fine esercizio, risultano impegnati 1,4 miliardi (17).

Anche nel 1980 sono stati organizzati vari seminari e corsi di istruzione ed aggiornamento in relazione alle esigenze dei servizi tecnici ed amministrativi (18) con una spesa di 277 milioni in conto residui.

Interamente impegnato poi, è stato lo stanziamento di 380 milioni del capitolo 215, da versare all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, quale concorso nelle spese di funzionamento dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni.

Il personale dell'Azienda, come già detto nelle precedenti Relazioni, continua a fruire di vantaggi extraretributivi. Non risulta, in

---

ore per ciascun dirigente e con la spesa complessiva di 125,81 milioni. In particolare, la spesa è stata di 24,1 milioni per 3.150 ore effettuate nell'anno da 9 dirigenti generali; 50,5 milioni per 8.018 ore effettuate da 23 dirigenti superiori e 51 milioni per 10.065 ore effettuate da 29 primi dirigenti. Nel 1978 erano stati spesi 109,2 milioni per 11.201 ore di straordinario prestato da 62 dirigenti.

(16) La spesa per il premio è commisurata all'entità dell'avanzo di gestione, peraltro parzialmente determinato, come si è detto in precedenza, dall'iscrizione tra gli accertamenti di entrata dei proventi dei mutui non contratti.

(17) Le altre competenze accessorie corrisposte nel 1980 sono: l'indennità per servizio notturno con impegni per 2,4 miliardi (998 milioni nel 1979); il compenso al personale avente conoscenza di lingue estere per 1,3 miliardi (900 milioni nel 1979); l'indennità per servizi meccanografici per 100 milioni (60 milioni nel 1979); quella per conduzione di veicoli per 5,3 milioni rimasta invariata rispetto al 1979; il compenso per turni festivi per 1,2 miliardi (780 milioni nel 1979); quello per conduzione impianti di riscaldamento per 21 milioni rimasti invariati rispetto al 1979.

(18) Sono stati tenuti 73 corsi (dei quali 37 presso l'Ufficio internazionale delle telecomunicazioni; 35 presso l'Istituto superiore delle poste e telecomunicazioni ed uno presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione) ai quali hanno partecipato 1.311 dipendenti (736 nel 1979).

particolare, mutato il regime delle agevolazioni in materia di tariffe telefoniche concesse al personale dell'Azienda e di altre amministrazioni pubbliche dalla SIP in base alla convenzione che regola i rapporti con la società concessionaria (19).

Secondo i dati forniti dall'Azienda, i concessionari di alloggi di servizio sono 637 e, per la quasi totalità, debbono assicurare la loro presenza, anche oltre l'orario di servizio, negli impianti (quali edifici industriali, stazioni telefoniche, ponti radio) presso i quali sono generalmente ubicati gli alloggi (20).

Infine, a titolo di concorso alle spese per il funzionamento di diversificati servizi socializzati di assistenza al personale (come mense, dormitori, dopolavoro, asili nido) sono stati devoluti contributi per 4,4 miliardi all'Istituto postelegrafonici e al dopolavoro postelegrafonico (21).

### 3. — INVESTIMENTI E BENI STRUMENTALI.

Com'è noto, per l'attuazione degli interventi diretti allo sviluppo del servizio telefonico vengono elaborati in via ordinaria, nell'ambito aziendale, piani quinquennali spesso aggiornati a seconda delle esigenze, sia per le valutazioni di spesa che per gli obiettivi, sulla base di direttive approvate dal CIPE. Nel 1980 l'Azienda ha continuato ad operare nel quadro delle previsioni del piano 1977-1981, approvato dal CIPE nell'agosto 1977 (22), nonché del programma di interventi straordinari autorizzato dalla legge 7 giugno 1975, n. 227, che ha stanziato 220 miliardi (ripartiti in otto anni), di cui 200 per il riassetto della rete ed in particolare dei suoi centri nodali e 20 per la costruzione di alloggi da assegnare in locazione semplice al personale.

Nel quadro delineato dal predetto piano quinquennale è stato anche elaborato, in sede aziendale, uno specifico programma di mas-

---

(19) L'Azienda, con nota del 28 luglio 1980, ha fornito alla Procura generale della Corte dei conti gli elenchi nominativi dei beneficiari ed altre notizie in merito.

(20) Ad esclusione del custode che fruisce dell'alloggio a titolo gratuito, gli altri concessionari sono tenuti a corrispondere un canone pari al 40 per cento del valore di mercato determinato dall'UTE per ogni singolo alloggio, nonché il rimborso delle spese di riscaldamento in misura del 50 per cento nel caso di impianto che serva anche la parte industriale dell'edificio e per l'intero negli altri casi. Per questi alloggi l'Amministrazione ha riscosso, a titolo di fitti attivi, la somma di 120 milioni, pari al canone mensile di 15.700 lire. Tale media è stata determinata al lordo del numero degli alloggi assegnati gratuitamente ai custodi.

(21) È da notare che al dopolavoro, oltre al contributo diretto citato nel testo, spetta un'aliquota del contributo versato dall'Azienda all'Istituto postelegrafonici.

(22) Si veda la Relazione per l'esercizio 1977, volume II, pag. 275, nota 19 in particolare.

sima per il 1980 con proiezioni agli anni 1981 e 1982, che ha previsto investimenti nel triennio per 1.197,5 miliardi (23).

Le notazioni che seguono, riferite al 1980, si fondano essenzialmente sulle risultanze del consuntivo relativo ai capitoli della categoria IX (costituzione di capitali fissi) del titolo II dello stato di previsione della spesa dell'Azienda su cui insistono, nella quasi totalità, gli oneri sostenuti per la esecuzione degli interventi, dato che, com'è noto, una notevole parte dei relativi provvedimenti viene sottoposta al controllo successivo dopo la scadenza degli esercizi cui si riferiscono (24).

Riguardo agli interventi programmati in via ordinaria, viene innanzitutto in considerazione il capitolo 531 - riferito alla costruzione ed all'ampliamento degli impianti telefonici di trasmissione e commutazione, nonché all'acquisto, costruzione ed ampliamento di fabbricati - nel quale è concentrata la maggior parte dei fondi disponibili per tali interventi. Dai relativi dati continua ad evidenziarsi una limitata utilizzazione delle disponibilità e possono quindi essere rinnovate le valutazioni, già espresse nelle precedenti Relazioni, circa l'insoddisfacente andamento dei programmi adottati.

Su tale capitolo, infatti, a fronte di una notevole disponibilità per 820,2 miliardi (711,4 nel 1979) e di una autorizzazione di cassa per 405 miliardi, risultano disposti pagamenti per una parte limitata pari a 269,1 miliardi (di cui 97,2 sulla competenza).

I residui del capitolo sono di 551,2 miliardi (503,8 nel 1979).

Per la manutenzione straordinaria degli impianti telefonici, degli immobili, dei servizi tecnologici, e delle strade di accesso (capitolo 532), sono stati effettuati pagamenti per 16,4 miliardi a fronte di una disponibilità complessiva di 46,3 miliardi e di una autorizzazione di cassa di 25,6 miliardi.

Per acquisti di macchine, attrezzature, strumenti per elaborazioni tecniche, esperimenti e misure (capitolo 539) sono stati pagati 6,5 miliardi a fronte di una disponibilità di 18,5 miliardi e di una autorizzazione di cassa di 9 miliardi.

Sul capitolo 542 (acquisto, costruzione e adattamento di capannoni ed altri immobili da adibire a magazzini, laboratori eccetera) con una disponibilità di 19,2 miliardi e con una autorizzazione di cassa per 9,4 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 6 miliardi.

Continuano ad essere smaltiti lentamente i residui di cui sono esclusivamente dotati i capitoli 537 e 538. Quelli del primo - relativo alle spese per l'attuazione di un particolare programma per il po-

---

(23) Di cui 1.116,5 miliardi (316 per il 1980; 380 per il 1981; 420 per il 1982) per investimenti ordinari da affrontare con le disponibilità di bilancio; 81 miliardi per interventi straordinari in base alla legge 227 del 1975 (con 27 miliardi per ciascuno dei tre esercizi per il riassetto dei centri nodali).

(24) Si rinnova l'avvertenza formulata anche nella precedente Relazione secondo cui, non essendo possibile stabilire tempestivamente, per i vari capitoli del Titolo II, la parte della competenza effettivamente impegnata, si prende soprattutto in considerazione quella che risulta erogata. Correlativamente non vengono distinti, nell'ambito dei residui, quelli propri e quelli di mero stanziamento.

tenziamento di impianti e stabilimenti - sono scesi da 1,2 miliardi a 509,4 milioni, per effetto di pagamenti per circa 700 milioni (500 nel 1979).

Ugualmente ridotto lo smaltimento dei residui del capitolo 538 (impianto di collegamenti nell'interesse del servizio telefonico sociale) scesi a 5,1 miliardi, a seguito di pagamenti per 769,4 milioni (332,2 milioni nel 1979).

Le spese per l'attuazione del programma di interventi straordinari autorizzato dalla legge n. 227 del 1975, sono state iscritte nei capitoli 544 e 545 riguardanti, il primo, la costruzione di alloggi per il personale ed, il secondo, il riassetto ed il completamento della rete e dei suoi centri nodali.

Sulla disponibilità del capitolo 544 pari a 14,2 miliardi e su una autorizzazione di cassa di 9 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 1,9 miliardi solo sul conto resti (come nel precedente esercizio).

Come già indicato nelle precedenti Relazioni, i fondi previsti per tale capitolo, affluiscono regolarmente sulla base delle anticipazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti (25), mentre in merito al capitolo 545 va notato che i 146 miliardi finora complessivamente stanziati per il sessennio 1975-1980 (119 miliardi per il quinquennio 1975-1979 più 27 miliardi per il 1980) sono stati provvisti solo parzialmente della corrispondente copertura finanziaria, in quanto sono stati finora perfezionati mutui (col Crediop) solo per 71,9 miliardi (26). Sul medesimo capitolo 545, a fronte di una disponibilità di 127,8 miliardi (di cui 100,8 afferenti ai residui) e di una autorizzazione di cassa per 35,8 miliardi, sono stati effettuati pagamenti per 12,3 miliardi solo sul conto dei residui che sono così saliti a 115,6 miliardi (27).

Relativamente all'attività contrattuale si richiamano le considerazioni svolte nelle precedenti Relazioni (28) in ordine alla netta prevalenza del ricorso alla trattativa privata nei confronti delle altre tipologie negoziali. Anche nel 1980 si registrano casi di ritardi nel perfezionamento degli atti per l'esecuzione dei collaudi.

L'onere complessivo dei contratti passivi, secondo dati aziendali, è sceso da 357,9 a 339,7 miliardi e, rispetto ad esso, la spesa derivante dai contratti a trattativa privata ha rappresentato, con 284,3 miliardi, l'83,6 per cento, accentuando la flessione, già evidenziata nell'esercizio 1979.

I contratti a licitazione privata hanno comportato la spesa di 36,3 miliardi (20,3 nel 1979); i 3 appalti concorso, quella di 1 miliardo (1,4 miliardi nel 1979) ed i lavori e servizi effettuati in eco-

---

(25) Sul corrispondente capitolo di entrata (602) la consistenza dei residui attivi, a fine esercizio, è rimasta di 6 miliardi.

(26) Vedi Relazione per il precedente esercizio, volume II, pag. 384, nota 22.

(27) Circa l'apposita posta di entrata (capitolo 603) si rinvia a quanto osservato nel precedente paragrafo 1.

(28) In particolare vedi Relazione per l'esercizio 1978, volume II, pagg. 326 e 327.

nomia, tutti in amministrazione diretta, la spesa di 17,1 miliardi (12,2 nel 1979).

L'Azienda utilizza 349 immobili, dei quali 245 sono di proprietà e 104 locati. Per questi, sono stati pagati a titolo di canone di locazione 426,4 milioni (360 nel 1979).

L'Azienda, oltre agli immobili adibiti a propri uffici, è proprietaria di altri 833, dei quali 637 sono adibiti ad alloggi di servizio e 196 ad altri usi e, per tutti, ricava un canone di 197,7 milioni (uguale a quello dell'esercizio 1979).

L'onere per il funzionamento e la manutenzione dei servizi di elaborazione dati, dotati di apparecchiature meccanografiche ed elettroniche, è risultato di 3,5 miliardi, leggermente superiore a quello del decorso esercizio (29).

È anche aumentato (da 8,2 a 9,2 miliardi) l'onere sostenuto per le forniture di acqua, gas, energia elettrica, combustibili e per servizi di pulizia, custodia e vigilanza.

Le spese, infine, di esercizio, manutenzione e riparazione degli automezzi, la cui consistenza complessiva è aumentata da 329 a 344 unità, sono ammontate a 430 milioni (329 nel 1979).

---

(29) Vengono utilizzati 13 sistemi informativi, installati a partire dal 1973; due sono entrati in funzione nel 1980. Il loro funzionamento è assicurato da 172 dipendenti (99 dei quali sono esclusivamente addetti ai centri operativi), i quali fruiscono di una particolare indennità per servizi meccanografici, che ha comportato la spesa di 100 milioni.

## CAPITOLO XXIII

### MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

#### 1. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

L'attesa di importanti interventi normativi di revisione che da anni caratterizza, con ampio ed articolato dibattito, tutto il settore universitario, si è concretizzata nel 1980 nella emanazione della legge 21 febbraio 1980, n. 28, cui ha fatto seguito, in attuazione della delega ivi contenuta, il decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382.

Le principali innovazioni riguardano il nuovo assetto della docenza, l'introduzione del piano di sviluppo, l'istituzione del ruolo dei ricercatori, del dottorato di ricerca e dell'anagrafe nazionale della ricerca, il coordinamento della ricerca scientifica e l'avvio della sperimentazione organizzata e didattica per dipartimenti.

Sui modi e sui tempi di attuazione di tali riforme sarà possibile riferire nelle prossime Relazioni.

Restano tuttora irrisolti i problemi della scuola secondaria, elementare e materna. In tale settore, nel 1980, la produzione normativa è stata in parte ispirata da esigenze contingenti e settoriali (1), non potendo peraltro negarsi un ruolo di notevole rilievo, nell'assetto funzionale del personale della scuola, alla legge 11 luglio 1980, n. 312 (2).

