

Capitolo XXIII**MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE****1. - Considerazioni generali**

Pur in presenza di importanti complessi normativi intervenuti nel recente periodo (quali la riforma universitaria) e di altri solo proposti (progetto di riforma della scuola secondaria superiore), l'assetto del settore stenta ancora a trovare una compiuta definizione e rende quindi di difficile gestione un apparato quale quello scolastico, che, per le dimensioni che ha assunto, richiede capacità di operare per grandi aggregati omogenei ed una organizzazione centrale che svolga una azione di coordinamento e di indirizzo in attuazione di precise linee programmatiche.

L'anno 1982 si è caratterizzato per l'emanazione di una serie di norme, alcune delle quali a carattere settoriale (1), mentre altre hanno avuto rilevanza innovativa, come la legge 20 maggio 1982, n. 270, concernente la revisione della disciplina sul reclutamento del personale docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, la ristrutturazione degli organi, nonché l'adozione di misure intese ad evitare la formazione del precariato (2). Nello ambito della predetta normativa nuove disposizioni dettano criteri più rigorosi per il conferimento delle supplenze; esse, tuttavia, più che incidere direttamente sulle causa generatrici del fenomeno

(1) Legge 14 agosto 1982 n. 590, concernente la istituzione di nuove università; d.P.R. 21 ottobre 1981, n. 1042, relativo all'istituzione dell'università statale di Trento; d.P.R. 10 marzo 1982 n. 52 riguardante il riordinamento delle scuole di specializzazione e dei corsi di perfezionamento.

(2) Analoghe misure sono state dettate con la l. 25 agosto 1982 n. 604, in materia di istituzioni scolastiche e culturali funzionanti all'estero.

delle supplenze, sembrano riflettersi sui risvolti finanziari del medesimo (1), non tenendo conto in giusta misura della peculiare esigenza istituzionale di assicurare il servizio scolastico.

Nel corso dell'esercizio si sono pressochè definite le procedure relative alla prima tornata di giudizi di idoneità per professori associati (ed è pressochè ultimato il procedimento per il bando della seconda tornata), nonché alla seconda tornata dei giudizi di idoneità per l'inquadramento nel ruolo dei ricercatori universitari; come pure sono stati banditi i corsi per l'accesso ai corsi di dottorato di ricerca

Nel giugno 1983 è stato emanato il piano biennale di sviluppo dalle università (2), per gli anni 1980-1981, mentre ritardi ed inadempienze permangono in ordine al piano quadriennale relativo agli anni accademici del 1982 al 1986 (3).

(1) Nel corso del 1982 si sono inoltre verificati ritardi nel pagamento delle competenze ai supplenti per carenze di fondi stanziati nei relativi capitoli.

(2) Tale piano (art.2 d.P.R. 382 del 1980) è, come è noto, finalizzato all'adeguamento delle strutture didattiche e scientifiche, e all'individuazione dei settori disciplinari da sviluppare, tenendo conto dell'andamento della popolazione scolastica, del numero dei professori di ruolo e dei ricercatori, dei programmi di sviluppo della ricerca scientifica e dei prevedibili sbocchi professionali.

(3) Va tuttavia considerato che probabili ragioni di opportunità, connesse alla scadenza e al conseguente rinnovo del Consiglio Nazionale Universitario (giugno 1983) possono aver indotto alla non emanazione di un atto programmatico che impegna il triennio di validità del successivo Consiglio.

La situazione del settore sub universitario continua ad essere caratterizzata da carenze di programmazione e incertezza di prospettive (1).

La scuola, infatti, incontra difficoltà di diverso rilievo derivanti dalla rigidità di impiego del personale docente, dalla scarsa permeabilità del sistema all'introduzione di innovazioni, e dalla carenza di efficaci collegamenti con il mercato del lavoro.

Condizione essenziale per il recupero di efficienza nell'utilizzazione delle risorse in campo educativo è una impostazione del sistema scolastico che si ponga come principale obiettivo l'alunno e la sua formazione scolastica e professionale, nonché la qualificazione dell'insegnante più che la mera soluzione dei problemi occupazionali, in funzione sia di una revisione dei contenuti dei programmi scolastici, sia delle richieste occupazionali provenienti dal mercato del lavoro (2).

2. - Aspetti finanziari

a) Analisi dello stato di previsione - Lo stato di previsione del Ministero, immutato nella sua struttura generale, presenta poche

(1) Un indice di tale incertezza, può, tra l'altro considerarsi la mancata riproduzione nel testo del d.l. 11 maggio 1983 n.176 della disposizione, contenuta nel d.l. 11 marzo 1983 n.59, con la quale veniva disposta l'abrogazione, quale probabile causa generatrice di assenza dal servizio e conseguente necessità di ricorso alla supplenza, dell'art.65 del d.P.R. 31 maggio 1974 n.417 che prevede la possibilità di esonerare dall'insegnamento per consentire la partecipazione a diverse attività extra-didattiche.

(2) Un primo passo in tal senso potrebbe realizzarsi ristrutturando gli attuali istituti professionali, raccordandoli in modo organico al mondo del lavoro.

modifiche di dettaglio rispetto all'esercizio precedente, in linea di massima ricollegabili ai normali meccanismi di funzionamento del bilancio. Oltre alla soppressione di alcuni capitoli per il venir meno della spesa (1), nel corso del 1982 è intervenuta l'istituzione di un nuovo capitolo di spesa (1034), concernente le spese per le supplenze annuali di cui all'articolo 3 del decreto legge 6 giugno 1981 n. 281 convertito nella legge 24 luglio 1981 n. 392, a seguito di scorporazione di dette spese da quelle relative alle supplenze brevi, che continuano a gravare sul capitolo 1032 (2). La predetta scorporazione, pur se presenta innegabili vantaggi ai fini di una più attenta verifica del costo della supplenza di breve durata, desta qualche perplessità soprattutto in sede di stanziamento dei fondi di due capitoli (1032 e 1034), atteso che l'Amministrazione non ha ancora approntato un sistema atto a rilevare la dimensione e l'esatta quantificazione delle supplenze (3).

(1) Cap. 3272 (sussidi e contributi ad istituti di educazione non statali operanti nelle regioni a statuto speciale); cap. 4053 (sistemazione di spese riguardanti materiali, trasporti ed altre occorrenze per i concorsi dell'istruzione universitaria, nonché per gli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni, relative a decorsi esercizi).

(2) Lo stanziamento del nuovo capitolo (440 miliardi) è dovuto allo storno di fondi dai capitoli riguardanti le spese per stipendi del personale della scuola (capitoli 1030 - 55 miliardi; 1401 - 40 miliardi; 1502 - 100 miliardi; 2001 - 100 miliardi; 2002 - 6 miliardi; 2201 - 40 miliardi; 2400 - 50 miliardi; 2401 - 25 miliardi; 2601 - 2 miliardi; 2602 - 2 miliardi; 3001 - 20 miliardi).

(3) Altre riserve si ricollegano alle difficoltà degli stessi ordinatori secondari di spesa (provveditori, presidi ecc.) di individuare preventivamente il tipo di supplenza ai fini dell'imputazione della relativa spesa.

E' stato inoltre istituito il capitolo 1465, concernente la spesa di finanziamento dell'Ente per le scuole materne della Sardegna (E.S.Ma.S), a seguito di scorporazione del capitolo 1461 (riguardante in generale assegni, premi, sussidi e contributi a favore dello stesso Ente) in diretta connessione con gli interventi del Ministero diretti a risanare la gestione finanziaria dell'Ente, in grave situazione debitoria (1).

Nel corso del 1982 è stata, modificata la denominazione del capitolo 5274, concernente "l'attuazione di programmi di cooperazione europea nel settore dell'educazione", con una più dettagliata e specifica indicazione dei tipi di intervento e con il collegamento degli stessi alle direttive del Parlamento europeo e agli impegni assunti in connessione con i programmi delle comunità europee e di altre organizzazioni internazionali.

Si segnalano alcuni capitoli di spesa, inseriti nell'ambito della categoria IV (acquisto di beni e servizi), relativi alle spese per il funzionamento amministrativo e didattico, per l'acquisto di sussidi didattici ed audiovisivi, di materiale librario concernenti le scuole e gli istituti di ogni ordine e grado (1431 - 1572 - 2081 - 2281 - 2480 - 2481 - 2682).

