

CAPITOLO XXV

MINISTERO DEL TESORO (1)

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

Nelle precedenti Relazioni la Corte ha evidenziato la necessità di una ristrutturazione del Tesoro, che tenda essenzialmente all'affidamento di alcuni apparati anche per la tempestiva acquisizione dei flussi informativi della finanza pubblica alla luce delle incombenze previste dalla legge n. 468 del 1978, nonché ad una organizzazione efficiente degli uffici periferici per una celere erogazione dei servizi amministrati. Di tale esigenza si è reso avvertito lo stesso Ministro del tesoro (2) che ha di recente affidato ad un apposito organo

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

(2) Con decreto ministeriale 12 marzo 1981, sono stati costituiti: *a*) un comitato scientifico (composto da esperti) con il compito di elaborare alcune ipotesi di riforma e sovrintendere al piano di ricerche che si rendesse opportuno predisporre; *b*) una commissione (composta da funzionari e rappresentanti sindacali) con il compito di formulare proposte di riorganizzazione e di riforma procedendo dall'esame delle ipotesi elaborate dal predetto Comitato.

Nel decreto il Ministro ha considerato la necessità di migliorare entro tempi brevi l'organizzazione del Ministero attraverso revisioni di competenze e riorganizzazione del lavoro nelle sedi centrali e periferiche, affinché il Tesoro renda con maggiore efficacia e tempestività le prestazioni di servizi dovuti a cittadini, enti ed altri settori dell'Amministrazione, con l'obiettivo primario del miglioramento dei mezzi di conoscenza dei flussi e dei fenomeni finanziari relativi o connessi alla finanza pubblica nel suo complesso. A tal fine devono essere elaborate proposte che nascano, da una parte, da studi

tecnico la formulazione, entro tempi brevi, di concrete proposte da attuare sia in sede amministrativa che legislativa.

Nel corso del 1980, il Tesoro ha gestito direttamente, in termini di impegni, 74.884,4 miliardi con un incremento di circa il 42,8 per cento rispetto all'anno precedente.

Quanto ai pagamenti, l'incremento percentuale è risultato del 42,1 per cento a seguito di una consistenza passata tra il 1979 e il 1980, in valore assoluto, da 47.960 miliardi a 68.248 miliardi.

In particolare, i pagamenti disposti sulla competenza dell'esercizio hanno costituito poco meno dell'82 per cento dei relativi impegni, mentre quelli sui resti hanno costituito circa il 68 per cento delle somme esistenti a tale titolo all'inizio dell'anno; nel 1979 si registrano all'incirca gli stessi valori percentuali.

Della totale spesa impegnata (78.884,4 miliardi) il 51,9 è da riferire a « trasferimenti » di parte corrente (un anno prima era il 48,4 per cento) ed il 21,6 per cento ad « interessi »; questi ultimi sono notevolmente aumentati, in valore assoluto, da 11.100 miliardi del 1979 a 16.148,4 per il 1980) principalmente per effetto della massiccia emissione dei buoni ordinari del Tesoro (3).

La maggior consistenza dei resti (16.483,1 miliardi al 31 dicembre 1980 a fronte di 10.747 miliardi del 1979) è da ascrivere prevalentemente a residui di nuova formazione.

I residui di stanziamento provenienti dalla competenza, sono, al 31 dicembre 1980, 2.775,5 miliardi.

Con riguardo alla cassa, rispetto ad autorizzazioni per 78.269,5 miliardi sono stati effettuati pagamenti per 68.248,3 miliardi pari cioè all'87,20 per cento.

Come risulta dalla tavola allegata, recante i dati di smaltimento degli stanziamenti di bilancio dal 1975 al 1980, l'incidenza dei pagamenti sulle disponibilità si è attestata nell'ultimo biennio all'82 per cento.

Con riguardo alla gestione della spesa a mezzo di funzionari delegati, nel 1980 sono pervenuti alla Corte 7.020 rendiconti di cui 847 relativi all'esercizio di riferimento, 5.754 al 1979 e i restanti agli anni precedenti (4).

ogininali compiuti tenendo anche conto della esperienza di altri Paesi europei e, dall'altra, da una riflessione compiuta dalla stessa Amministrazione sulla base della concreta esperienza di lavoro. Le proposte, inoltre, potranno riguardare, secondo moduli organizzativi anche differenziati, l'eliminazione o il riaccorpamento di uffici e servizi esistenti ovvero la costituzione di nuovi, dando, fra l'altro, più funzionale assetto ai servizi periferici.

(3) Per ulteriori notazioni sulla materia vedasi il Capitolo III, Parte I, Sezione II.

Per la categoria XV (concessioni di crediti ed anticipazioni per finalità non produttive) la somma impegnata è risultata di 2.958,1 miliardi, per la categoria III (personale in quiescenza) di 4.337 miliardi e per la categoria XIII (partecipazioni azionarie e conferimenti) di circa 710 miliardi.

(4) I rendiconti pervenuti alla Corte riguardano una spesa di circa 80 miliardi. In sede istruttoria sono state formulate osservazioni circa la posizione giuridica di personale utilizzato dall'Amministrazione per varie prestazioni, la carenza di documentazione in materia di contratti di pulizia dei locali, la gestione, la manutenzione e l'uso degli autoveicoli, la preventiva autorizzazione della spesa e l'imputazione al relativo capitolo.

Per la CONSOB è stato preso in esame il rendiconto per l'anno 1979 che pone in evidenza su un importo stanziato di 2,5 miliardi, pagamenti per 1 miliardo in conto competenza e 392,2 milioni in conto residui; con riguardo all'esercizio 1978 è stato accertato il regolare versamento in conto entrate Tesoro della somma di lire 8,1 miliardi costituente economia di bilancio per tale anno.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

Accordo italo-tedesco di Bonn.

Dall'apposita comunicazione sostitutiva del rendiconto per il 1979, pervenuta ai sensi dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1977, n. 689, risulta non essersi avuto movimento finanziario per il detto anno; pertanto al 31 dicembre 1979 risulta confermata la giacenza di cassa di 5,5 miliardi (5).

Comitato interministeriale per le provvidenze agli statali (CIPS).

Sono ancora in corso le istruttorie per acquisire elementi documentali e chiarimenti relativi agli anni dal 1972 al 1978; la Corte, nel prendere atto di alcune difficoltà manifestate dall'Amministrazione, ha accordato una proroga del termine assegnato per l'invio della documentazione.

Delegazione tecnica italiana a Washington (DELTEC).

È in corso di definizione l'esame della documentazione integrativa inviata di recente dall'Amministrazione, su richiesta della Corte, e relativa ai rendiconti presentati sino alla chiusura della gestione soppressa con legge 14 ottobre 1974, n. 683 (6).

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

La gestione è stata soppressa con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; le disponibilità residue riguardano rientri per rate di ammortamento che confluiscono, come già riferito nella precedente Relazione, nel fondo per il finanziamento dei programmi di sviluppo (articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281). È stato dichiarato regolare il rendiconto 1978 (gestione stralcio) che evidenzia un movimento in entrata e uscita di pari importo per 500 milioni; è all'esame il rendiconto 1979, di recente pervenuto alla Corte.

(5) A seguito di sollecitazione della Corte per una rapida definizione delle pratiche ancora pendenti ed ormai di scarsa entità, l'Amministrazione ha assicurato che la gestione sarà chiusa entro il corrente anno.

(6) Come già riferito nella precedente Relazione, alla chiusura della gestione (31 dicembre 1975) la giacenza di cassa risultava di 4,2 milioni.

MINISTERO DEL TESORO —
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamen- to di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
Totale generale					
1975	14.536.359	69,44	24,42	12,46	0,55
1976	19.934.563	—	75,20	19,12	4,56
1977	23.279.364	—	—	90,38	7,46
1978	32.639.427	—	—	—	86,74
1979	53.139.480	—	—	—	—
1980	74.896.197	—	—	—	—
Titolo 1					
1975	8.188.882	84,02	12,69	15,54	0,76
1976	12.906.163	—	74,62	23,22	1,86
1977	15.593.195	—	—	95,30	4,52
1978	22.643.103	—	—	—	89,12
1979	43.190.751	—	—	—	—
1980	62.275.614	—	—	—	—
Titolo 2					
1975	6.347.478	50,64	39,55	8,49	0,29
1976	7.028.400	—	76,25	11,59	9,53
1977	7.686.169	—	—	80,39	13,42
1978	9.996.324	—	—	—	81,36
1979	9.948.729	—	—	—	—
1980	12.620.583	—	—	—	—

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).

		TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
1979	1980	Importo	%	Importo	%	Importo	%
0,13	0,26	15.593.313	107,27	5.095	0,04	— 1.062.048	— 7,31
0,70	0,47	19.942.758	100,04	— 25.139	— 0,13	16.944	0,09
2,34	1,17	23.593.005	101,35	194.592	0,84	— 508.233	— 2,18
10,31	1,16	32.058.869	98,22	361.243	1,11	219.315	0,67
82,30	12,20	50.215.198	94,50	2.168.572	4,08	755.710	1,42
—	81,42	60.981.696	81,42	13.287.599	17,74	626.902	0,84
0,20	0,02	9.271.265	113,22	2.613	0,03	— 1.084.997	— 13,25
0,25	0,02	12.901.289	99,96	24.993	0,19	— 20.119	— 0,16
2,55	0,31	16.010.713	102,68	120.501	0,77	— 538.019	— 3,45
8,34	1,02	22.297.902	98,48	212.457	0,94	132.745	0,59
84,14	12,34	41.668.720	96,48	961.624	2,23	560.497	1,30
—	82,67	51.485.133	82,67	10.471.335	16,81	319.146	0,51
0,05	0,58	6.322.047	99,60	2.482	0,04	22.949	0,36
1,54	1,28	7.041.469	100,19	— 50.132	— 0,71	37.063	0,53
1,91	2,94	7.582.292	98,65	74.091	0,96	29.786	0,39
14,79	1,49	9.760.968	97,65	148.786	1,49	86.570	0,87
74,31	11,59	8.546.479	85,91	1.206.948	12,13	195.302	1,96
—	75,25	9.496.562	75,25	2.816.264	22,31	307.756	2,44

Partecipazione azionaria del Tesoro in Spagna.

La gestione è costituita da somme in « pesetas » già appartenenti ai legionari italiani (7), rimaste bloccate in Spagna per ordine delle autorità di quel Paese e passate poi in proprietà del Tesoro italiano a seguito del pagamento del controvalore in lire italiane ai familiari degli aventi diritto. Per rendere fruttifere tali disponibilità e scongiurare il pericolo di una loro confisca, furono costituite società-finanziarie alle quali si affidò la gestione di detti fondi (8). Nel 1980 su richiesta della Corte, è pervenuta la documentazione integrativa che è in corso di esame.

Fondo di rotazione per le iniziative economiche nel territorio di Trieste e Gorizia e gestioni collegate.

Circa la gestione degli anni dal 1972 al 1978, sono state attivate istruttorie per l'acquisizione di elementi documentali e chiarimenti. È tuttora all'esame il rendiconto per il 1979, di recente pervenuto alla Corte, che presenta entrate per 20,9 miliardi e uscite per 11,9 miliardi, con una giacenza di cassa di 47 miliardi circa.

Per quanto concerne la gestione speciale, a contabilità separata, per le somme conferite al Fondo dalla legge 30 aprile 1976, n. 198 (9) sono tuttora all'esame i rendiconti per gli anni dal 1977 al 1979. Per quest'ultimo esercizio si evidenziano entrate per 4,7 miliardi e spese per 13,6 miliardi con una giacenza di cassa di 32,4 miliardi.

Infine, sono anche all'esame i rendiconti degli anni 1977, 1978 e 1979, pervenuti di recente agli uffici della Corte, relativi all'altra gestione speciale di 142 miliardi istituita con legge 29 maggio 1976, n. 336.

Ufficio del Cassiere del debito pubblico.

Trattasi di gestione di modesta entità relativa a maneggio di valori di varia natura e provenienza per operazioni che la direzione generale del debito pubblico deve effettuare per conto terzi (10). Il

(7) Che avevano combattuto nella guerra civile spagnola del 1936-1939.

(8) L'operazione fu realizzata dalla Banca Nazionale del Lavoro, tramite la filiale sorta *in loco*, sulla base di intese di assistenza e sviluppo per l'interscambio tra i due Paesi.

(9) Come riferito nella precedente relazione, si tratta di 100 miliardi destinati prioritariamente ad iniziative da realizzarsi da piccole e medie imprese anche a carattere artigianale in tutto il territorio della regione Friuli-Venezia Giulia.

(10) Come riscossione e pagamento di somme provenienti da rimborso di titoli per operazioni di reimpiego in altri titoli, di alienazioni di titoli oggetto di espropriazioni, o altre riscossioni per operazioni varie richieste dagli interessati.

rendiconto per il 1979, dichiarato regolare, espone entrate per 518 milioni e uscite per 503,2 milioni con una giacenza di cassa di 32 milioni.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

Nell'ambito della cennata iniziativa assunta in tema di ristrutturazione di uffici e servizi, vanno richiamate le considerazioni delle precedenti relazioni sulla esigenza di una accurata revisione delle competenze specie con riguardo ai casi di eccessivo frazionamento di compiti, di duplicazioni di attribuzioni e di ipofunzionamento di servizi per riduzione graduale della materia amministrata (11), mentre, come già evidenziato in precedenti relazioni, andrebbero potenziate le strutture preposte allo svolgimento dei delicati e complessi compiti che la legge n. 468 del 1978 affida alla Ragioneria generale e alla direzione generale del Tesoro. Andrebbe poi meglio definito il ruolo di quest'ultimo ufficio in modo da rispondere in pieno ai crescenti compiti di intervento del Tesoro nel campo della politica monetaria.

Intanto è stato recentemente istituito (12) un nuovo organo che dal punto di vista funzionale ricalca un modulo già adottato nell'ambito dell'Amministrazione dello Stato cioè un nucleo di valutazione di efficienza della spesa pubblica con riguardo ai risultati conseguiti ed in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del programma di governo.

Taluni interventi legislativi, anche recenti (13), appaiono indicativi di una tendenza verso la graduale riduzione delle attribuzioni

(11) Già in precedenti relazioni, con riferimento all'Amministrazione centrale del tesoro, si è evidenziata la coesistenza di più uffici del personale e la mancanza di un coordinamento tra gli stessi, specie in tema di stato giuridico e trattamento economico dei dipendenti; con riguardo alla possibilità di accorpamento di servizi, potrebbe risultare opportuna l'unificazione di quelli relativi alle pensioni e danni di guerra. L'assorbimento da parte della direzione generale del tesoro del contenzioso valutario, il raccordo, in materia di indebitamento pubblico, tra l'omonima direzione generale e il servizio che amministra i certificati di credito del Tesoro o titoli equipolenti anche ai fini di un migliore coordinamento e controllo sull'intero versante dell'indebitamento statale.

In tema di rapporti internazionali si vedano le considerazioni sui problemi di coordinamento delle coesistenti competenze in materia della ragioneria generale e della direzione generale del Tesoro.

(12) Dall'articolo 32 della legge 30 marzo 1981, n. 119 (legge finanziaria). Trattasi di una Commissione tecnica per la spesa pubblica, da nominarsi con decreto del Ministro del tesoro e composta da undici membri, scelti fra persone che abbiano particolare competenza in materia di analisi di spesa e di flussi finanziari.

Per ulteriori considerazioni sull'argomento si rinvia al Capitolo I della Sezione I e al Capitolo I della Sezione II.

(13) Si veda ad esempio la ricorrente disposizione inserita nella legge di bilancio, da tempo disapplicata, che consente al Ministro del tesoro di provvedere con propri decreti al trasferimento degli stanziamenti previsti per le spese di funzionamento degli uffici delle varie Amministrazioni dagli stati di previsione delle Amministrazioni medesime a quello del tesoro - Prov-

proprie del Provveditorato generale dello Stato, mediante una loro devoluzione a singole Amministrazioni.

Quali che siano le linee di sviluppo di tale orientamento, è da tener presente l'esigenza di assicurare una struttura idonea di indirizzo e coordinamento specie ai fini della economicità dell'intera gestione del settore (14).

Particolare attenzione va prestata alla situazione delle direzioni provinciali del Tesoro che si è notevolmente appesantita negli ultimi anni per l'incremento crescente delle partite amministrate, con gravi ritardi specie nelle liquidazioni e pagamenti delle pensioni (15). Il potenziamento strutturale di questi uffici, che dovrebbe essere accompagnato da uno snellimento delle procedure amministrative, potrebbe, inoltre, consentire, in prospettiva, un decentramento di alcune attribuzioni in materia di debito pubblico e istituti di previdenza.

Per l'aggiornamento delle tecniche di organizzazione, nonché la valutazione dell'efficienza operativa degli apparati, va rilevato come nel 1980 si sia avuto un primo avvio di attività dell'ufficio organizzazione e metodo che ha iniziato l'analisi della produttività nel settore degli archivi (16).

veditorato generale. Deroghe, inoltre si sono avute con l'articolo 29 del decreto-legge 14 aprile 1978, n. 111, convertito nella legge 10 giugno 1978, n. 271 che ha escluso la preventiva autorizzazione del Provveditorato per le forniture necessarie agli uffici giudiziari e con l'articolo 14 della legge 24 aprile 1980, n. 146, in favore dell'Amministrazione finanziaria.

(14) Va al riguardo segnalato come nella relazione finale della Commissione istituita dal Ministro della funzione pubblica per il riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato, si siano proposte la soppressione del Provveditorato generale dello Stato e l'istituzione presso ciascuna Amministrazione di un servizio centrale con il compito di provvedere alla stima del fabbisogno di beni immobili e mobili durevoli e di consumo nonché al loro reperimento, acquisto, locazione, inventario, manutenzione, distribuzione e dismissione.

(15) Secondo dati assunti presso l'Amministrazione, il carico delle pratiche arretrate, al 31 dicembre 1980, ha raggiunto il livello di oltre un milione e settecentomila (il carico complessivo delle partite di stipendi e pensioni amministrate nel 1980, ammonta a 3 milioni e 240 mila circa).

Circa il rapporto tra numero degli addetti e pratiche amministrate, per i più grandi centri urbani si ha la seguente situazione:

direzione provinciale del Tesoro di Roma:	554 addetti per	425.413 pratiche;
direzione provinciale del Tesoro di Milano:	193 addetti per	158.862 pratiche;
direzione provinciale del Tesoro di Torino:	175 addetti per	115.836 pratiche;
direzione provinciale del Tesoro di Napoli:	291 addetti per	153.677 pratiche.

Per l'eliminazione dell'arretrato e il ripristino di una certa normalità nel lavoro, è stato avviato il piano di meccanizzazione integrale di tutte le direzioni provinciali del Tesoro, che dovrebbe consentire la gestione di un archivio locale delle partite in carico e l'autonoma elaborazione dei provvedimenti dei singoli amministrati, ai quali potrebbero essere forniti, in tempo reale, tutte le informazioni richieste.

(16) L'analisi dovrebbe estendersi gradualmente a tutti gli uffici centrali del Ministero, l'ufficio, secondo notizie fornite dall'Amministrazione, avrebbe inoltre avviato studi per modificare l'orario di lavoro e per istituire servizi sociali come mense e asili-nido.

Incrementata risulta nel 1980 l'attività dei servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato con 106 verifiche di cui 92 nei confronti di uffici ed istituti dipendenti dalla pubblica Amministrazione e 14 nei confronti di enti pubblici (nel 1979 le verifiche sono state rispettivamente 66 e 26); il rafforzamento del servizio, auspicato dalla Corte anche nella precedente relazione, dovrebbe essere favorito dall'assunzione di 27 nuovi ispettori avvenuta agli inizi dell'anno di riferimento (17).

Non ha avuto ancora attuazione l'articolo 11 del decreto-legge 1° luglio 1980, n. 285, convertito nella legge 8 agosto 1980, n. 441 (18) che prevede un diverso assetto dell'ufficio liquidazioni della Ragioneria generale dello Stato, settore sul quale la Corte ha richiamato l'attenzione nella precedente relazione, nonostante l'accrescersi continuo di compiti per effetto dei numerosi enti da liquidare e della complessità delle attività connesse alla liquidazione degli enti mutualistici; la necessità di un'adeguata dotazione di personale (19) si pone, poi, come premessa indispensabile per razionalizzare l'intero settore.

Va nuovamente rilevato (anche se il fenomeno si verifica in quasi tutte le Amministrazioni) la mancata emanazione dei provvedimenti di raccordo (fra poteri dirigenziali e poteri del Ministro) previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 e necessari, com'è noto, per la individuazione degli atti da trasmettere al Ministro al fine di una corretta ripartizione delle responsabilità tra organo politico ed organo dirigenziale. I programmi di massima come quello di cui al decreto ministeriale 10 gennaio 1980 concernente l'attività del Provveditore generale dello Stato (20) non

(17) Per la complessità e l'ampiezza degli accertamenti da svolgere sono stati impegnati spesso più ispettori. Sono state inoltre effettuate numerose verifiche di cassa e alle scritture contabili degli uffici statali.

Per l'importanza che ne potrebbe derivare anche ai fini del referto annuale della Corte, sarebbe auspicabile che, almeno nella relazione generale del Consiglio di amministrazione, si riferisse sui risultati più significativi delle verifiche effettuate specie sotto il profilo economico finanziario e della proficuità della spesa.

(18) Il decreto stabilisce di porre alle dirette dipendenze del ragioniere generale dello Stato, l'ufficio liquidazioni; per l'accelerazione delle operazioni di liquidazione è stata inoltre prevista l'articolazione dell'ufficio in settori di attività liquidatoria per gruppi omogenei di Enti; per la prosecuzione delle operazioni di liquidazione degli enti, casse e gestioni autonome soppresse è stata prevista la facoltà dell'ufficio di avvalersi dell'opera degli ex commissari liquidatori. L'unicità di indirizzo e coordinamento dell'ufficio verrebbe poi assicurato da un dirigente generale della Ragioneria generale, appositamente incaricato con decreto del Ministro del tesoro.

(19) Oggi costituita da 123 unità compresi 75 elementi provenienti dagli stessi Enti soppressi o distaccati da altre Amministrazioni.

È da sottolineare che nella stessa relazione del consiglio di amministrazione per il 1979 si paventa il «collasso delle attività» qualora non si provveda con urgenza «attraverso l'utilizzazione di un massiccio contingente di personale opportunamente scelto».

Secondo la predetta relazione per il 1979 il movimento finanziario relativo all'attività di questo servizio ha registrato incassi per 57,2 miliardi ed esborsi per 28,3 miliardi.

(20) Gli elementi di novità che presenta questo documento saranno evidenziati nel paragrafo successivo.

si discostano dagli schemi degli anni precedenti essendo limitati ad una elencazione delle esigenze da soddisfare.

Vanno confermate le considerazioni circa l'opportunità di procedere alla unificazione delle varie commissioni esistenti in materia di indennizzi per la perdita di beni italiani all'estero al fine di una migliore armonizzazione delle attività svolte (21), anche se alcune novità sono state introdotte (legge 26 agosto 1980, n. 16) con l'affidamento delle operazioni di riliquidazione direttamente agli uffici amministrativi, snellendo, così, rispetto al passato, le relative procedure.

In materia di personale va nuovamente rilevata l'esigenza di una riqualificazione anche mediante il reclutamento di elementi con formazione professionale specifica nel campo della politica economica e monetaria e dell'informatica (22).

Numerose difficoltà presenta l'attuazione della legge 12 luglio 1980, n. 312, anche per la mancanza di norme di raccordo tra il vecchio e il nuovo ordinamento.

La mancata definizione delle dotazioni organiche e dei contingenti di qualifica (articoli 5 e 6 della predetta legge) ha determinato una stasi delle assunzioni e l'impossibilità, quindi, di bandire concorsi prima di aver accertato le vacanze effettive di ciascuna qualifica.

Ciò premesso, con riguardo alle attribuzioni del personale, continua ad applicarsi la disposizione dell'articolo 23 della legge che, in via transitoria, prevede la conservazione dei compiti fissati dal precedente ordinamento. Neppure sono stati ancora definiti tutti gli inquadramenti nelle qualifiche funzionali (previste dall'articolo 4 in sede di prima applicazione) avendovi l'Amministrazione provveduto solo per un terzo circa del personale interessato (23).

Per quanto concerne la situazione numerica del personale, a fronte di una dotazione organica complessiva di 16.992 unità, al 31 dicembre 1980 erano in servizio 12.321 unità (24). Alla stessa data

(21) Oltre al rinnovo di diverse commissioni scadute, si sono costituite altre dieci commissioni tra l'altro per la revisione ed unificazione di stampati, la valutazione dello schema contrattuale per il sistema informativo della pubblica istruzione, studio e meccanizzazione dei servizi della pubblica Amministrazione, proposte in materia di finanza locale, rilevazione flussi finanza pubblica, informazioni spesa pubblica, flussi finanziari dei mercati ed intermediari finanziari.

Per compensi ai componenti delle varie commissioni sono stati in complesso spesi 324 milioni (capitoli 4413, 4433, 5031, 6121 e 6401).

(22) Anche di questo tema si farà carico il predetto comitato scientifico che, come si rileva dal decreto ministeriale di istituzione, dovrà formulare « proposte sul reclutamento del personale, la modifica delle procedure di lavoro e sulla possibilità di avvalersi di consulenze esterne di carattere continuativo ».

(23) E da prevedere che altrettanto lungo sarà l'iter necessario per l'applicazione dei commi nono e decimo dell'articolo 4 relativi agli inquadramenti professionali e funzionali, previa prova selettiva.

(24) Di cui 4.036 unità della carriera direttiva-dirigenziale, 2.727 unità della carriera di concetto, 5.558 della carriera esecutiva-ausiliaria e degli operai del provveditorato.

risultavano assegnati ad uffici centrali del Ministero 6.561 elementi e agli uffici periferici (Direzioni provinciali del Tesoro e Ragionerie provinciali) 5.760 unità (25). Rispetto all'esercizio precedente il personale è diminuito di 487 unità (26).

Come già accennato in precedenza, le Direzioni provinciali del Tesoro continuano a presentare una marcata carenza di personale nonostante l'incremento crescente delle partite amministrate (3.889 posti coperti a fronte di 6.717 unità in organico) (27). Peraltro 106 unità dei ruoli provinciali risultano comandati presso gli uffici centrali del Ministero. Altro elemento di turbativa nel funzionamento di questi uffici è dato dalla mancanza di titolari: a fine esercizio risultavano prive di dirigenti 12 sedi (10 nel 1979), per cui si è dovuto affidarne la « reggenza » a funzionari di qualifica inferiore (28). Alla grave situazione testé delineata e peraltro già evidenziata nelle precedenti relazioni, occorrerebbe rimediare in tempi ravvicinati mediante il reclutamento di nuovo personale specie della carriera di concetto che dovendo svolgere compiti amministrativo-contabili, costituisce il nucleo centrale di questi uffici; inoltre è auspicabile la istituzione dei ruoli tecnici per il potenziamento dei servizi meccanografici anche in vista delle iniziative in corso per la estensione del sistema informativo a tutte le direzioni provinciali.

4. — BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

Il Ministero del tesoro si è avvalso, anche per il 1980, della disciplina di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1977, n. 359, modificato con decreto del Presidente della Repubblica n. 393 del 1980, concernente l'esecuzione di lavori, servizi e provviste in economia sia a livello di uffici centrali che periferici.

(25) Negli uffici centrali dell'Amministrazione, 2.437 unità erano assegnate alla Ragioneria generale dello Stato e 4.124 alle varie direzioni generali del Ministero (compresi cassa depositi e prestiti, istituti di previdenza e provveditorato generale). Negli uffici periferici, 3.889 risultavano assegnati alle direzioni provinciali del tesoro e 1.871 alla ragionerie provinciali.

(26) Permane il fenomeno dei dirigenti generali fuori ruolo. Per l'Amministrazione centrale, a fronte di un organico di 9 unità, figurano 2 posti fuori ruolo (1 presso l'Ufficio italiano dei cambi ed 1 presso la Presidenza del Consiglio - Ufficio del Ministro per la funzione pubblica). Per la Ragioneria generale, su un organico di 6 unità, figurano coperti 14 posti, di cui 2 presso l'INPS, 1 presso il Ministero degli affari esteri, 3 alla Presidenza del Consiglio dei ministri, 1 presso il Ministero dei trasporti e 1 presso la Presidenza della Repubblica.

(27) In gran parte le vacanze riguardano la carriera di concetto (826 su 4.165 in organico); per quella direttiva a fronte di 731 posti in organico, risultano in servizio (in conseguenza della previsione di 1.302 posti in soprannumero) 1.637 funzionari. Va ricordato al riguardo che, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, 387 posti della carriera direttiva sono considerati indisponibili in relazione ad altrettanti impiegati che hanno beneficiato dell'esodo previsto dal predetto decreto.

(28) Il fenomeno, come l'anno precedente, è da ricollegare al mancato espletamento dei corsi di formazione dirigenziale di cui all'articolo 22 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

L'attività negoziale ha dato luogo ad una spesa impegnata nell'anno di circa 382,8 miliardi (516 nel 1979), della quale il 72,6 per cento si riferisce a contratti stipulati col sistema della trattativa privata (circa il 39,9 per cento nel 1979) (29).

Il perfezionamento del « programma di massima », al quale, com'è noto, è subordinata l'attribuzione per materia di competenza dei singoli dirigenti, è avvenuto con un mese di anticipo rispetto all'anno precedente (10 gennaio 1980) e quindi in tempo utile per la predisposizione delle linee generali di intervento in materia contrattuale.

Gli orientamenti ed i criteri generali fissati nel documento si sono essenzialmente ispirati alla esigenza di realizzare ogni possibile economia mediante una limitazione della spesa agli acquisti di beni ritenuti indispensabili al funzionamento dei servizi (30).

Nella fase della esecuzione del programma, si è potuto constatare inoltre, specie con riguardo alle forniture di maggior rilevanza:

a) che per le forniture di macchine per scrivere e da calcolo l'Amministrazione ha provveduto, in difformità del parere espresso dal Consiglio di Stato, a stipulare a trattativa privata con la società Olivetti per il 70 per cento (31) del fabbisogno degli uffici centrali e periferici, motivando tale scelta con la natura strettamente tecnica dei prodotti, con la difficoltà di valutare l'organizzazione di assistenza delle altre ditte (peraltro importatrici di macchine di produzione estera) e quindi con l'impossibilità di assicurare pienamente il soddisfacimento delle esigenze delle Amministrazioni specie in periferia (32);

b) che in materia di appalti del servizio di riscaldamento, non si è ritenuto di dover adottare alcun particolare provvedimento in quanto ai limiti imposti dalle norme in vigore nel settore;

c) che per le pulizie dei locali degli uffici centrali dello Stato, si è fatto ricorso alla licitazione privata secondo un nuovo e più articolato tipo di offerta-contratto che, tra l'altro, ha previsto il numero minimo degli elementi da impiegare, il numero minimo delle ore lavorative che ciascuno deve espletare, nonché controlli più rigorosi durante la esecuzione dei lavori appaltati.

(29) Con il sistema della trattativa privata sono stati stipulati contratti per circa 278 miliardi (206 miliardi nel 1979).

(30) Ciò troverebbe conferma anche negli stanziamenti previsti per il 1980 che risultano incrementati appena del 4 per cento rispetto al 1979.

(31) Per il restante 30 per cento si è provveduto con ordinazioni dirette (mediante il sistema del cottimo fiduciario) a ditte importatrici in sostituzione di imprese che hanno di recente cessato la produzione di macchine per ufficio.

(32) Il Consiglio di Stato, pur dando una certa rilevanza alle motivazioni suindicate, ha tuttavia ritenuto non più procrastinabile la sperimentazione di una licitazione privata per il 1981, nella considerazione del prezzo più elevato praticato dalla Olivetti rispetto alle altre ditte che operano sul mercato.

Neppure nel 1980, contrariamente alle previsioni, peraltro formulate fin dal 1977, è stata assicurata la gestione autonoma dei centri meccanografici della Direzione generale del Tesoro. Vari contratti, infatti, sono stati stipulati nell'anno per l'acquisizione e la verifica dei dati necessari ai diversi programmi operativi dei centri (33).

Con riguardo alle esigenze dei centri elettronici, oltre al rinnovo della convenzione per la locazione delle apparecchiature costituenti il sistema 66/20 esistente presso il centro del Provveditorato generale dello Stato (con una spesa di 414 milioni circa) si è provveduto alla stipula di vari contratti di locazione di apparecchiature elettroniche non solo nell'interesse del Ministero del tesoro, ma anche di altri uffici statali, per una spesa complessiva di circa 413,1 milioni (34), nonché di contratti di assistenza tecnica di macchine elettrocontabili con una spesa di 116,2 milioni circa (35).

Sono invece in corso di esecuzione: il contratto per la prosecuzione della locazione del sistema elettronico « Contabilità e spese fisse » (36) e di quello in funzione presso il centro elettronico del Tesoro di Roma che dovranno quanto prima trasferirsi a Latina; il contratto di locazione per il Centro elettronico di Bologna; quello relativo alla locazione del sistema 90/30 per il servizio analisi e programmazione della Direzione generale del Tesoro; nonché il contratto per la locazione di elaborati elettronici « TC - 800 » per 55 direzioni provinciali del Tesoro, per una spesa complessivamente prevista di circa 5 miliardi.

Per la conduzione dei due sistemi informativi integrati della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti, la spesa sostenuta nel 1980 è stata di circa 9,2 miliardi (capitoli 5871 e 5045).

Per l'attuazione delle attività di sviluppo del sistema informativo della Ragioneria generale, sulla base di un progetto di fattibilità circa gli adeguamenti del sistema rispondenti ai criteri fissati dalla riforma

(33) Si segnala, a titolo di esempio, il contratto con la società CED per acquisizione e verifica su nastro magnetico per le operazioni di conguaglio fiscale, rilascio modelli 101 per il personale statale in attività di servizio.

(34) Trattasi in particolare dei contratti relativi a:
sistema L. 9948 presso il Provveditorato generale dello Stato;
2 perforatrici per la rilevazione dati presso la Corte dei conti;
macchine presso il Centro elettronico del Ministero dell'agricoltura e foreste;
impianto di lettura ottica presso il Centro tesoro contabilità spese fisse di Latina;
apparecchiature presso il sistema informativo della direzione generale delle pensioni di guerra.

(35) Per l'assistenza delle macchine P/603 e P/203 e delle memorie aggiuntive M/L.U. 60 presso le varie Direzioni provinciali del Tesoro, nonché delle apparecchiature Olivetti TI 349 - Bite 318 - A 024 in dotazione solo presso alcune Direzioni provinciali del Tesoro.

(36) Va peraltro rilevata l'esigenza di assicurare un raccordo coordinato tra tale centro e il sistema informativo della Ragioneria generale.

della legge n. 468 del 1978 (37), nel 1980 si è stipulato con l'ITALSIEL un contratto di durata quadriennale (38) (1980-1983) (con una spesa nell'anno di 4,5 miliardi) corrispondente cioè al tempo necessario per completare le attività di sviluppo medesime così come previste dal predetto progetto di fattibilità.

Nell'ambito delle attività previste nel programma esecutivo allegato al predetto contratto, è stato affidato all'ITALSIEL uno studio sull'*hardware* centrale, da cui è emersa la necessità di un potenziamento nel breve periodo, delle apparecchiature centrali ausiliarie e di acquisire alcuni prodotti *software* al fine di non pregiudicare la funzionalità dell'intero sistema informativo; pertanto l'Amministrazione ha provveduto a stipulare, per l'acquisto o la locazione di apparecchiature centrali o periferiche in sostituzione o in aggiunta di quelle esistenti, diversi contratti (39) per una spesa complessiva di circa 1 miliardo.

Le convenzioni stipulate con l'Istituto poligrafico dello Stato - Sezione Zecca, per la fornitura di monete metalliche (comprese quelle celebrative della FAO e della giornata internazionale della donna), hanno comportato impegni di 36,4 miliardi. Inoltre per il mancato approntamento di locali idonei ed attrezzature necessarie per le attività della cassa speciale per le monete e biglietti a debito dello Stato, ha subito una proroga fino al giugno 1980 la convenzione a suo tempo stipulata, in materia, tra la Direzione generale del Tesoro e l'Istituto poligrafico.

(37) Come già accennato nella precedente relazione, con la società ITALSIEL si stipulò nel 1979 un contratto-segno per consentire la realizzazione degli obiettivi prioritari fissati dalla predetta legge.

(38) Con tale contratto, di natura atipica, mentre da un lato è concesso in appalto alla società l'aggiornamento delle procedure elettroniche esistenti e la creazione di nuove a prezzo predeterminato, dall'altro si è agganciata la quantificazione del corrispettivo al numero e alla qualità professionale delle persone effettivamente utilizzate dalla società per gli adempimenti degli obblighi contrattuali, fermo restando in ogni caso il tetto massimo di spesa.

Ciò ha determinato, di conseguenza, la necessità di un controllo, da parte dell'Amministrazione, sia in corso di esecuzione che in sede finale, che ha dovuto tener conto anche della produttività delle risorse impiegate, compito che ha dovuto assolvere con particolare difficoltà; infatti, vanno al riguardo considerati i limiti che, allo stato attuale, condizionano fortemente l'attività di verifica dell'Amministrazione in una materia ad alto livello tecnologico come quella di che trattasi, per cui (e il fenomeno non è nuovo) l'operatore pubblico finisce per affidarsi alla collaborazione dell'ente concessionario.

(39) Trattasi in particolare di contratti stipulati tutti in data 3 settembre 1980 con le seguenti società:

- a) Storage Technology Italia (locazione apparecchiature), spesa 223,3 milioni;
- b) Amdahl (acquisto di 2 incrementi di memoria di 4 MB e manutenzione degli stessi), spesa 448,8 milioni;
- c) IBM Italia (locazione apparecchiature), spesa 27,2 milioni;
- d) Olivetti (locazione apparecchiature), spesa 178,9 milioni;
- e) Memorex (locazione apparecchiature), spesa 21,6 milioni;
- f) Data 100 (locazione apparecchiature), spesa 14,8 milioni.

Inoltre, per la ristrutturazione dell'*hardware* centrale, della Corte dei conti è stato approvato un contratto con la predetta Storage Technology Italia per la locazione di 2 unità a dischi e 8 unità a nastri magnetici per 35,6 milioni.

Su di un piano generale, va rilevato che in più occasioni l'esecuzione dei contratti ha avuto corso prima della loro approvazione a causa del ritardo con cui si è provveduto a indire le relative gare di appalto.

Nel 1980 è stata rinnovata la convenzione con la SIP vigente fin dal 1975: a fine anno risultavano in carico all'Amministrazione 7.630 utenze telefoniche (7.552 nel 1979) per una spesa complessiva di 9,5 miliardi (10 nel 1979). Al riguardo, anche se la spesa di questi servizi si è assestata, nell'ultimo triennio, sui livelli testé indicati, va rilevata la necessità, specie per le utenze a carico dello Stato installate nel domicilio dei funzionari di vertice delle singole Amministrazioni, di una riconsiderazione di tutta la materia, in atto disciplinata da vetuste circolari (8 novembre 1946 e 30 aprile 1947 della Presidenza del Consiglio) anche in relazione a quanto osservato dalla Corte dei conti in giurisdizione contabile (decisione n. 111 del 1980) della Sezione I nel giudizio di responsabilità (40) promosso dal Procuratore Generale; « il sistema », infatti, secondo tale pronuncia, può dar luogo ad abusi e sperperi che potevano o dovevano essere evitati.

Risulta comunque che agli inizi del corrente anno il Ministro del tesoro ha rappresentato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per gli interventi di competenza, quanto dalla Corte dei conti rilevato nella decisione anzidetta specie con riguardo alle conseguenze passate e future dell'attuale sistema.

La spesa per l'acquisto di nuovi automezzi per le esigenze di servizio delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (41) (escluse quelle della difesa e delle forze di polizia) è stata di 842 milioni circa (800 nel 1979) (42).

(40) Nei confronti dei provveditori generali « del tempo ». Nel giudizio non sono emersi elementi di responsabilità a carico dei provveditori in quanto, fra l'altro, la « verifica delle esigenze di servizio non era né poteva essere demandata a soggetti diversi da quelli preposti alle singole Amministrazioni, restando al Ministero del tesoro e per esso al Provveditorato dello Stato il compito di verificare la rispondenza sotto il profilo finanziario del servizio richiesto allo stanziamento di bilancio, oltre, si intende, alla verifica della sussistenza dei presupposti formali ». Nell'istruttoria del giudizio citato è emerso che il Provveditorato generale dello Stato nel 1974 e nel 1977 rappresentò alla Presidenza del Consiglio la necessità di una più attenta regolamentazione della materia per scongiurare ogni eventuale abuso, esigenza che, però, la Presidenza del Consiglio non ritenne di dover soddisfare.

(41) Va al riguardo rilevato come il capitolo 5053 (acquisto di mezzi di trasporto per l'Amministrazione del tesoro e per altre Amministrazioni dello Stato) da uno stanziamento iniziale di 30 e 130 milioni (rispettivamente per competenze e cassa) sia passato a fine esercizio a quello di 916 milioni (competenza) e 1,7 miliardi (cassa), sia per effetto della legge di assestamento di bilancio, sia a seguito di variazioni amministrative attivate in virtù dell'articolo 96 della legge di bilancio che ha autorizzato il Ministro del tesoro a trasferire con propri decreti fondi dei capitoli degli stati di previsione della spesa dei vari Ministeri in genere concernenti « manutenzione, noleggio ed esercizio dei mezzi di trasporto », al predetto capitolo 5053 (acquisto di mezzi di trasporto).

(42) In particolare sono state acquistate 114 autovetture e 10 tra autoveicoli e motocicli.

5. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

a) *Trasferimenti e interventi finanziari.* — Dal complesso degli interventi del Tesoro nell'economia nazionale, un primo particolare rilievo assumono quelli destinati al sostegno della piccola e media industria e delle imprese artigiane. Oltre all'erogazione di 350 miliardi circa (43) già previsti dalla complessa e articolata legislazione vigente (44) nella materia a favore delle imprese artigiane, nell'esercizio di riferimento, in attuazione della legge 24 aprile 1980, n. 146, si sono avute erogazioni per 110 miliardi in favore del fondo contributi sugli interessi della Cassa artigiani (45), 130 miliardi in favore del fondo contributi istituito presso il Mediocredito centrale (46) e 40 miliardi al fondo di dotazione presso la stessa Cassa artigiani per il risconto delle operazioni effettuate dagli Istituti di credito primari (47).

Per quanto concerne il Mediocredito centrale vanno ricordati ulteriori apporti che ad esso sono stati conferiti nel corso dell'anno e cioè: 100 miliardi ad incremento del fondo di dotazione (48), 50 miliardi (49) in favore del fondo per concorso negli interessi sulle operazioni di credito all'esportazione e 418 miliardi all'analogo fondo per le operazioni con pagamento differito (50), nonché 500 miliardi, non ancora erogati, da utilizzare per la concessione di anticipazioni ai mediocrediti regionali per finanziare programmi di investimenti da parte di piccole e medie imprese (51). Per quest'ultimo tipo di intervento è stato emanato il relativo regolamento (decreto ministeriale 3 dicembre 1980) che ha esteso l'operatività del finanziamento anche a programmi di investimento realizzati nel bien-

(43) Di cui 30 miliardi ad integrazione del fondo di dotazione della Cassa artigiani per l'accrescimento delle disponibilità finanziarie degli Istituti di credito primari (legge 5 dicembre 1978, n. 776).

(44) Legge 4 agosto 1971, n. 594; decreto-legge 30 aprile 1976, n. 156 convertito nella legge 25 maggio 1976, n. 356; legge 24 dicembre 1974, n. 713, e decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1976, n. 902.

(45) L'importo complessivo previsto dalla predetta legge n. 146 del 1980 a tale titolo è di 420 miliardi.

(46) Ai sensi della predetta legge n. 146 del 1980, la somma complessiva prevista è di 1.430 miliardi destinati per 1.250 miliardi ad agevolare finanziamenti all'esportazione e per 180 miliardi per analoghe agevolazioni in favore delle medie e piccole industrie.

(47) Sempre ai sensi della citata legge n. 146 del 1980 l'incremento di questo fondo è stato di 120 miliardi.

(48) Per effetto del decreto-legge 8 luglio 1977, convertito nella legge 8 agosto 1977, n. 536, che ha disposto l'incremento del fondo fino al tetto di 300 miliardi.

(49) Ai sensi delle predette disposizioni legislative il completamento della dotazione (200 miliardi in tutto) avverrà nel 1981.

(50) Articolo 1 della legge 27 luglio 1978, n. 393 modificato dall'articolo 51 della legge 21 dicembre 1978, n. 843; la spesa prevista per questo tipo di intervento è di 1.250 miliardi da erogare nel periodo 1978-1985.

(51) Tale ulteriore apporto è stato previsto dall'articolo 2 della legge 28 novembre 1980, n. 782.

nio precedente l'entrata in vigore della nuova disciplina normativa, nonché a programmi di investimento non ancora ultimati.

Con riguardo agli interventi in favore della Cassa per il Mezzogiorno vanno evidenziati i seguenti apporti: 43,5 miliardi quale quota di chiusura all'onere di 500 miliardi per la concessione di contributi sugli interessi relativi alle obbligazioni emesse dall'ISVEIMER, IRFIS e CIS per iniziative industriali nei territori del Mezzogiorno (52); 255 miliardi quale decimo di competenza dell'esercizio (53) per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato e di contributi in favore di iniziative industriali e commerciali (54) nonché 2.635 miliardi quale ulteriore apporto per gli interventi di sua competenza (55). Vanno anche evidenziati i finanziamenti alla Cassa disposti (legge n. 748 del 1975) per 172,2 miliardi in corrispondenza delle somme versate a titolo allo Stato italiano dalla CEE e per 300 miliardi in corrispondenza di prestiti ottenuti all'estero (56).

Piuttosto modesti gli interventi nel campo della ricerca applicata, finanziata, com'è noto, attraverso l'apposito fondo speciale istituito presso l'IMI fin dal 1968 (57) con una dotazione iniziale di 100 miliardi e più volte integrata successivamente (l'ultimo finanziamento per 600 miliardi si è avuto con legge 12 agosto 1977, n. 675); nel 1980 sono stati effettuati pagamenti per circa 85 miliardi; inoltre nel corso dell'anno l'IMI è stato autorizzato a portare a

(52) legge 8 aprile 1969, n. 160.

(53) Ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, che ha previsto una spesa complessiva di 2.500 miliardi per il periodo 1976-1985.

(54) Al 31 dicembre 1980 si sono avute erogazioni, a tale titolo, per complessivi 1.275 miliardi.

(55) In effetti le assegnazioni previste dall'articolo 47 della legge 21 dicembre 1978, n. 843 (legge finanziaria 1979) e dall'articolo 30 della legge 24 aprile 1980, n. 146 (legge finanziaria 1980) ammontano complessivamente a 21.900 miliardi nel quinquennio 1976-1980. Il disegno di legge relativo a interventi nel Mezzogiorno nel decennio 1982-1991 (Atto 2276 Senato) prevede uno stanziamento di 40 mila miliardi per il primo quinquennio.

(56) Tra i progetti speciali finanziati con i prestiti esteri vanno segnalati:

(in milioni di lire)

« Oristano » (P.S. nn. 23 e 25) trasformazione del comprensorio dell'Oristanese	22.000
« Siracusa IV » (P.S. n. 2) opere infratrutture e viabilità « Campidano » (P.S. nn. 23 e 25) sviluppo della irrigazione nel Mezzogiorno	30.000
« Acquedotto del Ruzzo » (P.S. n. 29)	467
« Fortore » Sviluppo dell'irrigazione (P.S. nn. 14 e 23)	3.970
« Acque di Basilicata » (P.S. n. 14)	15.000
« Siracusa III » (P.S. n. 2)	14.000
« Acquedotto del Verde » (P.S. n. 29) raddoppio dell'Acquedotto meridionale	10.000
« Pertusillo III » (P.S. n. 14) potenziamento dell'acquedotto « Nurra » (P.S. n. 23) sviluppo dell'irrigazione in provincia di Sassari	22.000
« Chilivani » (O.S. n. 23) irrigazione della piana di Chilivani « Corfinio » (P.S. n. 23) utilizzazione dell'acqua del fiume Aterno	5.000
	20.000

(57) Legge 25 ottobre 1968, n. 1089.

perdita del fondo di rotazione, considerevoli somme a seguito dell'insuccesso di progetti di ricerca a suo tempo finanziati (58).

È stata erogata l'ultima quota di 100 miliardi dei 2.000 costituenti l'aumento del fondo di dotazione dell'ENEL previsto dalla legge 5 maggio 1976, n. 206. Il Tesoro, inoltre, per questo Ente ha autorizzato l'emissione di diversi prestiti, all'interno ed all'estero, per un ammontare complessivo di circa 9.000 miliardi, tutti garantiti dallo Stato per capitale ed interessi ai sensi della legge 6 dicembre 1962, n. 1643 (59).

Consistente anche l'assegnazione di fondi statali all'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato: 4.324 miliardi che supera del 20 per cento l'apporto dell'anno precedente (3.655 miliardi) (60). L'Azienda,

(58) Ai sensi dell'articolo 8 della convenzione del 24 dicembre 1969 stipulata tra il Ministro del tesoro e l'IMI i provvedimenti devono essere adottati sulla base dell'accertamento documentato dalle perdite da parte dell'IMI e previa deliberazione del CIPI sulla non recuperabilità degli interventi. È in corso da parte della Corte istruttoria per acquisire, relativamente ad alcune autorizzazioni, elementi certi sulla verifica effettuata dall'Amministrazione circa l'andamento della ricerca nonché sulle circostanze effettive che hanno determinato la perdita dei fondi.

(59) I prestiti, dal rendimento medio del 12 per cento, sono stati i seguenti:

- lire 2.500 miliardi con durata 1980-1987;
- lire 200 milioni di dollari USA elevabili fino a 250 milioni, di durata triennale, collocato sul mercato dell'eurodollaro tramite un Consorzio bancario;
- lire 800 miliardi a parziale copertura del fabbisogno occorrente a realizzare il programma degli investimenti;
- 100 milioni di dollari USA elevabili fino a 150 milioni, ad interesse variabile, si tratta di obbligazioni convertibili per le quali la raccolta del denaro è stata prevista tramite un Consorzio bancario diretto dalla Daiwa Securities CO.LTD. di Tokyo;
- 200 milioni di dollari USA, prestito obbligazionario convertibile la cui raccolta è stata realizzata con l'intervento di un gruppo di banche di vari Paesi sotto la guida della società generale di Parigi;
- 1.000 milioni di dollari USA, collocato presso un Consorzio di banche internazionali per la durata di otto anni;
- 100 milioni di dollari USA, elevabili fino a 150 milioni, di durata triennale, collocati sul mercato del dollaro asiatico tramite un Consorzio di banche guidato dalla Daiwa Securities CO.LTD. di Tokyo;
- 750 milioni di dollari per otto anni, la raccolta è realizzata con l'intervento di banche di vari Paesi;
- 2.500 miliardi, emissione speciale riservata alle imprese assicuratrici esercenti il ramo vita per la durata di venti anni;
- 500 milioni di dollari elevabili fino a 800 milioni per la durata di otto anni da collocare sui mercati finanziari di Londra e New York.

A quelli suindicati vanno aggiunti i fondi reperiti presso la Banca europea per gli investimenti per oltre 400 miliardi finalizzati alle iniziative rivolte prevalentemente:

- alla costruzione della II Sezione elettronucleare della centrale di Montalto di Castro (160 miliardi);
- alla realizzazione dei progetti di potenziamento della trasmissione (20 miliardi);
- alla costruzione dell'impianto idroelettrico di Edolo (160 miliardi);
- alla trasformazione dell'impianto idroelettrico di Brindisi (56 miliardi).

(60) La maggior parte dei fondi assegnati è stata destinata alle compensazioni finanziarie per oneri relativi agli obblighi di servizio pubblico (1.242,7 miliardi), alle anticipazioni a copertura del disavanzo di gestione (1.471,9 miliardi) e al contributo al fondo per i trattamenti di pensione (426,4 miliardi).

inoltre, per la realizzazione dei piani di investimento ha fatto ricorso ai fondi acquisiti (4.104,1 miliardi al 31 dicembre 1980) mediante prestiti all'interno ed all'estero autorizzati da leggi speciali (61).

Per contributi speciali, sovvenzioni straordinarie 499,8 miliardi circa sono stati messi a disposizione dall'Amministrazione delle poste e telecomunicazioni, mentre per il ripianamento di esposizioni deficitarie, da regolare con procedura di urgenza, sono stati erogati dall'ANAS 899,4 miliardi (62).

L'Azienda di Stato per i servizi telefonici ha fruito di un finanziamento complessivo di 61,3 miliardi quasi interamente costituito (58 miliardi circa) da varie sovvenzioni straordinarie previste da leggi speciali (63) e solo in minima parte (3,2 miliardi) destinato al rimborso di rate di ammortamento di mutui e anticipazioni di intervento. Va comunque considerato che i servizi telefonici hanno fruito anche di 235 miliardi provenienti da mutui contratti dalla SIP con la BEI, garantiti dallo Stato per capitale, interessi e rischi di cambio ai sensi della legge 27 dicembre 1973, n. 876 (64).

Per il servizio sanitario nazionale le previsioni iniziali sono state, per quanto concerne il bilancio del Tesoro (65), di 15.485,4 miliardi con un incremento di oltre il 30 per cento rispetto all'anno precedente (11.171,6 miliardi) e lo stanziamento è stato erogato alle Regioni in quattro rate trimestrali di 3.868,2 miliardi in base alla ripartizione deliberata dal CIPE (66).