Anche nel 1980 sono state introdotte nello stato di previsione del Ministero talune modifiche, determinate prevalentemente dall'esi-

---

(1) Tale è il caso della proroga degli incarichi annuali al personale docente e non docente delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche (legge 23 maggio 1980, n. 226) o quello per la rivalutazione dei compensi ai commissari di esami delle scuole statali (decreto-legge 21 giugno 1980, n. 267).

(2) Il titolo II di tale legge riguarda il personale della scuola e la sua attuazione comporterà nuovi inquadramenti e nuove ricostruzioni di carriera che si aggiungeranno a quelli, ancora in corso, per effetto della precedente normativa.

genza di aggregare spese omogenee. Tra di esse, si segnalano l'aggregazione, nel capitolo 1032, della spesa (prima distribuita in 13 capitoli di varie rubriche) per il personale supplente, docente e non docente, della scuola (materna, elementare, secondaria ed artistica) e delle istituzioni educative; l'accorpamento, nel capitolo 1016, della spesa (prima distribuita in due capitoli) per stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi a tutto il personale, compreso quello operaio, dell'Amministrazione centrale e periferica; infine l'accorpamento nel capitolo 4000 della spesa (prima distribuita in due capitoli) per stipendi ed altri assegni fissi al personale non docente dell'università.

Altre modifiche strutturali sono state determinate dal trasferimento di funzioni alle regioni ad autonomia ordinaria (3).

Quanto agli aspetti finanziari, le previsioni definitive di spesa per il Ministero della pubblica istruzione sono risultate di 14.402,2 miliardi, ed hanno superato del 29,8 per cento quelle iniziali.

Le disponibilità di competenza si sono tradotte in impegni per 14.355,8 miliardi, con un incremento del 28,4 per cento rispetto al 1979. Quelli di parte corrente (14.107,3 miliardi), sono aumentati del 29,3 per cento e quelli in conto capitale (248,5 miliardi) del 17,9 per cento.

L'analisi dei singoli aggregati economici mostra che gli impegni per il personale in attività di servizio (categoria II), pari a 13.310,6 miliardi, hanno registrato un incremento del 30,4 per cento.

Le spese per acquisto di beni e servizi (241,7 miliardi) sono aumentate dell'11,1 per cento rispetto all'esercizio precedente.

I trasferimenti di parte corrente hanno fatto registrare un basso indice di incremento (5,3 per cento) raggiungendo i 433,7 miliardi.

Le spese in conto capitale sono ammontate a 248,5 miliardi, di cui 3 miliardi rappresentati da residui di stanziamento. L'incremento di tali spese è stato del 17,9 per cento.

I residui di tale comparto sono ammontati, nel complesso al termine dell'esercizio, a 475,6 miliardi, con un incremento del 23,4 per cento, mentre diminuiti del 69 per cento sono i soli residui di stanziamento (13,1 miliardi).

I pagamenti complessivi sono assommati a 12.950,3 miliardi, di cui 156,3 riferiti al conto capitale.

Rispetto alle previsioni di cassa pari a 15.391,6 miliardi, i pagamenti hanno inciso nella misura dell'84,1 per cento. Per la sola previsione di cassa riguardante gli investimenti, pari a 297,7 miliardi, l'incidenza dei pagamenti è stata, invece, assai inferiore (52,5 per cento).

---

(3) Tale il caso del capitolo 4111 dal quale è stata scorporata la materia dell'assistenza scolastica, trasferita alle regioni a statuto ordinario in applicazione dell'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

Dall'unita tavola risulta l'andamento della gestione di competenza per gli anni dal 1975 al 1980, con particolare riferimento allo smaltimento delle previsioni, all'incidenza dei pagamenti ed all'ammontare dei residui.

## 2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

Esiste presso ogni Provveditorato agli studi, come già riferito nelle precedenti Relazioni, una gestione istituita con regio decreto 23 giugno 1928, n. 1224 (articolo 22), per l'amministrazione di fondi versati da comuni e da enti per il pagamento di spese di viaggio e di missione a funzionari inviati dagli organi della pubblica istruzione per controlli, verifiche e visite ispettive.

Negli ultimi anni, si è riscontrata una certa tendenza alle dilatazioni della gestione verso iniziative di vario genere di carattere istituzionale a favore delle scuole o per la prevenzione dell'uso della droga.

In ordine a tale estensione, la Corte ha svolto attività istruttoria per chiarire i presupposti ed i contenuti di ciascuna gestione (4) oltre che per acquisire i rendiconti.

Di recente è stata dichiarata l'illegittimità della gestione di somme, provenienti da scuole elementari non statali, per il pagamento di compensi a favore dei maestri nominati commissari di esame (5).

Altra gestione che ha operato nell'ambito ministeriale e che non è ancora chiusa per il protrarsi delle vicende giudiziarie originate dalle attività finanziate, è quella che viene denominata « stazione appaltante » nell'elenco allegato allo stato di previsione del Ministero.

Essa sorse per effetto di una convenzione stipulata tra il Ministero e l'INA casa in applicazione della legge 28 febbraio 1949, n. 42 (articolo 22) per provvedere, con apposito fondo, ad indagini geognostiche, alla progettazione, appalto, esecuzione, collaudo ed amministrazione dei lavori di costruzione di alloggi per i dipendenti.

Il fondo utilizzabile veniva alimentato da versamenti (che affluivano su un conto corrente acceso presso il Credito italiano) dei

---

(4) Hanno dato luogo ad istruttorie da parte della Corte, non ancora definite, attività gestorie per:

pagamenti di spese di ufficio con fondi forniti da Amministrazioni provinciali;  
riparazione di automezzi con somme versate da società di assicurazione a titolo di risarcimento del danno;  
erogazioni di premi e borse di studio istituiti da Enti vari;  
beneficenze (interventi di cardiocirurgia presso cliniche estere) con fondi raccolti nell'ambito della scuola;  
recupero di contributi erogati dal Ministero;  
utilizzo di fondi di varia provenienza per far fronte a spese finanziate con ritardo.

(5) Sezione del controllo n. 1126 del 22 gennaio 1981.

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE —  
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamento di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
<b>Totale generale</b>					
1975 . . . . .	4.268.804	84,69	10,11	1,90	0,24
1976 . . . . .	5.275.963	—	87,36	6,30	1,19
1977 . . . . .	6.914.033	—	—	87,15	5,68
1978 . . . . .	8.497.609	—	—	—	83,03
1979 . . . . .	11.175.974	—	—	—	—
1980 . . . . .	14.402.234	—	—	—	—
<b>Titolo 1</b>					
1975 . . . . .	4.176.133	85,97	9,39	1,70	0,02
1976 . . . . .	5.177.132	—	88,34	6,36	0,93
1977 . . . . .	6.791.283	—	—	88,25	5,67
1978 . . . . .	8.310.040	—	—	—	84,42
1979 . . . . .	10.965.155	—	—	—	—
1980 . . . . .	14.153.755	—	—	—	—
<b>Titolo 2</b>					
1975 . . . . .	92.671	26,89	42,91	11,22	10,25
1976 . . . . .	98.831	—	36,06	2,99	15,00
1977 . . . . .	122.750	—	—	26,61	5,93
1978 . . . . .	187.569	—	—	—	21,31
1979 . . . . .	210.819	—	—	—	—
1980 . . . . .	248.479	—	—	—	—

La voce « economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,06	0,10	4.145.031	97,10	173.846	4,07	— 50.073	— 1,17
0,32	0,23	5.033.647	95,41	82.434	1,56	159.883	3,03
1,53	0,41	6.552.601	94,77	332.031	4,80	29.402	0,43
10,52	3,41	8.239.065	96,96	98.718	1,16	159.826	1,88
78,12	12,60	10.138.695	90,72	978.685	8,76	58.595	0,52
—	77,81	11.206.553	77,81	3.149.488	21,87	46.192	0,32
0,00	0,00	4.053.900	97,07	174.244	4,17	— 52.011	— 1,25
0,01	0,00	4.951.103	95,68	66.151	1,28	159.878	3,09
1,36	0,01	6.471.418	95,29	290.464	4,28	29.402	0,43
10,57	2,92	8.136.553	97,91	13.663	0,16	159.825	1,92
79,06	12,80	10.072.830	91,86	833.738	7,60	58.586	0,53
—	78,76	11.147.059	78,76	2.960.504	20,92	46.192	0,33
2,58	4,50	91.132	98,34	— 399	— 0,43	1.938	2,09
10,94	12,53	82.544	83,52	16.283	16,48	4	0,00
10,86	22,74	81.183	66,14	41.567	33,86	0	0,00
8,22	25,12	102.512	54,65	85.056	45,35	1	0,00
28,86	2,38	65.865	31,24	144.946	68,75	8	0,00
—	23,94	59.494	23,94	188.985	76,06	0	0,00

dipendenti beneficiari delle iniziative e da erogazioni (affluenti su un altro conto acceso presso lo stesso istituto di credito) effettuate dal Ministero e destinate alle spese di cancelleria della stazione appaltante.

La gestione è stata curata da funzionari del Ministero ed ha comportato la corresponsione di speciali compensi a funzionari, sino a quando ne è stato stabilito il divieto in via generale (legge 15 novembre 1973, n. 734).

In ordine a tale gestione è in corso l'attività istruttoria della Corte.

### 3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) *Amministrazione centrale.* — L'Amministrazione centrale del Ministero della pubblica istruzione (9 direzioni generali, 3 ispettorati ed un servizio) presenta, com'è noto, una struttura a tipo orizzontale ordinata per aree scolastiche.

Tale caratteristica organizzativa rende difficile una sintesi unitaria e coordinata pur in presenza di temi per i quali dovrebbe esser costante il raccordo a livello istituzionale; ne deriva una non armonica gestione di materie omogenee (6) poco conferente con le esigenze di programmazione e coordinamento degli interventi delle varie direzioni generali e degli ispettorati centrali. Per rispondere in parte a tali esigenze, è vero, l'Amministrazione ha fatto ricorso alla istituzione di taluni uffici che operano fuori del quadro istituzionale alle dirette dipendenze del ministro (7) ed all'ufficio di Gabinetto.

A quest'ultimo, considerato quale prevalente punto di riferimento, hanno fatto capo tutti i problemi di fondo concernenti la scuola: dalla contrattazione triennale di cui all'articolo 9 della legge n. 382 del 1975, al coordinamento delle attività connesse alla emanazione delle ordinanze ministeriali riguardanti il reclutamento, gli organici, il trasferimento del personale docente e non docente, nonché di quelle riguardanti l'intero complesso delle operazioni e delle scadenze su cui si articola l'anno scolastico.

Gli strumenti operativi ora accennati, di cui va sottolineata la natura contingente, presentano aspetti di anomalia e sono suscet-

---

(6) Talvolta nell'emanare provvedimenti di uguale contenuto, direzioni generali diverse hanno interpretato in maniera difforme una norma. Ad esempio, nel provvedere alla ricostruzione di carriera di professori di ruolo, mentre la direzione generale per l'istruzione classica ha attribuito al personale da essa amministrato i tre aumenti biennali di cui alla nota 1, quadro I, tabella C del decreto-legge n. 13 del 1976, la direzione generale per l'istruzione tecnica, invece, non aveva in un primo tempo proceduto a tale attribuzione.

(7) Tra gli altri, l'ufficio studi e programmazione e l'ufficio per il coordinamento delle operazioni di anagrafe, trasferimento e nomina del personale docente di ruolo degli istituti di istruzione secondaria ed artistica.

tibili, qualora dovessero protrarsi nel tempo, di aggravare la divaricazione esistente tra l'ordinamento e lo stato di fatto.

Va tuttavia sottolineato, poiché il miglioramento del servizio scolastico rappresenta un fine da perseguire, che la struttura amministrativa esistente, pur con le carenze ed irregolarità che presenta, tende ad assicurare lo svolgimento di alcune funzioni elementari, quali l'individuazione su un piano unitario delle esigenze del sistema scolastico e delle relative priorità e, su tali premesse, a programmare ed attuare un coordinamento (che andrà istituzionalizzato) delle attività necessarie al raggiungimento dei fini prioritari.

Va anche aggiunto che i problemi del sistema scolastico non si esauriscono in quelli della sua struttura amministrativa, ma la soluzione di questi è condizione essenziale per l'avvio di un processo che miri a migliorare la qualità del servizio scolastico e dei risultati che ne conseguono.

Nel quadro delle iniziative dirette a migliorare la struttura esistente si inserisce l'ufficio organizzazione e metodi, la cui costituzione nell'ambito del Ministero della pubblica istruzione è stata avviata in attuazione della deliberazione del Consiglio dei ministri del 1° febbraio 1980.

b) *Amministrazione periferica.* — L'Amministrazione periferica della pubblica istruzione è articolata in 93 uffici provinciali (8), 10 uffici scolastici regionali (9) e 5 uffici scolastici interregionali (10).

Va peraltro considerato che attività amministrativa è pure svolta dalle istituzioni scolastiche; il che dovrebbe essere oggetto di considerazione per una più appropriata collocazione delle medesime istituzioni nella struttura complessiva della pubblica istruzione.

In particolare andrebbe puntualizzato il rapporto e la compatibilità intercorrente tra la funzione essenzialmente didattica propria delle istituzioni scolastiche, e la funzione amministrativa, con la conseguente eventuale scissione della responsabilità del capo dell'istituto (preside o direttore didattico) da quella del capo dei servizi amministrativi.

I decreti delegati del 1974 hanno creato nell'organizzazione scolastica altre due strutture che però, ad oggi, non hanno ancora trovato una piena collocazione nel quadro istituzionale. Ci si riferisce al distretto scolastico ed agli istituti di ricerca, sperimentazione ed aggiornamento educativo (IRSSAE) i cui problemi saranno più avanti delineati.

---

(8) I provveditorati agli studi sono presenti in tutte le provincie ad eccezione di Aosta e Bolzano, ove le funzioni amministrative in materia di pubblica istruzione vengono esercitate dall'ente territoriale locale (regione, provincia autonoma).

(9) Aveni sede in Lombardia, Liguria, Friuli-Venezia Giustia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Campania, Calabria, Sicilia, Sardegna.

(10) Per le regioni: Piemonte e Valle d'Aosta; Veneto e Trentino-Alto Adige; Lazio e Umbria, Abruzzo e Molise; Puglia e Basilicata.

Passando a considerazioni di carattere particolare su ciascun organismo della struttura periferica, può notarsi che le competenze attribuite in tempi successivi agli uffici scolastici provinciali (provveditorati agli studi) non sembrano aver trovato né una sistemazione funzionale organica, né un idoneo adeguamento operativo.