La predetta classificazione si ricollega alla circostanza che anche per la parte di fondi versati nei bilanci delle istituzioni scolastiche (2), ai sensi dell'articolo 25 del decreto del Presidente

(1) Al 31 dicembre 1981, secondo dati forniti dall'Amministrazione, l'Ente presentava le seguenti risultanze:

- disavanzo di competenza: 3,3 miliardi
- disavanzo di amministrazione: 12,2 miliardi
- indebitamento verso l'istituto tesorerie: 350 milioni.

(2) Le somme stanziare nei capitoli vengono gestite, per la maggior parte, mediante ordini di accreditamento emessi dall'Amministrazione centrale a favore dei Provveditorati agli studi, i quali a loro volta ripartiscono i fondi tra le altre istituzioni scolastiche.

della Repubblica n. 416 del 1974, non si realizza un trasferimento in senso tecnico, non essendo le istituzioni scolastiche soggetti giuridici estranei all'apparato amministrativo statale.

Sotto altro profilo, però, la stessa classificazione non sembra in armonia con il regime di autonomia nell'ambito dell'organizzazione scolastica e con la istituzione degli organi collegiali della scuola. Le spese di funzionamento infatti gravano direttamente sui bilanci delle predette istituzioni, le quali pur facendo parte dell'apparato amministrativo della pubblica istruzione, non sono soggette a vincoli di subordinazione nei confronti degli organi dell'Amministrazione ed inoltre le medesime istituzioni agiscono attraverso i propri organi, come centri autonomi di imputazione di rapporti giuridici e svolgono un'attività di gestione unitaria di diverse attribuzioni che trovano sostegno finanziario nei contributi dello Stato, delle Regioni e di altri Enti locali, sicchè i fondi versati, sia pure per diverse destinazioni, andrebbero trattati alla stregua di trasferimenti (1).

Va poi considerata l'opportunità dell'Amministrazione della facoltà concessa dall'articolo 6, sesto comma della legge n. 468 del 1978, provveda all'articolazione del capitolo 1019, concernente spese per missioni svolte nel territorio nazionale, al fine di consentire la specifica individuazione delle dimensioni quantitative delle diverse tipologie di missioni.

(1) Fra l'altro va anche tenuto presente che le erogazioni in favore delle istituzioni scolastiche sono qualificate come contributi dall'art. 25, 3° co, del d.P.R. n. 416 del 1974.

b) Considerazioni sulla gestione - Le previsioni definitive di spesa per il Ministero della pubblica istruzione sono risultate di 19.631 miliardi, con un incremento di 1.115 miliardi, pari al 6,02 per cento, rispetto alle previsioni iniziali.

In particolare delle suddette variazioni, 106 miliardi (9,5 per cento), sono dovute a competenze del personale supplente.

Le disponibilità di competenza si sono tradotte in impegni per 19.323 miliardi, con un incremento del 17 per cento rispetto al 1981.

Gli impegni di parte corrente (19.202 miliardi), sono aumentati del 18,2 per cento, mentre quelli in conto capitale (121,4 miliardi) sono diminuiti del 54,2 per cento) a seguito di riduzione degli stanziamenti.

Particolare incidenza, a tale riguardo, ha avuto la diminuzione degli stanziamenti relativi alla spesa per la ricerca scientifica e alle spese per opere di edilizia universitaria (da 191 a 30 miliardi).

Anche quest'anno assume particolare rilievo il fenomeno, già segnalato nella relazione dello scorso anno, della riduzione degli ordini di accreditamento avvenuta in chiusura di esercizio, per complessivi 842 miliardi circa (1.165,9 miliardi nel 1981), dei quali 759 (pari al 90,1 per cento) in relazione agli oneri per il personale in servizio. Il dato è indicativo di accreditamenti non correlati a reali fabbisogni e pone in rilievo un insufficiente coordinamento funzionale ed operativo tra Amministrazione centrale e organi periferici, il che assume particolare importanza in un settore dove il sistema dell'ordine di accreditamento trova larghissima applicazione, soprattutto per quanto riguarda la gestione del personale do-

cente e non docente (1).

Gli oneri per il personale in servizio (18.181 miliardi) costituiscono il 94,08 per cento della spesa complessiva del Ministero (2).

Dall'unito prospetto risulta l'andamento della spesa complessiva impegnata, nell'ultimo triennio, per stipendi ed altri assegni fissi al personale insegnante, distinti per tipo di istruzione (3).

Per quel che concerne, in particolare, i riflessi finanziari delle supplenze del personale insegnante, i dati desunti dagli ordini di accreditamento relativi agli esercizi 1981 e 1982 sono i

 (1) Significativo è altresì il verificarsi, nella spesa e gestione decentrata, di eccedenza di spesa rispetto agli stanziamenti nei capitoli 1401 (Stipendi al personale docente delle scuole materne) (15 miliardi), 1501 (stipendi al personale direttivo delle scuole elementari) (3 miliardi) e 2001 (stipendi al personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo) (153 miliardi).

(2) Spese in miliardi	Incremento %	Percentuale rispetto alla spesa globale del Ministero
1977	4.406	-
1978	7.746	+ 20,9%
1979	10.206	+ 31,8%
1980	13.311	+ 30,4%
1981	15.275	+ 14,8%
1982	18.181	+ 19%

(3) Vedi allegato prospetto A.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
(triennio 1980/1982) in milioni

Spesa impegnata per stipendi ed altri assegni fissi agli insegnanti

ISTITUZIONI	1980	1981	% di in- cre- mento	1982	% di in- cre- mento
1) Scuola materna	512.293	666.081	30	816.677	22,6
2) Scuola elementare	3.307.537	3.356.902	1,4	4.397.121	30,9
3) Scuola secondaria	2.891.784	3.243.032	12,1	3.888.767	19,9
4) Istruzione classica scientific. e magistr.	718.187	682.966	-4,91	863.080	26,3
5) Istruzione tecnica e professionale	1.750.298	1.386.318	-20,8	2.251.920	62,4
6) Istruzione artistica	194.614	256.499	31,7	270.518	5,4
7) Educazione fisica	370.369	406.224	9,6	501.200	23,3
8) Istit. di educazione muti e dei ciechi	12.728	13.977	9,8	19.250	37,7
9) Istituti dei sordo- muti e dei ciechi	2.014	1.927	-4,3	2.458	27,5
10) Istruzione univer- sitaria	482.340	503.406	4,3	752.058	49,3
Spesa supplenze	749.800	1.175.000	56,7	1.046.000	-10,9
Spesa complessiva	10.991.964	11.450.106	4	14.809.049	29,3

seguenti:

contabilità generale (spese sostenute dai provveditori con ordinativo diretto su ordini di accreditamento del Ministero)

Spesa nel 1981 615,4 miliardi

Spesa nel 1982 (capitolo 1032) 339,7 miliardi

225,1 miliardi

564,8 miliardi

40,6 miliardi (-6,59%)

Istituti autonomi con personalità giuridica (spese degli istituti con personalità giuridica mediante versamenti delle corrispondenti somme da parte dei Provveditori nei bilanci degli stessi)

Spesa nel 1981 147,2 miliardi

Spesa nel 1982 (capitolo 1032) 13,6 miliardi

(capitolo 1034) 64 miliardi

77,6 miliardi

69,6 miliardi (-47,2)

contabilità speciale (spese sostenute dai Provveditorati con ordinativo diretto per insegnanti elementari)

Spese nel 1981 374 miliardi

spesa nel 1982 (capitolo 1032) 202 miliardi

(capitolo 1034) 125 miliardi 327 miliardi

47 miliardi (-12,5)

L'incidenza della spesa per il personale supplente, rapportata alla spesa complessiva relativa al personale, con esclusione del settore universitario, è passata dal 10,73 per cento del 1981 al 7,44 per cento del 1982 (1).

(1) Occorre tener conto, tuttavia, del fatto che una parte degli oneri relativi alle retribuzioni dovute al personale supplente non ha trovato copertura nei fondi iscritti in bilancio per il 1982, malgrado l'ulteriore finanziamento di 106 miliardi disposto con la

Gli oneri per il personale in quiescenza (217,8 miliardi) sono aumentati di circa il 30 per cento rispetto al 1981, anche in conseguenza del fenomeno, registrato nel corso del 1982, del prepensionamento di una massa notevole di docenti e non docenti della scuola.