Tale stanziamento è stato ulteriormente incrementato di 2.000 miliardi dalla legge di assestamento di bilancio del 17 ottobre 1980, n. 655 e ripartito fra le Regioni a seguito di analogha delibera del CIPE dell'11 dicembre 1980.

Dall'accluso prospetto si rileva l'importo complessivo assegnato a ciascuna regione.

(61) Leggi: 25 ottobre 1968, n. 1089; 14 agosto 1974, n. 377; 5 agosto 1975, n. 409; 18 agosto 1978, n. 503.

Al 31 dicembre 1980, restavano ancora da acquisire 1.411 miliardi.

(62) Leggi nn. 285 del 1977, 374 del 1979, 609 del 1979, 312 del 1980, 389 del 1980, 440 del 1980, 454 e 707 del 1980.

(63) Leggi nn. 364 del 1975, 93 e 440 del 1980.

(64) I prestiti contratti con la BEI sono stati così destinati; 115 miliardi per il potenziamento della rete telefonica in Puglia; 20 miliardi per investimenti nel Mezzogiorno; 100 miliardi per il potenziamento della rete telefonica in Campania.

(65) È noto come nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro figurino solo l'importo del fondo concernente la parte corrente del servizio, mentre quella in conto capitale figura nello stato di previsione del Ministero del bilancio (articolo 51 della legge 23 dicembre 1978, n. 833).

(66) Il 17 gennaio e 3 aprile 1980.

In quella sede è stata determinata anche la quota trimestrale di 14,8 miliardi da attribuire alla Croce Rossa Italiana e alla Cassa marittima meridionale, tirrena e adriatica, nonché in 81,7 miliardi l'importo complessivo destinato: ad assicurare l'eventuale maggiore bisogno delle gestioni liquidatorie degli Enti di malattia, ad integrare per 27,8 miliardi la quota annuale spettante alla regione Toscana a correzione della detrazione di pari ammontare operata in sede di rilevazione della spesa per il 1977.

RIPARTIZIONE ALLE REGIONI FONDO SERVIZIO SANITARIO
(Spesa corrente)
(in milioni)

Regioni	Assegnazioni disposte nel 1980	Incrementi ass. bilancio	Istituti zooprofilattici	Totale (2 + 3 + 4)
Piemonte	1.146.960.108	134.447.484	928.800	1.282.336.392
Valle d'Aosta	30.303.588	3.087.869	154.300	33.546.257
Lombardia	2.349.210.696	286.253.799	1.636.000	2.637.100.495
Prov. Aut. Bolzano	121.504.920	18.193.390	180.500	139.878.810
Prov. Aut. Trento	138.658.204	18.861.038	180.500	177.699.742
Veneto	1.290.163.572	166.411.100	1.263.500	1.457.838.172
Friuli-Venezia Giulia	408.344.272	56.499.657	541.500	465.385.479
Liguria	534.258.916	88.212.905	464.400	622.936.221
Emilia-Romagna	1.186.362.260	158.816.612	1.454.000	1.346.632.872
Toscana	{ 1.031.606.944	187.191.624	945.000	1.219.743.568
	27.851.600	— 27.851.600		
Umbria	224.072.716	30.127.586	376.000	254.576.302
Marche	392.171.048	53.244.876	732.000	446.167.924
Lazio	1.678.791.040	72.272.825	405.000	1.751.468.865
Abruzzi	326.938.484	56.750.025	700.000	384.388.509
Molise	70.868.200	10.598.902	350.000	81.817.102
Campania	1.365.015.120	221.492.007	978.750	1.587.485.877
Puglie	961.094.144	134.476.904	636.300	1.116.207.348
Basilicata	143.772.128	20.029.420	254.700	164.036.248
Calabria	410.255.244	93.303.716	587.250	554.146.210
Sicilia	1.146.451.584	145.046.386	1.191.000	1.292.688.970
Sardegna	{ 426.235.720	61.083.731	1.020.000	{ 488.345.451
	4.480.000	5.720.000		
Totale generale	15.485.370.508	2.014.276.256	15.000.000	17.514.646.764

In sede di controllo di legittimità dei provvedimenti di assegnazione dei fondi, la Corte dopo aver accertato l'erogazione ad una regione di una eccedenza, ha iniziato una istruttoria tendente ad acquisire elementi sulle modalità di recupero delle somme (164 miliardi circa) ed ha ritenuto di segnalare il caso alla Procura generale al fine di accertare eventuali responsabilità (67).

Con riguardo ai trasferimenti a favore delle Regioni ed a carico del « fondo comune da ripartire » essi sono ammontati complessivamente a 2.612,1 miliardi (68). Com'è noto l'incremento della consistenza del fondo consegue al meccanismo previsto dall'articolo 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, 10 maggio 1976, n. 356 nonché dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

E cresciuta nel 1980 l'attività di intervento in favore delle grandi imprese in crisi e si è elevato altresì l'onere per lo Stato conseguente al pagamento degli interessi per i mutui contratti dalle Aziende poiché il costo del denaro non è stato più agganciato al tasso di riferimento dell'anno precedente, bensì a quello normalmente applicato dalle Aziende di credito alla clientela di primaria importanza (69). Al riguardo, la Corte ha ritenuto di dover segnalare all'Amministrazione la necessità che gli atti relativi non contenessero clausole di generica formulazione, ma assicurassero l'applicazione delle condizioni di credito praticate alla clientela primaria. Tale finalità, infatti, potrebbe eludersi con l'inclusione di clausole del tipo « a tassi e condizioni di mercato » o « nelle forme e con le modalità da concordare con gli Istituti di credito », generalmente inseriti nelle convenzioni con le Aziende di credito. Pertanto è stata richiamata l'attenzione dell'Amministrazione di provvedere alla concessione della garanzia statale solo in presenza delle suindicate condizioni finanziarie.

Nel 1980 sono stati garantiti finanziamenti per complessivi 119 miliardi (16 nel 1970) (70).

Tali interventi sono stati destinati, nella loro totalità, alla copertura della spesa corrente delle imprese; non ha avuto quindi ancora inizio alcun intervento risanatore né, a quanto risulta, è stato

(67) Trattasi della regione Lazio, alla quale sono state erogate eccedenze per l'importo suindicato nel corso del 1979; la somma eccedente è risultata da una inesatta valutazione dei parametri di riferimento per la determinazione della spesa sanitaria (l'onere era stato determinato anziché sull'anno 1977, sul biennio 1976-77).

(68) Lo stanziamento iniziale (di 2.593 miliardi) è stato integrato in corso di esercizio di 19,1 miliardi. Risultano effettuati pagamenti per 2.274,7 miliardi con disponibilità residue di 337,3 miliardi.

(69) Ciò per effetto del regolamento approvato con decreto ministeriale 7 febbraio 1980 che ha, nel senso suindicato, modificato il decreto ministeriale 19 giugno 1979.

(70) La metà circa dei quali è stata assorbita dalle Aziende del gruppo « Maraldi » (64,2 miliardi) e il resto dalle seguenti: Manifattura di Traversio, 700 milioni; « Gaeta Industrie Petroli », 2,3 miliardi; « Cottonificio Rossi » di Vicenza, 5,3 miliardi; « Gruppo Radaelli » 21,1 miliardi; « Prima Manifattura G. Pozzani » di Vicenza, 2 miliardi; « Rossisud » di Latina, 1 miliardo; « Mediteranea raffineria siciliana petroli » di Milazzo, 3,14 miliardi; « Mach » di Milano, 3,5 miliardi; « Italconsult » di Roma, 12 miliardi; « Romana Zuccheri » di Genova, 4 miliardi.

ancora avviato un programma di risanamento nonostante l'approssimarsi della scadenza del biennio della gestione commissariale per talune delle Aziende beneficiarie.

La Banca europea per gli investimenti ha concesso all'Italia mutui per 1.203,3 miliardi destinati al settore energetico, alle infrastrutture ed allo sviluppo del Mezzogiorno (71). Hanno fruito della garanzia statale per capitale, interessi e rischio di cambio (articolo 3 della legge 27 dicembre 1973, n. 876) mutui per 691 miliardi con un incremento di oltre il 35 per cento rispetto all'esercizio precedente (473 miliardi).

In proposito va anche ricordato che nel 1980 ha trovato applicazione il regolamento CEE n. 1736 del 3 agosto 1979 che ha ammesso la possibilità per i Paesi membri di ottenere un bonifico di interessi del 3 per cento (72) nella considerazione che i prestiti della BEI hanno tra l'altro per oggetto il finanziamento di progetti di investimento in infrastrutture nell'ambito di programmi particolarmente importanti per la ripresa dell'economia italiana.

Sono stati, inoltre, assistiti dalla garanzia statale per i soli rischi di cambio (legge 9 dicembre 1977, n. 956) per prestiti dalla BEI alle Aziende non comprese nel Mezzogiorno, operazioni finanziarie per 512 miliardi (73).

(71) Oltre all'ENEL (400 miliardi) e alla SIP (235 miliardi), hanno fruito dei prestiti numerose imprese tra cui l'IRFIS per 20 miliardi; l'AGIP per 6,5 miliardi; la DEUTSCH-SHELL per 6,5 miliardi; la Banca nazionale del lavoro per 15 miliardi; il CREDIOP per 35 miliardi; la WEBER SpA di Milano per 10,3 miliardi; l'ENI per 135 miliardi per la costruzione del metanodotto Italia-Algeria; l'ISVEIMER per 12 miliardi.

(72) Il bonifico, ammesso per un periodo di cinque anni fino ad 1 miliardo di unità di conto europee, è stato concesso all'Italia con decisione n. 79/691 del Consiglio delle Comunità europee del 3 agosto 1979.

(73) Quasi il quadruplo dei prestiti erogati lo scorso anno in applicazione della predetta legge.

Oltre all'ENEL di cui già si è fatto cenno, hanno beneficiato della garanzia di cambio i seguenti Enti e Società:

	miliardi
Fiat trattori SpA	15
IMI per l'esecuzione del progetto « teleriscaldamento di Brescia »	5
IMI per l'esecuzione del progetto elettrocarbonium III	6
ENI	9
IMI per l'esecuzione del progetto UNICEM	4
AGIP SpA	20
Mediocredito	30
ELF italiana	8
CENTROBANCA per iniziative industriali di piccole e medie dimensioni	6
CENTROBANCA da destinare al risparmio energetico	10
CENTROBANCA da destinare alla 13ª società del Gruppo Fiat per il risparmio energetico	12
IMI per la realizzazione del progetto autostrade del Friuli	45
SNAM SpA per la realizzazione del progetto SNAM TAG.	30
MINERBIT	30
Cassa di Risparmio e Depositi di Prato	6

I prestiti, infine, concessi all'Italia dalla CECA e dal Fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa ammontano rispettivamente a 475 e 185 miliardi segnando un incremento di oltre il 100 per cento delle disponibilità assicurate nel 1979.

b) *Pensionistica di guerra.* — Sul piano generale va rilevato come nel 1980 sia stata necessaria l'emanazione di particolari istruzioni per l'attuazione delle disposizioni (articolo 32 della legge 24 aprile 1980, n. 146) in materia di abbuono, a favore dei pensionati di guerra, per somme indebitamente percepite a titolo di indennità integrativa speciale nonché in materia di assegni di cumulo per i superinvalidi (affetti da cecità bilaterale) e in materia di assegno aggiuntivo a titolo di perequazione automatica (74).

È stata altresì assicurata l'applicazione del decreto ministeriale 24 novembre 1980 (75) con cui è stato elevato da 2.400.000 a 3.520.000 il limite di reddito per il conferimento dei benefici contemplati dalla legge e subordinati alle condizioni economiche dei richiedenti.

Risulta poi incrementata tutta l'attività di trattazione delle pratiche, rispetto all'esercizio precedente.

Al 31 dicembre 1980 erano in trattazione presso la Direzione generale circa 3.000 (6.000 nel 1979) richieste di pensioni dirette, circa 59.000 (69.000 nel 1979) istanze di più favorevole trattamento per aggravamento delle invalidità o per rivalutazione dei trattamenti già conseguiti, circa 4.000 (5.000 nel 1979) domande di reversibilità e 71.000 (80.000 nel 1979) richieste di trattamenti pensionistici indiretti a seguito di sentenze dalla Corte costituzionale.

I ricorsi gerarchici in trattazione presso gli uffici, sempre alla stessa data, risultavano 23.881 a fronte dei 35.924 esistenti a fine 1979. Sono stati infatti emessi durante l'anno circa 86.000 provvedimenti formali per la evasione delle istanze pensionistiche e dei ricorsi gerarchici e sono state definite senza provvedimento formale circa 39.000 pratiche (76).

Va anche evidenziato come sia stato portato a termine il lavoro di riesame dei provvedimenti impugnati in sede giurisdizionale in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 129 del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 915 del 1978 che aveva stabilito come termine per la ultimazione dell'attività di riesame il 31 gennaio 1980.

(74) Istituto che ha trovato applicazione nella pensionistica di guerra.

(75) Emesso in base all'articolo 70 del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, che ha conferito al Ministro del tesoro la facoltà di variare il limite del reddito, per la concessione dei benefici, in relazione alle modifiche intervenute in materia di imposizione sul reddito delle persone fisiche.

(76) Nel complesso le pratiche in arretrato (243.000 nel 1979) si sono ridotte a 160.000 e sono pervenute alla competente Direzione generale circa 42.000 nuove istanze.

c) *Danni di guerra ed indennizzi per beni perduti all'estero.* — Non ancora ha trovato definizione l'iniziativa legislativa assunta dal Governo (77), di cui si è fatto cenno nella precedente relazione, che a fronte della rilevante giacenza di domande di risarcimento per danni di guerra (n. 905.153 di cui 605.300 accantonate a causa della mancata presentazione di documenti) ha previsto un alleggerimento dell'attività di questo settore sia attraverso una selezione di quelle istanze per le quali tuttora sussista un interesse di parte alla loro definizione, sia mediante uno snellimento delle procedure specie per i risarcimenti di modesto importo. Pertanto va nuovamente auspicato un tempestivo intervento legislativo nel senso suindicato anche al fine di un eventuale inserimento del servizio in altro ufficio generale. In sede di controllo, tra l'altro, si è potuto constatare come le pratiche risultino sempre più appesantite da complesse questioni giuridiche (specie di natura successoria) occasionate dal notevole tempo ormai trascorso dai fatti dannosi (78).

Continua a registrarsi il fenomeno della flessione nella emissione dei titoli di spesa. A fronte di una previsione sul relativo capitolo 6445 di circa 15,9 miliardi, sono state disposte erogazioni sulla competenza per 5,9 miliardi circa (6,8 miliardi nel 1979) (79).

Per il risarcimento danni alleati, le erogazioni in conto competenza (capitolo 6403) sono state di 798 milioni circa (1 miliardo nel 1979) e in conto residui 190 milioni circa (1 miliardo nel 1979).

Nel settore delle pratiche di indennizzo, di anticipazione e provvidenze risarcitorie in genere, a seguito della perdita di beni italiani all'estero (80), si constata, a differenza del triennio precedente, un notevole incremento delle erogazioni (13,7 miliardi circa per il 1980 a fronte di 2,1 miliardi per il 1979, 3 miliardi per il 1978 e 5,6 miliardi per il 1977), mentre continua ad essere costante il numero dei titoli di spesa annualmente emessi (circa mille).

In particolare per le provvidenze in favore dei cittadini italiani titolari di beni ed interessi confiscati o comunque sottoposti a misure limitative in Libia, sono state erogate, sulla competenza 1980, anticipazioni per oltre 3,5 miliardi (1,2 nel 1979 e 2,6 nel 1978).

(77) Trattasi del disegno di legge Atto Senato n. 604, che tra l'altro prevede l'istituto della «decadenza» e per le pratiche di importo limitato (fissato in lire 50.000 e 10.000 rispettivamente per l'indennizzo ed il contributo) non viene più previsto l'onere delle informazioni.

(78) In materia di risarcimento di danni di guerra le osservazioni della Corte hanno riguardato: la risarcibilità di cespiti in numero maggiore di quanto previsto dall'articolo 38 della legge n. 968 del 1953; la mancanza di contratti di vendita degli immobili danneggiati o distrutti, necessari ai fini della cedibilità del relativo indennizzo; la mancata detrazione di anticipi già riscossi; l'erronea applicazione dei coefficienti di rivalutazione; l'indebita estensione della predetta legge n. 968 del 1953 a fattispecie non pertinenti; errori nella valutazione della vetustà dei beni; la mancanza degli estratti matricolari delle navi danneggiate o distrutte da fatto di guerra; errori di calcolo.

(79) Sono state effettuate erogazioni sui residui dello stesso capitolo per circa 3,8 miliardi (1,9 nel 1979).

(80) Com'è noto, i relativi compiti sono demandati ad uffici della Direzione generale del Tesoro.

La definizione nell'anno delle pratiche di risarcimento ai profughi dell'Etiopia ha dato luogo a pagamenti per circa 2,4 miliardi (467 milioni nel 1979).

Per i beni perduti in Tunisia, infine, le erogazioni sono state di circa 66 milioni (55 milioni nel 1979) sul capitolo 4560 e di 714,7 milioni (capitolo 4542) a seguito della rivalutazione delle liquidazioni previste dalla legge n. 16 del 1980.

d) *Servizio del contenzioso valutario.* — L'attività di tale servizio è strettamente legata a quella della « Commissione consultiva per le infrazioni valutarie » (81) a sua volta connessa agli adempimenti istruttori di competenza dell'Ufficio italiano dei cambi presso il quale sono normalmente accentrati tutti i verbali di accertamento di violazioni valutarie.

Dopo l'esame dei contesti la Commissione esprime il suo motivato parere che viene redatto dalla « segreteria » ed inviato alla Direzione generale per l'emanazione dei decreti di definizione firmati dal Ministro del tesoro (82).

Da notizie assunte presso l'Amministrazione, è emerso che il problema di maggior rilievo di tale servizio è costituito dall'accumulo di arretrato che va innanzi tutto formandosi presso la segreteria della predetta Commissione consultiva, la quale, per evitare il verificarsi della prescrizione del diritto dello Stato alla pretesa della pena pecuniaria, deve ricorrere all'uso di atti interruttivi; a tutto ciò poi si aggiunge l'arretrato che si forma nell'attività propria degli uffici della Direzione generale e che si estrinseca, come si è visto, nella predisposizione dei decreti ministeriali.

Nel corso dell'anno, infatti, di fronte ai 3.442 verbali di accertamento pervenuti, la Commissione è stata in grado di esaminarne 2.480 ed i restanti 962 contesti si sono aggiunti all'arretrato già esistente (alcune migliaia); ne sono stati poi formalizzati con parere 2.318.

Per quanto concerne l'attività della Direzione generale, sono stati definiti 2.286 (1.519 nel 1979) con penalità inflitte per circa 27 miliardi (12,4 miliardi nel 1979) (83).

Una razionalizzazione del settore, peraltro da estendersi anche alle procedure e adempimenti degli altri organi diversi dalla Direzione generale (84) che accorci i tempi tra l'accertamento e il decreto ministeriale avrebbe l'auspicato effetto di rendere non solo tempestiva la sanzione nei confronti del trasgressore, ma di realizzare con maggiore celerità la riscossione delle somme a tale titolo dovute all'erario.

(81) Istituita con regio decreto-legge 5 dicembre 1938, n. 1928.

(82) Il provvedimento, che non è soggetto al controllo della Corte dei conti, è inviato per l'esecuzione all'Intendenza di finanza.

(83) Le penalità riscosse sono state 23,2 miliardi circa nel 1980 (2 miliardi circa nel 1979).

(84) Organi accertatori, Ufficio italiano dei cambi, commissione consultiva e segreteria.

e) *Servizio del debito pubblico*. — Come già accennato nelle precedenti relazioni, nell'ambito di una ristrutturazione del Ministero, particolare attenzione andrebbe prestata su questo servizio ancora modellato su di una struttura rivolta alla gestione di una parte limitata dell'indebitamento pubblico, mentre l'accentramento in un solo organismo di tutte le competenze in materia, potrebbe giovare non poco ad una pianificazione e controllo di tutta intera la manovra dell'indebitamento (85) della pubblica Amministrazione.

Tali osservazioni sono peraltro suggerite dalla necessità di creare una moderna ed efficiente struttura in grado di fornire, nella visione globale di tutti i problemi connessi alla manovra, utili contributi anche in vista di quelle delicate valutazioni che il Governo deve esprimere per la determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario (articolo 11 della legge 5 agosto 1968, n. 468) (86).

Con riguardo all'attuale organizzazione un maggiore decentramento di compiti alle Direzioni provinciali del Tesoro (87), potrebbe accorciare notevolmente i tempi tecnici di molte procedure e formalità in favore dei possessori di titoli e assicurare un controllo reale sulle contabilità di tesoreria oggi accentrati presso la Direzione generale. Per tali finalità appare necessario anche l'adeguamento dell'attuale sistema meccanografico.

Con riferimento ai prestiti amministrati dalla competente Direzione generale, la loro consistenza alla fine del 1980 risulta di 20.511 miliardi (20.349 miliardi nel 1979); anche per il decorso esercizio, quindi, si è registrato un modesto incremento, in quanto si è fatto ricorso ad altre forme di indebitamento da parte dello Stato, per la preferenza dal mercato accordata ai buoni ordinari del Tesoro e ai certificati di credito speciale. Nel corso del 1980 si è avuta una sola emissione di buoni poliennali del Tesoro per un totale di 3.500 miliardi, però l'indebitamento, in questo settore, è aumentato soltanto di 2.000 miliardi. Nel corso dell'anno si è poi provveduto all'aumento del tasso d'interesse dal 10 al 15 per cento per il rinnovo dei buoni poliennali del Tesoro di scadenza 1° gennaio 1981.

(85) Compreso quello a breve termine, come i buoni ordinari del Tesoro, che tenendo conto del loro rinnovo quasi automatico alle varie scadenze, costituiscono la parte più consistente dei prestiti pubblici.

In tale contesto, come si è rilevato in passato, va anche considerato il problema dei costi di gestione, tenendo conto che, ad esempio, per l'Amministrazione dei certificati speciali di credito lo Stato corrisponde alla Banca d'Italia un compenso annuo che attualmente è dello 0,3 per cento (per le emissioni meno recenti tale compenso è stato dello 0,8 per cento).

(86) Lo scarso interesse per l'attività svolta attualmente dalla competente Direzione generale (di natura meramente amministrativa) può essere rilevata anche dal fatto che la Commissione parlamentare di vigilanza - nata in epoca (26 maggio 1941) in cui l'indebitamento pubblico era costituito solo dai redimibili e irredimibili iscritti nel « gran libro » - da più di un decennio non si riunisce, pur avendo l'Amministrazione sempre provveduto a tutti gli adempimenti di sua competenza nei confronti della Commissione medesima.

(87) Come si è osservato nelle considerazioni sulla organizzazione, il decentramento potrebbe essere attuato solo dopo aver potenziato i predetti uffici periferici.

Continuano a registrarsi riflessi negativi sull'attività di gestione dei titoli in gran parte determinati dalla mancata emanazione del regolamento generale sul debito pubblico, previsto dall'articolo 35 del testo unico approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1963, n. 1343 e su cui da tempo la Corte ha richiamato l'attenzione dell'Amministrazione (88).

f) *Servizio del contabile del portafoglio.* — Nel corso dell'anno sono state effettuate 95.200 operazioni valutarie, per un importo complessivo di circa 3.300 miliardi e operazioni di acquisto e alienazione di titoli per 7,9 miliardi.

Con riguardo all'applicazione del cambio del giorno in cui vengono emessi i titoli di spesa, vanno nuovamente richiamate le considerazioni svolte dalla Corte nelle precedenti relazioni circa l'esigenza di una estensione a tutte le operazioni dei criteri certamente più agili attualmente in vigore soltanto per i pagamenti del Ministero degli affari esteri e ciò al fine di superare le difficoltà derivanti dalla instabilità dei cambi che è stata particolarmente avvertita nel 1980.

Ancora priva di supporto normativo è rimasta la procedura (89) relativa alle operazioni di addebito sui « conti valute Tesoro » effettuate sulla base di disposizioni ministeriali ed in deroga alla normativa generale, per cui vanno richiamate le considerazioni già svolte dalla Corte sulla necessità che il settore trovi un'adeguata disciplina legislativa anche al fine di eliminare alcune situazioni anomale come la giacenza di oltre 20 miliardi sul conto corrente infruttifero intestato al Ministero degli affari esteri presso la tesoreria centrale. È stato già osservato, infatti, che tali disponibilità tardano a rifluire al bilancio dell'entrata poiché non ancora vengono definite le procedure amministrativo-contabili relative alle riscossioni in valuta estera effettuate dalle rappresentanze diplomatiche e consolari.

(88) È noto come risulti ancora in vigore il regolamento del 19 febbraio 1931 per cui manca il necessario coordinamento con la predetta nuova disciplina del 1963.

Da ciò conseguono una serie di deficienze e inconvenienti tra i quali vanno segnalati:

a) la mancata ridefinizione della ripartizione delle funzioni tra la Direzione generale del debito pubblico e la Ragioneria centrale;

b) l'assenza di coordinamento con le innovazioni intervenute nel codice civile;

c) la sopravvivenza di una disciplina ampia e particolareggiata per i prestiti consolidati (ormai ridotti alla vecchia « rendita 5 per cento » del 1935) e la mancanza di una normativa regolamentare coordinata per i redimibili costituenti la gran parte dei prestiti amministrati (buoni poliennali del Tesoro).

(89) Vedasi sull'argomento la Relazione per il 1979.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO XXVI

MINISTERO DEI TRASPORTI

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI E ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

La materia dei trasporti è attualmente oggetto di dibattito circa l'armonizzazione dei vari settori d'intervento che compongono l'ambito delle funzioni affidate all'omonimo Ministero (1).

Nelle prospettive che emergono, alle conseguenziali istanze di riorganizzazione generale del Ministero stesso, tuttora indistinte, ha fatto riscontro, al momento, la ristrutturazione normativa di un settore che attiene all'aviazione civile. Con decreto del Presidente della Repubblica 24 marzo 1981, n. 145, infatti, in attuazione della delega contenuta nella legge 23 maggio 1980, n. 242, è stata istituita l'Azienda autonoma di assistenza al volo, alla quale, com'è noto, sono stati affidati compiti inerenti, fondamentalmente, all'organizzazione e all'esercizio dei servizi del traffico aereo, da realizzare attraverso l'ammodernamento, il potenziamento e lo sviluppo tecnologico degli impianti ed apparati di assistenza al volo.

Attualmente, non si è ancora pervenuti ad una completa definizione delle strutture di tale Azienda, né risulta avviato il processo attraverso il quale l'Azienda stessa si sostituirà integralmente al Commissariato per l'assistenza al volo (organo istituito nel 1979, al fine, appunto, di realizzare il ponte tra le strutture ministeriali e l'Azienda autonoma testé creata). Sui profili generali ed organizzatori derivanti da tale vicenda si riferirà, quindi, nelle relazioni dei prossimi anni.