È ampiamente conosciuto che spesso l'apparato amministrativo della pubblica istruzione non è in grado di assicurare con la necessaria tempestività una funzionale gestione del personale che ne costituisce il primo e più elementare obiettivo. Né va dimenticato che nomine, immissioni in ruolo, ricostruzioni di carriera, assegnazioni di personale, non esauriscono né possono esaurire gli obiettivi di una moderna amministrazione scolastica, in quanto i problemi della scuola, pur se condizionati in misura determinante da una efficiente organizzazione strumentale, sono di tale natura da richiedere competenze ed impegni di vasto respiro.

Tra le cause determinanti di tale carenza, così come emergono da una analisi, sia pure di larga massima, sotto il profilo organizzativo, si possono ricordare: il numero eccessivo di adempimenti minuziosi imposto da una normativa tra le più intricate del nostro ordinamento; la penuria di personale, più accentuata nelle sedi dell'Italia settentrionale, unita alla carente esperienza, nel settore amministrativo, del personale ivi comandato.

Vanno anche considerati i riflessi prodotti, nell'operatività degli uffici provinciali, dalle carenze già ricordate dell'apparato centrale ed, in particolare, dai ritardi nell'emanazione di direttive ed istruzioni.

Tra le incongruenze normative, è esemplare la vicenda delle periodiche ricostruzioni di carriera del personale docente che vengono affidate agli uffici amministrativi periferici a seguito di accordi sindacali, senza alcuna previa valutazione degli strumenti necessari all'attuazione degli accordi e della stessa funzionalità delle relative procedure.

L'inizio di fatto dell'anno scolastico con ritardo è un altro dei segni più appariscenti delle disfunzioni del sistema scolastico, attribuibili alle carenze della struttura organizzativa ed alla inadeguatezza del sistema.

In definitiva, sommerso da una massa ingente di atti formali, il Ministero, nella sostanza, adempie prevalentemente ad una amministrazione del personale.

Un problema opposto, rispetto ai provveditorati agli studi, presentano gli Uffici scolastici regionali o interregionali, che continuano ad essere sottoutilizzati.

Com'è noto, tali uffici sono sorti per compiti specifici in materia di edilizia scolastica, ormai esauriti per effetto del trasferimento alle regioni e, pur privi di effettive competenze, continuano a sopravvivere.

Va quindi riproposta, come nei decorsi anni, l'alternativa: o l'assegnazione di effettive competenze istituzionali, qualitativamente diversificate rispetto a quelle dei provveditorati, oppure la soppressione e la conseguente utilizzazione delle risorse così recuperate negli altri settori dell'Amministrazione, soprattutto periferica, in cui si evidenziano maggiori carenze.

Gli IRRSAE (previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 31 maggio 1974, n. 419) hanno iniziato la loro attività nel 1979, e nel corso del 1980, hanno completato l'elaborazione dei rispettivi statuti, mentre da parte dell'Amministrazione si è avuta la predisposizione di una serie di atti, quali il regolamento di amministrazione e contabilità; gli schemi per il bilancio 1980; le tabelle di valutazione per i concorsi a titoli previsti per l'assegnazione, presso gli enti stessi, a mezzo di comando di personale docente e non docente (tratto dai ruoli della scuola, dell'università ed amministrativi) ed, infine, la individuazione del numero complessivo dei comandi, del contingente dei diversi ruoli, nonché la distribuzione dei posti tra i singoli istituti (11).

In ordine poi ai distretti scolastici, occorre notare che tali organizzazioni infraprovinciali con suddivisione nella circoscrizione regionale, istituiti dal legislatore delegato del 1974 nel contesto degli organi collegiali a base rappresentativa (decreto del Presidente della Repubblica n. 416 del 1974), non hanno ancora trovato una loro precisa collocazione nella struttura dell'Amministrazione.

Le loro attribuzioni, infatti, precipuamente nel campo della programmazione, sono tutt'ora obiettivamente evanescenti in quanto riguardano il più generale assetto del sistema scolastico nella sua globalità, che, com'è noto, non è stato ancora elaborato (12).

c) *Funzione ispettiva.* — Il servizio ispettivo tecnico, le cui competenze sono definite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974, rivolge la propria attività all'aspetto più strettamente e immediatamente istituzionale dell'area scolastica.

Tale servizio a livello centrale è esercitato dai dirigenti superiori con funzioni di ispettore centrale di cui al quadro B della Tabella IX allegata al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1974.

A livello periferico il servizio attualmente è presente nel settore della scuola materna e primaria, in cui sono transitati gli appartenenti al soppresso ruolo degli ispettori scolastici; verrà esteso a tutti gli altri settori della scuola quando saranno nominati i vincitori dei concorsi per titoli banditi nel 1980 per complessivi 310 posti.

Sono allo studio di due commissioni ministeriali i problemi relativi all'inserimento organico dell'ispettorato tecnico centrale e periferico nella struttura amministrativa della pubblica istruzione.

---

(11) Lo stanziamento di 3 miliardi (capitolo 1204) destinato nel 1980 a contributo agli IRRSAE, al Centro europeo dell'educazione pedagogica, nonché ai centri didattici (che sono in via di soppressione in vista del funzionamento degli IRRSAE) è stato quasi completamente impegnato, meno circa 31 milioni che sono stati portati in economia, mentre i pagamenti sono stati di circa 270 milioni.

(12) Per quanto riguarda l'assetto della Amministrazione centrale e periferica propriamente detta (Ministero, provveditorati e sovrintendenze) è stata elaborata, a cura della Direzione generale del personale e degli affari generali, una ipotesi di lavoro che si è concretizzata in uno schema di disegno di legge.

d) *Meccanizzazione e automazione dei servizi.* — Allo scopo di realizzare un sistema informativo meccanizzato nel quale coinvolgere, e gradualmente inserire, il personale in attività dell'amministrazione sia centrale che periferica, è stato costituito, nell'ambito della direzione generale del personale, l'ufficio per l'automazione dei servizi. Questo ufficio svolge attività di analisi delle procedure amministrative di assistenza e controllo dei servizi trasmissione dati.

Il Ministero, attraverso numerosi corsi di qualificazione e addestramento del personale adibito alla gestione dei servizi trasmissione dati ed appartenente all'Amministrazione centrale e periferica, ha provveduto all'inserimento dei dipendenti nelle attività di programmazione e in quelle operative di sala macchina, ed ha assicurato la fruibilità delle medesime procedure da parte dei provveditorati.

Il restante personale, non direttamente utilizzato nella gestione, è stato informato con ricorrenti corsi di formazione e seminari, sulle tecniche di elaborazione elettronica dei dati, sulle attività del sistema e sulle singole procedure di automazione.

Nel corso del 1980, secondo dati forniti dall'Amministrazione, è stato completato il programma di attivazione del servizio trasmissione dati in tutti gli uffici scolastici provinciali, compreso quello di Roma, per il quale si erano incontrate notevoli difficoltà (13).

È utile sottolineare due aspetti dei problemi connessi alla meccanizzazione. Innanzi tutto, con riferimento alla stratificazione di leggi non coordinate tra loro, l'elaborazione elettronica dei dati risulta più agile se preceduta da una semplificazione e razionalizzazione delle norme applicabili.

In secondo luogo, le mansioni del personale utilizzato nel servizio trasmissione dati non sono direttamente riconducibili a quelle amministrative proprie dei ruoli di appartenenza. Ne derivano contrasti interpretativi ed una latente conflittualità, che si riflette negativamente sull'andamento del servizio.

---

(13) Con il sistema informativo sono state realizzate:

per le scuole materne, elementari e secondarie di primo grado, la gestione automatizzata delle anagrafi, degli organici, del movimento e del reclutamento del personale docente;

per l'istruzione secondaria di secondo grado, le procedure autorizzate di reclutamento;

per il personale scolastico non docente sono in corso esperimenti per la gestione delle anagrafi, degli organici, del movimento e del reclutamento;

per la gestione contabile del personale, fin dal 1979 sono state attivate le procedure automatizzate per le « contabilità speciali » dei Provveditorati di Roma, Milano, Napoli e Brescia per un totale di 50 mila insegnanti elementari e per l'importo annuo di 300 miliardi. Nel corso del 1980 tale gestione è stata gradualmente estesa ai restanti provveditorati;

per la gestione giuridica del personale scolastico (dalla ricostruzione della carriera alla tenuta dello stato matricolare, dai riscatti dei servizi pre-ruolo ai provvedimenti di pensionamento) nel 1979 è stata conclusa la preanalisi, mentre nel 1980 sono stati affrontati i conseguenti problemi di struttura delle singole procedure per la successiva fase di programmazione, realizzazione e fruizione da parte dei provveditorati agli studi.

Per un esame dettagliato dell'attività tecnica, nonché dell'attrezzatura del servizio informativo, si rinvia a quanto si dirà nella parte della presente Relazione relativa all'acquisto di beni e servizi.

e) *Personale*. — Secondo i dati del Tesoro, la consistenza del personale del Ministero della pubblica istruzione riferita al 1° gennaio 1980 ammontava a 1.075.774 unità, pari cioè al 63,6 per cento dei dipendenti dello Stato, escluse le aziende autonome, con un decremento rispetto al 1° gennaio 1979 del 3,8 per cento, pari a 42.850. La categoria maggiormente rappresentata è quella degli insegnanti che, al 1° gennaio 1980, con una consistenza di 881.978 unità (di cui 61.886 non vincolati da vero e proprio rapporto di impiego) superava ancora la metà di tutti i pubblici dipendenti, raggiungendo il 52,1 per cento del totale, a fronte dell'analogo rapporto del 54,1 per cento esposto al 1° gennaio 1976.

A tale dinamica regressiva ha contribuito il decremento di 31.927 unità, verificatosi nell'ultimo anno, in conseguenza di una accentuata stabilizzazione del rapporto di pubblico impiego del personale docente che ha comportato, da una parte, l'aumento di 16.667 insegnanti vincolati e, dall'altra, una diminuzione di 48.594 insegnanti supplenti.

Relativamente a questi ultimi va ancora precisato che la maggiore parte degli insegnanti non vincolati da vero e proprio rapporto di impiego ha un rapporto inferiore all'anno, in quanto assunti in sostituzione del personale assente per periodi anche brevissimi.

Globalmente negli ultimi quattro anni i dipendenti del Ministero della pubblica istruzione sono saliti da 1.008.062 unità al 1° gennaio 1976 a 1.075.774 unità al 1° gennaio 1980, con un aumento di 67.712 unità, pari al 6,71 per cento della consistenza iniziale.

La dotazione organica del ruolo dell'Amministrazione centrale della pubblica istruzione e dell'Amministrazione scolastica periferica risulta di 10.715 unità complessive, pari a quella del precedente esercizio; il personale in servizio, di 8.768 unità.

Quanto ai dirigenti, esclusi quelli dell'Università, risultano occupati 450 posti a fronte di una dotazione di 485.

Hanno avuto termine i concorsi interni per il passaggio dalla carriera esecutiva ed ausiliaria a quelle immediatamente superiori. I posti messi a concorso per la carriera di concetto sono stati integralmente coperti ed inoltre è stata conferita la idoneità a circa 500 aspiranti. Solo parzialmente, invece, sono stati coperti i posti della carriera esecutiva per mancanza di concorrenti.

Tali circostanze hanno reso più evidente il fenomeno, già avvertito, della progressiva saturazione dei ruoli del personale con funzioni di livello più elevato e del correlativo depauperamento di personale adibito a funzioni esecutive ed ausiliarie. Tale fenomeno assume maggior rilievo se si considera che le dotazioni organiche fissate con decreto del Presidente della Repubblica n. 283 del 1971 apparivano già fortemente sperequate a favore della carriera di concetto, e se si tien inoltre conto della presenza di un consistente nucleo di insegnanti elementari collocati permanentemente fuori

ruolo ai sensi della legge n. 1213 del 2 dicembre 1967 per lo svolgimento di mansioni riconducibili a livelli funzionali di concetto.

Apparirebbe pertanto opportuno un riequilibrio dell'organico fra carriera esecutiva e carriera di concetto amministrativa, alla luce anche delle norme sulla qualifica funzionale.

Analogo riequilibrio andrebbe altresì operato per le carriere di ragioneria attualmente afflitte da cronici scompensi. Una occasione per la revisione della struttura dell'organico si presenterà, in sede di attuazione della legge 11 luglio 1980, n. 312 concernente il nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato, che non è stata applicata durante il decorso esercizio.

Tale legge sconvolge il precedente decennale ordinamento, con riflessi sulla struttura organizzativa interna dell'Amministrazione e sulla sua funzionalità, che potranno essere delineati nelle prossime relazioni.

Qui può notarsi che il meccanismo individuato per l'inquadramento, dal vecchio al nuovo ordinamento, del personale in servizio non tiene conto delle possibilità operative dell'Amministrazione né dei tempi di attuazione. Se a questo si aggiunge che attualmente non sono ancora esaurite le operazioni per attuare la parte economica del decreto-legge 29 maggio 1979 n. 163 (14) e se si considera che il nuovo ordinamento concentra il personale in ciascun livello iniziale di stipendio, salvaguardando scarsamente le anzianità da ciascuno possedute che, a seconda dei casi, possono non esser valutate anche per periodi superiori ai dieci anni, è evidente che tale circostanza, in un ordinamento basato su una progressione meccanica ed automatica in relazione all'anzianità, rappresenta un elemento di contraddizione, che può esser fonte di tensioni e di latenti conflittualità.

Dal punto di vista poi della operatività amministrativa, la circostanza che, rispetto alle decorrenze giuridiche ed economiche fissate (1° gennaio 1978 e 1° luglio 1978) siano trascorsi più di due anni, durante i quali lo sviluppo economico e di carriera legati al vecchio ordinamento ha continuato a svolgersi regolarmente, ha già determinato una sovrapposizione della vecchia alla nuova normativa che renderà più complessi i decreti definitivi di inquadramento. Peraltro occorre notare che l'attribuzione provvisoria dei nuovi trattamenti economici da parte degli uffici pagatori, mediante le strutture di memorizzazione, ha comportato l'arresto del computo delle variazioni automatizzate legate alla vecchia struttura per parametri, sicché promozioni e classi di stipendio maturate *in iter* sono rimaste prive di effetti pratici, determinando intuibili proteste.