Le spese per acquisto di beni e servizi (313 miliardi) sono aumentati del 6,4 per cento rispetto all'esercizio precedente. La incidenza di tali spese rispetto alla corrispondente spesa statale nell'ultimo quinquennio, si è mantenuta in limiti modesti (3,42 per cento) (1).

La voce principale di tale categoria è costituita dalla assegnazione relativa al funzionamento amministrativo e didattico degli Istituti dotati di personalità giuridica. L'incidenza nei confronti della spesa generale del Ministero per l'anzidetta categoria, nel corso del 1982, è stata del 30,51 per cento (32,99 nel 1981).

legge di assestamento del bilancio. Inoltre con nota di variazione nel bilancio per il 1983 sono stati istituiti due nuovi capitoli (1035 e 1036) per le spese relative, rispettivamente, ai contributi previdenziali ed assistenziali e alle ritenute erariali. Gli stanziamenti dei capitoli 1035 e 1036 comprendono anche i fondi occorrenti per sanare le situazioni debitorie per gli anni precedenti.

(1)

	spesa in miliardi	rapporto con la corrispondente spesa statale
1977	188	5,58 %
1978	190	4,61 %
1979	218	3,83 %
1980	242	3,76 %
1981	294	3,71 %
1982	313	3,42 %

Per il funzionamento del sistema informativo del Ministero sono stati impegnati (capitolo 1129) 38,9 miliardi, con una diminuzione del 21,7 per cento circa rispetto al 1981 (49,7 miliardi).

I trasferimenti di parte corrente hanno registrato una diminuzione rispetto al 1981 (-4,7 per cento), e peraltro hanno raggiunto i 488 miliardi, un importo che costituisce comunque uno dei più alti nell'ultimo quinquennio (1).

La voce preponderante di tale categoria è costituita dai contributi e dalle assegnazioni a favore delle Università (386,5 miliardi, pari, in percentuale, al 79,24 per cento), seguita, a notevole distanza, dai contributi per le scuole elementari parificate (49,4 miliardi, pari, in percentuale, al 10,12 per cento).

Tra i trasferimenti a favore delle Università quelli di maggior importo riguardano i contributi per il funzionamento, pari al 55,77 per cento dell'ammontare complessivo dei trasferimenti correnti. Rispetto all'anno precedente la spesa è aumentata di 14 miliardi, con un incremento percentuale del 5,64 per cento (2).

(1)	spesa in miliardi	percentuale di incremento
1977	326	=
1978	361	10,6%
1979	412	14,1%
1980	434	5,3%
1981	512	18 %
1982	488	-4,7%

(2) Le erogazioni effettuate nel corso del 1982 hanno riguardato per 231,6 miliardi le Università statali e per 30,8 miliardi le Università libere.

A tali importo va aggiunta la somma erogata in conto residui 1981, ammontata a 49,9 miliardi, onde risultano erogazioni complessive sul capitolo 4101 pari a 312,3 miliardi.

Nel 1982 sono stati inoltre erogati 38,1 miliardi a favore delle opere universitarie delle regioni a statuto speciale.

A favore degli IRRSAE (Istituti regionali di ricerca sperimentazione e aggiornamento educativi), che non hanno raggiunto ancora la loro piena funzionalità, sono stati disposte erogazioni per un ammontare complessivo di 3,8 miliardi.

I trasferimenti in conto capitale (118 miliardi), hanno fatto registrare nel 1982, il tasso più basso dell'ultimo quinquennio (54,5 per cento rispetto al 1981) (1).

Al 31 dicembre 1982 i residui del conto capitale ammontavano a 268 miliardi (-45,8 per cento rispetto al 1981).

Complessivamente i residui, alla stessa data, sono 2.227,4 miliardi, (-40,7 per cento, rispetto al 1981), dei quali 17,6 miliardi sono i residui di stanziamento.

L'ammontare globale dei pagamenti è stato di 19.731 miliardi (di cui 347,1 riferiti alle spese in conto capitale) con una incidenza del 96,61 per cento rispetto alle previsioni di cassa.

Dall'unità tavola risulta l'andamento della gestione di competenza per gli anni dal 1977 al 1982, con particolare riferimento allo smaltimento delle previsioni, all'incidenza dei pagamenti ed all'ammontare dei residui.

E' ancora perdurante la situazione di inadempimento nella presentazione dei rendiconti da parte dei funzionari delegati, sulla quale sono in corso iniziative della Corte ai fini della sua regolarizzazione.

(1) La destinazione di tali finanziamenti in particolare ha riguardato per 2,1 miliardi (1,77%) gli impianti e palestre nelle regioni a statuto speciale per 60 miliardi i contributi all'istituto di fisica nucleare e per 27 miliardi per la ricerca scientifica.

Una ultima notazione di particolare importanza va fatta in relazione all'andamento dei residui e delle economie durante l'esercizio in questione.

I residui passivi dell'esercizio sono ammontati a 1.524 miliardi (1.300 nel 1981), con una percentuale di incidenza (7,76) rispetto allo stanziamento di competenza, che risulta la più alta registrata nel corso di questi anni.

In ordine alle cause dell'accumularsi dei residui si osserva che per taluni settori - stipendi ed indennità al personale docente della scuola - la loro formazione è connessa con taluni ritardi verificatisi nell'apertura di credito a favore dei funzionari delegati, mentre, per altri - assegnazioni alle istituzioni scolastiche per il loro funzionamento, contributi alle Università per attività varie - è da ricollegare a manovre di contenimento dei flussi di cassa.

A quest'ultimo proposito occorre rilevare che lo stanziamento iniziale di cassa di 20.423 miliardi è stato ridotto a fine esercizio, a 19.731 miliardi, sicché detraendo la somma erogata a titolo di residui 1.624 miliardi, si ottiene una autorizzazione di cassa di 18.107 miliardi, inferiore di 1524 miliardi rispetto allo stanziamento di competenza.

Forti economie sono avvenute nella gestione dei residui durante il 1982 (1.121 miliardi, pari al 29,84 per cento); a ciò occorre aggiungere la pressochè totale scomparsa di economie negli stanziamenti avvenuta nel corso del 1982 (0,01 per cento) a fronte di un andamento percentuale crescente nel corso degli esercizi precedenti (7,05 per cento nel 1981).

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(in milioni di Lire)

ANNI	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		IMPEGNI		PAGAMENTI		PAGAMENTI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.		
	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%
1976	4.515	100	-	5.177	100	-	31,2+	-	5.331	100	-	30,6+	5.234	100	-	728	100	-	5	100	-
1977	5.886	130	30,4+	6.791	131	31,2+	-	6.960	131	30,6+	-	6.726	128	28,5+	884	121	21,4+	0	0	0	
1978	7.410	164	25,9+	8.310	161	22,4+	-	8.348	157	19,9+	-	7.424	142	10,6+	1.623	223	83,5+	0	0	0	
1979	8.806	195	18,8+	10.965	212	32,0+	-	10.907	205	30,7+	-	9.641	184	29,3+	2.653	370	63,5+	0	0	0	
1980	10.948	242	24,3+	14.154	273	29,1+	-	14.107	265	29,3+	-	12.794	244	32,7+	3.827	523	41,4+	0	0	0	
1981	14.720	326	34,5+	17.471	337	23,4+	-	16.238	305	15,1+	-	16.286	311	27,3+	3.261	448	14,3+	0	0	0	
1982	18.244	404	23,9+	19.510	377	11,7+	-	19.202	360	18,3+	-	19.384	370	19,0+	1.955	269	35,5+	0	0	0	
TOTALE																					

TITOLO I SPESE CORRENTI

ANNI	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		IMPEGNI		PAGAMENTI		PAGAMENTI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.		
	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%
1976	45	100	-	99	100	-	100,5+	-	99	100	-	24,2+	105	100	-	145	100	-	66	100	-
1977	123	276	175,7+	123	124	24,2+	-	123	124	24,2+	-	108	103	2,8+	172	104	4,3+	24	36	64,1-	
1978	188	421	52,4+	188	190	52,8+	-	188	190	52,8+	-	174	70	31,5-	285	173	65,6+	35	54	50,6+	
1979	185	415	1,3-	211	213	12,4+	-	211	213	12,4+	-	109	104	48,0+	365	234	35,1+	42	65	19,6+	
1980	143	321	22,7-	248	251	17,9+	-	248	251	17,9+	-	156	149	43,1+	476	288	23,4+	13	20	85,1-	
1981	248	557	73,4+	265	268	6,8+	-	264	268	6,6+	-	234	223	49,6+	455	360	4,0+	75	115	176,3+	
1982	256	575	3,2+	121	123	5,4+	-	121	123	5,4+	-	347	331	48,1+	248	163	45,8-	18	27	76,6-	
TOTALE																					