Per quel che riguarda, nelle linee generali, gli aspetti finanziari della gestione del Ministero, nel 1980, la spesa globale, tra impegni effettivamente assunti e residui di stanziamento, è stata di 782 miliardi (era stata di 808 miliardi nel 1979 e di 543,9 miliardi nel

(1) Si veda in proposito 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.

1978), a fronte di stanziamenti definitivi per 788 miliardi (rispetto ai quali ha, pertanto, rappresentato il 99 per cento).

Il totale dei pagamenti è stato di 776 miliardi, dei quali 294 sui residui e 482 sulla competenza. Questi ultimi hanno rappresentato il 62 per cento circa delle spese dell'anno, il che indica un recupero di capacità di smaltimento delle spese rispetto al 1979 (anno in cui i pagamenti di competenza avevano rappresentato solo il 43,1 per cento degli impegni), capacità che raggiunge il livello medio registrato negli anni tra il 1975 e il 1978 (come mostra la tavola di smaltimento degli stanziamenti, alla fine del presente paragrafo), pur continuando a non essere pienamente soddisfacente.

Rispetto alle previsioni di cassa (985 miliardi), i pagamenti complessivi hanno rappresentato il 78 per cento, evidenziando, perciò, uno scostamento inferiore a quello medio (73,4 per cento delle previsioni stesse).

I residui, che all'inizio dell'anno erano complessivamente di 615 miliardi sono risultati, al 31 dicembre 1980, di 606 miliardi, facendo registrare un lieve miglioramento della situazione dei medesimi; ciò, malgrado il trasferimento a residui di quasi tutte le spese d'investimento di competenza del 1980.

Queste ultime - 161 miliardi, pari al totale degli stanziamenti - hanno rappresentato il 20 per cento degli impegni complessivi, dando luogo a pagamenti (7 miliardi) solamente per il 5 per cento delle somme impegnate. I residui pregressi per spese d'investimento (476 miliardi all'inizio del 1980) hanno dato luogo a pagamenti (173 miliardi) per il 37 per cento.

I trasferimenti (510 miliardi di parte corrente; 36 miliardi per investimenti) hanno costituito il 70 per cento delle somme complessivamente utilizzate nella competenza del 1980.

L'acquisto di beni, immobili e mobili, e di servizi (36 miliardi per acquisti correnti; 126 miliardi per investimenti) ha rappresentato il 20 per cento delle somme complessivamente utilizzate.

L'onere per il personale è ammontato a 73 miliardi circa, pari a poco più del 9 per cento delle spese sostenute.

2. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Per quel che concerne il settore della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, anche nel 1980 non è stato adottato il piano generale di risanamento economico delle linee ferroviarie in concessione, previsto dalla legge 8 giugno 1978, n. 297. Sono state, conseguentemente, rinviate sia l'attuazione della delega alle Regioni delle funzioni amministrative nei riguardi delle ferrovie in regime di concessione (articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977), sia la modificazione del vigente sistema di contribuzioni in favore delle medesime, poiché entrambe subordinate all'adozione del piano ed alla realizzazione dei suoi contenuti.

Anche nel 1980 non sono divenute pienamente operanti le misure previste dalla legge 30 settembre 1978, n. 625, che attengono, al fine di assicurare il funzionamento dei servizi della motorizzazione civile, a inquadramenti di personale e ad ampliamenti di organici. E ciò in quanto, per un verso, permangono talune difficoltà di assestamento dovute al fatto che l'osmosi di personale dai ruoli ausiliario, esecutivo e di concetto a quelli superiori (operata attraverso l'espletamento di concorsi privilegiati) ha provocato l'attribuzione di compiti nuovi ai vincitori dei concorsi, con conseguente difficoltà di sostituzione nelle mansioni precedentemente svolte. Per altro verso, a causa di lentezze nei procedimenti concorsuali per il reclutamento del personale dall'esterno.

Nessuna modificazione è stata apportata, nell'esercizio, agli apparati della Direzione generale della programmazione, organizzazione e coordinamento ed a quella dell'aviazione civile (2), nei confronti delle quali restano, pertanto, attuali le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni circa le carenze organizzative delle Direzioni medesime (3).

Nell'ambito del Ministero, il Commissariato per l'assistenza al volo, istituito con il decreto-legge 24 ottobre 1979, n. 511 (convertito nella legge 22 dicembre 1979, n. 635), con il compito di assumere la gestione dei servizi di assistenza al traffico civile, ha operato come struttura transitoria di raccordo tra gli Uffici del Ministero e la nuova Azienda autonoma di assistenza al volo, istituita con il provvedimento delegato n. 145 del 24 marzo 1981 (cui si è accennato nel precedente paragrafo 1), che succederà, nell'espletamento degli stessi compiti, al Commissariato, non appena sarà data attuazione al decreto delegato.

b) *Personale*. — Per quel che concerne la Direzione generale per la motorizzazione civile, nel 1980 sono proseguite le procedure per il reclutamento del personale a seguito degli ampliamenti degli organici disposti dalla legge 18 ottobre 1978, n. 625. Come già rilevato nella relazione dell'anno scorso, tale legge è stata attuata, sin'ora, solo per la parte relativa alle procedure concorsuali agevolate onde consentire il passaggio del personale già in servizio alle carriere superiori.

(2) Con riguardo alla Direzione generale per l'aviazione civile, il problema è stato affrontato fin dal 1971-1972, in sede di indagine conoscitiva dalla X Commissione trasporti della Camera dei deputati, e la stessa Commissione ha disposto, nel 1975-1976, una nuova indagine sulla situazione dell'aviazione civile in Italia. Ai documenti relativi a tali indagini se ne aggiungono altri, tra cui il rapporto del Comitato istituito per l'esame dello stato degli aeroporti e dello spazio aereo italiano e, da ultimo, i documenti contenenti i risultati dell'indagine amministrativa sull'aviazione civile condotta nel 1978 da apposita Commissione. In proposito, si sottolinea ancora una volta, con riguardo a profili più particolari, che la Direzione generale, oltre che priva di un Ufficio organizzazione, manca di un Servizio ispettivo, necessario ai fini del collegamento con gli organi periferici dell'aviazione civile e della vigilanza sull'attività dei medesimi.

(3) Vedansi le Relazioni concernenti gli anni 1977 e 1978.

MINISTERO DEI TRASPORTI —
(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio)

	Stanziamento di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
Totale generale					
1975	376.201	57,74	16,44	8,25	12,80
1976	417.294	—	60,65	17,73	11,45
1977	441.018	—	—	74,92	7,10
1978	548.418	—	—	—	54,63
1979	810.500	—	—	—	—
1980	824.110	—	—	—	—
Titolo 1					
1975	243.590	82,37	14,42	2,00	0,05
1976	302.468	—	78,49	18,81	1,00
1977	342.015	—	—	90,74	5,07
1978	404.987	—	—	—	71,26
1979	460.372	—	—	—	—
1980	625.705	—	—	—	—
Titolo 2					
1975	132.611	12,48	20,15	19,74	36,22
1976	114.826	—	13,65	14,89	39,00
1977	99.003	—	—	20,27	14,13
1978	143.431	—	—	—	7,68
1979	350.128	—	—	—	—
1980	198.405	—	—	—	—

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	%
1,10	0,40	363.900	96,73	1.219	0,32	11.083	2,95
4,60	1,21	399.098	95,64	14.307	3,43	3.889	0,93
8,06	1,09	402.103	91,18	31.661	7,18	7.254	1,64
26,99	6,17	481.516	87,80	53.176	9,70	13.726	2,50
43,41	30,73	600.909	74,14	207.083	25,55	2.508	0,31
—	58,45	481.733	58,45	336.821	40,87	5.556	0,67
0,00	0,00	240.778	98,85	686	0,28	2.126	0,87
0,03	0,00	297.379	98,32	1.212	0,40	3.878	1,28
1,33	0,04	332.376	97,18	2.407	0,70	7.233	2,11
24,45	0,82	390.944	96,53	356	0,09	13.686	3,38
72,11	25,54	449.547	97,65	145.642	1,81	2.505	0,54
—	75,84	474.506	75,84	145.643	23,28	5.556	0,89
3,13	1,13	123.123	92,84	531	0,40	8.957	6,75
16,66	4,38	101.720	88,59	13.095	11,40	11	0,01
31,31	4,71	69.728	70,43	29.254	29,55	21	0,02
34,18	21,28	90.572	63,15	52.819	36,83	39	0,03
5,68	37,55	151.361	43,23	198.764	56,77	3	0,00
—	3,64	7.227	3,64	191.176	96,36	0	0,00

Peraltro, nel corso del 1981 dovrebbero essere portati a termine alcuni dei concorsi banditi per il reclutamento dall'esterno di personale di varie categorie, con l'immissione nei ruoli del Ministero di circa 700 unità.

E previsto, inoltre, l'ingresso nei ruoli della Direzione di 290 sottufficiali aventi diritto al passaggio all'impiego civile.

Quanto allo stato di attuazione della legge 29 febbraio 1980, n. 33, non sono ancora ultimati gli esami di idoneità per l'immissione nei ruoli del Ministero del personale assunto in applicazione della legge sull'occupazione giovanile, e addetto ai due progetti elaborati nell'ambito della Direzione generale in argomento (4).

Per quanto attiene alla Direzione generale dell'aviazione civile, già nelle relazioni degli anni scorsi era stata rilevata la grave carenza di ispettori di volo in servizio rispetto alla dotazione organica per essi prevista: tale ruolo, che ha una dotazione di 9 unità (cui sono affidati compiti inerenti all'impiego degli aeromobili, alla conduzione dei medesimi, all'agibilità degli aeroporti), dall'aprile del 1980 è integralmente scoperto. Onde fronteggiare una così grave situazione, in attesa dell'emanazione di un provvedimento legislativo che ristrutturati il ruolo stesso, il Ministro è stato autorizzato, con legge 23 settembre 1980, n. 591, ad assumere, transitoriamente, 20 piloti professionisti con contratto annuale, rinnovabile di anno in anno, per un periodo massimo di tre anni. Pertanto, con decreto ministeriale del 15 novembre 1980, le unità di personale da assumere sono state ripartite tra i vari settori di attività, e con altro decreto ministeriale del 18 novembre 1980 sono stati stabiliti i criteri e le modalità per il reclutamento di tale personale.

In applicazione della legge 11 luglio 1980, n. 312, il Ministero ha provveduto al conferimento a tutto il personale del nuovo trattamento economico provvisorio, ed ha in corso l'emanazione dei provvedimenti per l'inquadramento del personale stesso nelle qualifiche funzionali, che hanno sostituito le precedenti carriere (5).

3. — BENI E SERVIZI STRUMENTALI.

Nel 1980, le caratteristiche generali dell'attività contrattuale svolta dal Ministero sono rimaste sostanzialmente invariate rispetto agli anni precedenti, sicché in ordine ad esse si richiamano le considerazioni formulate nelle relazioni degli anni scorsi.

Circa i beni immobili destinati ad Uffici, la Direzione generale della motorizzazione civile ha posto in essere quasi esclusivamente

(4) I progetti riguardano, rispettivamente, il potenziamento dell'attività operativa ed il ripristino del controllo periodico degli autoveicoli, l'uno, e l'auto-transporto merci, l'altro.

(5) Per gli aspetti generali concernenti l'attuazione della legge n. 312 del 1980, vedasi, nella parte generale della presente relazione, il capitolo dedicato al personale dello Stato.

contratti di locazione con privati per le sedi degli uffici periferici, e talvolta anche per sedi di uffici centrali (6), con un rilevante costo in canoni di locazione.

Per tale spesa (capitolo 1556) sono stati effettuati pagamenti per poco più di un miliardo (metà del quale sulla competenza). L'ammontare dei residui alla fine dell'anno - 845 milioni - diversamente dal 1979, è risultato inferiore all'ammontare iniziale dei residui stessi (610 milioni).

Da qualche anno è in corso di realizzazione un programma organico di costruzione delle stazioni di controllo e dei centri prova autoveicoli, onde situare la gran parte degli uffici periferici del Ministero in immobili di proprietà dello Stato, così da ridurre l'onere per canoni di locazione che, diversamente, tenderebbe a costituire elemento di rigidità della spesa ministeriale (7).

Gli uffici dell'aviazione civile, con esclusione di quelli centrali per i quali sono stati locati due edifici in Roma, hanno tutti sede in immobili di proprietà dello Stato. Il capitolo 2056, su cui grava la spesa per il fitto dei due edifici suddetti, ha fatto registrare, al termine del 1980, un volume di pagamenti per 210 milioni, di cui 161 sui residui e solo 49 milioni sulla competenza, a fronte di impegni per 650 milioni, e con un incremento dei residui del 44 per cento (da 423 al termine del 1979, a 757 milioni al termine del 1980).

In ordine ai servizi meccanografici della Direzione generale della motorizzazione civile, nel 1980 è entrato in funzione un nuovo elaboratore (H66/DPS IV) e sono state perfezionate alcune nuove procedure (8).

La spesa sostenuta è stata di 8,9 miliardi; i residui sono passati da 3,8 miliardi (alla fine del 1979) a 4,8 miliardi. Si sono peraltro realizzate economie: 786 milioni, di cui 212 sui residui e 574 sulla competenza (9).

Per quel che attiene ai servizi automobilistici, la Direzione generale della motorizzazione cura la gestione, oltre che delle autovetture occorrenti per i propri servizi tecnici, anche dei mezzi desti-

(6) Gli uffici centrali ubicati in immobili di proprietà privata sono la Direzione centrale autotrasporto merci e la Direzione centrale VI.

(7) Per lo stato di attuazione del programma, vedasi il seguente paragrafo sull'attività istituzionale del Ministero.

(8) Il sistema dispone di una diffusione capillare con un totale di circa 180 terminali; esso va acquistando sempre maggiore utilità per via dei collegamenti con i terminali dei Comandi della Guardia di finanza e dei carabinieri, nonché per l'utilizzazione in collaborazione con il Ministero di grazia e giustizia per gli accertamenti in materia di patenti.

Per l'uso delle apparecchiature (fornite dalla società Honeywell) e per la digitazione dei dati il Ministero si avvale quasi esclusivamente di personale estraneo. Peraltro, nell'ambito dell'attuazione della legge n. 625 del 1978 (relativa all'ampliamento degli organici), sono, tra l'altro, stati banditi concorsi per il reclutamento di personale da adibire ai servizi meccanografici.

(9) La spesa è stata ripartita in: 6.213 milioni per canoni Honeywell; 891 milioni per digitazione dati; 516 milioni per canoni SIP; 130 milioni per fornitura stampati; 6 milioni per vigilanza sulle apparecchiature del Centro.

nati alle alte cariche dello Stato e all'autodrappello del cerimoniale degli affari esteri (10).

Le spese per quest'ultimo servizio sono risultate, nel 1980, di 798 milioni circa (ed hanno dato luogo a pagamenti sulla competenza per 317 milioni). Le erogazioni complessive sono state di 552 milioni, tenuto conto che con essi sono stati pressoché integralmente erogati i residui pregressi.

Il contingente delle autovetture assegnate ai servizi tecnici è rimasto invariato rispetto al 1979 (198 unità), anche se sono state operate delle sostituzioni. Sono stati assunti impegni per 169 milioni ed effettuati pagamenti per 120 milioni; i residui sono scesi da 102 a 63 milioni.

Per l'acquisto e la manutenzione degli automezzi destinati alle esigenze operative negli aeroporti (11) sono stati erogati 2.767 milioni (1.621 sulla competenza e 1.166 sui residui, passati da 1.351 a 1.998 milioni).

4. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

a) *Motorizzazione civile e trasporti in concessione.*

Ferrovie concesse all'industria privata. — Il volume degli impegni di spesa nel settore è stato, nel 1980, di 508 miliardi. Questi costituiscono trasferimenti (contribuzioni alle industrie ed agli enti gestori delle ferrovie), per la più gran parte correnti (496 miliardi). Gli impegni per investimenti sono risultati di 62 miliardi, dei quali 12 miliardi per trasferimenti e 50 miliardi per investimenti diretti, ossia acquisto di beni (somma, questa, che attiene al fondo comune per il rinnovo degli impianti fissi e del materiale per le ferrovie sia in concessione, sia in gestione governativa).

Il volume complessivo dei pagamenti è stato di 574 miliardi, dei quali 520 per trasferimenti (in massima parte correnti). Gli investimenti hanno dato luogo ad erogazioni per un ammontare di 83 miliardi, relativi tutti a residui pregressi (delle somme di competenza dell'anno è stato pagato un solo miliardo). Per gli investimenti diretti (acquisto di beni) sono stati erogati 54 miliardi di residui degli anni precedenti.

I residui complessivi sono risultati, al 31 dicembre 1980, dell'ammontare di 250 miliardi (165 miliardi come residui di nuova

(10) I mezzi utilizzati per questo speciale servizio sono complessivamente 203, e rispetto al 1979 si sono ridotti di 110 unità per riconsegna di autovetture dichiarate fuori uso.

(11) Trattasi di autovetture, motoveicoli, natanti, automezzi speciali, ambulanze, carri officina, autospurgo, autoscale, campagnole, autofurgoni, trattori stradali, autoidroschiuma, autobotti, antincendio, autobus, autocarri, rimorchi, in numero rilevante.

formazione), attinenti per il 58 per cento (146 miliardi) ad investimenti.

I dati esposti mostrano come i trasferimenti, per lo più correnti, ossia le sovvenzioni ed i contributi a favore dell'industria privata e degli enti concessionari di ferrovie, assorbono l'entità di gran lunga maggiore del volume delle spese nel settore (91 per cento).

I trasferimenti correnti si sono articolati in:

sussidi integrativi di esercizio (ex regio decreto 29 luglio 1938, n. 1121), da valutare ogni anno in relazione alle condizioni finanziarie dei beneficiari;

sovvenzioni annue di esercizio fisse (ma con possibilità di tre revisioni; ex legge 2 agosto 1952, n. 1221, modificata dalle leggi 7 marzo 1958, n. 237, e 29 novembre 1971, n. 1080), le quali, in concreto, stante il progressivo deterioramento delle gestioni dei concessionari (i disavanzi raggiungono, mediamente, circa il 90 per cento dei conti economici di questi ultimi), offrono copertura ad una parte del *deficit* delle medesime;

concessione di acconti, entro il limite massimo dell'80 per cento delle maggiori perdite annue di esercizio denunciate fino al 31 dicembre 1980 (da calcolare rispetto alle perdite accertate in occasione delle ultime sovvenzioni accordate; decreto-legge 13 marzo 1980, n. 66, convertito nella legge 16 maggio 1980, n. 176, che ha modificato le leggi n. 1080 del 1971 e n. 297 del 1978). Trattasi di un regime previsto dalle norme come transitorio, in attesa di una legge organica che disciplini l'intero settore, realizzando quel risanamento economico delle gestioni delle società e degli enti che ricevono le sovvenzioni statali, previsto dall'articolo 86 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977.

I trasferimenti in conto capitale nel settore, come già riferito nelle relazioni degli anni scorsi, sono stati principalmente effettuati in attuazione delle leggi 16 ottobre 1975, n. 493, e 16 marzo 1976, n. 86, che hanno stanziato fondi da ripartire secondo piani pluriennali (12).

Il grado di realizzazione, in termini finanziari, di ciascun programma di spesa risulta, al termine del 1980, il seguente:

ferrovie Nord Milano. Dello stanziamento complessivo di 90 miliardi, è stata impegnata la somma di 71 miliardi (78,9 per cento),

(12) La legge n. 493 del 1975 ha autorizzato la spesa complessiva di 200 miliardi ripartita, tra il 1975 e il 1981, in ragione di 90 miliardi per le ferrovie Nord-Milano; 50 miliardi per la ferrovia Circumvesuviana, 53,9 miliardi per la ferrovia Cumana e 6,1 miliardi per la ferrovia Circumflegrea. La legge n. 86 del 1976 ha autorizzato la spesa di 63 miliardi in favore della ferrovia Alifana, ed ha prescritto che i programmi di intervento delle leggi n. 493 e n. 86 siano tra loro integrati e armonizzati in un piano unitario per le linee ferroviarie della Campania e tra loro complementari (Circumvesuviana, Cumana, Circumflegrea e Alifana).

di cui 36,2 per acquisto di materiale rotabile e 34,8 per interventi diversi. Le effettive erogazioni hanno raggiunto i 23,5 miliardi, che, peraltro, rappresentano solo il 26 per cento della somma stanziata (13);

ferrovia Circumvesuviana (in concessione alla Società strade ferrate meridionali, il cui pacchetto azionario di maggioranza è in proprietà all'IRI). Il programma di intervento finanziario statale per questa linea ferroviaria (54,4 miliardi) ha comportato una spesa superiore a quella programmata inizialmente (legge n. 493 del 1975). Infatti, lo stanziamento da questa disposto (50 miliardi) è stato integrato con il decreto-legge 1° febbraio 1977, n. 12 (convertito nella legge 31 marzo 1977, n. 91).

Circa l'utilizzazione dei fondi, alla fine del 1980 per l'avanzamento dei lavori, le erogazioni hanno raggiunto l'ammontare di 53,7 miliardi circa, pari all'89,5 per cento delle somme disponibili (60 miliardi);

ferrovia Circumflegrea. Nel 1980, il grado di attuazione raggiunto, in termini finanziari, del programma attinente alla ferrovia in discorso è il seguente: 9 miliardi erogati sul fondo di 10,4 miliardi ad esso destinati (vale a dire l'86,5 per cento);

ferrovia Cumana. Sullo stanziamento di 53,9 miliardi, la spesa impegnata ammonta a complessivi 20,1 miliardi (nessun impegno è stato assunto nello scorso anno).

A tutto il 1980, i pagamenti per i lavori eseguiti sono ammontati a 5,6 miliardi, pari al 27,9 per cento degli impegni assunti, e al 10,3 per cento delle somme disponibili. Il tasso di realizzazione del programma, tenuto conto, anche, del tempo intercorso (5 anni) dall'inizio del medesimo (14), appare non rispondente a congrui livelli di operatività, avuto riguardo, tra l'altro, al fatto che nel 1980 i pagamenti effettuati, di limitata entità, hanno riguardato soltanto residui degli anni precedenti. Sicché sarebbe opportuna una riconsiderazione sia dei costi effettivi, sia degli obiettivi da realizzare;

ferrovia Alifana. Pur essendo stato approvato nel 1977 il piano unitario per le ferrovie campane, ricomprendente anche la spesa per la ferrovia in argomento, le quote dello stanziamento per que-

(13) Per la lievitazione dei costi, nel corso del 1980 (decreto ministeriale n. 2656 del 31 ottobre) l'Amministrazione ha proceduto ad una rielaborazione del programma generale adeguando gli importi previsti per alcuni interventi (materiale rotabile: +4,2 miliardi; telecomunicazioni: +3,3 miliardi; parco Navate: +1,1 miliardi, revisione prezzi: +11 miliardi) e riducendo, fin quasi ad annullarle, altre opere (Milano-Bovisa: -10,9 miliardi; Bovisa-Garbagnate: -5,3 miliardi; stazione di Saronno: -2,8 miliardi).

(14) Il programma trova la sua base normativa inizialmente nella legge n. 493 del 1975 (di cui è detto in precedenza, alla nota n. 12 di pag. 523).

st'ultima risultano iscritte in bilancio a partire dal 1979 (13 miliardi in quell'anno; 5 miliardi nel 1980) (15).

Non è finora pervenuto al controllo alcun provvedimento di esecuzione del programma unitario. Dal 31 dicembre 1980 sono stati trasferiti a residui 18 miliardi.

Ferrovie in gestione governativa. — Le spese di funzionamento (capitolo 1653: spese correnti) (16) hanno fatto registrare pagamenti complessivi per 153,9 miliardi, dei quali 137 sulla competenza (a fronte di impegni per 158 miliardi) e 16,8 sui residui, rimasti, alla fine del 1980, di ammontare sostanzialmente invariato (17 miliardi circa). Gli investimenti nel settore sono stati di entità modesta: i pagamenti disposti nel 1980 sono ammontati a 2,8 miliardi, di cui 1,2 sulla competenza e 1,6 sui residui. Questi ultimi subiscono incrementi di anno in anno; nel 1980 sono passati da 10,6 miliardi iniziali a 13 miliardi finali, particolare che denota difficoltà e lentezze nello smaltimento degli stanziamenti.

Tra gli investimenti che attengono al settore delle ferrovie concesse all'industria privata e in gestione governativa, di rilievo si presenta nel 1980 la ripartizione delle somme costituenti il fondo comune, istituito dall'articolo 10 della legge 6 giugno 1978, n. 297, per l'acquisto di materiale rotabile e per il rinnovo degli impianti. Nel 1979 era stato trasferito a residui l'intero stanziamento di 62,5 miliardi; il ritardo nell'impiego era dipeso dalla mancata emanazione del regolamento di esecuzione della legge, che aveva impedito il regolare funzionamento dell'organo consultivo competente a pronunciarsi sulla ripartizione del fondo.

Nel corso del 1980, il regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1980, n. 191) è entrato in vigore e il Ministro, previo parere della Commissione, ha provveduto ad assegnare complessivamente 92,4 miliardi, dei quali 61,9 relativi al 1979 e

(15) I limiti annuali di stanziamento fissati originariamente dal legislatore (articolo 4 della legge n. 86 del 1976) erano i seguenti:

5 miliardi per il 1977;

8 miliardi per il 1978;

15 miliardi per il 1979;

15 miliardi per il 1980;

20 miliardi per il 1981.

(16) Trattasi delle Strade ferrate sarde; Complementari sarde; linea Cancellò-Benevento; Gestione navigazione laghi; Ferrovie meridionali sarde; ferrovia Circumetnea; Ferrovie calabro-lucane; ferrovia Penne-Pescara; ferrovia Torino-Ceres; Ferrovie padane; ferrovia Genova-Caselle.

Rientra fra queste anche la ferrovia sangritana, assunta come gestione governativa nel corso del 1980 (in applicazione dell'articolo 18 della legge 2 agosto 1952, n. 1221), essendo venuta a scadenza l'11 agosto 1980 la concessione alla Società che la gestiva. La norma citata prevede che, alla scadenza del primo anno di gestione governativa, questa possa essere prorogata per altri due anni con decreto del Presidente della Repubblica, sino ad ora non ancora emanato.

30,5 per il 1980. Anche se l'inizio delle operazioni di impiego del fondo può considerarsi evento positivo, sotto il profilo della gestione del bilancio il livello dei residui registrato al termine del 1980 è risultato invariato rispetto a quello accertato al termine del 1979: 62,5 miliardi. Ciò in quanto nel corso dell'anno sono stati effettuati pagamenti soltanto sui residui, e per un ammontare (50 miliardi) pari a quello della competenza del 1980, integralmente assegnato ai residui costituitisi al termine del 1980 stesso.

Linee metropolitane. — Nel settore assumono rilievo, in primo luogo, i trasferimenti a favore dei Comuni, a parziale copertura degli oneri per la costruzione di linee metropolitane e la dotazione di attrezzature delle medesime; in secondo luogo, la realizzazione di linee direttamente ed integralmente a carico dello Stato.