L'Amministrazione ha continuato a seguire anche nel 1980 la linea di autodisciplina nei trasferimenti, effettuandoli una volta

---

(14) Il decreto non è stato convertito in legge, ma le leggi 13 agosto 1979, n. 374; 6 dicembre 1979, n. 610 e 20 marzo 1980, n. 75, hanno prorogato l'attribuzione dei miglioramenti economici con esso previsti.

l'anno e coordinandoli con le assegnazioni degli impiegati di prima nomina.

Tale coordinamento ha consentito di accogliere un notevole numero di richieste di trasferimento provenienti dagli uffici scolastici del Nord, assicurando il ricambio del personale mediante la surroga dei trasferiti con i nuovi assegnati. Particolarmente grave appare peraltro la situazione negli organici delle carriere direttive, la cui esiguità numerica in ciascun provveditorato riduce al minimo la possibilità di mobilità, con conseguente accrescimento di situazioni di disagio personale che non mancano di riflettersi negativamente sulla funzionalità degli uffici.

In tema di assenteismo, recentemente la Corte ha cercato di porre una remora alle così dette « brevi assenze arbitrarie o ingiustificate » inferiori a 15 giorni (motivi di salute non riconosciuti in sede di visita fiscale; assenze senza alcuna giustificazione neanche tardiva; non tempestiva riassunzione di servizio al termine di periodi di congedo o aspettativa senza alcuna giustificazione). In tali casi ha riconosciuto applicabili « sia la sospensione degli assegni che la perdita di anzianità di qualifica e di servizio » (oltre naturalmente alle eventuali sanzioni disciplinari), con evidenti riflessi sullo sviluppo di carriera degli interessati (15).

Più complessi sono i problemi posti dall'assenteismo del personale docente della scuola: al danno della mancata prestazione lavorativa ed all'effetto indotto della discontinuità del servizio didattico, si aggiunge il necessario ricorso a supplenze (16).

*Lavoro straordinario.* — L'autorizzazione ad effettuare lavoro straordinario nel decorso esercizio ha riguardato, entro il limite annuo di 330 ore per ciascun impiegato, 10.479 dipendenti di cui 3.088 presso l'Amministrazione centrale e 7.391 presso l'Amministrazione scolastica periferica. Oltre tale limite e con punte di 600 ore annue, ha riguardato 1.250 unità presso l'Amministrazione centrale ed 850 presso quella periferica.

Tra detto personale 18 dirigenti superiori e 50 primi dirigenti entro il limite di 330 ore e 20 dirigenti superiori e 30 primi dirigenti oltre tale limite. Inoltre, gli addetti al gabinetto del Ministero ed alle segreterie particolari (22 unità al gabinetto; 24 alle segreterie particolari e 57 in posizione di cui all'articolo 19 della legge n. 734 del 1973) tutti con massimali sino a 720 ore annue individuali. La spesa impegnata a quest'ultimo fine è stata di 265 milioni (capitolo 1004).

---

(15) Deliberazione n. 1113 del 18 novembre-11 dicembre 1980.

(16) Basti pensare che nel 1980 è stato interamente impegnato lo stanziamento di 749,8 miliardi nel capitolo 1032 riguardante le spese per il personale supplente docente e non docente. Sono stati pagati circa 581 miliardi, pari a circa il 7 per cento delle somme erogate per il personale docente delle scuole materne, elementari, secondarie inferiori e superiori, tecniche, professionali ed artistiche.

#### 4. - BENI STRUMENTALI.

a) *Sistema informativo.* — Con il 30 aprile 1980 è venuto a scadere il contratto stipulato nel 1975 con l'ITALSIEL per la progettazione, realizzazione e conduzione tecnica del sistema informativo elettronico del Ministero.

L'obiettivo principale che l'Amministrazione si proponeva con l'intervento suddetto era l'automazione della enorme massa di adempimenti burocratici, concernenti la definizione degli organici, il reclutamento ed il movimento del personale docente e non docente, che gravano sugli uffici di amministrazione della scuola. Trattasi in particolare di provvedimenti a carattere ricorrente, soggetti a scadenze rigorose, da cui dipende il regolare avvio e funzionamento di ciascun anno scolastico (17).

In via secondaria venivano presi in considerazione altri settori operativi del Ministero, tra i quali quello concernente la gestione contabile e giuridica del personale docente e non docente (18).

La consistenza della « struttura *hardware* » disponibile alla scadenza del rapporto era, secondo i dati dell'Amministrazione, di 1.100.000 istruzioni di programma, 20 miliardi di caratteri di me-

---

(17) A conclusione del rapporto contrattuale nel settore prioritario, risultavano effettuati interventi per:

impianto delle anagrafi delle scuole (50.000 unità scolastiche) dei docenti di ruolo (600.000 posizioni anagrafiche), del personale non docente di ruolo (20.000 posizioni anagrafiche relative a sei provveditorati pilota);

formazione degli organici del personale docente (circa 650.000 posti) e non docente (circa 140.000 posti);

determinazione dei posti disponibili per operazioni di movimento di assegnazione di sede e di immissione in ruolo;

movimenti di trasferimento, passaggio di cattedra, passaggio di ruolo ed assegnazione provvisoria dei docenti;

immissione in ruolo ed assegnazione delle sedi di titolarità e di servizio per il personale docente;

gestione del concorso per il reclutamento del personale della scuola materna;

formazione delle graduatorie biennali di incarico per il personale non docente non di ruolo;

formazione delle graduatorie biennali di nuovo incarico per il personale docente non di ruolo.

(18) Per quanto concerne gli altri settori operativi a conclusione del rapporto contrattuale con l'ITALSIEL, erano state definite le linee generali di automazione della gestione contabile e giuridica del personale di ruolo e non di ruolo, docente e non docente.

Già realizzata - ed in parte in esercizio nelle province più grandi - la automazione delle principali procedure di liquidazione delle competenze ai maestri elementari di ruolo (emissione mensile dei cedolini di stipendio e degli ordini di pagamento, conguaglio di fine esercizio, produzione del modello 101, tenuta del conto individuale modello 7), i quali, a differenza di tutto il restante personale, sono amministrati a mezzo di una apposita contabilità speciale istituita presso ciascun provveditorato agli studi.

Completamente realizzata e disponibile presso l'Ispettorato pensioni è una procedura per il trattamento automatico delle pratiche di riscatto, per le quali sono stati acquisiti i dati anagrafici di impianto di circa 400.000 pratiche di competenza dell'Ispettorato; la stessa procedura è in fase di estensione presso alcuni provveditorati agli studi per il trattamento delle pratiche di competenza.

torie a disco, 515 terminali video, 240 stampanti e 215 concentratori. Le previsioni di crescita riguardano la realizzazione di ulteriori 1.500.000 istruzioni, di altri 10 miliardi di caratteri di memorie a disco ed il raggiungimento di una dotazione ottimale di apparecchiature di 800 terminali video, 500 stampanti e 400 concentratori, nonché il raddoppio della potenza di unità centrali di elaborazione.

In termini più pratici, tutto ciò attiene al programma di completamento dell'automazione già in atto.

Per la realizzazione dell'ulteriore sviluppo del sistema informativo e per la gestione dello stesso sino al 1984, l'Amministrazione intende avvalersi ancora della ITALSIEL, con la quale ha avviato la procedura per la stipula del contratto, che non risulta avvenuta. Nel frattempo, fra le due parti esiste un rapporto di gestione di mero fatto.

Prima della stipula del contratto per la realizzazione del sistema informativo di cui si è detto, era già in funzione un centro elettronico per il trattamento delle pratiche di pensione, del tipo G.120, realizzato dalla Honeywell Information System Italia s.p.a. Dopo la stipula del contratto con l'ITALSIEL nel 1975, allo scopo di integrare le apparecchiature esistenti in un unico sistema informativo, in un primo momento venne stipulato il subingresso della ITALSIEL al Ministero nel contratto di conduzione con la Honeywell e, successivamente, il riscatto da parte dell'Amministrazione delle apparecchiature, che erano rimaste di proprietà di quest'ultima società, alla quale è ora affidata soltanto la manutenzione ordinaria e straordinaria per la somma di 45 milioni l'anno.

b) *Aspetti dell'attività contrattuale.* — I pagamenti a titolo di revisione dei prezzi contrattuali per le opere di edilizia scolastica sperimentale e prefabbricata sono stati di 2,2 miliardi nel periodo dal 1978 al 1980. Nello stesso periodo il corrispettivo contrattuale per opere del medesimo tipo in corso di realizzazione era di 23,5 miliardi. Dal rapporto tra le due cifre si può desumere che l'incidenza degli oneri revisionali per tali opere è stata di circa il 10 per cento.

L'anticipazione di prezzo è stata richiesta, ed accordata, ad una sola impresa tra le 12 che hanno assunto lavori di realizzazione di scuole prefabbricate (spesa complessiva 11,6 miliardi). Le rimanenti si sono astenute dal richiederla probabilmente ritenendola meno vantaggiosa rispetto alla revisione dei prezzi.

c) *Incarichi di studio e ricerca.* — Non sono stati conferiti incarichi di studio a privati. Per soddisfare impegni assunti in sede internazionale (CEE, Consiglio d'Europa), per indagini comparative nell'ambito europeo, dei sistemi di educazione o di più specifici problemi, in materia didattico-pedagogica, al fine di avviare un processo di integrazione tra i diversi sistemi normativi o di pervenire ad una omogenea disciplina di alcuni settori, l'Amministrazione ha stipulato contratti di ricerca con istituti specializzati.

## 5. - ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

### a) Istruzione sub universitaria.

*La scuola materna.* — Nell'anno 1979-1980 è stato registrato un incremento del 5,73 per cento delle sezioni di scuola materna statale (+ 1.566) che hanno raggiunto il totale di 28.878. Le spese per il personale in servizio sono state di circa 513 miliardi (377,1 nel 1979) ed hanno registrato un aumento del 36 per cento rispetto all'anno precedente; le spese di funzionamento sono ammontate a 19 miliardi (15,6 nel 1979) con un incremento del 21,8 per cento e sono risultate insufficienti rispetto al fabbisogno, in considerazione dell'aumento dei costi del materiale di facile consumo, di arredi e di sussidi didattici, indispensabili per il particolare tipo di scuola.

In materia di aggiornamento del personale, si segnala che nel 1979 (i dati del 1980 non sono ancora disponibili), continuando l'attività promozionale dell'anno precedente, l'Amministrazione ha organizzato nelle sedi di Sanremo, Cortona e Bari tre corsi residenziali di aggiornamento e perfezionamento, con la collaborazione dei competenti provveditorati agli studi. Destinatari dei corsi sono stati 270 insegnanti. Per quanto concerne le iniziative rivolte a insegnanti in servizio nelle scuole statali e non promosse da Enti, Istituzioni ed Associazioni, sono stati autorizzati 297 corsi di cui 274 di aggiornamento e perfezionamento e 23 di differenziazione didattica. Tali corsi si sono espletati con la vigilanza dei provveditorati agli studi.

### b) La scuola dell'obbligo.

*Istruzione elementare.* — Per il personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo della scuola elementare (rubrica IV, categoria II dello stato di previsione) a fronte di uno stanziamento di competenza per 3.375,5 miliardi, sono stati impegnati 3.375 miliardi, di cui 2.934,2 pagati. Nel 1979 gli impegni erano stati 2.868,7 miliardi ed i pagamenti 2.474. L'incremento degli impegni è stato del 17,6 per cento.

Per il funzionamento, sono stati impegnati 34,8 miliardi, importo quasi uguale a quello (34,1 miliardi) impegnato nell'anno precedente. Sono stati pagati 30,5 miliardi (25,7 nel 1979).

All'inizio del 1980 i posti di organico degli insegnanti elementari erano complessivamente 256.697, e cioè sostanzialmente uguali a quelli del 1978. Gli alunni erano 4.246.232.

Nel corso degli ultimi 6 anni scolastici, dal 1973 al 1979, si è riscontrato un aumento percentuale del 4,95 per cento dei docenti a fronte di una diminuzione percentuale del 7,93 per cento di alunni. Nello stesso periodo il rapporto alunni-docenti è sceso da 19,82 a 17,80 calcolando solamente i titolari degli insegnamenti curricolo-

lari (19). Il diminuito rapporto alunni-docenti dovrebbe consentire un sensibile miglioramento del « prodotto educativo ».

Altro fenomeno è quello del progressivo decremento dei posti d'organico delle scuole elementari speciali (scesi nel 1979 da 5.217 a 4.393) e delle classi differenziali (scesi da 1.061 a 602) come diretta conseguenza delle iniziative per l'integrazione degli alunni handicappati nelle scuole comuni.

L'Amministrazione ha proceduto alla nomina di 1.527 direttori didattici, vincitori del concorso bandito il 28 gennaio 1977 (20). All'inizio del 1980 l'organico nazionale dei direttori didattici, stabilito in 4.986 unità, presentava 532 posti vacanti, a disposizione del concorso direttivo.

Fattore sicuramente negativo e presente in tutta la provincia, è quello del persistente fenomeno dell'assenteismo che, nel settore della istruzione elementare, è alimentato dall'azione convergente, fra le altre, di due cause: la distribuzione capillare delle scuole funzionanti in notevole numero in zone particolarmente disagiate e la scarsa mobilità del personale docente.

Unica fonte di reclutamento del personale della scuola elementare è stata, negli ultimi anni, la sistemazione in ruolo dei « precari » e degli iscritti nelle graduatorie provinciali permanenti; dal 1979 sono state disposte circa 3.000 nomine della graduatoria nazionale ad esaurimento. L'esperienza ha comunque confermato che il migliore canale di reclutamento, se pure imperfetto, è ancora il concorso magistrale.

Quanto al personale non docente, va considerato che l'immissione in ruolo degli incaricati a tempo indeterminato e degli incaricati annuali, a norma delle leggi n. 463 del 1978 e n. 566 del 1979, è avvenuta contemporaneamente alla contrazione degli organici in numerose province per effetto della riduzione del numero delle classi e della ristrutturazione dei circoli.

Va altresì segnalato il modesto livello culturale e professionale di tale personale, assunto senza alcuna selezione. Per evitare il ripetersi di tali inconvenienti, la stessa Amministrazione suggerisce di dar vita ad un sistema di concorsi provinciali con graduatoria avente efficacia biennale o triennale, in modo da conferire i posti disponibili anche agli eventuali idonei.

Altro problema, segnalato dall'Amministrazione, che presenta riflessi pratici notevoli, è quello della convivenza nell'ambito della scuola statale di personale dipendente dallo Stato e da enti locali con disparità di stato giuridico e di trattamento economico.