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI		
	INIZIALI	DEFINITIVE		INIZIALI	DEFINITIVE		IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1976	4.559	100	—	5.276	100	—	5.430	100	—	5.339	100	—	853	100	—
1977	6.008	132	31,8+	6.514	131	31,0+	7.083	139	30,4+	7.893	128	28,0+	1.053	118	18,3+
1978	7.598	167	26,5+	8.498	161	22,9+	8.536	157	26,5+	7.528	141	10,2+	1.008	214	80,3+
1979	8.991	197	18,3+	11.176	212	31,5+	11.118	205	30,3+	9.750	183	29,3+	3.078	345	51,3+
1980	11.091	243	23,4+	14.502	273	28,9+	14.356	284	25,1+	12.950	243	22,8+	4.288	475	55,1+
1981	14.968	328	35,0+	17.336	336	23,1+	16.504	304	15,0+	16.520	309	27,6+	3.756	420	12,3-
1982	18.500	406	23,6+	19.632	372	10,7+	19.324	356	17,1+	19.731	370	19,4+	2.227	249	40,7-
TOTALE															

TOTALE COMPLESSIVO

ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI		
	INIZIALI	DEFINITIVE		INIZIALI	DEFINITIVE		IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1976	4.559	100	—	5.276	100	—	5.430	100	—	5.339	100	—	853	100	—
1977	6.008	132	31,8+	6.514	131	31,0+	7.083	139	30,4+	7.893	128	28,0+	1.053	118	18,3+
1978	7.598	167	26,5+	8.498	161	22,9+	8.536	157	26,5+	7.528	141	10,2+	1.008	214	80,3+
1979	8.991	197	18,3+	11.176	212	31,5+	11.118	205	30,3+	9.750	183	29,3+	3.078	345	51,3+
1980	11.091	243	23,4+	14.502	273	28,9+	14.356	284	25,1+	12.950	243	22,8+	4.288	475	55,1+
1981	14.968	328	35,0+	17.336	336	23,1+	16.504	304	15,0+	16.520	309	27,6+	3.756	420	12,3-
1982	18.500	406	23,6+	19.632	372	10,7+	19.324	356	17,1+	19.731	370	19,4+	2.227	249	40,7-
TOTALE															

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE
 ELABORAZIONE DEL 31 MAG 1983
 TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
 RELATIVI AL PERIODO 1977-1982
 DATI AL 31 DICEMBRE 1982

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI						TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE	
		1977	1978	1979	1980	1981	1982	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.													
1977	6.914.033	87,15	5,68	1,53	0,41	0,17	0,41	6.593.059	95,36	290.464	4,20	30.510	0,44
1978	8.497.609	83,03	8,03	10,52	3,41	0,26	0,68	8.318.684	97,89	10.775	0,13	168.150	1,98
1979	11.175.974			78,12	12,60	4,59	0,64	10.723.421	95,95	45.922	0,41	406.631	3,64
1980	14.402.234				77,81	13,24	2,26	13.439.083	93,31	103.558	0,72	859.594	5,97
1981	17.736.005					79,29	6,43	15.202.989	85,72	1.300.717	7,33	1.232.298	6,95
1982	19.631.708					92,23	92,23	18.107.129	92,23	1.524.034	7,76	545	0,00
TITOLO 1													
1977	6.771.283	88,25	5,67	1,36	0,01	0,00	0,00	6.471.447	95,29	290.435	4,28	79.402	0,42
1978	8.310.040		84,42	10,57	2,92	0,02	0,00	8.138.166	97,93	4.244	0,05	167.628	2,02
1979	10.965.155			79,06	12,80	4,45	0,01	10.561.561	96,32	-3.029	-0,03	406.623	3,71
1980	14.153.755				78,76	17,80	2,30	13.284.291	93,86	9.870	0,07	859.593	6,07
1981	17.470.668					80,05	5,93	15.021.488	85,98	1.216.882	6,97	1.232.298	7,05
1982	19.510.100					92,37	92,37	18.070.968	92,37	1.488.787	7,63	545	0,00
TITOLO 2													
1977	122.250	26,61	5,93	10,86	22,74	9,61	23,32	121.612	99,07	30	0,02	1.108	0,90
1978	147.569		21,31	8,22	25,12	10,93	30,64	180.518	96,24	6.529	3,48	522	0,28
1979	210.810			28,86	2,38	11,91	33,62	161.860	76,78	48.951	23,22	8	0,00
1980	248.479				23,94	38,15	0,20	154.791	62,30	93.688	37,70	0	0,00
1981	265.337					29,43	39,98	191.502	69,40	83.835	31,60	1	0,00
1982	121.409					70,97	70,97	96.161	70,97	35.247	29,03	0	0,00

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

3. - Gestioni fuori bilancio

a) Presso il Ministero ha continuato ad operare l'ufficio stralcio della stazione appaltante ex Gescal (1), diretta soltanto alla rendicontazione all'Istituto autonomo per le case popolari dei risultati della gestione speciale adottata.

Non presenta alcuna giustificazione il mantenimento della predetta gestione, ove si consideri che l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n.1036 del 1972 ne ha stabilità la soppressione con effetto dal 31 dicembre 1973; resta però da richiedersi come a ben 10 anni di distanza non si sia ancora pervenuto alla definizione dei necessari adempimenti amministrativi, e ciò è tanto più rilevante, ove si tenga conto che il Ministero continua a trovarsi coinvolto in una serie di vertenze giudiziarie con relativo onere a carico del bilancio statale.

Dal rendiconto relativo al 1° trimestre 1982, regolarmente presentato, la giacenza di fondi su 3 conti correnti bancari (2), alla data del 31 marzo 1982 risulta di 12,5 milioni, con entrata per interessi attivi maturati durante l'anno 1981 sui predetti conti pari a circa 0,9 milioni (0,63 milioni nel 1980), e perciò con un incremento del 42,85 per cento rispetto all'esercizio precedente.

b) Come già riferito nelle relazioni degli anni precedenti, presso ogni Provveditorato agli studi esiste una gestione fuori bilancio per l'Amministrazione dei fondi versati da enti e privati per il pagamento dei compensi e delle indennità dovuti ai commissari governativi che l'Amministrazione della Pubblica Istruzio

(1) Vedi relazione anno 1981 pag. 137 (Vol.II/2).

(2) Il ritardo nella definizione delle procedure di liquidazione impedisce tra l'altro il versamento alla Cassa depositi e prestiti, ai sensi del d.P.R. 1036 del 1972, di somme che risultano tuttora giacenti presso istituti di credito.

ne invia per effettuare ispezioni o per presiedere alle operazioni di scrutinio ed agli esami negli istituti di istruzione legalmente riconosciuti. Negli ultimi anni le predette gestioni sono state estese ad altre attività (1), per cui esse hanno subito una dilatazione che non sempre appare conforme alla normativa che le disciplina.

Dall'esame dei rendiconti effettuato dalla Corte nel corso dell'anno sono emerse molte situazioni di gestioni che registrano a chiusura di esercizio giacenze di cassa di cospicuo importo. In taluni casi si tratta di pagamenti non effettuati nell'anno e rinviati all'esercizio successivo; in altri casi trattasi invece di rimanenza attiva dei depositi che vengono trattenuti in conto (talvolta anche previa intesa con gli enti depositanti), quali anticipazioni dei versamenti da effettuarsi nell'anno successivo dai medesimi enti. In altri casi ancora, le giacenze derivano da versamenti effettuati da Regioni o enti locali per finanziare attività, che o sono cessate già da molti anni o addirittura non sono state mai svolte (2).

(1) Nel 1982 la Corte ha dichiarato conforme a legge (sez. controllo n.1250 del 6 maggio 1982) l'attività svolta dal Provveditorato agli studi di Cuneo mediante l'utilizzo dei fondi dell'Amministrazione provinciale di Cuneo per il finanziamento del Comitato Provinciale antidroga, istituito dall'art.85 della l.22 dicembre 1975 n.685, mentre ha ritenuto illegittima l'acquisizione di un indennizzo assicurativo per danni subiti da un motofurgone del Provveditorato e le connesse spese di riparazione del medesimo.