I trasferimenti, disposti inizialmente con la legge 29 dicembre 1969, n. 1042, che aveva previsto un programma trentennale di spesa (17), sono destinati a contribuire nelle spese comunali per la costruzione delle metropolitane di Milano, Roma-Val Melaina e Napoli, per la provvista di materiale e per l'esercizio delle medesime.

Del suddetto programma di costruzioni e di attrezzature solo la parte concernente la metropolitana di Milano può considerarsi portata a termine.

Per la metropolitana di Napoli sono stati approvati i progetti e affidati i lavori, mentre la linea Roma-Val Melaina è ancora in fase di studio.

Si sono, per conseguenza, verificate lentezze nello smaltimento dei fondi: nel 1980, i pagamenti hanno avuto ad oggetto soltanto somme relative ad una minima parte dei residui accumulatisi negli anni precedenti. Più precisamente, del volume dei residui, accertato alla fine del 1979 in 71 miliardi circa, nel 1980, si sono effettivamente erogati 7 miliardi (ossia il 10 per cento), mentre l'intera competenza (poco più di 20 miliardi) ha costituito residui di nuova formazione, per cui questi ultimi, al netto delle somme perente, ammontano, al 31 dicembre 1980, ad oltre 76 miliardi.

Sino ad oggi la costruzione della linea « A » della metropolitana di Roma costituisce il solo caso nel quale lo Stato abbia assunto direttamente a proprio carico i relativi oneri (18). Poiché la costru-

(17) La legge n. 1042 del 1969 aveva disposto per 30 anni una spesa annua di 12 miliardi, per 360 miliardi complessivi, spesa, peraltro, integrata con decreto-legge 13 agosto 1975, n. 377 (convertita nella legge 15 ottobre 1975, n. 493) per 330 miliardi. Dal programma iniziale (che comprendeva trasferimenti per la costruzione delle metropolitane di Milano, Torino, Roma e Napoli) è stato stralciato il contributo a favore della metropolitana torinese a partire dal 1978, in quanto da quell'anno ricompreso - pur mantenendo la destinazione originaria - nel contributo ordinario corrisposto dal Ministero del tesoro alla regione Piemonte (decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977).

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

zione, a distanza di oltre vent'anni dall'inizio, è ultimata (la linea è entrata in funzione il 16 febbraio dello scorso anno), nel 1980 l'erogazione di spese ha riguardato solamente lo smaltimento dei residui (capitolo 7201), realizzato al 70 per cento (il volume di questi ultimi, che all'inizio del 1980 era di 4 miliardi e mezzo, si è ridotto, alla fine dell'anno, a poco più di 1 miliardo e mezzo).

Le spese per le opere di completamento e per l'approvvigionamento del materiale rotabile e di esercizio di prima dotazione della linea « A » della metropolitana di Roma comportano, invece, a carico dello Stato una contribuzione a favore del Comune, erogata, nel 1980, per un ammontare di 3 miliardi e mezzo, che comprendono l'intero importo dei residui pregressi (2,2 miliardi). La quota del contributo di competenza del 1980 (2,3 miliardi) ha originato circa un miliardo di nuovi residui.

Autotrasporto merci. — Il volume delle spese impegnate per tale settore nel 1980 è modesto (19), ma l'espansione del medesimo, già rilevata nelle relazioni degli anni scorsi, riceverà impulso anche dall'attuazione (cui si farà luogo a partire dal 1981) della legge 27 novembre 1980, n. 815, che ha introdotto una disciplina organica del credito agevolato per l'autotrasporto merci per conto terzi, disponendo l'istituzione di un fondo per la concessione di contributi in conto interessi allo scopo di favorire investimenti per il rinnovo del parco autoveicoli in circolazione e lo sviluppo del trasporto in argomento. Per il 1980 l'importo del fondo è stato di 37 miliardi, inutilizzati a causa dell'istituzione del fondo stesso alla fine dell'anno, e trasferiti alla gestione successiva come residui di stanziamento.

Il settore è stato interessato anche da nuove norme regolamentari interne, emanate con decreti del Ministro, che hanno riguardato, in specie, la progettazione e la costruzione di veicoli cisterne e relativi accessori, nonché taluni regimi tariffari.

Autotrasporto di persone. — È un settore che non ha comportato spese, avendo formato oggetto di ampio decentramento alle regioni (20).

Navigazione interna. — Anche questo settore è stato trasferito alla competenza delle regioni, ad eccezione dell'attività normativa di coordinamento, da attuare, in taluni casi, di concerto con gli organi del Ministero della marina mercantile, e ad eccezione, altresì,

(19) 600 milioni, relativi all'impianto ed alla gestione dell'albo nazionale degli autotrasportatori: di questi, 369 milioni hanno costituito residui. I pagamenti complessivi sono stati per 1.120 milioni (889 milioni sui residui pregressi). Nel settore va registrata una economia di 60 milioni, pari all'intero stanziamento relativo alle spese per statistiche.

(20) Al Ministero sono rimaste soltanto le competenze in materia di linee interregionali che interessino più di due regioni, quelle di rilevante interesse turistico (anche se riguardano due sole regioni) e quelle internazionali. Per esse non è in vigore alcuna provvidenza.

della Gestione governativa dei servizi pubblici di linea di navigazione sui laghi Maggiore, di Garda e di Como. Di tale gestione, l'articolo 98 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ha previsto il trasferimento alle regioni della predisposizione e realizzazione del piano per territorio, subordinandolo, però, all'attuazione del piano di risanamento tecnico-economico, a tutt'oggi non ancora predisposto (21).

Trasporti terrestri e impianti fissi: impianti a fune. — Trattasi di un settore nel quale assume particolare rilievo il contenuto prevalentemente tecnico dei compiti da svolgere (controllo degli impianti in esercizio mediante accertamenti diretti, omologazione di prototipi e di materiali) per i quali occorre un alto grado di specializzazione.

A tale esigenza, alla quale si aggiunge quella derivante dall'aumento del numero di impianti (questi sono, oggi, circa 2.500, e risultano raddoppiati rispetto a quelli in funzione prima del 1964), fa riscontro, una progressiva diminuzione del personale tecnico in servizio, causata da difficoltà nel reclutamento e nella formazione. Continua pertanto a profilarsi, come già segnalato nella relazione dell'anno scorso, una crisi funzionale ed organizzativa che potrebbe portare, in un prossimo futuro, alla sospensione sia degli accertamenti condotti dagli uffici periferici, sia delle attività di esame di progetti di nuovi impianti svolte dal Centro superiore di impianti a fune.

Motorizzazione civile. — Si è già rilevato nelle relazioni degli anni scorsi che nel settore della motorizzazione civile l'attività di preminente rilievo sotto il profilo della spesa è costituita, oltre che dall'acquisizione e gestione delle attrezzature relative ai servizi di meccanizzazione (dei quali si è già detto al precedente paragrafo dedicato ai beni e servizi, cui si rinvia), dalla realizzazione in ogni provincia, secondo un apposito piano nazionale, di Centri della motorizzazione (uffici provinciali con annesse stazioni di controllo degli autoveicoli circolanti), nonché di centri prove per l'omologazione dei prototipi degli autoveicoli e dispositivi da immettere nel commercio.

(21) La Gestione governativa navigazione laghi, di cui al testo, è stata istituita con legge 18 luglio 1957, n. 614, con la quale è stata riconosciuta alla medesima una autonomia amministrativa (articolo 2) e finanziaria (articolo 4), ed è stata stabilita la pubblicità del bilancio quale annesso allo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti.

Per il 1980, il consuntivo finanziario della Gestione presenta entrate « proprie » (corrispondenti ai prodotti del traffico), vale a dire al netto della sovvenzione ministeriale, per 10.210 milioni circa con un incremento rispetto al 1979 (8.268 milioni), pari al 23,5 per cento. In questo ambito, l'aumento maggiore si è verificato nel prodotto del traffico viaggiatori; 7.734 milioni, rispetto ai 6.625 del 1979. La spesa complessiva ha raggiunto i 13.640 milioni, con un incremento del 22,2 per cento rispetto al 1979 (11.163 milioni). Peraltro, il disavanzo della gestione 1980 (8.370 milioni) coperto dalla sovvenzione ministeriale si è mantenuto nell'entità prevista (8.338 milioni).

Il conto economico presenta entrate « proprie » per 10.634,8 milioni e spese per 19.004,8 milioni.

A questo fine, in aggiunta alle opere sulla realizzazione delle quali si è riferito negli anni scorsi (22), nel 1980 sono stati appaltati i lavori per le stazioni di Cremona e Rimini (23).

Inoltre sono proseguiti i lavori del Centro superiore di ricerche e prove autoveicoli di Roma, in cui saranno eseguite prove per l'omologazione dei prototipi e la ricerca e sperimentazione nel settore della motorizzazione, lavori che si avviano alla conclusione.

Le spese impegnate in questo settore (che attengono ad investimenti diretti per opere immobiliari; capitolo 7202) sono aumentate a circa 8 miliardi, dei quali, peraltro, oltre 7 miliardi e mezzo hanno costituito residui. Si sono effettuati pagamenti per 5,4 miliardi, dei quali 5 miliardi sui residui. Questi ultimi, che ammontavano a poco più di 8 miliardi alla chiusura del 1979, hanno raggiunto al 31 dicembre 1980 i 10 miliardi e mezzo.

La restante attività svolta nel settore, per quanto cospicua per entità e rivolta a soddisfare la domanda di una vastissima utenza (24), presenta volume di spesa a caratteristiche gestionali di modesto rilievo (25): nell'ambito di essa si richiamano, in particolare, l'attività normativa (riferita specialmente alle caratteristiche dei veicoli per minorati, ai dispositivi tecnici per veicoli a motore, al controllo del livello sonoro), e quella di studio (fondamentalmente in tema di risparmio energetico nei trasporti, e di dispositivi di sicurezza).

b) *Aviazione civile.* — Nel settore, la costruzione, l'ampliamento e l'ammodernamento degli aeroporti costituisce l'attività prevalente dal punto di vista della destinazione di risorse finanziarie.

L'impiego dei fondi statali (in attuazione della legge 22 dicembre 1973, n. 825, e delle integrazioni a questa apportate con decreto-legge n. 377 del 1975 e con la legge n. 299 del 1979) ammonta complessivamente a 428 miliardi (26), ed è operato sulla base

(22) Fino al 1974 erano in funzione 35 stazioni di controllo. Dal 1975 al 1979 sono state costruite altre 17 stazioni (Bolzano, Trento, Modena; Foligno, San Donato Milanese, Cuneo, Alessandria, Imperia, La Spezia, Grosseto, Terni, Salerno, Benevento, Foggia, Monza, Roma Nord, Caserta), con una spesa complessiva di 18 miliardi. Nel 1979 sono stati aggiudicati gli appalti per la costruzione delle stazioni nelle province dell'Aquila, Parma e Sassari; il completamento degli impianti in queste tre sedi è previsto nel 1981.

(23) Anche per la stazione di controllo di Rimini il completamento della costruzione è previsto entro il 1981.

(24) Trattasi di compiti in materia di immatricolazione, trasferimenti e nazionalizzazioni di autoveicoli, rilascio di carte di circolazione, di omologazione di prototipi e di autoveicoli, rimorchi e ciclomotori, di approvazione dei dispositivi di equipaggiamento e dei motori.

(25) Sono stati spesi 5,8 milioni per statistiche (capitolo 1565); 2,977 milioni per provvista di patenti (capitolo 1568); 350 milioni per esercizio e manutenzione di attrezzature tecniche (capitolo 1569); 26 milioni per noleggio e funzionamento di apparecchiature fisse e mobili occorrenti agli uffici periferici per accertamenti tecnici (capitolo 1572).

(26) La legge n. 825 del 1973 ha stanziato la somma di 140 miliardi; il decreto-legge 26 maggio 1979, n. 151, convertito nella legge 27 luglio 1979, n. 299, ha stanziato la somma di 100 miliardi; la legge 27 luglio 1979, n. 299, ha integrato gli stanziamenti precedenti con 188 miliardi.

di piani di ripartizione dei fondi medesimi a favore dei consorzi che eseguono in concessione i lavori di costruzione, ampliamento e ammodernamento, nonché per interventi affidati a concessionari di servizi aeroportuali.

Per quel che attiene ai lavori di costruzione, ampliamento e ammodernamento, a tutto il 1980 il quadro dello stato dei lavori affidati in concessione ai consorzi è il seguente:

Concessionario	Lavori eseguiti	Aeroporti
CONSAVIA 26,6 miliardi	Lire 25,3 miliardi (95,12%)	Napoli Reggio Calabria Brindisi Taranto
A. Farsura 22,5 miliardi	Lire 18,8 miliardi (83,56%)	Bergamo Orio al Serio Verona Villafranca Ronchi dei Legionari
ICLAP 21,3 miliardi	Lire 18,8 miliardi (88,26%)	Bologna Rimini Pisa Ancona Falconara
RECOGRA 31,5 miliardi	Lire 29,4 miliardi (93,33%)	Catania Trapani Pantelleria Lampedusa
SIDAM 23,8 miliardi	Lire 22,3 miliardi (93,70%)	Cagliari Alghero Olbia-Costa Smeralda

Le anticipazioni, per un verso, e le revisioni prezzi, per altro verso, hanno portato i pagamenti disposti a favore dei consorzi ad un livello più elevato, come risulta dal prospetto che segue:

CONSAVIA Lire 43,5 miliardi di cui:

- Lire 17,1 miliardi per anticipazioni;
- Lire 9,1 miliardi per lavori eseguiti;
- Lire 17,3 miliardi per revisione prezzi.

FARSURA Lire 32,1 miliardi di cui:

- Lire 7,2 miliardi per anticipazioni;
- Lire 12,3 miliardi per lavori;
- Lire 12,6 miliardi per revisione prezzi.

ICLAP Lire 37,6 miliardi di cui:

Lire 8,7 miliardi per anticipazioni;

Lire 13,0 miliardi per lavori;

Lire 15,9 miliardi per revisione prezzi.

RECOGRA Lire 56,5 miliardi di cui:

Lire 23,2 miliardi per anticipazioni;

Lire 7,1 miliardi per lavori;

Lire 26,2 miliardi per revisione prezzi.

SIDAM Lire 37,2 miliardi di cui:

Lire 16,5 miliardi per anticipazioni;

Lire 7,8 miliardi per lavori;

Lire 12,9 miliardi per revisione prezzi.

L'impiego di fondi per gli interventi affidati a concessionari di servizi aeroportuali (ossia per fornitura e installazione di apparecchiature) ha fatto registrare, in termini di pagamenti, sino a tutto il 1980, livelli scarsamente soddisfacenti in relazione agli impegni assunti. Nel prospetto che segue si indicano gli importi impegnati e quelli effettivamente erogati.

CONCESSIONARIO	Impegni (miliardi)	Pagamenti (miliardi)	%
SEA			
Milano Linate Malpensa	35,7	5,4	(15,13)
SAGAT			
Torino	11,9	1	(8,41)
Regione siciliana			
Catania Fontanarossa	10,2	1,5	(14,71)
SAT			
Pisa S. Giusto	7	—	—
Consorzio autonomo del Porto			
Genova Caselle	15,2	3,3	(21,72)
Provveditorato al Porto			
Venezia Tessera	6,9	2,3	(33,34)
SAR			
Roma Ciampino e Fiumicino	28	2,3	(8,22)

Per concludere, la situazione complessiva dell'impiego dei fondi di cui alle leggi n. 825 del 1973 e n. 299 del 1979 (compresi quelli utilizzati per il personale straordinario) è la seguente:

	(miliardi)	(miliardi)
Stanziamiento totale	—	428
Impegni:		
per lavori	362	
per il personale	7	
	—	
	totale	369
Disponibilità da impiegare		59

Sui fondi suddetti sono stati disposti pagamenti per 232 miliardi, di cui 225 miliardi per lavori e 7 miliardi per il personale straordinario. I residui ammontano, pertanto, a 143,9 miliardi.

Con riguardo alla gestione del 1980, mentre per la costruzione di nuovi aeroporti (capitolo 7503) non sono stati effettuati pagamenti, ma i residui sono scesi a 5,3 miliardi in ragione della realizzazione di economie pari a 0,5 miliardi (27), per il completamento e l'ammodernamento di aeroporti (capitolo 7504) sono stati erogati 60,4 miliardi sui soli residui, rimasti, però, al 31 dicembre 1980 praticamente invariati (da 149,5 miliardi iniziali a 145,9 miliardi finali).

La gestione degli aeroporti, che rientra in via primaria tra le competenze dello Stato, è caratterizzata dall'affidamento di compiti, operato in larga misura, da parte della Direzione generale dell'aviazione civile a società a prevalente capitale pubblico negli aeroporti più importanti (28), ciò che, come già messo in luce nelle relazioni negli anni scorsi, può considerarsi sintomatico della inadeguatezza della struttura organizzativa pubblica (riconosciuta dallo stesso legislatore, quando consente con leggi speciali la stipula di convenzioni per tale servizio) a far fronte allo svolgimento di attri-

(27) Per la costruzione del nuovo aeroporto di Napoli permangono le difficoltà di ordine tecnico, specialmente attinenti al reperimento dell'area, già segnalate nella redazione dell'anno scorso.

(28) Gli aeroporti, gestiti da enti, sono quelli di: Genova, gestito dal Consorzio autonomo del porto (legge 16 aprile 1954, n. 156); Venezia, gestito dal Provveditorato al porto (legge 12 agosto 1957, n. 797); Milano-Linate-Malpensa, gestiti dalla SEA (legge 18 aprile 1962, n. 194); Roma-Fiumicino-Ciampino, gestiti dalla SAR (legge 10 novembre 1973, n. 755).

buzioni proprie, fermo restando che permangono allo Stato compiti residuali inerenti all'esercizio di funzioni pubbliche alle quali lo Stato stesso non può rinunciare (direzione aeroporti, ordine pubblico, servizio antincendi, concessione di licenze, ecc.).

La spesa sostenuta in questo settore ha registrato, nel 1980, complessivamente un volume di impegni di 17 miliardi circa, e un volume di pagamenti, sia sulla competenza sia sui residui, di poco superiore ai 12 miliardi.

Al 31 dicembre 1980, l'ammontare complessivo dei residui è risultato di circa 10 miliardi, dei quali poco più di 8 miliardi attingono a residui di nuova formazione. I dati testé esposti evidenziano lentezze di smaltimento degli stanziamenti.

In particolare, le più rilevanti lievitazioni di residui si sono registrate nelle spese per acquisto di attrezzature per gli aeroporti (capitolo 2064: da 1 miliardo di residui all'inizio del 1980, a quasi due miliardi di residui finali) e nelle spese per il mantenimento degli aeroporti e degli scali in genere (capitolo 2068: da 3 miliardi alla fine del 1979 a 6,4 miliardi alla fine del 1980).

Nel settore trasporto aereo e attività aeronautiche in generale, assumono rilievo i trasferimenti a favore delle società di navigazione concessionarie di linee aeree (regio decreto-legge 18 ottobre 1923, n. 3176, e relativo regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 gennaio 1973, n. 65): nel 1980 la spesa sostenuta è stata di 11,1 miliardi, con pagamenti di 1 miliardo sui residui e 10,1 miliardi sulla competenza.

Al 31 dicembre 1980 non si registrano residui. Sono stati disposti pagamenti per 593 milioni in favore dell'Alisarda, 3.353 milioni in favore dell'Alitalia, 3.828 milioni in favore dell'ATI e 3.329 milioni in favore dell'Itavia.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO XXVII

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

a) *Considerazioni generali.* — La prospettiva di una riforma dell'Azienda, a cui parevano condurre le reiterate proposte da più parti avanzate (1), non si è ancora concretata: la protratta aspettativa di una riforma — specialmente se di grossa portata — non giova certamente ad una migliore conduzione dell'Azienda.

Di recente è invece intervenuta la legge 12 febbraio 1981, n. 17 (2) che « in attesa del piano poliennale di sviluppo della rete ferroviaria » da essa stessa previsto (3) autorizza l'Azienda a dare esecuzione, nel periodo 1980-1985, ad un programma di interventi per l'importo complessivo di 12.450 miliardi, con possibilità di assumere impegni in via immediata fino a 8.950 miliardi. La massa finanziaria che tale legge pone a disposizione dell'Azienda rappresenta, evidentemente, un notevole accantonamento di risorse i cui effetti potranno valutarsi solo a distanza di anni. Non può tuttavia sottacersi che la legge stessa si innesta su un apparato tecnico-amministrativo

(1) Nel 1980, com'è noto, sono stati presentati un disegno di legge di iniziativa parlamentare (Atto Senato n. 730, del 13 febbraio 1980) avente ad oggetto « riforma dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato », ed uno di iniziativa governativa (Atto Camera n. 1987, dell'8 settembre 1980) avente ad oggetto « Istituzione ed ordinamento dell'azienda nazionale delle ferrovie ».

Di precedenti iniziative, ad analogo oggetto, si è detto nella relazione della Corte relativa all'esercizio finanziario 1979.

(2) « Finanziamento per l'esecuzione di un programma integrativo di interventi di riclassamento, potenziamento ed ammodernamento delle linee, dei mezzi e degli impianti e per il proseguimento del programma di ammodernamento e potenziamento del parco del materiale rotabile della rete ferroviaria dello Stato ».

(3) La legge prevede che tale piano poliennale debba definirsi nell'ambito di un piano globale dei trasporti: a concorrere alla elaborazione di un tale più ampio quadro dell'organizzazione dei trasporti sono ora chiamate anche le Regioni in base all'articolo 2 della legge 10 aprile 1981, n. 151.

aziendale che ha, finora, mostrato scarsa capacità operativa nella sollecitata realizzazione degli altri programmi via via affidati alla Azienda da varie leggi (4). Molteplici e complesse possono essere le cause di tale situazione, sì che può fondatamente ritenersi che solo una riforma di struttura tale che tenga conto di tutti i complessi profili e implicazioni aziendali possa essere idonea a realizzare la necessaria maggiore efficienza del servizio erogato.

Ben noto e di comune dominio è infatti il basso livello complessivo di tale servizio (5): improcrastinabile appare pertanto l'adozione di misure idonee a conferire al servizio di trasporto su rotaia quella piena efficienza che esso deve avere per poter assolvere alla sua funzione nell'economia nazionale. È infatti evidente che specialmente in un'economia industriale a carattere quasi totalmente di trasformazione, quale la nostra, il sistema di trasporto rappresenta la struttura portante.

I dati - di provenienza aziendale - relativi al nostro sistema di trasporto ferroviario comparati con quelli di taluni altri paesi europei mostrano la seguente situazione:

Paesi	Estensione rete (migliaia di Km.)	Viaggiatori Km. (in migliaia)	Tonnellate Km. di merci trasportate in media da un carro nell'anno
Italia	16,1	39,3	132
Francia	36,2	44,0	251
Germania	29,2	49,1	180
Svezia	11,4	6,4	303
Iugoslavia	10,4	12,6	445

Si evidenzia così il basso numero di viaggiatori-chilometro oltre che la scarsa quantità di merci trasportate su rotaia (6). Il fatto che il numero dei viaggiatori sia, complessivamente, su un livello

(4) Vedi *infra* paragrafo 3.

(5) Di sovente l'opinione pubblica ha avuto modo di avvertire i ritardi e le interruzioni del traffico ferroviario. Tra queste ultime, quelle dovute a scioperi hanno provocato nel 1980 - secondo dati di fonte aziendale - 602 mila ore di astensione dal lavoro.

Peraltro gli scioperi della durata di un'intera giornata hanno comportato il mancato pagamento di 24.877 giornate di lavoro, mentre quelli della durata di qualche ora hanno causato mancati pagamenti per ben 411 mila ore lavorative. L'assoluta prevalenza, che risulta da tali dati, delle brevi astensioni dal lavoro rispetto agli scioperi di un'intera giornata, per il tipo di organizzazione propria delle ferrovie - per cui anche un'ora di astensione dal lavoro di pochissimi addetti situati in punti chiave può generare pesantissimi e prolungati ritardi sull'intera rete - rende l'idea dell'entità del dis-servizio.

(6) Il fenomeno è stato anche evidenziato in sede di relazione al disegno di legge, poi divenuto legge 12 febbraio 1981, n. 17, relativo al programma di intervento per le ferrovie dello Stato (Atti Camera n. 1488, del 7 marzo 1980, pag. 5).

piuttosto basso — nonostante che nell'ultimo decennio abbia avuto un incremento stimato in oltre il 23 per cento — è essenzialmente da ricondurre al fatto, noto, che l'utenza per spostamenti di breve e medio raggio continua a preferire il trasporto individuale su strada. Se ciò avviene, nonostante il costo molto maggiore di tale ultimo sistema di trasporto, è evidentemente per la scarsa affidabilità in termini di puntualità, di tempi di percorrenza e di frequenza del servizio ferroviario. Né soddisfacente, secondo i dati sopra riportati, appare la situazione nel trasporto merci, ove le strutture operative, rimaste sostanzialmente immutate da lungo tempo, sembrano inadeguate ad assicurare un servizio puntuale ed efficiente. Con la conseguenza che dell'intero traffico di merci sul territorio nazionale circa l'80 per cento avviene su strada e solo il restante 20 per cento su rotaia (7). La conferma del fenomeno è data dal consuntivo dell'esercizio che mostra, al riguardo, un prodotto della gestione viaggiatori superiore di circa il 40 per cento a quello della gestione merci. Poiché è ampiamente dimostrato il costo di gran lunga maggiore del trasporto su strada, rispetto a quello per ferrovia, è facilmente intuibile il maggiore onere che la scarsa efficienza del servizio reso dall'Azienda addossa alla collettività in termini di un maggior consumo di risorse energetiche e, in generale, di un più elevato costo di produzione.

b) *Aspetti finanziari della gestione.* — Il bilancio preventivo dell'azienda per il 1980 comportava una previsione complessiva di entrate di oltre 7.700 miliardi di cui circa 4.151 miliardi di entrate correnti, circa 1.120 miliardi in conto capitale ed i restanti 2.453 miliardi per accensione di prestiti.

È da notare al riguardo, per quest'ultima voce, che quasi il 60 per cento dell'intera previsione relativa ad accensione di prestiti era destinato a coprire il disavanzo di gestione e solamente il restante 40 per cento è volto al finanziamento di investimenti. Operandosi così un macroscopico prelievo dal mercato finanziario, rivolto non a generare flussi di entrata — attraverso gli investimenti — o di utilità sociale, ma solo a ripianare voci in passivo.

Il consuntivo dell'esercizio mostra un'entrata, al netto delle gestioni speciali ed autonome, di 7.683,1 miliardi di cui 5.228,2 miliardi sono entrate correnti e in conto capitale, mentre 2.453,6 miliardi sono entrate derivanti da accensione di prestiti.

Il fatto stesso che nel bilancio di un'azienda di produzione di servizi il 31 per cento circa delle entrate complessive sia rappresentato da accensione di prestiti è un elemento già di per sé non positivo: quanto meno per il maggior costo del prodotto, su cui devono gravare anche gli interessi passivi, e per la maggiore rigidità del bilancio di spesa su cui devono trovare imputazione i rimborsi dei prestiti stessi.