*Istruzione secondaria di primo grado.* — Gli oneri per il personale direttivo e docente anche non di ruolo sono stati pari allo stanziamento di 2.916,8 miliardi (2.360,4 nel 1979) di cui 2,2 miliardi pagati (1,8 nel 1979).

---

(19) Dati di fonte ministeriale riferiti al 1979.

(20) Per il decreto di approvazione della graduatoria di tale concorso è ancora in corso il procedimento di controllo.

L'incremento degli impegni è stato del 23,5 per cento.

Per il funzionamento, rispetto ad una previsione di 34,7 miliardi, sono stati assunti impegni per 34,5 miliardi (32,1 nel 1979) e pagati 30,2 miliardi (26,2 nel 1979). L'incremento degli impegni è stato del 7,47 per cento.

Nel corso dell'anno scolastico 1979-1980 si è avuta una attività amministrativa relativa a nomine, assegnazioni e trasferimenti di presidi e docenti di ruolo delle scuole medie per un complesso di 11.000 atti, comprensivi anche dei comandi previsti dall'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974 e da leggi speciali, dei comandi all'estero e dei collocamenti fuori ruolo.

Nell'anno scolastico 1979-1980 si sono avuti: 3 istituzioni di nuove scuole; 36 sdoppiamenti e 27 sezioni staccate.

Il numero delle scuole che hanno attuato la sperimentazione di integrazione scolastica è passato da 498 (1978-1979) a 530 nel 1979-1980.

La trasformazione in integrata di una scuola normale, comporta una variazione di spesa non indifferente per cui è opportuno attuare tali esperienze in zone dove esistono situazioni di difficile scolarizzazione, abbandoni, ripetenze ovvero in scuole in cui si attui l'integrazione fra alunni handicappati e normali.

c) *Scuola secondaria superiore.*

*Istruzione classica, scientifica e magistrale.* — Lo stanziamento di 737,6 miliardi previsti per il personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo è stato quasi completamente impegnato per 737,1 miliardi (585 nel 1979); ne sono stati pagati 480,6 (380,4 nel 1979). L'incremento degli impegni è stato del 26 per cento.

Per il funzionamento sono stati assunti impegni per circa 15 miliardi (11,7 nel 1979) pari allo stanziamento di competenza; sono stati pagati 13,3 miliardi (10,1 nel 1979). L'incremento degli impegni è stato del 28,2 per cento.

Le istituzioni scolastiche dell'ordine classico, scientifico e magistrale sono:

Licei ginnasi . . . . .	434
Licei scientifici . . . . .	595
Istituti magistrali . . . . .	286
Scuole magistrali . . . . .	8
Ginnasi isolati . . . . .	2

---

Totale istituti . . . . 1.325

Nell'ultimo anno scolastico, si sono avuti complessivamente 25 nuovi istituti autonomi (20 licei scientifici e 5 licei classici).

È auspicabile uno snellimento delle procedure per l'istituzione di nuove scuole, soprattutto riguardo all'acquisizione dei dati e della documentazione.

*Istruzione tecnica.* — Per stipendi al personale docente degli Istituti tecnici è stato interamente impegnato lo stanziamento di 1.121 miliardi (918 nel 1979) e ne sono stati pagati 1.017,8 (804,4 nel 1979).

A queste spese vanno aggiunti 20 miliardi (12,5 nel 1979) impegnati per le indennità dovute ai commissari degli esami nei medesimi Istituti. A tale titolo sono stati pagati circa 15,5 miliardi (7,8 nel 1979).

Per il funzionamento è stato quasi interamente impegnato lo stanziamento di 56,3 miliardi (44,7 nel 1979) e ne sono stati pagati 42,8 (37 nel 1979).

Nell'anno scolastico 1979-1980 gli istituti tecnici sono passati da 1.112 a 1.165, con un incremento del 4,7 per cento rispetto al 1978-1979.

Oltre ai nuovi Istituti (53), si sono avuti 26 nuove sezioni distaccate; 9 autorizzazioni e prosecuzioni di bienni già funzionanti e 22 nuovi indirizzi o specializzazioni, per effetto della continua espansione della popolazione scolastica accresciutasi nell'ultimo triennio di 19.133 alunni.

Delle 22 autorizzazioni per nuovi indirizzi e specializzazioni, 10 sono riferite al settore dell'informatica.

Il personale direttivo e docente nell'anno scolastico 1978-1979 (21) è stato di 78.604 unità, di cui 77.492 docenti.

I docenti di ruolo con sede definitiva sono stati 49.277; quelli senza sede definitiva immessi in ruolo in base alla legge n. 463 del 1978 sono stati 28.215. Con tali immissioni i professori di ruolo sono 77.492 a fronte di una dotazione di 75.858 cattedre.

*Istruzione professionale.* — Gli oneri per stipendi al personale docente degli Istituti professionali sono stati di 629,2 miliardi (473,3 nel 1979) pari allo stanziamento. Sono stati pagati 470,8 miliardi (389 nel 1979).

Per il funzionamento è stato interamente impegnato lo stanziamento di 28 miliardi (25 nel 1979) e ne sono stati pagati 15,8 (16,5 nel 1979).

Nel corso dell'anno scolastico 1978-1979 (22) l'Amministrazione ha curato l'esame e l'approvazione delle nuove attività scolastiche, nonché il controllo dei piani di attività delle classi dei 664 Istituti professionali operanti nel territorio nazionale.

Sono stati istituiti 25 nuovi Istituti professionali.

*Istruzione artistica.* — Le spese per il personale direttivo, docente e non docente delle accademie di belle arti, licei artistici, conservatori di musica, accademia nazionale di arte drammatica e accademia di danza, compresi i compensi per esami e per missioni, sono state di 213,2 miliardi (165,3 nel 1979) a fronte di uno stanziamento di 219,3 miliardi (165,5 nel 1979).

---

(21) I dati relativi all'anno scolastico 1979-1980 non sono ancora disponibili.

(22) Non sono ancora disponibili i dati relativi al 1979-1980.

Per il funzionamento è stato interamente impegnato lo stanziamento di 12,5 miliardi (10,3 nel 1979) e ne sono stati pagati 10,5 (8,6 nel 1979).

In termini quantitativi, il settore presenta una consistenza di 250 scuole ed istituti.

Per le accademie di belle arti, per i conservatori di musica, per l'accademia nazionale di arte drammatica e per l'accademia nazionale di danza, non è stata realizzata alcuna forma di decentramento dell'amministrazione della gestione del personale docente e non docente.

Quanto alle disponibilità finanziarie, i fondi per spese di funzionamento si sono rilevati insufficienti, soprattutto in rapporto al continuo aumento dei costi. Con la legge di variazione di bilancio approvata a gennaio del 1980, peraltro, sono stati apprestati i mezzi di finanziamento per alcuni rinnovi di attrezzature dei conservatori di musica e delle accademie di belle arti.

In materia di mobilità del personale insegnante negli istituti d'arte, che è retribuito direttamente dalle scuole che sono ad amministrazione autonoma, si verifica un particolare aumento di attività amministrativa: il trasferimento dei docenti comporta, invero, in aggiunta ad altri inconvenienti, anche la continua chiusura e riapertura di partite di spesa fissa con la conseguente emanazione dei relativi ruoli di impianto. Sarebbe pertanto opportuno individuare a livello operativo una soluzione che consenta un alleggerimento del lavoro sia degli uffici della pubblica istruzione, sia delle direzioni provinciali del Tesoro, nonché della Ragioneria e della Corte.

*Educazione fisica e sportiva.* — La spesa per il personale docente anche non di ruolo è stata di 370,3 miliardi (305,8 nel 1979) pari allo stanziamento. Sono stati pagati 244,4 miliardi (206,3 nel 1979). Per il funzionamento sono stati impegnati 930 milioni (415 nel 1979) ed i pagamenti ammontano a 555 milioni (197 nel 1979).

Per quanto riguarda più in particolare la gestione del personale insegnante, nel corso dell'anno scolastico 1979-80 l'Amministrazione ha continuato a dare applicazione all'articolo 16 della legge 30 marzo 1976, n. 88. Sono così stati effettuati, con riferimento alla data del 2 gennaio 1976, 6.874 passaggi dal ruolo ad esaurimento all'ex ruolo A; e con riferimento al 1° ottobre 1976, 215 passaggi di ruolo.

Relativamente poi alla situazione delle palestre e degli impianti sportivi, che sono ancora lontani dai livelli previsti dalla legge n. 88 del 1958 (23), l'incremento di tali strutture è stato di circa 1.300 nuove opere consegnate alle varie scuole.

---

(23) L'articolo 5 prevede che tutti gli uffici scolastici devono comprendere un'area per le esercitazioni all'aperto, mentre gli edifici per le scuole e istituti di istruzione secondaria devono essere dotati di una o due palestre coperte secondo se le classi superino il numero di 20.

Riguardo agli interventi finanziari, con l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, la competenza ministeriale nel settore deve ritenersi limitata alle sole spese di funzionamento di palestre e campi destinati alle attività fisiche e sportive svolte nelle scuole (competenza questa concorrente con quella degli Enti locali) operanti nelle Regioni a statuto ordinario. Per gli impianti ubicati nelle altre Regioni, la facoltà di concedere contributi è ancora estesa a interventi di manutenzione, di trasformazione, adattamento e costruzione *ex novo* di locali da adibire a palestre.

#### 6. - ISTRUZIONE UNIVERSITARIA.

Nel corso del 1980 l'Amministrazione, in attuazione delle norme sul riordinamento della docenza universitaria (decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382), ha provveduto ad emanare i bandi per il primo giudizio di idoneità a professore di ruolo, fascia degli associati, e per il primo giudizio di idoneità a ricercatore universitario; ha dato inizio, inoltre, al riassorbimento dei posti in soprannumero nel ruolo dei professori ordinari.

Per una valutazione, bisognerà attendere una più vasta attuazione della riforma ed osservarne le conseguenze sulle strutture universitarie e sul loro funzionamento.

Le norme sul nuovo assetto retributivo funzionale del personale dello Stato, di cui alla legge 11 luglio 1980, n. 312, al titolo III riguardano il personale docente e non docente delle università, che è pure contemplato nel ricordato riordinamento della docenza universitaria, anch'esso datato 11 luglio 1980, ma entrato in vigore 19 giorni dopo la legge n. 312.

Tale situazione ha determinato contrastanti interpretazioni soprattutto riguardo al trattamento economico da attribuire a tale personale dall'agosto 1980, se cioè quello stabilito dalla legge n. 312, o l'altro determinato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 382.

La Corte, recentemente, in sede di controllo, ha dichiarato la illegittimità della attribuzione del trattamento economico di cui alla legge n. 312 del 1980 a docenti universitari (in alcuni casi di nomina a professore straordinario con decorrenza 1° novembre 1980) sotto il profilo che le norme sul riordinamento della docenza hanno introdotto, rispetto al sistema retributivo-funzionale di cui alla legge n. 312 del 1980, una netta separazione chiaramente individuabile dall'esame dei contenuti delle due leggi, tra le quali quella entrata in vigore successivamente, ha escluso l'applicabilità dell'altra (24).

---

(24) Deliberazione n. 1131 del 28 febbraio 1981.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità di un atto di conferimento di speciale incarico ad un docente universitario, sotto il profilo che l'articolo 116 del regio decreto 31 agosto 1933, n. 1592 - che disciplina le modalità di esonero dall'insegnamento del docente e la sua temporanea sostituzione con un supplente - non è di per sé attributivo del potere di conferimento di incarichi extra-universitari ai docenti. Tale potere deve essere espressamente previsto da una norma ed esercitato; solo come conseguenza può essere applicato il ricordato articolo 116 del regio decreto n. 1592 del 1933 (25).

Infine, in tema di procedure per l'assegnazione di posti di tecnici laureati alle università, la Corte ha dichiarato illegittimo un decreto di assegnazione di tali posti, considerando che l'articolo 5 della legge 3 novembre 1961, n. 1255, ne consente l'assegnazione nel presupposto dell'effettiva esistenza di attrezzature tecniche complesse già in dotazione degli istituti universitari, e purché il provvedimento sia adeguatamente motivato sulla base dei presupposti accertati (26).

Le spese per l'istruzione universitaria sono assommate, in termini di impegni, a 1.555,4 miliardi, con un incremento del 19,16 per cento.

L'incremento maggiore è stato registrato dalle spese al personale in attività di servizio (+27,2 per cento) passate da 754,6 a 960,1 miliardi.

L'incremento più basso, di appena l'1,8 per cento, è stato registrato dai trasferimenti correnti che sono ammontati a 349,1 miliardi. Essi riguardano prevalentemente i contributi per il funzionamento delle università (223,6 miliardi), i contratti quadriennali con i laureati (44,6 miliardi) e gli assegni biennali di formazione scientifica e didattica per giovani laureati (24,4 miliardi).

Gli investimenti, incrementatisi del 18,2 per cento, tutti compresi nella categoria XII, attengono prevalentemente alla ricerca scientifica (91 miliardi), a contributi per la costruzione delle sedi universitarie (100 miliardi) e ad un contributo all'Istituto nazionale di fisica nucleare (55 miliardi). Complessivamente sono ammontati a 246 miliardi.

---

(25) Deliberazione n. 1046 del 13 marzo 1980.

(26) Deliberazione n. 1068 del 22 maggio 1980.

## CAPITOLO XXIV

### MINISTERO DELLA SANITA

#### 1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali.* — Il disegno riformatore delineato dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, con la quale si è dato inizio, mediante l'istituzione del servizio sanitario nazionale, ad una operazione di profonda trasformazione degli assetti istituzionali e di partecipazione organizzata dei cittadini alla tutela della salute, ha incontrato, nell'anno 1980, notevoli difficoltà e ritardi nella fase di attuazione, accresciuti dalla perdurante mancata approvazione del primo piano sanitario nazionale per il triennio 1980-1982.

Il mutamento del sistema sanitario, per attuarsi nei tempi previsti, avrebbe richiesto, nel 1980, una contestualità di interventi, che in effetti è mancata, e uno stretto collegamento tra le strutture del Ministero della sanità, in ordine al potere di indirizzo e di programmazione, e l'organizzazione degli enti territoriali (Regioni, Comuni, Comunità montane) chiamati a svolgere, ciascuno per la parte di competenza, i compiti fissati dalla legge n. 833.