(2) E' in corso un'attività istruttoria al fine di realizzare il rispetto da parte dei Provveditorati agli studi di quanto disposto dall'art.49 delle istruzioni per i servizi di ragioneria dei Provveditorati stessi, secondo il quale non è consentito l'accantonamento di somme inutilizzate.

Continua inoltre ad essere riscontrata una situazione di grave inadempienza in ordine alla presentazione dei rendiconti trimestrali (1).

4. - Organizzazione dei servizi (amministrazione centrale e periferica)

Permane l'inadeguatezza dell'apparato organizzativo della Pubblica Istruzione di fronte alla dinamica dei frequenti mutamenti normativi intervenuti nella legislazione del settore e la scarsa idoneità di una struttura costituita da un apparato centrale, (ordinato per aree scolastiche non collegate fra loro pur in presenza di tematiche comuni, se non a livello di Gabinetto del Ministro) e da un sistema scolastico soggetto a continua evoluzione e alla continua ricerca di un giusto rapporto con il contesto sociale e con il sistema produttivo (2). E' appena il caso di aggiungere che negli ultimi anni si sono inserite nel sistema anche le regioni (soprattutto in materia di formazione professionale), gli enti locali e gli istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi, e che anche per essi appare necessario ricordare le relative iniziative in attuazione di un preciso indirizzo programmatico.

(1) I casi più gravi di inadempienza riguardano i provveditorati di Campobasso, Catania, Catanzaro, Forlì, Genova, Modena, Napoli, Nuoro, Pordenone, Sassari.

(2) Lo schema del disegno di legge per la riforma del Ministero, predisposto dall'Amministrazione, non sembra apportare sostanziali novità in proposito.

Scarsa continua ad essere l'utilizzazione del servizio statistico del Ministero, con ricorso, per lo svolgimento di funzioni in parte riconducibili a quelle del servizio stesso, alla stipulazione di contratti con associazione ed enti specializzati ovvero a programmi realizzati, a costi più onerosi, attraverso il sistema elettronico.

Per quel che riguarda l'Amministrazione periferica, permane la situazione di difficoltà nella quale continuano ad operare i Provveditorati agli studi, sia per quanto riguarda l'amministrazione del personale, sia per quel che riguarda l'attività di gestione di numerosi capitoli di spesa (1). Soprattutto la prima attività impegna particolarmente tali uffici, in ragione del numero eccessivo di adempimenti imposto da un continuo susseguirsi di disposizioni legislative, non organicamente coordinate. Con l'entrata in vigore della legge n. 270 del 1982 è venuta ad aggiungersi una serie di incombenze: sia per immissione in ruolo del personale docente e non docente, incaricato e supplente nei ruoli della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, sia per l'indizione dei concorsi ai ruoli del personale docente e delle sessioni riservate di esame di abilitazioni all'insegnamento per il personale precario.

(1) Va appena ricordato che, oltre ai compiti di gestione, ai Provveditorati compete il controllo sui bilanci preventivi e sui conti consuntivi dei consigli di circolo e di istituto o dei consigli distrettuali (art. 26 d. P.R. n. 416 del 1974). Notevoli ritardi contrassegnano peraltro questa attività, secondo quanto è possibile desumere dai verbali delle verifiche amministrativo-contabili dei funzionari delle Ragionerie regionali.

Rimangono viceversa scarsamente utilizzati gli Uffici scolastici regionali ed interregionali (1), né sembrano esservi prospettive concrete di un incisivo inserimento degli stessi nell'articolazione dell'apparato amministrativo della Pubblica istruzione, a parte singole necessità contingenti alle quali possono sopperire di volta in volta (2).

Nell'attuale quadro organizzativo parte considerevole degli adempimenti amministrativi è svolta dalle istituzioni scolastiche, pur in presenza di una situazione di difficile conciliabilità delle funzioni amministrative con la funzione essenzialmente didattica propria delle medesime istituzioni, prive di servizi amministrativi adeguatamente qualificati.

Occorre inoltre tener conto della proliferazione, nell'ambito dell'Amministrazione scolastica di atti di normazione, (le ordinanze ministeriali), posti in essere dalla autorità amministrativa centrale ed emanati o su espresso incarico del legislatore oppure

(1) V. relazione anno 1981 pag. 138-139 (Vol. II/2).

(2) Gli articoli 35 e 76 della L. n.270 del 1982 hanno affidato ai predetti uffici le seguenti funzioni:

- a) indizione dei concorsi ordinari per l'accesso ai ruoli provinciali del personale docente della scuola media;
- b) indizione delle sessioni riservate di esami di abilitazione all'insegnamento nelle scuole secondarie di primo grado;
- c) gestione dei concorsi ordinari a cattedre e delle sessioni riservate di esami di abilitazione all'insegnamento nelle scuole ed Istituti di istruzione secondaria di secondo grado.

su iniziativa della stessa autorità scolastica per regolamentare quella parte dell'attività amministrativa, non vincolata da precedenti prescrizioni particolari, che trova svolgimento nell'ambito dell'organismo statale ma involge la sfera giuridica dei soggetti interessati (1).

Spesso tali atti contengono l'integrale trascrizione di disposizioni legislative o regolamentari altrove site e già operanti, ma altre volte vi sono inseriti elementi non riscontrabili nel sistema normativo preesistente e che si atteggiavano come vincolanti non solo nei confronti degli uffici dipendenti e nei confronti degli inferiori gerarchici ma anche rispetto ai terzi che risultano interessati alla statuizione.

Al riguardo va osservato che, a parte la singolarità della questione e la possibilità di interferenze e di duplicazioni di interventi, la preponderanza degli adempimenti amministrativi e contabili, ha come unico supporto "normativo" le predette ordinanze o circolari - che peraltro non sono sottoposte ad alcun controllo -

(1) Tre tipi di atti, secondo la recente dottrina, rientrano sotto la accezione di ordinanze:

- a) circolare, normale, istruzione, norme di servizio;
- b) regolamenti ministeriali autonomi;
- c) atti amministrativi generali diretti a risolvere, in relazione ai singoli casi concretamente puntualizzati, specifiche esigenze pubbliche;

Quest'ultima accezione sembra la più corretta considerando che le ragioni della emanazione di simili provvedimenti sono da rinvenire nello scopo pratico di tali atti che è quello di far fronte a specifiche e concrete esigenze dell'Amministrazione in esecuzione delle norme che quelle esigenze prevedono e disciplinano.

con riflessi sia sotto l'aspetto della legittimità, che sotto quella dell'insorgenza di possibili profili di responsabilità (1).

Per quanto concerne gli Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativo (IRRSAE), previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 419 del 1974, anche per il 1982 si è protratta la già rilevata situazione di precarietà funzionale ed organizzativa (2), che, oltre a non consentire adeguati controlli (3) sulle attività e sulla gestione, dà luogo al proliferare di forme di assunzione di personale avventizio a tempo indeterminato (4), in attesa della definizione delle procedure concorsuali.

(1) Numerosi risultano i casi di procedimenti penali o di responsabilità di gestione a carico di provveditori, presidi, direttori didattici, i quali peraltro adducono a sostegno del loro comportamento difficoltà operative nell'applicazione degli atti in questione.

(2) Mentre sono appena iniziate le procedure concorsuali per l'assegnazione del personale docente, sono state approvate le graduatorie relative ai concorsi per personale non docente (331 posti, complessivamente coperti). Per i posti ancora disponibili, per detto ultimo personale (69) è stata prevista con decreto ministeriale la competenza da parte della consulta nella gestione dei relativi concorsi.

(3) Non essendo intervenuta l'approvazione degli statuti degli IRRSAE, i soli revisori che attualmente curano il controllo sui suddetti istituti sono quelli nominati dal Ministero della Pubblica Istruzione che assumono altresì, secondo l'atto di nomina, funzioni di consulenza giuridico-contabile, che mal si conciliano con quelle di controllo loro affidate. Non risulta, peraltro, che siano state disposte ispezioni amministrative contabili presso gli IRRSAE. Nell'unico caso (Lazio) sono state riscontrate gravissime irregolarità che hanno comportato, oltre alla immediata sostituzione del revisore dei conti, lo scioglimento, con provvedimento del Ministro, del Consiglio direttivo e la nomina di un commissario straordinario.