(7) Secondo dati forniti dall'Azienda.

Depurando il dato dell'entrata delle anticipazioni da parte del Ministero del tesoro a copertura del disavanzo di gestione, si ha un'entrata complessiva di 6.213,6 miliardi che raffrontata alla spesa di 7.682,1 miliardi dà un disavanzo di 1.468,5 miliardi, con un incremento del 20,6 per cento rispetto al disavanzo del 1979 (8).

Nell'esercizio 1979, l'entrata derivante da accensione di prestiti è ammontata a 930 miliardi contro i 985 dell'esercizio 1980 (al netto delle anticipazioni a copertura del disavanzo).

L'entrata complessiva dell'Azienda, depurata delle gestioni speciali ed autonome ed al netto delle suddette anticipazioni da parte del Ministero del tesoro, presenta un incremento, rispetto al 1979 di 1.155,6 miliardi, pari a circa il 22 per cento.

Peraltro tale incremento dell'entrata si palesa fittizio ove si consideri che tra le « entrate accertate » figurano irregolarmente compresi tra i residui attivi della competenza 985 miliardi relativi a mutui autorizzati per legge ma alla cui stipulazione non si è pervenuti nel 1980. Pertanto la decisione della Corte, alla quale è allegata la presente relazione, ha escluso dalla parifica i capitoli di entrata interessati alla vicenda descritta ed ha statuito che al dato del disavanzo esposto nel conto consuntivo dell'Azienda debba sommarsi quello relativo a tali mutui non stipulati.

Le voci dell'entrata relativa al prodotto del traffico viaggiatori e del traffico merci e che possono essere considerate più significative per un giudizio sulla gestione finanziaria dell'Azienda sommano a 1.455,1 miliardi.

L'incremento percentuale dei prodotti del traffico, pari al 18 per cento, è di poco superiore a quello medio degli ultimi quattro anni (circa il 17 per cento). Nonostante tale, modico, aumento si può giudicare negativamente il rapporto tra i prodotti del traffico e l'entrata complessiva (depurata come sopra indicato) in ragione della modesta incidenza del primo termine sul secondo (23,4 per cento) e con lo stesso aspetto negativo si presenta l'elevato rappor-

(8) Dal 1976 la serie dei disavanzi di gestione aziendale è la seguente: 875,8 miliardi nel 1976 (+ 7,8 per cento); 986,1 miliardi nel 1977 (+ 12,6 per cento); 1.294,9 miliardi nel 1978 (+ 31,3 per cento); 1.216,9 miliardi nel 1979 (- 6 per cento).

Si riportano anche la serie relativa alle entrate complessive (al netto delle anticipazioni a copertura del disavanzo) nonché al complesso delle spese aziendali, in miliardi di lire:

	1976	1977	1978	1979	1980
Entrate . . .	2.784,3 (+ 20,7)	3.188,3 (+ 14,5)	3.842,5 (+ 20,5)	5.081,0 (+ 32,2)	6.213,6 (+ 22,3)
Spese	3.660,1 (+ 17,3)	4.174,3 (+ 14,0)	5.137,4 (+ 23,1)	6.297,9 (+ 22,6)	7.682,1 (+ 21,9)

to tra la quota derivante da accensione di prestiti e l'entrata pari al 31,9 per cento (9).

Ove si consideri che la spesa per il personale in servizio utilizzato dall'azienda (comprensiva degli oneri previdenziali) (10) ammonta a 3.205 miliardi e che le entrate costituite dai prodotti del traffico come sopra indicata non coprono neppure tale voce e ne rappresentano invece solo il 45,4 per cento, ci si rende conto del sostanziale risultato negativo della gestione finanziaria delle Ferrovie dello Stato.

In merito alle spese per il personale, qui sopra evidenziate, è da rilevare poi che esse rappresentano il 54,5 per cento dell'intera spesa corrente dell'azienda. Nel complesso la spesa corrente delle Ferrovie dello Stato ammonta a 5.891,3 miliardi e rappresenta il 76,7 per cento della spesa globale dell'azienda (depurata delle ge-

(9) Il prospetto che segue evidenzia l'andamento degli apporti del Ministero del tesoro, dei proventi propri aziendali e dei prestiti, in cifre assolute ed in percentuale:

(importi: in miliardi di lire)

	1976	1977	1978	1979	1980
Apporti del Ministero del tesoro	1.055,9 (+ 23,1)	1.193,7 (+ 13,1)	1.243,7 (+ 4,2)	1.925,8 (+ 54,8)	2.605,7 (+ 35,3)
Proventi propri aziendali	755,9 (+ 17,0)	925,1 (+ 22,4)	1.055,4 (+ 14,1)	1.231,7 (+ 16,7)	1.451,1 (+ 17,8)
Prestiti (al netto anticipazioni a copertura del disavanzo)	390,0 (— 10,3)	450,0 (+ 15,4)	800,0 (+ 77,8)	930,0 (+ 16,3)	985,0 (+ 5,9)

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

	1976	1977	1978	1979	1980
Apporti del Ministero del tesoro	37,9	37,4	32,4	37,9	41,9
Proventi propri aziendali	27,1	29,0	27,5	24,2	23,3
Prestiti (al netto, ecc.)	14,0	14,1	20,8	18,3	15,8
Altre entrate	21,0	19,5	19,3	19,6	19,0

(10) Capitoli di spesa 101, 102, 103, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117.

stioni speciali ed autonome) con un incremento del 26,3 per cento rispetto alla spesa corrente dell'esercizio 1979 (11).

La spesa in conto capitale è risultata di 1.446 miliardi con un incremento, rispetto al 1979, di appena il 10,6 per cento: dato questo particolarmente negativo in ragione della natura dell'Azienda.

La costituzione di capitali fissi, che può essere considerata la parte più qualificante della spesa in questione, è ammontata a 1.440 miliardi.

(11) Il prospetto che segue mostra, in miliardi di lire le spese di personale e le altre principali poste correnti dal 1976:

	1976	1977	1978	1979	1980
Personale (categoria I) . .	1.332,8 (+ 24,0)	1.548,0 (+ 16,1)	1.866,3 (+ 20,6)	2.417,5 (+ 29,5)	3.231,5 (+ 33,7)
Acquisto beni e servizi (categoria III) .	694,1 (+ 27,3)	869,4 (+ 25,2)	932,2 (+ 7,2)	1.121,9 (+ 20,3)	1.388,9 (+ 23,8)
Trasferimenti (categ. IV) .	25,3 (+ 14,5)	22,3 (— 11,9)	23,3 (+ 4,5)	25,6 (+ 9,9)	29,1 (+ 13,7)
Interessi (categoria V) . .	313,0 (+ 12,8)	298,0 (— 4,8)	308,9 (+ 3,7)	314,6 (+ 1,8)	347,0 (+ 10,3)
Spese correnti (Totale generale) . . .	2.797,8 (+ 27,5)	3.193,7 (+ 14,1)	3.699,1 (+ 15,8)	4.636,0 (+ 26,1)	5.891,3 (+ 26,3)

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

(importi: in miliardi di lire)

	1976	1977	1978	1979	1980
Spese in conto capitale . .	658,6 (— 4,8)	752,8 (+ 14,3)	1.172,1 (+ 55,7)	1.307,7 (+ 11,6)	1.445,9 (+ 10,5)
Rimborso prestiti	203,7 (— 13,0)	227,7 (+ 11,8)	266,1 (+ 16,9)	327,3 (+ 23,0)	344,8 (+ 5,3)

La spesa per rimborso di prestiti è ammontata a 344,8 miliardi con un incremento percentuale del 5,3 per cento rispetto all'esercizio precedente (12).

Su valori molto bassi - come già segnalato dalla Corte nella precedente relazione - si attesta la capacità di spesa dell'azienda. Ne è un indice la cospicua mole dei residui passivi delle spese in conto capitale che ammontano a 2.966,9 miliardi su una massa spendibile, per tale parte della spesa, di 3.893,9 miliardi pari pertanto al 76,1 per cento di essa. Per le spese di parte corrente i residui passivi ammontano a 714,7 miliardi a fronte di una massa spendibile di 6.311,5 miliardi, con una percentuale quindi dell'11,3 per cento.

Va peraltro qui ripetuto quanto già osservato dalla Corte (13) in merito alla mancata evidenziazione, nel bilancio tenuto dall'Azienda, dell'effettiva massa dei residui passivi, che dipende da considerare erogate somme che affluiscono invece in entrata in una delle gestioni speciali, e alle conseguenze negative che da tale fenomeno derivano.

c) *Aspetti patrimoniali.* — Si è già posto in evidenza, nella relazione relativa al precedente esercizio finanziario, che il carattere industriale della gestione dell'azienda comporta che i risultati dovrebbero essere valutati non solo in termini meramente finanziari ma accertandone le conseguenze sulla realtà economica di essa.

Manca peraltro un conto economico dell'azienda sì che tali valutazioni potrebbero trarsi dal conto del patrimonio a cui l'Azienda è tenuta in base alle norme di contabilità.

Il patrimonio immobiliare dell'azienda secondo dati, peraltro incompleti, da essa forniti - ha una consistenza cospicua ma non compiutamente quantificabile a causa della carenza - dichiarata dall'azienda a seguito di esplicita richiesta della Corte - di scritture essenziali e mappe catastali. Ciò che appare essere sintomo di incuria per tale massa di beni edilizi e fondiari e può porsi, al limite, quale presupposto di eventuali eventi dannosi per tale patrimonio (14)

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

	1976	1977	1978	1979	1980
Spese correnti	76,4	76,5	72,0	74,0	76,7
Spese in conto capitale	18,8	18,0	22,8	20,8	18,8
Rimborso prestiti . .	5,6	5,5	5,2	5,2	4,5

(13) Vedi Relazione della Corte sull'esercizio finanziario 1979.

(14) In merito alla parifica da parte della Corte dei conti del patrimonio delle Amministrazioni dello Stato, vedasi Parte I, Sezione II, Capitolo V.

La consistenza del patrimonio immobiliare è destinata ad aumentare in virtù dell'articolo 14 della citata legge n. 17 del 1981 che autorizza l'Azienda a costruire o ad acquistare immobili da dare in concessione come alloggio ai dipendenti o da utilizzare per l'istruzione professionale.

Da immobili dati in locazione l'Azienda ha introitato circa 11,4 miliardi.

2. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

Sostanzialmente immutata è rimasta l'organizzazione dell'Azienda; il decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753 (15), agli articoli 96 e seguenti ha ridisciplinato la competenza del direttore generale e dei direttori dei servizi materiali, lavori e impianti elettrici. L'articolo 104 ha poi abrogato numerose norme che precedentemente regolavano l'organizzazione dell'Azienda e che, in massima parte, risalivano ad epoca ormai remota.

È noto che l'assetto giuridico del personale delle Ferrovie dello Stato è stato dato con la legge 6 febbraio 1979, n. 42 (16): nello esercizio considerato l'Azienda ha continuato nell'attuazione di tale complessa normativa. Dopo aver provveduto (17), in applicazione del penultimo comma dell'articolo 2 della citata legge, a definire in dettaglio i contenuti professionali essenziali dei singoli profili per ognuna delle categorie di classificazione del personale previste dalla stessa legge, ha determinato (18) i posti di organico per ogni categoria e per ciascuno dei profili professionali.

Con la previsione della possibilità di passaggio, in via temporanea o definitiva, da uno all'altro dei profili professionali della medesima categoria viene realizzata la cosiddetta « mobilità orizzontale » del personale ferroviario che dovrebbe consentire all'Azienda di operare in maniera più sciolta e spedita. Al fine tuttavia di assicurare uniformità di comportamento, sono state fissate modalità e criteri di massima per il passaggio dall'uno all'altro profilo.

Il Ministro dei trasporti ha istituito, nell'ambito di alcune categorie, nuovi profili professionali — definendone i contenuti essenziali e fissando requisiti per accedervi — e ha provveduto altresì a spostamenti di posti dall'uno all'altro dei profili professionali anche di categorie diverse.

(15) Concernente « nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto », è stato emanato in forza della legge delega n. 835 del 6 dicembre 1978.

(16) Su ciò cfr. Relazione della Corte al Parlamento sull'esercizio finanziario 1979 (Atti parlamentari - Camera dei deputati doc. XIV, n. 2 - volume II - pag. 465 e seguenti). Pur essendo tale legge ampiamente innovativa e tuttora in corso di attuazione, ne sono state proposte modifiche con il disegno di legge n. 1344 - Atti Senato del 10 marzo 1981.

(17) Con decreto ministeriale 21 luglio 1979, n. 2078.

(18) Così come previsto dall'articolo 6, quarto comma, della citata legge n. 42 del 1979.

L'Azienda, nel 1980, ha eseguito numerosi accertamenti professionali per il passaggio di categoria: modulo organizzativo, questo, introdotto dalla ripetuta legge n. 42 del 1979 in sostituzione dei precedenti sistemi di avanzamento per merito comparativo, merito assoluto e concorsi interni per esami.

Su taluni provvedimenti relativi a concorsi interni (19) si è pronunciata la Sezione del controllo della Corte (20) che ha ritenuto che in materia di composizione di commissioni giudicatrici, in mancanza di disposizioni al riguardo della nuova legge 6 febbraio 1979, n. 42 e di atti di normazione interna del Ministro, deve continuare a trovare applicazione l'articolo 23 della precedente legge 27 luglio 1967, n. 668 (21): con la conseguenza che di tali commissioni devono far parte anche i rappresentanti del personale dell'Azienda. Poiché i provvedimenti in questione statuivano nel senso di escludere tali rappresentanti, la Corte li ha dichiarati non conformi a legge.

In tema poi di bandi di concorsi interni a posti di carriera direttiva, la Sezione del controllo (deliberazione n. 1064 del 24 giugno 1980) ha ritenuto che il Ministro dei trasporti abbia istituito « ruoli distinti », per qualificazione professionale, nell'ambito di ciascuno dei servizi in cui si articola l'Azienda, con la conseguenza che debbano espletarsi concorsi distinti per ciascuno di essi: ha pertanto dichiarato non conforme a legge il provvedimento (deliberazione n. 25, in data 31 ottobre 1979, del direttore del servizio personale) che non faceva applicazione di tali criteri.

Il Governo, nelle sedute del Consiglio dei ministri del 29 luglio e 11 dicembre 1980 ha chiesto alla Corte, per tutti i provvedimenti suddetti, la registrazione con riserva.

Per il reclutamento del personale, nell'esercizio decorso sono stati portati a termine 5 concorsi banditi nel 1979 e altri ne sono stati indetti per una disponibilità complessiva di 1.338 posti.

Notevole è stata l'attività (corsi, seminari, eccetera) volta all'aggiornamento e perfezionamento del personale — tanto più indispensabile in un'azienda a carattere tecnico —; la spesa al riguardo è stata di 1 miliardo e 600 milioni circa.

La consistenza del personale di ruolo in servizio al 31 dicembre 1980 (22) era di 219.258 unità (compresi i dirigenti), a fronte di una dotazione organica di 218.462, con un incremento di 4.311 unità rispetto alla consistenza al 31 gennaio 1980. La consistenza totale del personale di cui si è avvalsa l'azienda nel 1980 ammonta a 221.768 unità, comprendendo in esse anche gli incaricati in as-

(19) Decreto ministeriale n. 2292, in data 19 settembre 1979, decreti ministeriali nn. 2193 e 2194.

(20) Con deliberazione n. 1039 del 21 febbraio 1980.

(21) Tale norma è stata poi abrogata con legge 8 agosto 1980, n. 437, articolo 2.

(22) L'Azienda non ha ruoli ufficiali per tutte le categorie di personale e ha provveduto solo nel gennaio 1981 ad aggiornare, alla data del 30 giugno 1980, il ruolo del personale avente qualifica dirigenziale non più aggiornato dal gennaio 1978.

suntorie non classificate ed il personale assunto in extra organico (23) pari a 409 unità.

Pur se notevolmente migliorata rispetto al 1979, la consistenza numerica del personale tecnico - specialmente nelle qualifiche più elevate - si presenta ancora parzialmente deficitaria. Così tra i dirigenti superiori nel ruolo degli ingegneri-architetti a fronte di una dotazione organica di 121 unità vi è una consistenza di 114 (102 nel 1979), e tra i I Dirigenti, nello stesso ruolo, le due cifre corrispondenti sono di 160 e 132 unità (24).

Per l'espletamento di alcuni servizi (guardiania, pulizia e simili) l'Azienda si è avvalsa di 2.813 unità di estranei all'Azienda stessa, con una spesa complessiva di poco più di 32 miliardi e con un incremento di circa il 68 per cento sulla corrispondente voce del 1979. Non risulta ancora intervenuto il disegno di legge per la disciplina del rapporto di lavoro di tali incaricati di servizio che, in base all'articolo 29 della ripetuta legge n. 42 del 1979, avrebbe dovuto essere predisposto dal Ministro dei trasporti entro il 18 febbraio 1980: inosservanza di un termine posto dal potere legislativo - che si verifica anche per altre Amministrazioni - che non può non avere ripercussioni negative sull'azione amministrativa.

Aumentata rispetto alla quota - già abbastanza elevata - del 1979 si presenta la spesa per i servizi sociali interni all'Azienda (refettori, mense, asili nido, eccetera).

Il decorso esercizio presenta infatti una spesa, per tale attività, di oltre 20 miliardi e 600 milioni rispetto a quella di circa 13 miliardi dell'esercizio 1979, con un incremento di circa il 58 per cento.

In materia di trattamento economico accessorio l'Azienda per determinare la misura del premio di produzione (25) discontandosi dai criteri stabiliti dalla legge istitutiva, ai fini della determinazione dell'incremento annuo del fondo iniziale (80 miliardi), ha erogato ai propri dipendenti somme notevolmente superiori a quelle loro spettanti.

Infatti l'articolo 2 della legge n. 448 del 1978, stabilisce che detto incremento sia determinato in funzione del rapporto tra le unità di traffico raggiunte e la consistenza del personale.

L'Azienda già dal 1979, ha introdotto nel calcolo elementi monetari rappresentati tanto da introiti diretti dovuti a prodotti del traffico quanto da introiti indiretti derivanti dai rimborsi del Ministero

(23) Mediante esercizio della facoltà concessa con legge 22 ottobre 1971, n. 880, articolo 2, e prorogata fino al 31 dicembre 1985 con legge 1° agosto 1978, n. 448, articolo 7. Può destare perplessità - risolvibile peraltro, eventualmente, solo in sede di controllo di legittimità - la prassi seguita dall'Azienda di non far luogo a riassorbimento, con posti via via resisi disponibili in organico, del personale assunto in extra organico.

(24) Alla copertura dei posti vacanti di primo dirigente è finalizzato l'articolo 19 della legge 12 febbraio 1981, n. 17.

(25) Istituito con legge 1° agosto 1978, n. 468, per accrescere la produttività dell'Azienda.

del tesoro; pervenendo dal valore del rapporto indicato dal legislatore nel 3,8 per cento ad un incremento del 56 per cento circa del fondo da ripartire tra il personale.

La questione è stata deferita alla Sezione del controllo della Corte che nell'adunanza del giorno 11 giugno 1981 ha dichiarato non conforme a legge il provvedimento dell'Azienda che faceva applicazione di tale criterio.

3. — INTERVENTI PER L'AMMODERNAMENTO ED IL POTENZIAMENTO DELLA RETE FERROVIARIA.

In merito ai dati relativi agli impegni assunti per l'attuazione dei programmi straordinari valgono - per essere rimasta immutata la situazione di fatto - le notazioni già formulate dalla Corte (26) in ordine alla nozione di tale impegno che non coincide con l'usuale accezione contabile del termine, ma con deliberazioni di spesa concretatesi in una fase precedente a quella dell'impegno contabile in senso proprio.

La situazione attuale dei principali piani è la seguente:

Terzo piano quinquennale di 700 miliardi (27):

le ultime leggi di finanziamento di tale piano risalgono al 1968: al 1° gennaio 1980 vi erano ancora da spendere residui per 46,8 miliardi a fronte dei quali risultano pagati (al 31 dicembre) 12,7 miliardi così che restano ancora da pagare poco più di 34 miliardi.

Piano ponte:

la legge (28) aveva previsto un finanziamento di 400 miliardi - suddivisi in 110 miliardi per il 1973, 165 miliardi per il 1974 e 135 miliardi per il 1975 - da destinare per 267 miliardi a impianti fissi e per 133 miliardi a materiale rotabile. Nel 1980 gli impegni sono ammontati a 394 miliardi, di cui 261 miliardi per gli impianti fissi e 133 miliardi per il materiale rotabile. Rimangono tuttora da impegnare circa 6 miliardi.

Al 1° gennaio 1980 vi erano residui per 83,7 miliardi di cui sono stati pagati nell'esercizio 20,9 miliardi.

E sintomatico che, a cinque anni di distanza dall'ultimo stanziamento, l'azienda non sia riuscita ad impiegare completamente, neppure a livello di impegni, le somme poste a sua disposizione.

(26) Vedi Relazione della Corte sull'esercizio finanziario 1979.

(27) Leggi 27 aprile 1962, n. 211; 6 agosto 1967, n. 688; 28 marzo 1968, n. 374, e 25 ottobre 1968, n. 1089.

(28) Legge 9 marzo 1973, n. 52.

Programma di interventi straordinari (PIS):

la legge (29) prevedeva un onere di 2.000 miliardi - di cui 1250 per gli impianti fissi e 750 per il materiale rotabile - così ripartiti:

260 miliardi per il 1975
340 » » » 1976
400 » » » 1977
350 » » » 1978
350 » » » 1979
300 » » » 1980

Per gli impianti fissi, nel 1980 sono stati assunti impegni pari a 77,8 miliardi, portando così gli impegni globali a 1.068,1 miliardi: rimangono pertanto ancora da impegnare 181,9 miliardi.

Per gli acquisti di materiale rotabile l'intera somma prevista dalla legge è stata impegnata.

Dai dati del conto consuntivo al 1° gennaio 1980 risultano residui per 653,4 miliardi, che aggiunti allo stanziamento, per tale anno, di 300 miliardi danno una massa spendibile di 953,4 miliardi, a fronte della quale risultano pagati, al 31 dicembre, 153,2 miliardi.

Piano integrativo del PIS:

lo stanziamento previsto dalla legge (30), ammontante complessivamente a 1.665 miliardi, è stato ripartito in 400 miliardi nel 1978, 580 miliardi nel 1979 e 685 nel 1980.

È l'unico programma che ha avuto un celere svolgimento, quanto meno a livello di somme impegnate: risultano infatti assunti impegni per 1.612,7 miliardi pari al 96,86 per cento del totale. Meno positiva si presenta invece la situazione a livello di pagamenti. I residui, al 1° gennaio 1980, mostrano una consistenza di 658 miliardi: aggiungendo lo stanziamento di 685 miliardi si ha una massa spendibile di 1.343 miliardi di cui risultano pagati, al 31 dicembre, 321,4 miliardi pari al 23,9 per cento di essa.

Linea direttissima Roma-Firenze:

lo stanziamento disposto con più leggi (31) è complessivamente di 815 miliardi. Gli impegni globali assunti fino al 31 dicembre ammontano a 451,4 miliardi.

Un ultimo, recente programma è quello previsto dalla legge 12 febbraio 1981, n. 17, di cui si è già fatto cenno al paragrafo 1. Lo stanziamento complessivo è di 12.450 miliardi distribuiti in

(29) Legge 14 agosto 1974, n. 377.

(30) Legge 18 agosto 1978, n. 503.

(31) Leggi 25 ottobre 1968, n. 1089; 9 marzo 1973, n. 52; 14 agosto 1974 n. 377; 5 agosto 1975, n. 409; 12 febbraio 1981, n. 17.

6 esercizi finanziari; la legge incide anche sull'esercizio 1980, già chiuso all'entrata in vigore di essa, autorizzando l'iscrizione in bilancio di 750 miliardi. Di rilievo, per le favorevoli ripercussioni che potrà avere sull'economia del Mezzogiorno, è l'obbligo imposto all'Azienda di destinare almeno 2.210 miliardi all'ammodernamento e potenziamento delle infrastrutture del meridione. Nello stesso ambito di politica di incentivazione si colloca altresì l'obbligo di riservare una cospicua quota (32) delle forniture e delle lavorazioni a stabilimenti industriali localizzati nei territori dell'Italia meridionale e insulare.

Singolare, anche se dettata da un evidente intento di celerità, è la previsione dell'articolo 3 - commi terzo e quarto - per quanto attiene all'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari in merito all'utilizzo delle somme stanziare con la stessa legge. La norma prevede infatti che, trascorsi 60 giorni dalla richiesta di parere, il Ministro dei trasporti provvede all'assunzione degli impegni: anche se, quindi, il parere delle Commissioni parlamentari competenti non sia ancora intervenuto.

4. — ATTIVITÀ CONTRATTUALE.

Di gran rilievo è stata, anche nell'esercizio considerato, l'attività contrattuale (33) esplicita dall'Azienda sia per la acquisizione di beni strumentali che per il compimento di lavori necessari allo svolgimento dei suoi compiti istituzionali.

La recente legge 12 febbraio 1981, n. 17 ha dettato, tra l'altro, norme per la scelta del privato contraente in materia di appalti di lavori ferroviari e di commesse di materiale rotabile, dando altresì all'Azienda, in caso di particolare difficoltà di costruzione, la facoltà di affidare a terzi particolari studi e progettazioni.

La spesa complessiva per l'attività contrattuale è ammontata a 1.890,1 miliardi con un aumento rispetto all'esercizio precedente di 763,4 miliardi, pari al 67,7 per cento (34).

Su tale incremento ha inciso maggiormente la parte di contratti aventi ad oggetto il compimento di lavori, passato da 316,5 miliardi a 857,9 miliardi.

La spesa complessiva si è ripartita per 782,9 miliardi sui capitoli di parte corrente e per 1.107,2 miliardi in conto capitale: rispetto al 1979 l'incremento maggiore si riscontra sulla parte in conto capitale (91,8 per cento) rispetto a quella corrente (42,4 per cento).

(32) Il 45 per cento dell'importo globale di 8.950 miliardi previsto dall'articolo 2 della legge.

(33) Per i profili generali di tale attività, comuni a tutte le Amministrazioni, vedasi *retro*, Capitolo IV.

(34) È da notare che al maggior volume di spesa non è corrisposto, almeno in tutti i comparti, una maggiore quantità di beni reali acquisiti,

Rispetto agli oggetti contrattuali la spesa corrente si è divisa in:

	miliardi
	—
lavori	187,7
servizi	213,2
forniture	381,9

mentre la spesa in conto capitale si è ripartita in:

lavori	670,2
servizi	—
forniture	437,1

Nel settore delle forniture, per le quali la spesa globale è ammontata a 819 miliardi, l'Azienda agisce sulla base di propri programmi annuali. Per quanto attiene, in particolare, ai materiali di scorta (35) è intervenuto in data 21 dicembre 1979, un apposito decreto ministeriale a carattere programmatico che prevede una spesa di 816 miliardi sul bilancio 1980 e di 516 miliardi per il 1981.