Questa articolazione su livelli di competenze diverse, ma fra loro coordinate, è un connotato importante della legge di riforma cosicché, se dovesse mancare il momento di raccordo tra gli interventi, il sistema sanitario, contraddicendo allo spirito della legge medesima, potrebbe evidenziare aspetti disomogenei ad asincroni.

La mancata attivazione in alcune parti del territorio nazionale delle nuove strutture ha indotto il legislatore, al fine di assicurare la continuità dell'assistenza sanitaria, ad emanare provvedimenti di urgenza (1) con cui sono stati prorogati i poteri dei Commissari

---

(1) Trattasi del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 633, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 33; del decreto-legge 1° luglio 1980, n. 285, convertito in legge 8 agosto 1980, n. 441; del decreto-legge 22 dicembre 1980, n. 900 decaduto per mancata conversione; del decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 37, anch'esso decaduto, nonché del decreto-legge 30 aprile 1981, n. 168.

liquidatori delle gestioni di assistenza sanitaria nonché i termini per la costituzione delle unità sanitarie locali, in tal modo però rallentando l'azione delle Regioni che avevano fatto fronte agli adempimenti nei termini previsti.

La produzione legislativa, comunque, è stata caratterizzata dall'emanazione in data 31 luglio 1980 di un gruppo di otto decreti del Presidente della Repubblica (2), di cui si farà cenno nel corso dell'esposizione, con i quali, in attuazione di deleghe legislative, sono stati disciplinati vari aspetti della riforma.

Per contro, tra i provvedimenti legislativi, non ancora attuati, che infrenano una più incisiva azione dell'Autorità governativa in ordine al potere di indirizzo e di coordinamento è da far cenno alla legge sul riordinamento del Ministero della sanità che avrebbe dovuto essere emanata, ai sensi dell'articolo 59 della legge di riforma, entro il 30 giugno 1979, allo specifico scopo di ristrutturarlo in funzione dei compiti ad esso assegnati nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

Un'incidenza negativa sull'azione amministrativa è peraltro da attribuire alla mancata approvazione con legge del piano sanitario nazionale, che riveste un'importanza fondamentale nella strategia di attuazione della riforma. Ne ha risentito la programmazione regionale (3) rimasta priva di un riferimento certo per riequilibrare l'erogazione e la disponibilità dei servizi sanitari.

La spesa sanitaria pubblica nazionale, di conseguenza, pur assorbendo una parte considerevole delle disponibilità finanziarie, non ha potuto muoversi in funzione di obiettivi prestabiliti ed in riferimento ad azioni programmatiche prescelte.

Tanto premesso, è da rilevare che la spesa impegnata sul fondo sanitario nazionale (4) ha toccato i 18.440 miliardi, di cui 17.994 in parte corrente e 446 in conto capitale, con un incremento di oltre 6.000 miliardi rispetto all'esercizio precedente.

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — La spesa complessiva che, in termini di impegni, ha fatto carico sullo stato di previsione

---

(2) I decreti suddetti sono stati pubblicati nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 275 del 7 ottobre 1980.

(3) In attesa della legge di approvazione del piano sanitario nazionale, alcune Regioni hanno legiferato su materie che presuppongono la determinazione di indirizzi da esso definiti, con l'effetto di produrre normazioni scarsamente coordinate. Qualche Regione poi (vedasi ad esempio legge regionale Emilia-Romagna n. 6 del 7 febbraio 1981, in *Gazzetta Ufficiale* n. 66 del 7 marzo 1981) ha già introdotto nell'ordinamento il proprio piano sanitario che ha vigore fino all'emanazione della legge di approvazione del piano sanitario nazionale per le parti che eventualmente risultino con questo in contrasto.

(4) In base all'articolo 51 della legge n. 833 il fondo sanitario nazionale, destinato al finanziamento del servizio sanitario, è annualmente determinato con la legge di approvazione del bilancio (per il 1980 vedasi articolo 13). Gli importi relativi, da ripartire tra le Regioni, sono stanziati in distinti capitoli della parte corrente e della parte in conto capitale e vengono iscritti, rispettivamente, negli stati di previsione della spesa del Ministero del tesoro (capitolo n. 5941) e del Ministero del bilancio (capitolo n. 7082).

In ordine ai profili di ripartizione suindicati, si fa rinvio ai Capitoli VI e XXV, volume II, della presente Relazione.

del Ministero della sanità è risultata quasi dimezzata (233 miliardi circa) a fronte del corrispondente dato riferito all'esercizio precedente (450 miliardi) in quanto nel 1980 sono risultati in via di esaurimento gli oneri per l'assistenza ai mutilati ed invalidi civili, passati a carico delle Regioni, e non si sono più verificate spese inerenti al cessato fondo dell'assistenza ospedaliera.

È da rilevare, comunque, il divario fra le previsioni iniziali e quelle definitive, sia di competenza che di cassa.

Lo stanziamento iniziale di competenza, pari a 180 miliardi circa, ha infatti registrato un aumento del 36,1 per cento, avendo quello definitivo raggiunto i 245 miliardi; così pure la previsione iniziale di cassa (213 miliardi) ha segnato, rispetto a quella definitiva (308,7 miliardi) un incremento del 33,6 per cento.

Tali variazioni sono in parte dovute agli aumenti delle retribuzioni e degli assegni al personale che hanno comportato una spesa complessiva di 32,2 miliardi rispetto ai 25,6 del precedente esercizio (+ 25,8 per cento).

In linea con l'andamento regressivo della gestione nel suo insieme, è stato il decremento della spesa per l'acquisto di beni e servizi, passata da 139,3 miliardi dell'esercizio precedente a 93,7 miliardi (— 33 per cento).

Quanto alle spese in conto capitale, anch'esse in diminuzione, è da rilevare che sono state destinate ed integralmente impegnate (3 miliardi circa) per la ricerca scientifica.

La dinamica dello smaltimento degli stanziamenti di bilancio denota peraltro una certa lentezza, come si rileva dai dati riferiti all'ultimo quinquennio esposti nella tabella allegata e come risulta dai dati relativi alla consistenza dei residui passivi passati dai 58,9 miliardi dell'esercizio precedente ai 76,5 miliardi del 1980. Di questi, 74,2 miliardi hanno riguardato la parte corrente (54,7 miliardi nell'esercizio precedente) e 2,3 miliardi il conto capitale (4,2 miliardi nell'esercizio 1979).

I motivi di vischiosità della spesa sono da ricondurre in parte alla lentezza e macchinosità dei procedimenti di erogazione, in parte all'attuale fase di assestamento, in cui le strutture dell'Amministrazione centrale non sono state ancora riordinate.

## 2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

Presso l'Istituto superiore di sanità è tuttora operante la gestione fuori bilancio concernente i contributi versati da organizzazioni estere ed internazionali nonché da enti pubblici nazionali (5), allo scopo di effettuare ricerche particolari attinenti ai compiti del-

---

(5) Enti erogatori di detti contributi sono: il Consiglio nazionale delle ricerche, la Comunità economica europea, l'Organizzazione della sanità, ecc.

MINISTERO DELLA SANITA —  
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamento di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
<b>Totale generale</b>					
1975 . . . . .	2.831.006	95,14	3,26	0,52	0,34
1976 . . . . .	3.185.112	—	96,55	1,70	0,76
1977 . . . . .	4.854.106	—	—	93,00	5,68
1978 . . . . .	6.940.337	—	—	—	93,37
1979 . . . . .	460.038	—	—	—	—
1980 . . . . .	244.938	—	—	—	—
<b>Titolo 1</b>					
1975 . . . . .	2.830.156	95,16	3,26	0,50	0,34
1976 . . . . .	3.178.612	—	96,75	1,69	0,76
1977 . . . . .	4.887.606	—	—	93,12	5,68
1978 . . . . .	6.935.837	—	—	—	93,42
1979 . . . . .	455.289	—	—	—	—
1980 . . . . .	241.936	—	—	—	—
<b>Titolo 2</b>					
1975 . . . . .	850	1,06	6,04	79,18	8,03
1976 . . . . .	6.500	—	0,47	7,31	2,08
1977 . . . . .	6.500	—	—	0,28	9,41
1978 . . . . .	4.500	—	—	—	16,28
1979 . . . . .	4.750	—	—	—	—
1980 . . . . .	3.000	—	—	—	—

La voce « Economie » riporta la somma algebrica delle economie e delle eccedenze di spesa.

ELABORAZIONE DEL 16 GIUGNO 1981

relativi al periodo 1975-1980 - Dati al 31 dicembre 1980).

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,08	0,13	2.815.876	99,47	6.303	0,22	8.827	0,31
0,32	0,05	3.165.212	99,38	9.516	0,30	10.285	0,32
0,48	0,27	4.866.633	99,44	15.836	0,32	11.607	0,24
5,82	0,18	6.896.586	99,37	4.594	0,07	39.167	0,56
85,05	9,46	434.821	94,52	15.185	3,30	10.034	2,18
—	63,92	156.569	63,92	76.693	31,31	11.675	4,77
0,08	0,13	2.815.029	99,47	6.302	0,22	8.825	0,31
0,31	0,05	3.164.323	99,55	4.007	0,13	10.282	0,32
0,46	0,18	4.860.422	99,44	15.578	0,32	11.607	0,24
5,82	0,14	6.892.754	99,38	3.915	0,06	39.167	0,56
85,83	9,21	432.729	95,04	12.527	2,75	10.034	2,20
—	64,43	155.881	64,43	74.381	30,74	11.675	4,83
1,31	4,09	848	99,71	1	0,10	2	0,18
4,77	0,58	988	15,21	5.509	84,75	3	0,04
14,83	71,45	6.241	96,02	259	3,98	0	0,00
1,09	67,78	3.831	85,14	669	14,86	0	0,00
10,54	33,50	2.092	44,04	2.658	55,96	0	0,00
—	22,93	688	22,93	2.312	77,07	0	0,00

l'Istituto stesso (articolo 2, comma terzo e quarto della legge 7 agosto 1973, n. 519).

La gestione si svolge sulla base di contributi distinti per ciascuna ricerca e amministrati direttamente dall'Istituto superiore di sanità (6).

Nel corso dell'esercizio in riferimento, l'Istituto ha presentato i rendiconti delle gestioni relative agli anni 1978 e 1979, che sono stati dichiarati regolari.

Non v'è coincidenza, molte volte, tra lo svolgimento dell'attività di ricerca che ha generalmente durata pluriennale (7) e la rendicontazione a cadenza annuale, ragione per cui si formano giacenze di cassa che vengono riportate all'anno successivo.

Dal rendiconto presentato per il 1978 risulta che sono stati eseguiti 15 progetti di ricerca, con una spesa pari a 69 milioni, a fronte di un'entrata di 95 milioni, per cui l'avanzo di cassa è stato di 26 milioni.

I 18 progetti di ricerca, cui si riferisce il rendiconto del 1979, hanno determinato spese per un importo di 87 milioni ed entrate per un ammontare di 99 milioni, con un avanzo di cassa di 12 milioni.

### 3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — La necessità di una ridefinizione e di un potenziamento delle strutture ministeriali, pur riguardando il più generale tema della riforma della Pubblica Amministrazione, assume aspetti del tutto particolari per il Ministero della sanità, che, per effetto della legge di riforma n. 833 del 1978, è tenuto a svolgere un'azione di indirizzo e di coordinamento nonché di verifica dei risultati in ordine all'attuazione del servizio sanitario nazionale.

Tale situazione impone la necessità di un sollecito recupero dei termini, che l'articolo 59 della legge n. 833 aveva fissato al 30 giugno 1979, per l'emanazione dell'apposita legge di riordinamento del Ministero.

Uno degli indici dello stato di incertezza organizzativa, legato al mancato riordinamento del Ministero, trova conferma nella permanenza dell'ufficio centrale della programmazione sanitaria e di quello per l'attuazione della legge istitutiva del servizio sanitario che, in via provvisoria, erano stati istituiti, a termini del citato articolo 59, terzo comma.

---

(6) A ciascuna ricerca è preposto un responsabile scientifico.

(7) Nel caso che le ricerche si esauriscano nel corso dell'anno, l'Amministrazione provvede a versare in entrata del bilancio dello Stato gli eventuali avanzi di gestione.

Restano ancora da rideterminare, sulla base dei criteri indicati dall'articolo medesimo, le attribuzioni e le modalità per la composizione del Consiglio superiore di sanità, i cui originari compiti, definiti dal decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 257, dovranno rapportarsi a quelli di « organo consultivo tecnico del Ministero della sanità ».

Per effetto della mancata emanazione della legge sul riordinamento del Ministero non si è ancora provveduto a dare applicazione all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 617, che prevedeva la fusione, in un'unica direzione generale « dei servizi sanitari e sociali », delle due direzioni degli ospedali e dei servizi di medicina sociale, che continuano a funzionare come distinte unità amministrative, rispettivamente destinate delle rubriche 2 (ospedali) e 4 (malattie sociali).

La struttura del Centro studi, istituito con legge 20 giugno 1969, n. 383, quale organo di consulenza tecnica del Ministero della sanità in materia di riforma e di programmazione sanitaria, è stata rimodellata, con decreto ministeriale 5 dicembre 1980, in aderenza ai compiti ad esso assegnati dalla legge di riforma, nell'intento anche di migliorare il coordinamento degli interventi e la utilizzazione dei risultati.

A tal fine è stata prevista l'istituzione di un consiglio a carattere scientifico, di cui fanno parte i dirigenti generali del Ministero e dell'Istituto superiore di sanità, che assolve al compito di programmare l'impiego dei fondi nei settori di competenza del Centro e di un consiglio direttivo, a carattere più ristretto, con compiti di natura operativa.

Sul piano dell'organizzazione dei servizi è da far cenno alle innovazioni recate da alcuni dei decreti delegati emanati in data 31 luglio 1980, ma entrati in vigore il 23 ottobre 1980, per cui la brevità del tempo non ha consentito, se non in misura molto limitata, la loro attuazione.

La ristrutturazione ed il potenziamento degli Uffici periferici di sanità marittima, aerea e di frontiera e dei corrispondenti Uffici veterinari sono stati stabiliti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 614 che ne ha delimitato l'ambito territoriale oltre ad incrementare, come si dirà in seguito, le dotazioni organiche delle varie carriere.

Con il decreto del Presidente della Repubblica n. 619 sono stati determinati, in attuazione della delega prevista dall'articolo 23 della legge di riforma, i compiti, la struttura organica e la gestione dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPEL), la cui istituzione costituisce una delle maggiori novità della legge di riforma.