(4) In sede di ripartizione delle dotazioni organiche dei posti di personale non docente, da assegnare presso gli Istituti una volta espletata la relativa procedura concorsuale, non è stato assegnato personale con mansioni contabile ad alcuni IRRSAR (Friuli, Umbria e Lazio). Nell'IRRSAE del Lazio, in particolare, al conferimento dell'incarico di consulente contabile ad un funzionario del Mini-

A fronte di tale precaria situazione, va sottolineata la cospicua entità dei finanziamenti complessivamente corrisposti durante il 1982 (4,6 miliardi), una parte dei quali (0,6 miliardi) ha gravato sul capitolo 1121, relativo ad iniziative di aggiornamento (1).

Una notazione particolare merita la circostanza che l'Amministrazione non ha ancora trovato, in materia di missioni, la giusta via per organizzare un servizio più efficiente ed ordinato, capace di svolgere i diversi adempimenti (dall'autorizzazione ed effettuare le missioni alla liquidazione delle indennità) con più apprezzabili risultati, sia sotto l'aspetto della gestione contabile e sia anche sul piano di una più proficua ed oculata utilizzazione dei mezzi finanziari disponibili.

Dagli accertamenti effettuati risulta la carenza di coordinamento tra la fase dell'autorizzazione dell'invio in missione di personale e quelle della liquidazione della relativa spesa, con la conseguenza che l'Amministrazione spesso non è in grado di seguire e verificare l'andamento degli impegni e la disponibilità di stanziamenti di bilancio (2).

stero è seguito l'accertamento di circostanze che hanno comportato l'avvio di procedimenti tuttora pendenti davanti alla Procura della Repubblica e alla Procura della Corte.

(1) Sono tuttora in corso accertamenti in sede di controllo, diretti all'individuazione delle specifiche attività previste e realizzate da ciascun istituto a fronte delle somme corrisposte per iniziative di aggiornamento.

(2) Si sono verificati casi di indennità di missione che vengono imputate ad esercizio diverso (di solito alla competenza) da quello in cui le missioni sono state compiute. Su tale fenomeno sono in corso accertamenti istruttori.

Funzione ispettiva - Anche nel 1982 l'Amministrazione non si è avvalsa in modo sistematico del corpo ispettivo come risulta dagli atti di liquidazione delle relative missioni, specialmente per quanto riguarda i compiti di promozione e di coordinamento in materia di sperimentazione e di aggiornamento del personale (1).

Tale situazione adrebbe attentamente considerata, in relazione all'importante ruolo di raccordo che la funzione ispettiva dovrebbe svolgere tra Amministrazione centrale, periferica ed istituzioni scolastiche; essa si collega altresì alle incertezze che ancora permangono in ordine alla individuazione delle funzioni proprie degli ispettori tecnici periferici, nonché alla mancata definizione dei rapporti con gli Istituti di ricerca sperimentale e aggiornamento educativi per quanto concerne gli ambiti di intervento.

Nel corso dell'esercizio ispezioni sono state effettuate in vari settori dell'Amministrazione, con particolare attenzione per la verifica dell'organizzazione didattica delle istituzioni scolastiche, per le inchieste didattico-disciplinari e per la vigilanza sullo svolgimento degli esami.

(1) Secondo la disciplina dettata dal d.P.R. n. 417 del 1974, la attività ispettiva si propone, accanto a compiti di collaborazione e di consulenza nel settore tecnico-didattico, la funzione di verifica amministrativo-contabile presso le istituzioni scolastiche.

La funzione ispettiva tecnica è affidata ad un apposito corpo costituito da ispettori tecnici centrali che operano in campo nazionale e da ispettori tecnici periferici che operano nell'ambito regionale e provinciale (1).

Durante l'anno 1982, in applicazione della legge 22 dicembre 1980 n. 928 sono stati immessi in ruolo, a seguito di concorsi, 22 ispettori per il settore della scuola materna, 40 per la scuola elementare, 91 per la scuola media e 131 per la scuola secondaria superiore. Da una rilevazione compiuta è risultato lo svolgimento di missioni relative ad incarichi ispettivi tecnico-didattici, nel corso del 1982, per una spesa complessiva di 482 milioni.

Non del tutto adeguata (2), appare, invece, la funzione ispettiva di natura amministrativo-contabile in relazione alla particolare struttura organizzativa dell'Amministrazione secondo la quale la parte preponderante dell'attività di gestione è svolta da una miriade di uffici e di organi a livello provinciale e locale (3).

(1) Rispetto alla dotazione organica di 119 posti di ispettori centrali, con qualifiche di dirigente superiore, risultavano coperti, alla fine del 1982, 110 posti, mentre la dotazione organica complessiva prevista per gli ispettori tecnici periferici è di 600 posti suddivisi fra i diversi settori scolastici.

(2) Normalmente i funzionari con qualifica ispettiva sono destinati a svolgere altre funzioni nei vari settori dell'Amministrazione centrale e periferica.

(3) L'organizzazione di un efficiente servizio ispettivo dovrebbe, oltre ad effettuare interventi diretti ad accertare disfunzioni ed eventuali responsabilità, consentire lo svolgimento di compiti di assistenza e di consulenza alle istituzioni scolastiche e agli uffici che gestiscono fondi di bilancio.

Pur nel quadro delle già indicati carenze del sistema ispettivo, assumono una qualche rilevanza le ispezioni dirette allo accertamento dei reali fabbisogni finanziari degli uffici scolastici provinciali, anche in relazione alla necessità del contenimento del fenomeno delle riduzioni in chiusura degli ordini di accreditamento, già segnalato dalla Corte fin dalla relazione dello scorso anno (1).

E' da rilevare, infine, che il Ministero non trasmette alla Corte copia delle relazioni ispettive dei funzionari con qualifica dirigenziale a ciò preposti, né figura nello stato di previsione della spesa dell'Amministrazione un capitolo di bilancio apposito, concernente le missioni ispettive.

Aspetti del controllo interno degli Istituti dotati di personalità giuridica - L'attuale sistema di controllo delle istituzioni scolastiche con personalità giuridica dotate di autonomia amministrativa che si incentra pressoché esclusivamente nelle funzioni di revisione dei conti, affidata a funzionari della Pubblica Istruzione e del Tesoro - non appare in grado di conseguire risultati di adeguata garanzia delle predette gestioni pubbliche,

Tra le cause principali di tale situazione vi è la carenza normativa circa l'indicazione dei criteri di scelta del personale cui affidare la predetta funzione di revisore, con la conseguenza di consentire talvolta la nomina di personale professionalmente non qualificato ed anche di estranei al Ministero, pur trattandosi di funzione prettamente istituzionale dell'Amministrazione stessa.

(1) Vedi infra par. 2°, lett. b); v. relazione anno 1981 (par. 2° vol. II/2.

Inoltre, se da un lato i revisori dei conti possono essere indotti ad accettare l'incarico per motivazioni di carattere economico, dall'altro, l'attuale sistema di revisione comporta l'esposizione degli stessi a possibili responsabilità (1), in conseguenza della necessità di verificare la esatta applicazione di disposizioni di diversa complessità senza il conforto di un'adeguata qualificazione e di un minimo di aggiornamento da parte dell'Amministrazione.

5. - Personale - Secondo i dati del ministero del Tesoro, la consistenza del personale dipendente dal Ministero della Pubblica istruzione al 1° gennaio 1982 ammontava a 1.134.426 unità (2), pari al 64 per cento dei dipendenti dello Stato, escluse le aziende autonome, con un aumento rispetto al 1° gennaio 1981 del 3,7 per cento, pari a 40.324 unità.

La categoria numericamente più significativa nell'ambito dell'amministrazione è quella del personale docente la cui consistenza al 1° gennaio 1982, risulta incrementata rispetto al 1° gennaio 1981 di 32.200 unità (da 886.334 è passata a 918.534).

Personale docente - L'evento di maggior rilievo che ha caratterizzato l'anno 1982 è stato l'emanazione (e sua conseguente applicazione) della legge 20 maggio 1982 n. 270, diretta sia a dare sanatoria al

(1) Diversi sono i procedimenti davanti alla Procura della Corte che vedono coinvolti anche i revisori di conti.

(2) Tali dati non comprendono il personale supplente temporaneo.

la situazione del personale assunto in servizio a titolo precario, proseguendo nella prassi legislativa delle immissioni in ruolo "ope legis" (1), sia ad evitare per il futuro la formazione di altro precariato, incidendo altresì sulle cause generatrici del fenomeno del personale in soprannumero.