Per quanto riguarda i lavori, la cui spesa complessiva è ammontata ad oltre 850 miliardi, è da notare la lentezza nell'esecuzione di essi con conseguente prolungamento dei tempi originariamente stabiliti.

come può desumersi dalla seguente tabella (su dati di fonte aziendale) relativa alla consegna di materiale mobile ferroviario alle ferrovie dello Stato da parte delle industrie nazionali.

Tipo di rotabili	Numero di rotabili	
	1979	1980
Locomotive elettriche	52	25
Locomotive diesel	6	—
Locomotive da manovra	42	82
Elettromotrici	29	10
Rimorchi per elettromotrici	16	10
Automotrici termiche	35	69
Carrozze	118	200
Carrozze per servizi suburbani	77	150
Postali e bagagliai	41	1
Carri	1.910	1.637
TOTALE	2.326	2.184

Sicché il maggior volume di spesa, nel settore, è corrispettivo solo di maggior valore monetario.

(35) Per le notazioni formulate dalla Corte al riguardo, cfr. Relazione relativa all'esercizio finanziario 1979.

La competenza dell'Azienda in materia di lavori è stata ora ampliata con l'articolo 22 della ripetuta legge n. 17 del 1981 che, com'è noto, ha disposto il trasferimento alle Ferrovie dello Stato della parte rimasta ai lavori pubblici per effetto della precedente legge 27 luglio 1967, n. 668: tale passaggio dovrà avvenire entro un anno dall'entrata in vigore della legge, anche per i rapporti contrattuali ancora in corso.

I servizi elettronici di informatica, indispensabili all'Azienda, vengono in massima parte gestiti attraverso il centro elettronico unificato che, già in funzione da diversi anni (36), è stato ora « istituito » con l'articolo 16 della citata legge n. 17 del 1981.

La spesa sostenuta dall'Azienda per il centro - escluso il costo del personale - è ammontata a 12,5 miliardi, con un incremento del 5,9 per cento rispetto al 1979: di essa 12,3 per cento miliardi riguardano i canoni di locazione delle apparecchiature corrisposte a varie ditte.

(36) Cfr. Relazione della Corte sull'esercizio finanziario 1979.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO XXVIII

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

1. — CONSIDERAZIONI GENERALI ED ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE.

Il Ministero del turismo e dello spettacolo ha continuato, nel 1980, ad operare, per un verso, in assenza di quegli interventi legislativi, annunciati di anno in anno, intesi a delineare sistematicamente l'entità e le modalità dell'azione che il medesimo deve svolgere, per altro verso, sotto gli stimoli a intermittenza provocati dall'emanazione frammentaria di una annuale « legislazione di attesa », estrinsecatesi in autorizzazioni straordinarie di spesa, spesso tardive (la cadenza si verifica prevalentemente nel secondo semestre dell'anno, con maggior tendenza verso gli ultimi mesi, quando, addirittura, non compare ad esercizio ormai scaduto), che rinnovano e ampliano le disponibilità dei fondi per interventi preordinati per legge in favore degli operatori pubblici e privati.

Gli impulsi provocati dalla « legislazione di attesa » hanno alterato, come, del resto, per il passato, la struttura e la stabilità delle previsioni di bilancio. Queste hanno registrato durante l'anno un incremento pari al 150 per cento circa delle previsioni iniziali di competenza (153,7 miliardi aggiunti ai 103,5 miliardi iniziali), incremento così distribuito, per effetto degli stanziamenti straordinari attribuiti con legge, nei principali settori d'intervento:

spese per il teatro di prosa: incremento del 65 per cento (al volume iniziale della competenza di 12,5 miliardi sono stati aggiunti, con leggi speciali, 8,2 miliardi) (1);

spese per gli Enti lirici: incremento del 200 per cento circa (ai 51,7 miliardi iniziali sono stati aggiunti 100 miliardi) (2);

(1) Vedi: legge 6 marzo 1980, n. 55; legge 29 luglio 1980, n. 390 (provvidenze a favore dei circhi).

(2) Vedi legge 6 marzo 1980, n. 54.

spese per il restante teatro musicale: incremento del 160 per cento circa (agli iniziali 8,7 miliardi sono stati aggiunti 14 miliardi) (3);

spese per il cinema: incremento del 77 per cento (da 18 miliardi iniziali a 32 miliardi finali) (4).

La carenza della legislazione da un lato, e da un altro lato l'automatismo di alcune forme di intervento finanziario, hanno circoscritto le funzioni del Ministero, come già evidenziato nelle Relazioni degli anni scorsi, alla mera gestione di trasferimenti, che rappresentano la quasi totalità della spesa ministeriale: 94,8 per cento nel 1975; 97,3 per cento nel 1976; 96,5 per cento nel 1977; 97,8 per cento nel 1978; 97,5 per cento nel 1979; 97,3 per cento nel 1980: per quest'ultimo anno, su una spesa complessiva, in termini di impegni, di 257 miliardi, i trasferimenti hanno raggiunto l'ammontare di 250 miliardi.

La differenza (poco più di 7 miliardi) può, quindi, essere sostanzialmente considerata come il costo della distribuzione di sovvenzioni e contributi.

Nel 1980, come del resto negli anni precedenti, il settore presso il quale è affluita la più gran parte delle provvidenze concesse dal Ministero è stato quello del teatro musicale: questo ultimo ha assorbito complessivamente il 73 per cento (183 miliardi) del volume dei trasferimenti, e in questo ambito il sostegno agli Enti lirici ha rappresentato ben il 61,2 per cento (153 miliardi) degli interventi ministeriali. Il cinema ed il teatro di prosa hanno assorbito, rispettivamente, poco più dell'11,2 per cento (28 miliardi) ed il 10,4 per cento circa (26 miliardi) delle contribuzioni, mentre la spesa (in contributi) per il turismo ha rappresentato il 5,2 per cento del volume degli interventi (5).

I pagamenti sono ammontati, complessivamente, a 280 miliardi, dei quali 81 miliardi sui residui e 199 miliardi sulla competenza. Rispetto agli impegni, questi ultimi rappresentano il 77,4 per cento. In specie, nel volume dei contributi concessi, quelli effettivamente erogati nell'esercizio (195 miliardi) hanno inciso per il 78 per cento circa. Tali livelli di smaltimento dei fondi utilizzati, per quanto nettamente superiori a quelli registrati negli anni scorsi (come mostra la tavola di smaltimento degli stanziamenti, riprodotta più avanti), non sono certo soddisfacenti se si considera che attengono ad una finanza di trasferimenti.

La rilevata lentezza nei processi di erogazione ha originato una massa di residui di rilievo: questi sono risultati, al 31 dicembre

(3) Vedi: legge 6 marzo 1980, n. 54; legge 18 dicembre 1980, n. 866 (che ha raddoppiato il contributo a favore dell'ente «La Biennale di Venezia»).

(4) Si vedano le leggi del 23 luglio 1980, rispettivamente, n. 374 (incremento del fondo speciale per lo sviluppo ed il potenziamento delle attività cinematografiche); n. 376 e n. 379 (conferimenti per il credito alla produzione di film); n. 378 (conferimento per il credito all'esercizio cinematografico).

(5) La spesa per il personale hanno inciso per il 2 per cento sugli stanziamenti globali del Ministero.

1980, di 58 miliardi; aggiunti ai residui pregressi non erogati nel corso dell'esercizio (48 miliardi) hanno formato un ammontare complessivo di 106 miliardi. La situazione risulta lievemente migliorata rispetto a quella registrata alla fine del 1979 (137 miliardi dei quali 69 attinenti a residui di nuova formazione); denota, tuttavia, che permangono cause di vischiosità nei procedimenti di erogazione, delle quali si dirà nei paragrafi che seguono.

Lo smaltimento dello stanziamento globale di cassa (330 miliardi) è stato pari all'85 per cento, largamente superiore, quindi, al tasso medio (79,3 per cento) di incidenza dei pagamenti sulle autorizzazioni di cassa registrato per la complessiva gestione statale.

2. — GESTIONI FUORI BILANCIO.

Nell'ambito dell'attività gestoria del Ministero figura una sola gestione fuori bilancio, attinente al « Fondo di rotazione » istituito — prima della « regionalizzazione » di quasi tutta la materia del turismo — per la concessione di mutui a sostegno delle attrezzature alberghiere, ma che è ormai cessato per disposizione dell'articolo 11 della legge 15 febbraio 1962, n. 68, e continua solamente a ricevere somme, relative all'ammortamento dei mutui pregressi, che imputa a capitoli di entrata.

Tale fondo ha scarso rilievo, sia per l'entità modesta — mediamente, il volume della gestione è ragguagliabile a 3 miliardi circa ogni anno —, sia perché le operazioni ad esso attinenti avvicinano il medesimo ad una forma di intermediazione nel processo di acquisizione di specifiche entrate, sia perché per esso, nel 1980, nulla è cambiato rispetto a quanto segnalato nelle Relazioni degli anni scorsi, alle quali si rinvia per l'illustrazione delle modalità gestorie.

Nel 1980 è stato dichiarato regolare dalla Corte il consuntivo di tale gestione fuori bilancio per il 1979, mentre alla Corte stessa non è ancora pervenuto il consuntivo del 1980, del quale peraltro si conoscono le risultanze globali per notizie fornite dall'Amministrazione.

Tra i dati ricavabili dalla successione dei consuntivi, presenta un certo significato l'entità delle giacenze di cassa riscontrate al termine di ciascun anno indicate nel prospetto che segue:

giacenze di cassa al 31 dicembre 1971 milioni 2.542;

giacenze di cassa al 31 dicembre 1972 milioni 427;

giacenze di cassa al 31 dicembre 1973 milioni 1.460;

giacenze di cassa al 31 dicembre 1974 milioni 302;

giacenze di cassa al 31 dicembre 1975 milioni 1.540;

giacenze di cassa al 31 dicembre 1976 milioni 2.090;

giacenze di cassa al 31 dicembre 1977 milioni 113;

giacenze di cassa al 31 dicembre 1978 milioni 131;

giacenze di cassa al 31 dicembre 1979 milioni 129;

giacenze di cassa al 31 dicembre 1980 milioni 1.747.

Le cospicue giacenze riscontrate, con fasi alterne, per il passato vanno ricollegate, come già messo in luce nelle Relazioni degli anni scorsi, ad un procedimento di rientro delle quote di ammortamento dei mutui e di versamento in entrata condizionato dalle date di scadenza (prossime per lo più alla fine dell'anno) e articolato in multiple comunicazioni dalla Tesoreria centrale al Ministero. Il fenomeno, di molto attenuatosi negli anni 1977-79, nei quali il Ministero, a seguito di osservazioni formulate dalla Corte, ha curato con maggior sollecitudine gli adempimenti relativi al versamento dell'Erario, si ripresenta, secondo le informazioni fornite dall'Amministrazione, per la gestione del 1980, rispetto alla quale, peraltro, come già accennato, la Corte non ha ancora ricevuto il conto consuntivo.

3. — ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI E PERSONALE.

Si è già avuto occasione di rilevare che tutta l'azione ministeriale si traduce nella gestione di trasferimenti, e che, contrariamente alle aspettative, un'attività di questo tipo, che dovrebbe dar luogo ad erogazioni più sollecite rispetto a quelle derivanti dallo svolgimento di compiti più propriamente operativi, origina invece, di anno in anno, una massa di residui cospicui.

Questa segnalata antinomia rende necessario qualche approfondimento in tema di congruità del modulo organizzativo del Ministero rispetto agli esiti produttivi.

Nel 1980, al fine di trasferire annualmente fondi a beneficio degli operatori, pubblici e privati dello spettacolo, ed a favore di determinati operatori del turismo (enti che attuino iniziative di rilevanza sovraregionale, nazionale, internazionale), nel Ministero hanno operato 335 impiegati (6).

(6) L'organico del Ministero prevede 441 impiegati, e nel 1980 era così suddiviso: a) 132 unità di carriera direttiva, di cui 31 dirigenti; tale organico va, tuttavia, ridotto di 51 posti, indisponibili ex decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972; b) 52 unità di carriera di concetto; c) 157 unità di carriera esecutiva; d) 80 unità di carriera ausiliaria; e) 19 unità di personale tecnico; f) 1 operaio.

Dei 335 impiegati in servizio nel 1980: 60 sono di carriera direttiva (tra i quali 29 dirigenti), 50 della carriera di concetto, 157 di carriera esecutiva, 60 di quella ausiliaria, 8 provenienti dai ruoli unici. A questi vanno aggiunte 21 unità di personale comandato e 38 unità di personale straordinario con con-

Peraltro, come già evidenziato nelle Relazioni degli anni passati, le funzioni tecnico-giuridiche di predisposizione degli indirizzi e dei criteri di massima che devono presiedere ad una equa e produttiva distribuzione dei fondi fra i numerosi destinatari, nonché quelle tecnico-giuridico-valutative di accertamento della presenza, in ogni singolo richiedente, dei requisiti di ammissibilità alle provvidenze finanziarie, e di quantificazione di ogni singolo intervento in ragione della qualità e dell'entità dei programmi e delle manifestazioni cui apprestare il sostegno finanziario statale, vanno per legge esercitate in sede consultiva da ben sedici organi collegiali, tra Commissioni e Comitati, oltre ad una Sottocommissione e a due Commissioni di appello, i quali « filtrano » sostanzialmente tutta l'attività dell'Amministrazione. Sicché, può dirsi che la funzione di quest'ultima consiste essenzialmente nella gestione di questi organi collegiali e nell'esecuzione del contenuto delle relative valutazioni, se si prescinde dalle funzioni di vigilanza, peraltro indicate in maniera evanescente nelle stesse leggi.

Nelle relazioni degli anni precedenti sono state illustrate l'eterogenea composizione, spesso pletorica (taluni collegi contano sino a 42 componenti), la diversa durata in carica, le differenti modalità di formazione del giudizio di tali collegi, i quali impegnano, nel loro insieme, 254 persone, tra funzionari del Ministero e di altre Amministrazioni, magistrati, docenti universitari, esperti, rappresentanti delle categorie interessate ai benefici finanziari ministeriali (questi ultimi sono presenti complessivamente in 127). E sono stati, altresì, messi in luce gli inconvenienti del modulo organizzativo e di funzionamento del Ministero imperniato sulla costante prevalenza, per l'emanazione di ogni singolo atto, del momento collegiale: pur riconoscendo — si è detto — che siffatto sistema scaturisce dall'esigenza di garantire la presenza, all'interno del procedimento, di molteplici interessi, anche esterni all'apparato amministrativo, confliggenti o comunque eterogenei, si è tuttavia, osservato che le esigenze di interventi rapidi ed efficaci risultano compromesse dalla pesantezza dell'apparato; così come potrebbe talvolta verificarsi che qualche giudizio sia influenzato da una visione corporativa, conseguente ad esempio, alla più attiva presenza, nei collegi, dei rappresentanti delle categorie interessate alle provvidenze statali.

tratto trimestrale (assunte ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276) 36 delle quali utilizzate per mansioni di dattilografia, non disponendo il Ministero di apposito ruolo (come già segnalato nelle Relazioni degli anni scorsi).

In tema di personale, relativamente all'attuazione della legge 11 luglio 1980, n. 312, concernente il nuovo assetto funzionale delle carriere dei dipendenti statali, nel dicembre dello scorso anno il Ministero ha emanato provvedimenti pilota di inquadramento nelle nuove qualifiche riguardanti alcuni impiegati per ciascuna categoria, dando la precedenza al personale collocato in quiescenza e ai dipendenti per i quali si sono resi necessari conguagli del trattamento economico provvisorio precedentemente liquidato. Tali provvedimenti hanno originato rilievi istruttori.

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO —

(Tavola di smaltimento degli stanziamenti di bilancio

	Stanziamento di competenza	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI			
		1975	1976	1977	1978
Totale generale					
1975	101.779	44,24	39,16	5,49	1,09
1976	134.094	—	66,41	21,20	3,01
1977	170.108	—	—	60,40	19,00
1978	192.165	—	—	—	68,20
1979	192.621	—	—	—	—
1980	257.163	—	—	—	—
Titolo 1					
1975	76.085	51,76	34,95	6,73	1,12
1976	111.294	—	77,27	13,54	3,47
1977	132.308	—	—	71,29	9,62
1978	162.808	—	—	—	75,62
1979	166.229	—	—	—	—
1980	221.340	—	—	—	—
Titolo 2					
1975	25.694	21,95	51,61	16,4	1,00
1976	22.800	—	13,37	58,60	0,79
1977	37.800	—	—	22,31	51,84
1978	29.357	—	—	—	27,07
1979	26.392	—	—	—	—
1980	35.823	—	—	—	—

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	%
0,80	0,88	93.282	91,65	729	0,72	7.768	7,63
2,01	0,52	124.906	93,15	5.626	4,20	3.562	2,66
4,62	8,84	157.975	92,87	11.018	6,48	1.116	0,66
13,38	12,93	181.617	94,51	5.233	2,72	5.315	2,77
62,64	20,09	159.362	82,13	30.121	15,64	3.138	1,63
—	77,42	199.104	77,42	57.588	22,39	470	0,18
0,21	0,04	72.177	94,86	346	0,45	3.562	4,68
2,21	0,07	107.472	96,57	502	0,45	3.320	2,90
3,62	10,81	126.141	95,34	5.292	4,00	875	0,66
12,84	7,82	156.147	96,28	980	0,60	5.081	3,12
71,13	18,40	148.827	89,53	14.498	8,72	2.904	1,75
—	84,48	186.980	84,48	34.119	15,41	241	0,11
2,55	3,40	21.105	82,14	384	1,49	4.205	16,37
1,03	2,68	17.435	76,47	5.124	22,47	241	1,06
8,11	1,96	31.834	84,22	5.725	15,15	241	0,64
16,39	41,25	24.871	84,72	4.253	14,49	233	0,80
9,19	30,72	10.535	39,92	15.623	59,20	234	0,89
—	33,84	12.124	33,84	23.469	65,51	230	0,64

Tutto ciò senza contare che un tale modello organizzativo-procedimentale tende a ridurre e declassare le funzioni esercitate dall'apparato ministeriale vero è proprio al punto tale da farlo apparire esuberante rispetto ai compiti. Sintomatica, in questo senso, è l'eccessiva incidenza del personale addetto al Gabinetto ed agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro; nel 1980 ha costituito circa il 22 per cento degli impiegati (89 unità sino all'ottobre, 76 unità successivamente) (7).

Poiché la fonte del sistema organizzativo è nella legge, è in sede legislativa che i problemi andrebbero risolti. E a tal fine, senza entrare in considerazioni circa la permanenza dell'intero apparato ministeriale, che riguardano scelte di indirizzo proprie del Parlamento (8), anche lasciando pressoché inalterato l'attuale equilibrio degli interessi che confluiscono, attraverso la partecipazione ai collegi, nel processo decisionale, potrebbero conseguirsi notevoli vantaggi sotto il profilo dell'efficienza riducendo sia il numero delle Commissioni, sia la composizione di alcune di esse, e spostando la competenza dei collegi dall'ambito dei procedimenti concernenti i singoli provvedimenti concessivi di contributi soltanto a quello propedeutico della prescrizione dei criteri generali da dettare agli uffici per l'esame delle richieste.

Tale modifica, da introdurre con legge, nel favorire, in primo luogo, l'adozione di atti amministrativi generali fondati sul giudizio delle Commissioni, che potrebbero supplire alla carenza di norme regolamentari tipica di talune materie attribuite alla competenza del Ministero, consentirebbe la predisposizione di indirizzi programmatici per ciascun settore d'intervento, e nel contempo favorirebbe una più sollecita azione degli uffici decisionali che eserciterebbero, sulla scorta delle prescrizioni generali, le attività di accertamento dei requisiti di ammissibilità ai contributi e di vigilanza circa l'effettivo impiego dei benefici economici secondo le destinazioni previste.

Con ciò, potrebbero, forse, anche contenersi le « fughe » di personale verso gli uffici di diretta collaborazione con il Ministero.

4. — ATTIVITÀ ISTITUZIONALE.

a) *Turismo*. — Dal luglio 1977, ossia dal completamento della « regionalizzazione » della massima parte delle funzioni pubbliche

(7) L'anomalia di una eccessiva destinazione di personale agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro ha comportato, tra l'altro, un costo per il lavoro straordinario di questi impiegati che è stato quasi pari a quello sostenuto per le prestazioni straordinarie di tutto il restante personale: 159,3 milioni a fronte di 190,5 milioni.

(8) In proposito la più volte richiamata Commissione costituita dal Ministro per la funzione pubblica per lo studio del riordinamento dell'Amministrazione statale si è espressa in senso favorevole alla soppressione dell'apparato ministeriale ed all'attribuzione delle funzioni al Ministero per i beni culturali ed ambientali.

nella materia (9), la fisionomia dell'intervento pubblico nel settore del turismo non ha mutato connotati. Né il 1980, lungi dal vederne la realizzazione, ha almeno registrato l'avvio di alcuna delle auspiccate evoluzioni in tema di moduli organizzativi ed operativi, al fine di rendere meglio articolato, e quindi più proficuo, l'apporto di denaro pubblico al settore.

Occorre, pertanto riaffermare quanto già osservato nelle Relazioni degli ultimi anni, prendendo le mosse dai fondamentali contenuti delle norme che, stabilendo il « primato » delle regioni nella materia, hanno, peraltro, individuato funzioni residue dello Stato.

Rispetto a tali compiti, anche nel 1980 non si è provveduto alla formulazione di quelle direttive generali costituenti fonte di programmazione, nell'esercizio della funzione - rimasta allo Stato come precipua in questa materia - di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative delle regioni a statuto ordinario tendenti a soddisfare esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari. In questo quadro, sarebbe auspicabile, tra l'altro, l'emanazione di una legge-cornice omogenea, per quanto possibile, su tutto il territorio nazionale, la produzione normativa regionale attinente agli enti turistici sub-regionali, alla classificazione delle aziende alberghiere, alla disciplina delle agenzie di viaggio, delle guide turistiche, del vincolo di destinazione alberghiera.

Circa il residuo intervento diretto dello Stato attraverso propri contributi, non sono ancora stati fissati al medesimo obiettivi programmatici, con la connessa predeterminazione dei criteri di riparto delle provvidenze al fine di conseguire gli obiettivi medesimi. Sul punto, poi, permangono ancora le difficoltà e le incertezze nel discernere, in concreto, quell'incidenza territoriale in ogni singola iniziativa, che, solo se di ambito sovraregionale, o nazionale, o di richiamo del turismo internazionale, può far scaturire l'intervento finanziario statale. Al fine di conferire ordine agli interventi statali nella materia, potrebbero, eventualmente, essere utili un censimento degli operatori turistici aventi titolo al contributo statale e l'istituzione, per i medesimi, di un apposito albo.

Nella prospettiva dell'attività di sollecitazione della domanda turistica internazionale, anche nel 1980 è mancata la determinazione sia del ruolo, rinnovato rispetto alle sempre crescenti esigenze del settore, dell'ENIT quale strumento tecnico e operativo, sia del volume e della qualità della presenza finanziaria rispettiva dello Stato e dell'ENIT, o dello Stato attraverso l'ENIT, nelle attività di promozione del flusso turistico dall'estero. Si è, infatti ancora in attesa del riordinamento dell'ente suddetto, annunciato sin

(9) Va ricordato che, come già messo in luce nelle precedenti Relazioni, la « regionalizzazione » delle funzioni pubbliche nella materia del turismo risale, in realtà, al 1972, non avendo il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, sostanzialmente mutato l'assetto delle competenze regionali e statali già delineate con il decreto del Presidente della Repubblica n. 6 del 1972.

dalle norme che hanno attribuito alle regioni la più gran parte della materia del turismo.

Parimenti, non sono state emanate le norme di riordinamento dell'ACI e del CAI, anch'esse annunciate nelle leggi attributive di competenza alle regioni. Sul punto, il legislatore è intervenuto al solo scopo di raddoppiare il contributo annuo statale a favore del CAI (legge 29 novembre 1980, n. 816).

A causa di tutto ciò, si continuano a lamentare la mancanza di una visione d'insieme dei problemi del settore acuitizzati dalla sempre più folta ed agguerrita concorrenza dei Paesi dell'area mediterranea, ed il ricorrente prodursi di cospicue falle originate da un'attuazione del tutto incongrua di quel decentramento funzionale per il quale il legislatore, dopo averne tracciato le linee fondamentali, non ha ancora approntato gli adeguati supporti strutturali ed organizzativi (pur in presenza di numerosi progetti normativi di riforma e di riordinamento della materia).

In queste condizioni, gli interventi pubblici assunti nelle varie sedi risultano frammentari, non coordinati, quando non sovrapposti, limitati nel tempo e nel territorio, insuscettibili, perciò, di prospettive.

Non può, poi, sottacersi che, com'è noto l'andamento del flusso turistico straniero verso l'Italia, favorevole sino al 1979, è risultato, invece, in diminuzione nel 1980 (in primo luogo, a causa dell'aumento dei prezzi dei servizi alberghieri, originato, a sua volta, da aumenti di costi in retribuzione al personale, generi alimentari, materiali, energia, ed a causa delle incertezze di carattere ambientale e sociale) (10).

Più che mai, quindi, occorre che si provveda con urgenza ad apprestare gli strumenti necessari a superare il momento congiunturale negativo, e a formulare un organico e generale programma di valorizzazione del potenziale turistico italiano, nella prospettiva di uno sviluppo e di una evoluzione del turismo internazionale.

b) *Teatro di prosa.* — L'intervento statale nel settore del teatro di prosa continua ad essere caratterizzato da un sostanziale vuoto legislativo, se si ha riguardo al profilo sistematico della materia. Dal 1935 in poi le norme concernenti il settore si sono, di massima, limitate ad istituire fondi da destinare a favore delle iniziative teatrali pubbliche e private, e in tempi più vicini, ad aumentare con un ritmo quasi annuale, prima, più che annuale, oramai, i fondi medesimi. Ciò « in attesa » (come recitano tutti gli articoli 1 delle leggi emanate negli ultimi anni) dell'entrata in vigore di norme disciplinanti organicamente la materia, e nell'assenza, anche, di quelle disposizioni legislative delineanti i rapporti tra compiti dello Stato e interventi, sempre più accentuati, delle

(10) Le ragioni che hanno determinato un minor flusso del turismo estero hanno scarsamente inciso sul turismo nazionale, che ha mantenuto, anche nel 1980, un andamento in crescita.

regioni e degli enti locali, che avrebbero dovuto essere emanate, secondo la norma del decreto del Presidente della Repubblica numero 616 del 1977 (articolo 49), entro il 31 dicembre 1979.