Tale organismo dovrà accentrare le attività e le funzioni consultive in materia di malattie professionali e di infortuni sul lavoro, nonché le attività di consulenza tecnico-scientifica nei confronti degli organi dello Stato preposti ai settori del lavoro e della produzione.

La struttura dell'ISPEL è modellata sul disegno organizzativo dell'Istituto superiore di sanità, dal quale dovrà assorbire parte

delle competenze, oltre a quelle derivanti dalla soppressa Associazione nazionale per il controllo della combustione (ANCC) e dall'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni (ENPI).

L'Istituto non è ancora operante sicché i relativi fondi stanziati sul capitolo 6000 sono stati portati in economia al termine dell'esercizio.

Gli altri decreti delegati, incidenti sull'attività del Ministero, hanno riguardato: il riordinamento, in base al principio volontaristico sancito dalla legge n. 833, dell'Associazione della Croce Rossa Italiana, che è stata riconosciuta ente privato di interesse pubblico (8); l'ordinamento, il controllo ed il finanziamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico; le erogazioni delle prestazioni sanitarie in favore dei cittadini lavoratori all'estero e dei loro familiari, nonché dei dipendenti pubblici in servizio all'estero; l'assistenza sanitaria spettante al personale navigante marittimo e dell'aviazione civile.

È ancora da rilevare che nell'ambito del Ministero della sanità operano numerosi organi collegiali, dei quali i due più importanti - il Consiglio sanitario nazionale ed il Consiglio superiore di sanità - sono previsti dalla legge di riforma la quale, quanto al primo, ne determina le funzioni e la composizione (articolo 8) e, quanto al secondo, ne demanda la ristrutturazione (articolo 59, secondo comma) alla emananda legge di riordinamento del Ministero (9).

Numerose sono le commissioni, che svolgono funzioni prevalentemente consultive nei vari settori sanitari (10).

Altre commissioni sono inserite nell'area del Centro studi, di cui si è in precedenza fatto cenno, con il compito di approfondire alcuni temi di rilevante importanza (esempio: protezione della salute infantile, studio degli effetti cancerogeni dei composti chimici, riorganizzazione dei servizi sanitari nel territorio nazionale, ecc.).

Gli incarichi individuali conferiti ad esperti, sulla disponibilità dei fondi assegnati al Centro studi, sono stati in numero di 23 (19 nell'esercizio precedente), con compensi compresi fra i 2,4 ed i 5 milioni per un ammontare di spesa di circa 90 milioni. Le

---

(8) A tenore dell'articolo 70 della legge di riforma, un decreto del Ministero della sanità (non ancora emanato) avrebbe dovuto disporre, con effetto dal 1° gennaio 1980, il trasferimento ai Comuni competenti per territorio, per essere poi destinati alle Unità sanitarie locali, dei servizi di assistenza sanitaria dell'Associazione non connessi direttamente alle sue originarie finalità.

(9) Le spese di funzionamento dei due organi suindicati hanno trovato, nell'esercizio 1980, allocazione rispettivamente nei capitoli n. 1126 e n. 1094. In precedenza le spese relative al Consiglio sanitario nazionale venivano imputate al capitolo 1112 riguardante il centro studi.

(10) Vanno menzionate: la commissione per la disciplina della produzione e la vendita degli alimenti per la prima infanzia e per i prodotti dietetici; la commissione per il rilascio e la revisione delle licenze di pubblicità sanitaria; la commissione per l'accertamento dei requisiti tecnici delle specialità medicinali; la commissione per l'esame della produzione e vendita delle sostanze alimentari e delle bevande; la commissione tecnica per i mangimi.

ricerche hanno avuto attinenza con i temi posti a base dei programmi del Centro. Sono state inoltre stipulate n. 14 convenzioni, per compensi varianti da 5,5 a 60 milioni, con enti pubblici, società ed associazioni non riconosciute, con particolare riguardo ai settori della propaganda e dell'educazione sanitaria.

In relazione alla norma (articolo 53, quinto comma, della legge n. 833) che autorizza il Ministro ad avvalersi di un gruppo di persone particolarmente competenti in materia economica e sanitaria, per la formulazione delle analisi tecniche, economiche e sanitarie necessarie alla predisposizione del piano sanitario nazionale, nel 1980 sono stati conferiti 7 nuovi incarichi che vanno ad aggiungersi ai 19 ancora in corso. I compensi annui individuali hanno oscillato tra i 5 ed i 10 milioni.

b) *Personale.* — Per effetto del già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 614 del 1980 le dotazioni del personale centrale e periferico del Ministero della sanità sono state rideterminate ed incrementate nei vari ruoli delle diverse carriere (11).

A fronte della nuova situazione organica, che prevede complessivamente circa 2.500 posti, la consistenza effettiva, al 31 dicembre 1980, era di 1.305 unità.

Come già riferito nelle precedenti relazioni, le vacanze più significative si riscontrano nelle qualifiche tecniche, il che assume un particolare rilievo nell'Amministrazione sanitaria, data la prevalenza delle funzioni di studio e di ricerca.

I ruoli dei medici e dei veterinari risultano coperti per circa un terzo, con vacanze soprattutto concentrate nelle qualifiche non dirigenziali.

Per sopperire a tali carenze l'Amministrazione si è avvalsa, come consentito dalla legge, di personale estraneo per lo svolgimento di incarichi inerenti a servizi d'istituto.

D'altra parte il citato decreto del Presidente della Repubblica n. 614 ha disposto (articolo 15) che i posti vacanti di primo dirigente medico e veterinario fossero conferiti, nella misura del 70 per cento, mediante concorso speciale per titoli da espletare entro il 31 dicembre 1980, e che, per i rimanenti posti, venisse indetto altro concorso speciale per titoli integrato da un esame colloquio.

Senonché l'Amministrazione non ha pubblicato i relativi bandi di concorso.

Resta il fatto che disposizioni di carattere derogatorio siano di fatto rimaste inoperanti, ancorché il legislatore, per sopperire alle « immediate esigenze di servizio », avesse previsto termini molto brevi (31 dicembre 1980) per la copertura dei posti mediante il concorso speciale per titoli.

---

(11) Del personale dell'Istituto superiore di sanità si tratterà nell'apposito paragrafo.

Nel corso dell'esercizio sono giunti a conclusione due concorsi a 25 posti di medico ed a 9 posti di veterinario, per i quali si è resa possibile anche l'assunzione di idonei.

Nelle carriere direttive amministrative e negli altri ruoli risultano coperti solo il 50 per cento dei posti in organico.

Alla chiusura dell'esercizio non erano pervenuti alla Corte i provvedimenti attuativi della legge 11 luglio 1980, n. 312.

Notevole incidenza sulla consistenza organica effettiva ha avuto il decreto del Presidente della Repubblica n. 615 del 1980, che, in attesa del riordinamento del Ministero della sanità, ha disposto la istituzione del ruolo speciale previsto dall'articolo 24, terzo comma, del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito, con modificazioni, nella legge 29 febbraio 1980, n. 33.

Detto ruolo è costituito da un contingente di 461 elementi provenienti da enti mutualistici ed assistenziali disciolti.

Un'ultima notazione riguarda la dotazione dei ruoli organici del costituendo Istituto superiore per la previdenza e la sicurezza del lavoro (ISPEL) che, in base all'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1980, non deve superare quella dei ruoli dell'Istituto superiore di sanità.

A questo proposito può rilevarsi come una tale determinazione in forma così generica palesi un non sufficiente apprezzamento di quelle che potranno essere in concreto le necessità del nuovo organismo.

Per quanto concerne le prestazioni di lavoro in eccedenza ai normali limiti di orario, il numero dei dipendenti autorizzato, ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, è stato di 236 unità (di cui 34 dirigenti).

L'onere complessivo, includendo anche le prestazioni rese ai sensi dell'articolo 1 del suindicato decreto, è stato di milioni 831, con un incremento, rispetto al precedente esercizio, di milioni 184.

Le prestazioni di lavoro straordinario effettuate dal personale assegnato agli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro - fissato in 92 unità - hanno comportato un onere di 218 milioni (139 milioni nell'esercizio precedente).

Le spese per missioni (1,09 miliardi) registrano un incremento di 365 milioni rispetto ai 728 milioni circa erogati nell'esercizio precedente, sol che si abbia riguardo all'incidenza dei capitoli 1020 e 1021 (12).

La pluralità degli organi collegiali operanti nell'ambito del Ministero della sanità e la loro composizione allargata a qualificati soggetti estranei all'Amministrazione statale hanno determinato un notevole incremento dell'uso del mezzo aereo.

---

(12) È da considerare che le spese per missioni trovano allocazione anche in altri capitoli attinenti al funzionamento di commissioni (capitolo 1093), del Consiglio sanitario nazionale (capitolo 1126) e dell'Ufficio centrale di programmazione sanitaria (capitolo 1127).

Gli oneri per missioni effettuate dal personale dell'Arma dei carabinieri addetto ai Nuclei antisofisticazioni e antidroga vengono anticipati dal Ministero della difesa e successivamente rimborsati dal Ministero della sanità.

#### 4. — ATTIVITÀ CONTRATTUALE.

L'attività dispiegata dal Ministero della sanità nel settore della profilassi delle malattie infettive e diffuse e in quello della conservazione del patrimonio zootecnico non sembra, contrariamente alle previsioni, essersi ridotta, in quanto, pur essendo stato delegato alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative in tali materie, il Ministero ha continuato a dare lata applicazione nel 1980 sia all'articolo 7, terzo comma, della legge n. 833 del 1978 che autorizza « ove se ne presenti la necessità » la costituzione e la conservazione di scorte di sieri, di vaccini, di presidi profilattici e medicinali di uso non ricorrente, sia al precedente articolo 6, lettera b), che consente interventi contro le epidemie e le epizoozie.

È anche da considerare che alcuni tipi di interventi, come quello nel campo dei vaccini influenzali, comportano l'impiego di prodotti di anno in anno diversificati e che tali approvvigionamenti presentano scarsa possibilità di stoccaggio, con una elevata necessità di rinnovo dei prodotti a scadenza alquanto ravvicinata, donde l'esigenza di una dinamica attività nel campo contrattuale, che, nel corso dell'esercizio 1980, si è accentuata anche in dipendenza dei maggiori acquisti di sieri e vaccini da destinare alle popolazioni colpite dal terremoto.

Nel settore veterinario — dove le spese relative sono di maggiore entità — l'area di attività del Ministero deriva dalla esigenza di intervenire contro le epizoozie non solo in via curativa ma anche preventiva, ritenendosi che la lotta contro la diffusione delle malattie degli animali implichi anche la protezione, con opportune campagne di vaccinazione, dei capi interessati.

Le spese contrattuali, incidenti per i settori in riferimento sui capitoli n. 2031 e n. 4041 hanno sfiorato i 13 miliardi (7,5 nell'esercizio precedente).

Quanto alle forme di contrattazione, la particolare natura degli oggetti negoziali (sieri e vaccini) facilmente deteriorabili e perciò da acquisire nei quantitativi disponibili sul mercato al sorgere delle esigenze, nonché l'urgenza, in molti casi ricorrente, finiscono con il privilegiare la trattativa privata.

È infine da registrare un incremento delle convenzioni di ricerca e di studio con Università, Istituti a carattere scientifico e, in qualche caso, anche con Unità sanitarie locali su materie inerenti alle finalità istituzionali dell'Amministrazione centrale.

#### 5. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

a) *Ospedali.* — Venuta meno, per effetto della legge di riforma, la competenza statale in materia di assistenza ospedaliera, lo stanziamento complessivo della rubrica si è ridotto al di sotto dei 3

miliardi, riproponendo l'esigenza dell'accorpamento dei relativi capitoli di spesa con quelli della rubrica 4 (malattie sociali).

Si sono ridotte a circa un terzo le spese impegnate sul capitolo 1534 inerente al funzionamento delle commissioni per gli esami di idoneità a primario ospedaliero (40 milioni in luogo dei 106 dello esercizio precedente) e ad un settimo quelle impegnate sul capitolo 1952 (da 686 a 100 milioni) relativo a sussidi e contributi per studi e ricerche nel campo dell'assistenza sanitaria ospedaliera, ambulatoriale e domiciliare.

La raccolta e la distribuzione del sangue umano formano oggetto del capitolo 1575 sul quale sono state impegnate spese per 153 milioni contro i 776 del precedente esercizio.

La diminuzione dell'onere è da riferire ad interventi operati nello stesso settore da parte delle Unità sanitarie locali e della Croce rossa italiana.

b) *Igiene pubblica.* — Lo stanziamento complessivo della rubrica si è ulteriormente ridotto dai 6,8 miliardi del 1979 ai 5,6 dell'esercizio in riferimento, in consanguenza del trasferimento alle Regioni delle competenze statali, disposto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e dalla legge n. 833 del 1978.

Tenuto conto dell'ammontare delle erogazioni sui residui degli esercizi precedenti, si è riscontrata, a fine anno, una diminuzione degli stessi (6 miliardi circa rispetto ai 7,1 miliardi del 1979).

Come in precedenza riferito, non vi è stata contrazione nell'attività contrattuale del Ministero in ordine all'acquisto di vaccini e medicinali di uso non ricorrente, ancorché l'articolo 7, terzo comma, della legge n. 833 determini la potestà dello stesso in materia come meramente eventuale e residuale.

Quanto, infine, alle spese per studi e ricerche nel campo della profilassi delle malattie infettive e parassitarie per fenomeni di inquinamento (capitolo 2037) è da rilevare che il relativo stanziamento di oltre 1 miliardo è stato impegnato solo al 50 per cento, mentre interamente utilizzato è stato il fondo di 200 milioni assegnato al successivo capitolo 2038 concernente indagini igienico-sanitarie e controlli per la difesa dell'ambiente.

c) *Medicina sociale.* — La rubrica ha subito un ulteriore ridimensionamento, con una riduzione dello stanziamento complessivo del 25 per cento (197 miliardi nell'esercizio precedente rispetto ai 147,5 dell'esercizio 1980), dovuta prevalentemente alla minore erogazione della spesa per l'assistenza ai mutilati ed invalidi civili che, dal 1° luglio 1979, è passata a carico delle Regioni.