La prima finalità si è concretizzata nei seguenti adempimenti:

- a) immissione in ruolo del personale insegnante incaricato;
- b) immissione in ruolo del personale non docente incaricato;
- c) concorsi abilitanti riservati ai docenti sprovvisti di abilitazione (2);
- d) riserva di posti a favore del personale supplente, da conferire con successivo concorso ordinario;
- e) estensione della facoltà di partecipazione alla sessione riservata di esami, per il conseguimento del titolo di abilitazione, ai docenti degli istituti e scuole pareggiate o legalmente riconosciute e delle scuole materne autorizzate.

Le procedure relative all'attuazione dei predetti adempimenti sono tuttora in corso (3).

(1) V. sulla questione quanto più ampiamente descritto nella relazione anno 1981 pagg. 124 e 148 (vol. II/2).

(2) Secondo dati forniti dal Ministero, gli interessati a tali concorsi sarebbero più di 50 mila.

(3) Il Ministero ha emanato in proposito diverse ordinanze trattandosi

Per quanto riguarda le modalità di determinazione delle dotazioni organiche, la stessa legge ha modificato i relativi criteri, prevedendo il calcolo anche dei posti di sostegno, di tempo pieno e di libera attività complementari (1).

Il meccanismo che prevede la determinazione della consistenza numerica del personale insegnante in soprannumero, non sembra omogeneo prevedendo da un lato l'aumento per effetto delle nuove immisioni in ruolo disposte dalla legge n. 270 e dall'altro disciplinando ne il riassorbimento delle dotazioni organiche aggiuntive (2).

peraltro, di materia per le quali la stessa l. 270 del 1982 ha stabilito, per lo più, la competenza dei Provveditorati agli studi e delle sovrintendenze scolastiche regionali.

(1) Sono stati inoltre istituite dotazioni aggiuntive, nella misura del 5% calcolato sulla consistenza complessiva delle dotazioni organiche; il 50% dei posti così determinati è assegnato al concorso ordinario e l'altro 50% è utilizzato per il riassorbimento degli eventuali soprannumerosi consuguenti alle immisioni in ruolo.

(2) la l. 26 aprile 1983 n. 130 (legge finanziaria 1983) ha previsto la determinazione entro il termine di 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, della consistenza numerica del personale insegnante in soprannumero nel quadro delle misure dirette a contenere la spesa pubblica nel settore del pubblico impiego.

Appare difficile una valutazione degli effetti prodotti dalla predetta legge, soprattutto sotto il profilo del contenimento delle assunzioni di personale supplente (1).

La situazione si presenta alquanto delicata ed è da considerare che una effettiva utilizzazione di tutto il personale della scuola può essere assicurata solo tenendo in debito conto, in sede di ripartizione delle dotazioni organiche e di assegnazioni di sede, delle reali esigenze esistenti nelle diverse circoscrizioni geografiche (2), applicando criteri di mobilità interdistrettuali ed interprovinciati del personale insegnante.

Diversamente operando si manterrebbero immutate le cause che determinano l'assunzione di personale supplente e la legge n.270 del 1982 si risolverebbe in un mezzo di creazione di ulteriore pre-

(1) Ai sensi dell'art. 18, 4° c., del d.l. 11 marzo 1983 n. 59, in materia di contenimento della spesa nel settore pubblico, il conferimento delle supplenze è subordinato alla completa utilizzazione del personale delle dotazioni organiche aggiuntive.

(2) Secondo dati desunti dall'Istituto centrale di statistica, nell'anno scolastico 1981-1982 si sono avute, in tutti gli ordini di scuole primarie e secondarie, le seguenti diminuzioni del numero degli alunni; settembrione (-45.048), centro (-19.119), sud (-31.987).

cariato (1).

La citata legge n. 270 ha inoltre modificato la normativa in materia di comandi (2), nell'intento di limitarne l'uso, anche in considerazione degli oneri aggiuntivi di spesa che derivano dal distogliere personale insegnante dall'esercizio dei propri compiti nelle scuole (3).

E' tuttavia da considerare che la normativa stessa, che dispone la soppressione dei comandi con effetto dell'anno scolastico 1983-1984, oltre ad escludere quelli disciplinati da leggi speciali (4) e quelli disposti per l'attuazione dei progetti di sperimentazione previsti dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 419 del 1974, rischia di essere vanificata nella sua concreta operatività da norme transitorie, inserite nella stessa legge n.270, che consentono il mantenimento "ad esaurimento" degli at

(1) Ai sensi degli articoli 15 e 17 della stessa legge n. 270 possono essere conferite supplenze rispettivamente per durata annuale o per periodi brevi; le prime da parte del provveditore agli studi sulla base di graduatorie provinciali; le seconde sono conferite dal preside per periodi superiori a 6 giorni, mentre per periodi inferiori ai 6 giorni sono tenuti alla sostituzione gli altri docenti di ruolo e non di ruolo.

(2) L'entità del fenomeno si può desumere approssimativamente dal numero dei comandi (3.015) fissato con decreto interministeriale relativo agli anni scolastici 1980-1981 e 1981-1982: 98 scuole materne; 1687 scuole elementari; 1230 istituti di istruzione secondaria ed artistica.

(3) Accanto a questo strumento va annoverata la crescente utilizzazione di personale docente presso gli Uffici di diretta collaborazione di diverse Amministrazioni, per gli effetti di cui all'art. 19 della l. n. 734 del 1973.

(4) A seguito dell'invio del decreto interministeriale relativo al contingente numerico per gli anni 1982-1983 e 1983-1984, è in corso un'indagine istruttoria della Corte diretta alla ricognizione delle leggi speciali istitutive dei comandi, ritenute ancora vigenti, nonché alla determinazione dell'entità di personale comandato ai sensi dell'art. 5 della l. 1 dicembre 1967 n. 1213.

tuali incarichi, qualora gli stessi docenti non siano inquadrati nei ruoli organici dell'Amministrazione ai sensi dell'articolo 63 della legge n. 270 del 1982.

L'Amministrazione ha proceduto con estrema lentezza alla regolarizzazione, con provvedimenti formali a carattere di sanatoria, di numerose situazioni di comando disposte dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974, con negative ripercussioni sugli adempimenti connessi alla applicazione della normativa contenuta nella legge n. 270 del 1982.

E' da segnalare inoltre il fenomeno del prepensionamento che ha riguardato una larga fascia di personale insegnante e che si è concretizzato nella presentazione di domande di dimissioni prima della data di inizio dell'anno scolastico (10 settembre). Tale fenomeno è stato determinato dalle previsioni di riforma legislativa del sistema pensionistico, e in particolare della modifica delle disposizioni (decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973 n. 1092) che consentivano alle dipendenti statali - sposate e con prole - di usufruire, per il raggiungimento del trattamento minimo di pensione dell'abbuono di 5 anni.

Va segnalato, inoltre, che l'Amministrazione ha proceduto anche per il 1982 al collocamento fuori ruolo di personale della scuola; particolare rilievo presenta, a tale proposito, l'applicazione del procedimento previsto dall'articolo 113 del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974, in base al quale il personale dichiarato fisicamente inidoneo alle funzioni di istituto può essere utilizzato, a domanda, per altri compiti, in relazione alla preparazione culturale e professionale.

Dall'esame dei relativi provvedimenti si è rilevata la tendenza dell'Amministrazione a considerare l'istituto del collocamento fuori ruolo, in tali ipotesi, alla stregua di un atto dovuto nei confronti del personale interessato (1).

La Corte ha dichiarato non conforme a legge siffatto procedimento nei casi in cui la utilizzazione di personale docente sia avvenuta presso amministrazioni dello Stato, diverse da quella della Pubblica istruzione (2).

Un discorso a parte va fatto per quanto riguarda i docenti universitari.

Nel 1982 come si è detto, quasi tutte le commissioni giudicatrici hanno ultimati i lavori relativi alla prima tornata di giudizi di idoneità a professore associato e sono iniziate le procedure di inquadramento in ruolo dei candidati idonei (3).

Può notarsi come per quasi il 30 per cento dei giudizi, le commissioni giudicatrici hanno riesaminato i propri atti a seguito di osservazioni formulate dal Consiglio Nazionale Universitario, al quale è stato riconosciuto il potere di approvazione degli atti riguardanti i giudizi dell'Amministrazione (4).

Dall'esame degli atti pervenuti alla Corte è emerso che talune commissioni esaminatrici hanno sottoposto a valutazione candidati in mancanza del giudizio della facoltà di appartenenza.