Anche nell'anno corrente, oltre che nel 1980, si perpetua il ricorso, costantemente lamentato nelle Relazioni degli anni scorsi, alle reiterate autorizzazioni straordinarie di spesa, costituite da incrementi annuali dei fondi destinati al settore. Ma il fenomeno subisce, negli ultimi due anni, una ulteriore, grave involuzione, poiché le ultime leggi provvedono, in via sempre più straordinaria, ad incrementare fondi da erogare per il passato: autorizzano, cioè, per l'esercizio precedente ormai scaduto, spese alle quali le norme hanno sempre attribuito carattere di incentivo e di promozione di manifestazioni teatrali culturalmente prestigiose.

È accaduto nel 1980, con la legge n. 55 del 6 marzo, la quale, oltre a rideterminare in 7 miliardi lo stanziamento per il 1980, ha disposto un'integrazione di 3 miliardi e mezzo per il precedente anno 1979. Accade nel corrente anno 1981, con la legge n. 25 del 17 febbraio, la quale aumenta di 4 miliardi e mezzo, limitatamente all'esercizio 1980, quel fondo già portato a 7 miliardi solo 11 mesi prima; con ciò realizzando, accanto all'anomalia di stanziare incentivi finanziari per iniziative teatrali attuate in un periodo di tempo ormai concluso, la incongruenza di incrementare uno stanziamento di bilancio solo per il passato, e non anche per il presente, a fronte di esigenze che tendono tutt'altro che a diminuire (11).

L'assenza di norme che fissino allo Stato gli obiettivi da raggiungere nel settore, in un'ottica di programmazione, che stabiliscano criteri (più precisi del generico richiamo alle esigenze connesse allo sviluppo delle attività teatrali a gestione cooperativistica e di sperimentazione, e del riferimento alla realizzazione di un ampio decentramento) per l'individuazione degli operatori teatrali meritevoli del supporto finanziario statale, che articolino le modalità di erogazione dei contributi in modo da contemperare le esigenze di adeguate garanzie con quelle della tempestività degli interventi, ha fatto sì che anche nel 1980, come, del resto, negli anni precedenti, sia mancata l'armonica ordinazione complessiva dei contributi al raggiungimento di un traguardo. E ciò pur avendo l'Amministrazione provveduto con la ricorrente circolare annuale (12) a delimitare in parte l'ampio potere discrezionale circa la definizione dei requisiti per usufruire delle sovvenzioni e della tipologia degli interventi (contributi di avviamento, premi di qualità, integrazioni speciali, premi speciali, premi finali), nonché la quantificazione di ogni singolo contributo e la determinazione delle modalità di erogazione.

L'inconveniente lamentato ha poi consentito che l'intervento finanziario statale si sia frantumato in una miriade di contributi il

(11) L'incremento del fondo per l'anno 1981 (portato ad un ammontare di 20 miliardi) è stato operato con la legge 10 aprile 1981, n. 148.

(12) In base alla circolare, la ripartizione dei fondi erogati nel 1980 (per un ammontare complessivo di poco superiore ai 25 miliardi, sostan-

cui numero appare condizionato fundamentalmente solo dalle istanze di parte, con la duplice, negativa conseguenza costituita, per un verso, dalla generalizzata fiducia nella contribuzione statale che sollecita ad intraprendere la strada del teatro anche senza la necessaria provvedutezza; per altro verso, dalla polverizzazione dei risultati.

Inoltre, poiché dalle carenze normative deriva, tra l'altro, anche la mancanza di una linea di demarcazione tra l'intervento finanziario statale e quello di enti pubblici territoriali ed istituzionali, va segnalato che tale evenienza non consente di evitare taluni squilibri, causati dalla concomitanza e dalla sovrapposizione di contribuzioni pubbliche di diverse provenienze, o, addirittura, dal contrasto o dall'assenza degli interventi.

Va infine posto nuovamente in particolare evidenza (così come sottolineato nelle Relazioni degli anni passati) che l'esigenza di tempestività delle erogazioni statali in favore delle manifestazioni di prosa - erogazioni alle quali, si ripete, le leggi attribuiscono carattere incentivante - continua, come per il passato, ad essere vanificata da una serie di fattori che comprendono incertezze sull'entità dei fondi da gestire, originate dalle anomale modalità di copertura di alcuni di essi (13) e dai ripetuti interventi legislativi straordinari

zionalmente analoga a quella degli anni precedenti, è stata la seguente (in milioni):

	Lire	%
Teatri a gestione pubblica	6.170	24,65
Compagnie a gestione privata, commedie musicali, cabaret	5.202	20,77
Complessi a gestione cooperativistica	4.163	16,63
Enti ed istituzioni teatrali	1.895	7,56
Manifestazioni ed iniziative teatrali straordinarie	2.459	9,83
Sperimentazione teatrale	1.671	6,68
Circuiti territoriali	456	1,82
Teatro per ragazzi e di animazione	1.178	4,70
Esercenti teatrali	729	2,92
Complessi minori	708	2,82
Ferrovie dello Stato	8	0,03
Teatro universitario	44	0,17
Novità italiane	357	1,42
Totali	<u>25.039</u>	<u>100,00</u>

(13) La spesa per contributi al teatro è articolata in bilancio in tre capitoli, a due dei quali devono affluire somme ricavate in percentuale dalle entrate derivanti dai canoni e proventi RAI. Più precisamente: il capitolo 2561 è alimentato con il 40 per cento del 6,17 per cento sui canoni di abbonamento alle radioaudizioni; il capitolo 2562 è alimentato con il 40 per cento del 2 per cento dei proventi lordi della RAI. Mentre lo stanziamento del primo dei due è statuito all'atto dell'approvazione del bilancio, il secondo capitolo è indicato in bilancio per memoria, e lo stanziamento è ad esso attribuito successivamente all'accertamento dell'entrata che ne costituisce copertura, vale a dire costantemente a fine esercizio, trasferendo la gestione del capitolo stesso integralmente a residui.

scoordinati e segmentari, e comprendono altresì, disfunzioni procedurali (14), nonché impreparazione dei beneficiari. Di qui la notevole entità dei residui passivi.

c) *Teatro musicale, con particolare riguardo agli Enti lirici.* — Diversamente dal settore concernente il teatro di prosa quello degli interventi finanziari statali a favore della musica ha poggiato, tra il 1967 e il 1970, su una impalcatura normativa che aveva, all'atto della emanazione, il pregio di rappresentare una certa visione organica del settore.

Ma la progressiva inadeguatezza di quella normativa rispetto alla rapida evoluzione delle esigenze del settore nell'ultimo decennio, e la rilevata incapacità della normativa stessa a « tenere » nei confronti della forza centrifuga costituita dalle esigenze di spesa degli Enti lirici, affrontate non solo a mezzo della contribuzione statale, ma anche attraverso il ricorso ai prestiti, che la finanza statale stessa sta tuttora scontando, ha fatto sorgere, negli ultimi anni, anche per il settore musicale, lo stesso fenomeno, testé lamentato a proposito del teatro di prosa, della rincorsa di interventi legislativi (con cadenza, ormai, annuale) emanati per soddisfare allo stimolo di moltiplicare le erogazioni statali ed accelerarne le procedure, con il rischio di vanificare ogni garanzia posta a difesa dell'economicità e dell'oculatazza della presenza finanziaria statale nel settore.

Tutto ciò « in attesa » (come enunciato nelle stesse leggi straordinarie) dell'emanazione della nuova disciplina organica.

Il punto cruciale del sistema è sempre costituito dagli Enti lirici, e in proposito, nelle Relazioni degli anni precedenti, si è data dimostrazione delle cause e dei meccanismi di formazione dell'entità complessiva della pesante situazione debitoria dei medesimi, assunta integralmente in proprio dallo Stato, in aggiunta all'onere, anch'esso cospicuo, derivante dalla erogazione a favore degli Enti stessi di contributi annuali.

In sintesi, negli anni tra il 1970 ed il 1980, gli Enti lirici hanno disposto in termini di contributi e di prestiti, del cui ammortamento lo Stato si è assunto l'onere, di incrementi percentuali di somme secondo l'andamento seguente:

nel 1973, con la legge n. 811 del 27 novembre: incremento pari al 50 per cento della somma complessiva delle disponibilità percepite nei tre anni precedenti, e pari al 350 per cento del livello medio delle somme ottenute nei tre anni stessi;

(14) Come già osservato nelle Relazioni degli anni scorsi, ad una armonica e sollecita erogazione delle contribuzioni al teatro reca pregiudizio la presenza di due Commissioni, entrambe presiedute dal Ministro, ma con una composizione notevolmente diversa, incaricate di esprimere pareri sulla concessione dei singoli contributi a seconda che siano imputati ai capitoli 2561 e 2562 (fondi di provenienza RAI) o al capitolo 2564, senza che vi sia alcuna distinzione fra i destinatari negli uni o degli altri fondi.

nel 1975, con la legge n. 529 del 20 ottobre: conferma, per l'anno medesimo, della percezione di somme equivalenti alla media delle somme ottenute nei due anni precedenti;

nel 1975 con la legge n. 115 dell'8 aprile: incremento pari al 130 per cento della disponibilità dell'anno precedente;

nel 1979, in virtù delle leggi n. 589 del 14 novembre, e n. 115 dell'8 aprile 1976: conferma, per l'anno medesimo, della disponibilità di somme equivalenti al livello medio di quelle ottenute nei tre anni precedenti;

nel 1980, con la legge n. 54 del 6 marzo: incremento pari al 27 per cento della somma percepita nell'anno precedente;

incremento percentuale medio negli anni tra il 1970 ed il 1980: pari al 50 per cento per anno (15).

(15) In valori assoluti, i contributi e i mutui dei quali gli Enti lirici hanno beneficiato sono i seguenti (in milioni):

Contributi.

Anni	Lire	
1969	12.000	legge 14 agosto 1967, n. 800
1970	16.000	» 10 maggio 1970, n. 291
1971	16.000	
1972	16.000	
1973	16.000	
1974	16.000	
1975	30.000	» 20 ottobre 1975, n. 529
1976	60.000	» 8 aprile 1976, n. 115
1977	74.881	» 22 luglio 1977, n. 426
1978	74.881	» 14 novembre 1979, n. 589
1979	74.881	» 6 marzo 1980, n. 54
1980	116.000	
Totale	<u>534.643</u>	

Mutui.

Anni	Lire	
1970	14.345	legge 10 maggio 1970, n. 291, articolo 1
1970	4.000	» 10 maggio 1970, n. 291, articolo 2
1973	30.000	» 27 novembre 1973, n. 811, articolo 2
1973	58.717	» 27 novembre 1973, n. 811, articolo 5
1975	30.000	» 20 ottobre 1975, n. 529
1976	80.105	» 8 aprile 1976, n. 115
1979	16.024	
Totale	<u>233.192</u>	

L'ascesa vertiginosa degli oneri che gli Enti lirici hanno addossato allo Stato non può essere spiegata solo con le lievitazioni del tasso d'inflazione. Né può trovare adeguata giustificazione nella circostanza per cui sino al 1978 rimase sospeso il pagamento del saldo di alcuni contributi perché non risultavano soddisfatte tutte le garanzie previste dalla legge n. 800 del 1967 (sussisteva l'impossibilità di approvare taluni consuntivi degli Enti, ovvero non era rispettato il pareggio del bilancio, per cui la circostanza era imputabile agli Enti stessi). Del resto, le leggi straordinarie degli ultimi due anni, eliminando i vincoli legislativi che costituivano impedimento, hanno consentito di effettuare i pagamenti in questione. Il tasso di ascesa appare, poi, particolarmente allarmante se si ha riguardo alla circostanza che trattasi di spesa indirizzata al soddisfacimento di interessi pubblici di indubbia rilevanza, ma certamente da correlare ad altri di carattere prioritario, specie in periodi di sfavorevole congiuntura economica.

In definitiva, la successione degli interventi legislativi straordinari, anziché apportare correttivi idonei a contenere, entro limiti tollerabili, l'espansione della spesa, e a moltiplicarne la produttività, ha, invece, aumentato oltre misura la pressione sulla finanza statale delle esigenze degli Enti lirici, ed ha contribuito ad allentare le maglie del sistema di garanzie costituito dalla legge n. 800 del 1967 (eliminando la subordinazione di talune erogazioni ministeriali all'accertamento del rispetto, da parte degli Enti, delle norme sul collocamento del personale, e sulle assicurazioni sociali; nonché la subordinazione al pareggio dei bilanci ed all'approvazione ministeriale dei medesimi), conservando due soli criteri di risanamento: l'obbligo del pareggio del bilancio (puramente nominale, poiché privato della sanzione costituita dalla subordinazione ad esso dei pagamenti di parte del contributo statale), e il divieto di assunzione oltre il contingente di personale a qualunque titolo in servizio presso gli Enti al 31 ottobre 1973. Ma va pur rilevato che, per un verso, tali limiti si sono dimostrati ampiamente inidonei ad aggredire le note cause strutturali del grave dissesto finanziario degli Enti lirici (anche per l'insufficiente azione di vigilanza dell'Amministrazione), mentre, per

Per lo sviluppo del piano di ammortamento dei mutui testé elencati, vedasi la Relazione dell'anno scorso.

Alla scadenza dell'ultima rata dell'ultimo mutuo (1995), l'onere complessivo per lo Stato risulterà il seguente:

		Lire
mutuo	anno 1970	10.612.179.984
»	» 1970	2.819.741.362
»	» 1973	47.200.451.296
»	» 1973	157.949.996.464
»	» 1975	46.886.907.783
»	» 1976	231.939.833.417
»	» 1979	42.220.218.687
Totale		<u>539.629.328.993</u>

altro verso, l'automatismo degli ausili finanziari statali tende a consentire la formazione di oneri latenti.

In siffatte condizioni, non può che ribadirsi che i nodi ormai consolidati della crisi del settore e le dimensioni assunte dal finanziamento statale — assai rilevante in valore assoluto — impongono misure radicali di intervento che investano la verifica della validità e della rispondenza delle strutture sovvenzionate a realizzare nel modo più razionale la finalità socialmente rilevante della diffusione dell'arte e della cultura musicale (16).

Per gli interventi in favore delle altre attività musicali, gli stanziamenti di competenza dell'esercizio 1980 hanno raggiunto i 25,9 miliardi, con un incremento, rispetto all'anno precedente (22,6 miliardi), del 14 per cento (17).

La ripartizione dei fondi in contribuzione ai vari tipi di attività ha seguito, in larga misura, i criteri degli anni precedenti, vale a dire:

1 miliardo è stato speso per favorire iniziative intese comunque all'incremento ed alla diffusione della cultura musicale, ed in borse di studio e contributi a complessi bandistici;

la somma rimasta è stata spesa: per il 22 per cento a favore della lirica minore; per il 40 per cento all'attività concertistica, corale e di balletto svolta in Italia; per il 25 per cento a Festivals, concorsi, rassegne musicali; per il 13 per cento all'attività lirica, concertistica, corale e coreutica svolta all'estero.

L'incertezza che ogni anno caratterizza la reale entità dei fondi da destinare alle attività musicali (le leggi che integrano in via straordinaria lo stanziamento iniziale entrano in vigore generalmente alla metà dell'anno, e l'entità del fondo RAI di cui disporre non è determinata mai prima del mese di novembre), e, in aggiunta, le lentezze originarie dalle obbligatorie audizioni di Commissioni consultive pletoriche hanno provocato, anche nel 1980, i ritardi nella concessione dei contributi già lamentati negli anni precedenti. In effetti, i provvedimenti concessori risultano emanati nel secondo semestre dell'anno, con una particolare concentrazione nei mesi di novembre e dicembre.

Quanto ai pagamenti, poi, va rilevato che l'errore iniziale di valutazione delle scadenze, che ha originato uno stanziamento di

(16) A tal proposito, giova forse considerare che, nel settore dello spettacolo in genere, le strutture pubbliche possono trovarsi esposte a richieste di compensi assai elevati da parte degli artisti e dei tecnici (o dei loro rappresentanti) molto più che le strutture private, le quali sono costrette a contenersi entro i limiti degli incassi e del mercato.

(17) La legge 6 marzo 1980, n. 54, ha portato a 18,5 miliardi gli stanziamenti in argomento, con un incremento di 12,5 miliardi della somma stanziata dalla legge 9 giugno 1973, n. 308. Ma quest'ultima somma aveva già subito incrementi straordinari negli anni passati. Con decreto del Ministro del tesoro del 3 novembre 1980 sono stati aggiunti allo stanziamento 5,6 miliardi, pari al 60 per cento del 2 per cento dei proventi lordi RAI.

cassa inferiore al 21 per cento alle effettive esigenze (18), ha costretto l'Amministrazione ad una prudenza forse eccessiva, che ha pressoché vanificato la disposizione normativa per cui i contributi possono essere liquidati fino all'80 per cento all'atto stesso della concessione. Di qui la formazione di una massa di nuovi residui molto vicina allo stanziamento dei fondi di competenza.

d) *Cinematografia*. — Nel settore si è ulteriormente acuita la crisi del cinema italiano, la cui particolare gravità è già stata messa in luce nelle Relazioni degli anni precedenti: crisi che investe sia il settore della produzione sia quello della distribuzione.

Gli investimenti, che nel 1976 furono di circa 120 miliardi per una produzione di 233 film, che scesero nel 1977 a 91 miliardi per 156 film prodotti, per risalire, nel 1978, a 125 miliardi (anche per effetto del rifinanziamento del credito cinematografico operato con la legge 20 gennaio 1978, n. 25), ma a fronte di una produzione ridotta a 123 film, e nuovamente scendere, nel 1979, a 113 miliardi per 141 film, nel 1980 sono crollati al livello di soli 84 miliardi, anche se la produzione si è mantenuta sul livello di 143 film.

Analoga tendenza in diminuzione si riscontra negli incassi (nonostante l'aumento del prezzo medio del biglietto), correlata ad una progressiva diminuzione delle sale di proiezione, delle giornate di spettacolo e dell'affluenza del pubblico, che nell'ultimo quinquennio si è pressoché dimezzata.

Nel luglio 1980, con l'emanazione di ben quattro leggi, agli stanziamenti di bilancio sono stati aggiunti fondi da destinare sia alla produzione, sia all'esercizio cinematografico. Più precisamente, la maggior misura degli incrementi di spesa è stata destinata a potenziare, attraverso conferimenti dello Stato, il credito cinematografico sia a favore della produzione di film (nella misura complessiva di 10 miliardi), sia a favore dell'esercizio cinematografico (per un ammontare di 2 miliardi); mentre in misura assai più ridotta si è provveduto ad incrementare lo stanziamento di bilancio destinato a contribuire nelle spese per iniziative culturali tendenti allo sviluppo ed al potenziamento del cinema (il fondo di 2,050 miliardi è stato portato a 4,050 miliardi) (19).

I tempi di attuazione delle disposizioni contenute nelle norme suddette, sino ad oggi troppo brevi, non consentono ancora di valutare gli effetti prodotti e di misurarne la portata. Ma può arguirsi

(18) Lo stanziamento iniziale di cassa del capitolo 2566, di miliardi 16,256, oltre a subire integrazioni all'atto degli incrementi della competenza, ha avuto necessità di un'aggiunta di 3 miliardi e mezzo in sede di assestamento del bilancio.

(19) La competenza del 1980 per le spese a favore della produzione, in virtù delle leggi emanate nel mese di luglio, ha subito un incremento complessivo pari al 60 per cento degli stanziamenti iniziali; le spese a favore dell'esercizio sono state triplicate, in specie a causa del conferimento statale di 2 miliardi alla Banca nazionale del lavoro per l'istituzione di un fondo di credito (legge 23 luglio 1980, n. 378).

l'inerzia degli sforzi finanziari con le leggi stesse compiuti dal fatto che la perdurante gravità della crisi del cinema ha costretto il Consiglio dei ministri, a distanza di pochi mesi, a deliberare un'altra proposta normativa contenente un ulteriore cospicuo incremento della spesa statale nel settore, da operare sugli stanziamenti per il 1981.

Alle cause della progressiva flessione di affari riscontrata nell'industria del cinema è stato dato particolare risalto nella Relazione dell'anno scorso: in questa sede ci si limita, pertanto, a richiamare, specialmente, l'incidenza sulla produzione e sul consumo di fattori congiunturali anche di ordine generale, l'indubbia crisi di idee a livello creativo, la sempre crescente concorrenza straniera (i film stranieri importati furono 330 nel 1976, 313 nel 1977, 316 nel 1978, e sono stati 353 nel 1980, dei quali 129 di provenienza statunitense), l'attività parallela della televisione, sia di Stato, sia privata, la disaffezione conseguente del pubblico rispetto allo schermo cinematografico, disaffezione che sembra conferire alla crisi elementi di irreversibilità, nella misura in cui sia espressione di mutamenti culturali e di costume non contingenti.

In siffatte condizioni, obiettivi primari dell'intervento finanziario pubblico a favore della produzione cinematografica nazionale dovrebbero essere quelli della riconquista di una quota significativa del mercato interno e di una rinnovata capacità di penetrazione sul mercato internazionale.

Ma rispetto a tali obiettivi, come ampiamente messo in luce nella Relazione dell'anno scorso, va nuovamente rimarcata l'insufficienza e l'inidoneità della logica cui si ispirano le norme che disciplinano l'intervento della finanza statale.

In effetti, malgrado la constatazione che il controllo del mercato cinematografico è esercitato, più che dalla produzione (sulla quale, peraltro, grava il rischio imprenditoriale), dalla distribuzione (ossia dagli esercenti di sale cinematografiche), la quale accentua e condiziona il realizzarsi di una politica cinematografica finalizzata fondamentalmente agli esiti commerciali, l'intervento finanziario statale, che dovrebbe tendere verso una migliore qualificazione del prodotto, e perciò incentivare la fase a monte del processo di commercializzazione, si incentra, invece (tralasciando al momento di considerare gli strumenti creditizi di cui fruiscono sia la produzione sia l'esercizio) sulla erogazione dei contributi a favore dei produttori, da quantificare percentualmente (13 per cento) rispetto all'incasso lordo ottenuto da ciascun film nel primo quinquennio di programmazione.

La legge, quindi, scegliendo come fondamento e come parametro per le provvidenze a favore della produzione la risultanza finale di mercato, ratifica le scelte effettuate in base alla ricerca del maggior guadagno da coloro che controllano il mercato, con l'effetto deviante di agire nello stesso senso del mercato medesimo (maggiori provvidenze in favore dei film così detti « di cassetta », minori quando il mercato ristagna, o entra in crisi, ovvero quando da parte della produzione si tentano operazioni di difficile presa sullo spettatore medio), senza che vi sia alcuna proporzione fra contributo e costo del film. Per di più, intervenendo a consuntivo (e spesso con

notevole ritardo) immette nel settore disponibilità finanziarie che, oltre a tradursi talvolta in veri e propri « superprofitti » rispetto a film già premiati dal mercato, non sono in alcun modo vincolate ad essere reinvestite in una nuova produzione cinematografica.

Un certo correttivo ai condizionamenti che il mercato cinematografico subisce ad opera degli esercenti della programmazione sarebbe apprestato se, nell'erogazione del contributo per ciascun film, che consegue ad un provvedimento di ammissione alla programmazione obbligatoria, fosse operata una selezione, com'è del resto nello spirito della legge. Ma le disposizioni che traducono in concreto un tale spirito sono risultate del tutto inidonee a far sì che la selezione sia effettivamente realizzata.

In primo luogo, non sono tali da costituire discriminanti di rilievo i criteri fissati dalla legge ai fini dell'ammissione alla programmazione obbligatoria, poiché l'Amministrazione è legittimata a provvedere in tal senso tutte le volte in cui il film raggiunga la mera « sufficienza » sotto il profilo tecnico e sotto quello, in alternativa, culturale oppure artistico, ovvero spettacolare — « sufficienza » che con le raffinate tecnologie moderne è assai facile da raggiungere sul piano tecnico e spettacolare —, con la sola esclusione dei film che sfruttano volgarmente temi sessuali a fini di speculazione commerciale.

In secondo luogo, non costituiscono sicura garanzia di capacità selettiva, le Commissioni cui sono affidati gli accertamenti della presenza, e dell'assenza, dei requisiti e dei caratteri suddetti. Secondo la legge n. 1213 del 1965, dette commissioni devono essere composte anche da soggetti esponenti di interessi di settore che è necessario mediare (la gran parte di questi rappresenta, infatti, categorie quali quella dei critici, dei produttori, dei lavoratori del cinema, eccetera), per cui al fine di conseguire quell'equilibrio necessario alla eventuale composizione di interessi contrastanti, dovrebbero operare con la presenza di tutti i membri, vale a dire, con il *quorum* integrale. Una recente modifica delle norme in discorso (introdotta dalla legge 21 giugno 1975, n. 287) ha, invece, consentito che il *quorum* strutturale del collegio che accerta in prima istanza l'ammissibilità del film alla programmazione obbligatoria, sia costituito dalla presenza di due terzi dei suoi componenti, e, quel che è peggio, che in sede di appello, e quindi in sede amministrativo-giudiziale, coincida con la maggioranza dei componenti. Tutto ciò rende possibile che i pochi film non ammessi in prima istanza alla programmazione obbligatoria riescano a superare l'ostacolo dell'appello, talvolta in base a motivazioni più succinte rispetto a quelle per le quali erano stati precedentemente considerati inammissibili.

In definitiva, pressoché tutti i film presentati sono ammessi alla programmazione obbligatoria, il che contribuisce ad incentivare, in massima parte, solo una produzione di evasione ed a carattere speculativo, a detrimento della qualità, accentuando quella disaffezione dello spettatore, di cui si è già detto, attratto da altre forme alternative di spettacolo.

Va, peraltro, considerato che un maggior rigore nell'esame dei film da ammettere ai contributi, che, di per sé, diminuirebbe il vo-

lume della spesa pubblica nel settore, non può considerarsi risolutivo da solo per una riqualificazione del prodotto; per cui dovrebbe accompagnarsi ad altri interventi statali, quali, ad esempio, il potenziamento ulteriore dei meccanismi creditizi soprattutto a favore della produzione, ovvero l'istituzione di particolari incentivi per favorire una produzione cinematografica culturale specializzata, come ad esempio un cinema per ragazzi, o a contenuto didattico.

Sempre ai fini di una riqualificazione del prodotto cinematografico, andrebbe, poi, sensibilmente incrementato l'intervento finanziario statale rivolto a valorizzare gli aspetti squisitamente culturali e qualitativi della produzione cinematografica attraverso il conferimento degli attestati di qualità e dei relativi premi.

Nelle Relazioni degli anni scorsi è stato costantemente segnalato che tale lodevole forma di incentivo subisce invece, di anno in anno, un deterioramento a causa, in primo luogo, del fatto che i premi di qualità, a distanza di quindici anni dalla legge che li ha istituiti, sono rimasti fermi alla loro consistenza originaria; in secondo luogo per la circostanza che le difficoltà operative connesse principalmente con i tempi di visione dei film onde valutarne il merito, e con il cattivo funzionamento degli organi collegiali deputati a tale valutazione comportano la concessione degli attestati e dei premi a distanza di anni dalla uscita dei film, frustrando, così, anche l'effetto di segnalazione e di richiamo che un siffatto riconoscimento, se tempestivamente concesso, potrebbe assicurare.