Una parte cospicua dei fondi prima assegnati al capitolo 2603, inerente al funzionamento delle attività connesse con la disciplina degli stupefacenti, è stata trasferita al capitolo 5926 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro (fondo comune da ripartire tra le Regioni a statuto ordinario) cosicché le erogazioni disposte sul primo capitolo (615 milioni) sono state destinate sol-

tanto a soddisfare le analoghe esigenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

Le somme corrisposte alla Croce Rossa Italiana sui capitoli 2585 e 2586 sono state di entità inferiore (20 miliardi in luogo dei 36 dell'esercizio precedente), in relazione al disposto dell'articolo 70 della legge di riforma che, dal 1° gennaio 1980, ha trasferito ai Comuni, per essere poi destinati alle Unità sanitarie locali, i servizi di assistenza sanitaria non direttamente connessi alle originarie finalità dell'Associazione.

Al riguardo si rileva che non è stato ancora emanato il decreto ministeriale di individuazione dei servizi suddetti né si è ancora in grado di stabilire quali servizi siano destinati a permanere in seno alla Croce Rossa Italiana.

Al fondo per la costruzione di asili nido (capitolo 2600) sono affluite maggiori somme, che sono state trasferite alle Regioni, per un importo di 66 miliardi in luogo dei 46 dell'esercizio precedente.

Per il complesso delle attività di studio e di ricerca, che sono destinate a divenire funzione preminente del settore, sono stati assunti impegni pari a 4,5 miliardi

d) *Igiene degli alimenti e nutrizione.* — La rubrica ha subito una notevole contrazione dello stanziamento complessivo che è passato da 2,9 miliardi dell'esercizio precedente a 537 milioni, non essendo state previste le spese in conto capitale (2 miliardi) riguardanti i contributi per la tutela della molluschicoltura.

Nelle precedenti Relazioni si è riferito sullo stato di attuazione della legge 2 maggio 1977, n. 192, che autorizzava, a decorrere dal 1977, una spesa di 10 miliardi per contributi alle Regioni direttamente interessate alla molluschicoltura per la progettazione, costruzione ed ampliamento degli impianti di depurazione.

Non avendo la legge finanziaria 1980 previsto la iscrizione della quota di spesa relativa a tale anno, questa è slittata al 1981.

e) *Servizi farmaceutici.* — La rubrica presenta uno stanziamento complessivo di 34 milioni, con un forte decremento (— 72 per cento) rispetto alla spesa prevista (126 milioni) nell'esercizio precedente, in quanto gli oneri relativi alle indennità di residenza in favore dei titolari di farmacie rurali ed alle indennità di gestione dei dispensari farmaceutici non risultano più a carico dello Stato.

I pagamenti a tale titolo riferentisi ad anni precedenti (circa 60 milioni) sono stati effettuati sul conto residui, come anche quelli relativi all'attività di controllo dei medicinali in precedenza esplicata, nell'interesse dello Stato, dai laboratori provinciali d'igiene e profilassi.

È continuata, invece, l'attività ispettiva — che ha comportato impegni di spese per 31,4 milioni (capitolo 3531) — dei tecnici farmacisti e chimici del Ministero presso le officine farmaceutiche nonché presso le officine di presidi medico-chirurgici ed i depositi per il commercio all'ingrosso di stupefacenti e sostanze psicotrope.

f) *Servizi veterinari.* — Lo stanziamento complessivo della rubrica ha segnato un modico incremento (+ 5 per cento), essendo passato

dai 25,5 miliardi dell'esercizio precedente ai 27 miliardi circa del 1980, ancorché le competenze in materia veterinaria spettanti allo Stato si siano ridotte, per effetto della legge n. 833 del 1978.

In particolare, per le spese di natura profilattica (capitolo 4041) sono stati assunti impegni pari a 9 miliardi rispetto ai 4,5 miliardi dell'esercizio precedente.

In proposito va rilevato come una visione d'insieme degli interventi del Ministero in tale materia porti a considerare tuttora presente, ed anzi in via di tendenziale espansione, una attività di spesa che, in via ordinaria, è devoluta alla competenza delle Unità sanitarie locali.

E continuata, nel 1980, l'attività intesa alla bonifica sanitaria degli allevamenti dalla brucellosi e dalla tubercolosi; le relative spese sono state assunte a carico del bilancio statale, ai sensi della legge n. 615 del 1964, per ultimo rifinanziata dalla legge n. 124 del 1976.

Le spese impegnate sul capitolo 4034 sono state di 1,7 miliardi per l'attuazione dei piani nazionali di profilassi e risanamento e di 5,9 miliardi (capitolo 4040) per la corresponsione di compensi forfettari ai veterinari autorizzati ad eseguire le operazioni conseguenti.

Gli indennizzi per l'abbattimento degli animali infetti da malattie indicate dai piani hanno comportato erogazioni di spesa (capitolo 4082) pari a 2 miliardi circa.

#### 6. — ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ.

L'Istituto superiore di sanità, come è noto, è organo tecnico scientifico dipendente dal Ministero della sanità, dotato di strutture ed ordinamenti particolari e di autonomia scientifica (articolo 1 legge 7 agosto 1973, n. 519).

In base ai compiti prefissati dall'articolo 9 della legge n. 833 del 1978 è inserito funzionalmente e strutturalmente nel nuovo servizio sanitario, sicché il suo ambito di operatività viene ampliato, essendo chiamato a collaborare con le Regioni e, tramite queste, con le Unità sanitarie locali.

Se si ha riguardo all'attività esplicata dall'Istituto, sembra tuttavia che sia mancato sinora, come del resto si rilevava dall'ultima relazione al Parlamento presentata dal Ministro, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 519 (13), un organico rapporto di collaborazione funzionale con le strutture sanitarie locali, ove si eccettuino, a partire dal 1980, le iniziative intraprese di concerto con le Regioni per organizzare corsi di formazione ed aggiornamento per operatori sanitari.

---

(13) Nella relazione sull'attività svolta dall'Istituto superiore di sanità nel 1979 e sulle prospettive per il 1981 si afferma anche che esso, pur cercando di operare con incisività nel campo della ricerca, risulta appesantito da una rilevante quantità di analisi di revisione (di natura più merceologica che sanitaria) che impegnano numerosi laboratori con dispendio di uomini e mezzi.

L'Istituto opera nei vari settori della ricerca scientifica ai fini della tutela della salute pubblica ed esercita i controlli demandati allo Stato in materia di alimenti, bevande, farmaci, igiene del territorio eccetera.

Tali obiettivi, che esigerebbero programmi di intervento pluriennali e l'elaborazione di progetti finalizzati di ricerca, vengono in effetti ora perseguiti attraverso programmi annuali di spesa che implicano, per la loro esecuzione, la partecipazione di organi collegiali (14) ed individuali dell'Istituto.

L'attuazione dei programmi di spese inerenti ai capitoli 4538 (spese di funzionamento) e 8221 (spese per la ricerca scientifica), sui quali sono stati erogati rispettivamente miliardi 6,4 e 3 circa, avviene attraverso queste fasi procedurali: a) la proposta, da parte del direttore dell'Istituto, del piano di utilizzazione dei fondi sulla base delle necessità dei singoli laboratori (15) e dei servizi generali; b) l'acquisizione del parere del Consiglio dei direttori di laboratorio; c) la deliberazione del Comitato amministrativo dell'Istituto.

Tra gli organi collegiali a composizione mista è da menzionare il Comitato scientifico, deputato ad esercitare prevalentemente funzioni di consulenza in ordine all'individuazione dei temi di ricerca scientifica di maggiore interesse per la sanità pubblica nazionale. Esso è stato ricostituito per il triennio 1980-1982 in base alla nuova più ampia composizione prevista dalla legge n. 833 del 1978 (16).

La situazione numerica del personale dell'Istituto presenta, a seguito delle disposizioni contenute nell'articolo 24-bis della legge 29 febbraio 1980, n. 33, significativi mutamenti sia nelle carriere tecniche che in quelle amministrative, in relazione ai maggiori compiti derivanti dall'attuazione della legge di riforma.

Quanto alle prime, le tabelle organiche sono state rideterminate con incrementi rispettivamente del 25 per cento per la carriera dei dirigenti di ricerca e dei ricercatori, del 50 per cento per la carriera di concetto e del 10 per cento per quella esecutiva.

L'articolo 24-bis della citata legge n. 33 ha anche previsto la istituzione di un posto di dirigente generale, con funzione di direttore dei servizi amministrativi e del personale (17), e la rideterminazione dei posti di dirigente superiore (che passano da uno a tre) e di primo dirigente (che ora sono dieci, in luogo di quattro).

Immodificata, per contro, è rimasta la dotazione organica delle altre carriere amministrative e, in particolare, quella del personale direttivo (20 unità), la cui consistenza effettiva comprendeva, al 31 dicembre 1980, soltanto 7 elementi, con evidente discrasia in rapporto all'elevato numero dei posti (14) previsti per la dirigenza.

---

(14) Trattasi di organi collegiali a struttura interna (e non comportanti quindi spesa) che esprimono prevalentemente funzioni consultive in materia di organizzazione dei vari laboratori e servizi e che rientrano nei vari procedimenti inerenti alle spese per il funzionamento e la ricerca scientifica. Tale sistema organizzativo tende a privilegiare il momento collettivo e di partecipazione rispetto a quello individuale.

La ripartizione interna dei servizi amministrativi, al livello di divisioni, è stata notevolmente modificata, con il decreto ministeriale 27 maggio 1980, in relazione alla nuova struttura organizzativa nella quale però non sembra che le attribuzioni dei dirigenti superiori trovino un puntuale riferimento nelle norme previste dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

A seguito degli incrementi sopra indicati, la consistenza organica effettiva ammontava, al termine dell'esercizio, a 948 unità, a fronte di una previsione tabellare complessiva di 1.516 posti.

Il maggior numero di vacanze si registra nelle carriere tecniche dei ricercatori e dei dirigenti di ricerca.

Nel corso dell'anno sono stati portati a termine: un concorso a 23 posti di dirigente di ricerca, a seguito del quale sono stati assunti 15 elementi, ed altri due a 17 posti di ricercatore ed a 9 posti di segretario della carriera di concetto, che sono stati interamente ricoperti.

È infine da rilevare che il personale proveniente dagli Enti soppressi non è stato inquadrato nel ruolo speciale, atteso che il decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 615 non ha previsto l'estensione delle apposite norme al personale assegnato all'Istituto superiore di sanità.

Nell'esercizio in riferimento hanno avuto per la prima volta attuazione, ai sensi dell'articolo 9 della legge n. 833, quattro corsi di formazione ed aggiornamento del personale paramedico operante nelle strutture sanitarie locali.

Va sottolineata l'importanza dei compiti spettanti all'Istituto in tale settore, che richiedono l'elaborazione, da parte del Ministero, di programmi organici, in collaborazione con le Regioni, le Università e le altre istituzioni pubbliche a carattere scientifico.

Quanto al trattamento economico accessorio, il compenso particolare (18) previsto dall'articolo 54 della citata legge n. 519 per il personale dell'Istituto, che è tenuto ad osservare un maggiore orario di servizio (40 ore settimanali) ha comportato nel 1980, ana-

---

(15) I laboratori, di cui sopra è cenno, sono strutture interne a carattere flessibile in quanto il loro numero, al pari dei reparti che li compongono, può essere modificato (senza superare, comunque, le 15 unità) in relazione alle esigenze via via emergenti. I fondi assegnati a ciascun laboratorio possono essere utilizzati dal direttore soltanto dopo aver consultato il Consiglio di laboratorio che esplica, in effetti, un'attività di programmazione di spesa di secondo grado.

(16) Fanno parte del Comitato scientifico suddetto: il direttore dell'Istituto che lo presiede; 10 esperti nominati tra personalità operanti nell'ambito di Università e Istituti a carattere scientifico, italiani o eventualmente stranieri, o nell'ambito del Consiglio nazionale delle ricerche; 10 esperti di nazionalità italiana scelti tra personalità operanti nell'ambito delle Università e dei presidi igienico-sanitari regionali e nominati su proposta del Consiglio sanitario nazionale; i direttori di laboratori dell'Istituto; 3 ricercatori eletti dai ricercatori dell'Istituto.

(17) A capo di detti servizi, il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 prevedeva un dirigente superiore.

(18) Detto compenso è stato corrisposto, come per il passato, solo al personale che presta effettivo servizio presso l'Istituto, anche se in posizione di comando.

logamente all'esercizio precedente, un onere di miliardi 1,2 (capitolo 4509).

Ai dipendenti dell'Istituto viene anche attribuita l'indennità per lavoro nocivo e rischioso, secondo la disciplina stabilita dal decreto del Presidente della Repubblica n. 146 del 5 maggio 1975.

Per quanto riguarda infine le prestazioni di lavoro straordinario, effettuate ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 422 del 1977, sono state erogate spese sul capitolo 4503 ammontanti complessivamente a 416 milioni.

In materia assistenziale non ha avuto attuazione l'articolo 59 della legge n. 519 che prevede l'istituzione di una mensa di servizio per i dipendenti nonché di un nido e di un asilo nido per l'alimentazione e l'assistenza dei figli dei dipendenti dell'Istituto.

L'attività contrattuale, caratterizzata da un frequente ricorso agli acquisti diretti, si esplica attraverso l'erogazione di spese sul capitolo 4538 (nel quale confluiscono gli oneri per il funzionamento e la manutenzione dell'Istituto) e sul capitolo 8221, su cui incidono le spese per la ricerca scientifica inerenti all'acquisto di mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche. I fondi assegnati al primo capitolo risultano integralmente utilizzati mentre, per quanto riguarda il secondo, a fronte di uno stanziamento di 3 miliardi è da rilevare un modesto incremento dei residui di stanziamento passati da 2,2 miliardi dell'esercizio precedente ai 2,3 del 1980.

Come già riferito nelle precedenti Relazioni, le cause dei ritardi e dell'eccessivo protrarsi delle procedure contrattuali sono da ricondurre in parte alla stessa struttura organizzativa dell'Istituto che, pur a seguito dei mutamenti innanzi delineati, demanda il potere di stipula al dirigente generale - salvo delega ai primi dirigenti - il quale, peraltro, non ha competenza in materia di ordinazione ed impegno delle spese né è autorizzato ad emettere e firmare i mandati, essendo tali attribuzioni riservate al direttore dell'Istituto.

Si ripropone perciò, a maggior ragione ora che i servizi amministrativi e del personale fanno capo ad un dirigente generale, l'esigenza di operare la redistribuzione delle competenze degli organi direttivi dell'Istituto, armonizzandole con il sistema generale previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

PAGINA BIANCA