(1) Su tale questione la Corte in sede di controllo ha formulato richieste istruttorie al fine di verificare l'effettiva valutazione da parte dell'Amministrazione del preminente interesse generale e non solo dell'interesse del richiedente.

(2) (Corte Sez. controllo n. 1266 del 28 giugno 1982).

(3) Nel corso del 1983 è stato emanato il decreto relativo alla seconda tornata dei giudizi di idoneità per professore associato.

(4) La Corte dei conti con determinazione della sezione del controllo (n. 1270 del 28 giugno 1982) ha ritenuto, in sede d'esame dei decreti approvativi degli atti delle commissioni, legittima l'esternazione del potere di approvazione del C.U.N., non ritenendo revocabile tale atto da parte del Ministro. Nello stesso senso si è poi espresso il Consiglio di

Ve segnalato, infine, che in presenza di una nomina di ufficio a professore straordinario, disposta dal Ministro in via provvisoria in attesa della definizione di un provvedimento giurisdizionale, la Corte (1) ha dichiarato illegittimo il provvedimento del Ministro osservando che dall'articolo 3 della legge n. 31 del 7 febbraio 1979 non deriva al Ministro stesso alcun potere che gli consenta di dare alle situazioni come quella rappresentata assetti provvisori o condizionati, nella considerazione che tale disposizione disciplina compiutamente il procedimento per la nomina di ufficio subordinandolo a precisi presupposti.

Nella stessa sede la Corte ha avuto modo di affermare che il procedimento di controllo opera in un'area del tutto autonoma rispetto ad altri eventuali procedimenti, anche di natura giurisdizionale; procedimenti questi che non possono su di esso svolgere alcuna influenza. Cosicché il procedimento di controllo deve seguire il suo corso fino alla definitiva pronuncia, e ciò anche se il giudice amministrativo ha disposto la sospensione dell'atto impugnato.

Personale direttivo della scuola - Le esigenze di maggiore professionalità che involgono l'intero sistema scolastico sono particolarmente avvertite per i capi di istituto, i quali, come è noto, insieme ad attività didattiche, quali la promozione della sperimentazione e dell'aggiornamento educativo, svolgono, a seguito del noto decentramento, funzioni di carattere amministrativo di particolare rilevanza sia per la loro complessità che per la loro mole.

Stato (parere n. 110 Sez. II, del 23 febbraio 1983).

(1) Sezione del controllo n. 1193 del 25 febbraio 1983).

Anche nel 1982 tali esigenze sono rimaste insoddisfatte, in quanto la disciplina normativa di settore, senza incidere sugli aspetti professionali del personale direttivo della scuola, si è limitata ad apportare modifiche ed integrazioni in materia di concorsi direttivi (1).

Dirigenti amministrativi di ragioneria - Anche nel 1982 si è protratta la situazione di vacanza nei posti di dirigente superiore (15 su 135 di organico) e di primo dirigente (22 su 188). A tale situazione, che incide principalmente sulla funzionalità degli Uffici scolastici provinciali, si è continuato ad ovviare mediante il ricorso all'Istituto della reggenza, (2), ovvero alla supplenza

(1) Le modifiche hanno riguardato la valutabilità dell'anno scolastico e dei requisiti di ammissione per i concorsi (leggi 10 giugno 1982 n. 349, relativa ai direttori didattici, e 10 maggio 1983 n.195 riguardante i presidi).

Di particolare interesse è l'art. 66 della l. 270 del 1982 che consente ai candidati degli ultimi concorsi ordinari per il reclutamento del personale direttivo, esclusi per carenza di documentazione circa i requisiti di ammissione, di regolarizzare le loro domande, entro il termine di 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima.

(2) Sono state conferite reggenze in relazione agli Uffici di: Brescia, Cremona, Trapani-Caltanissetta; Livorno+Pistoia; Pavia-Milano; Treviso-Venezia; v. anche relazione anno 1981 pag. 151 (vol.II/2).

za (1) per quanto riguarda i posti di dirigente superiore, mentre risultano tuttora privi di un primo dirigente alcuni uffici delle regioni settentrionali (2).

Analoga situazione di carenza si riscontra nel ruolo dei dirigenti di ragioneria: i dirigenti superiori (2 su 6) e primi dirigenti (5 su 21)(3).

Situazione inversa si presenta per l'organico dei dirigenti generali dell'Amministrazione centrale e quello dei dirigenti amministrativi delle Università. Per quanto riguarda il primo, a fronte di una dotazione di 11 posti (di cui 9 con funzioni di direttore generale) al 31 dicembre 1982 risultavano in servizio 14 unità, di cui una in soprannumero (4) e due fuori ruolo (5).

Quanto al ruolo dei dirigenti delle Università si rileva una eccedenza di 31 unità nei posti di qualifica di dirigenti superiore, a seguito dell'applicazione dell'articolo 16 della legge 25 ottobre 1977 n. 808. (6).

Per quel che riguarda le autorizzazioni a prestare lavoro straordinario, va rilevata la prassi di inserire i nominativi di tutti i dirigenti generali con funzioni di direttori generali negli elenchi degli Uffici di diretta collaborazione con l'opera del Ministro, ai fini della corresponsione dell'indennità di cui all'articolo 19, 3° comma, della legge 15 novembre 1973 n. 734.

(1) Come è noto le supplenze sono rette da un primo dirigente, mentre le reggenze sono assegnate a dirigenti superiori.

(2) Parma, Mantova, Ferrara, Varese, Gorizia, Pordenone, Pavia, Como, Sondrio, Trento.

(3) Circa la necessità di rivedere tale dotazione organica, in relazione alle attuali esigenze operative, vedasi più ampiamente relazione anno 1981 pag. 152 (vol. II/2).

(4) Il posto in soprannumero è stato determinato dal rientro in ruolo, in applicazione dell'art. 7 del d.P.R. 30 aprile 1958 n. 571, di altro dirigente generale cessato dalla posizione di fuori ruolo.

(5) Due dirigenti generali sono stati collocati in posizione di fuori ruolo ai sensi, rispettivamente, dell'art. 3 del T.U. 12 febbraio 1940 n. 740 e dell'art. 3 della l. 22 novembre 1972 n. 771.

(6) L'art. 44 del d.P.R. 10 marzo 1982 n. 163, ha peraltro, previsto l'utilizzazione dei suddetti dirigenti presso gli osservatori astronomici.

I funzionari dirigenti (370 unità) hanno prestato complessivamente 88.000 ore di lavoro straordinario, con una spesa complessiva di 600 milioni.

Personale amministrativo e di ragioneria - La dotazione organica del ruolo dell'Amministrazione centrale della pubblica istruzione e dell'Amministrazione scolastica periferica risulta di 10.715 unità complessive; il personale in servizio di 9.968 unità (1), ed i posti vacanti 1.017 (2).

Per fronteggiare tale situazione deficitaria che determina notevoli disfunzioni, specialmente presso uffici aventi natura operativa, l'Amministrazione ha continuato ad avvalersi del personale di cui alla legge n. 285 del 1977 e di personale della scuola distaccato presso gli uffici amministrativi.

Per quanto riguarda il primo strumento, il Ministro ha utilizzato presso gli uffici scolastici provinciali dell'Italia meridionale 302 unità (tra dattilografi e commessi) con una spesa di 5,1 miliardi, ed ha inoltre portato a termine, relativamente ai progetti di intervento riguardanti gli uffici scolastici provinciali dell'Italia meridionale, gli esami di idoneità previsti dall'articolo 26 della legge 29 febbraio 1980 n. 33 (3).

(1) Dati forniti dal Ministero del tesoro.

(2) Peraltro solo 213 dei posti vacanti sono disponibili, in quanto vanno computati gli accantonamenti previsti dalla legge n. 33 del 1980 ed il numero dei posti occorrenti per gli inquadramenti nei ruoli amministrativi, del personale della scuola che ha optato ai sensi della legge n. 270 del 1982.

(3) Va peraltro segnalata la difficoltà per l'immissione in ruolo dei giovani assunti con la qualifica di commesso, in quanto non vi sono posti disponibili nel corrispondente ruolo della carriera ausiliaria.

Quanto al secondo occorre rilevare sia la mancanza, nel personale della scuola chiamato a svolgere compiti di natura amministrativa, della necessaria qualificazione ed esperienza, sia lo stato di tensione che può determinarsi dalla presenza, nell'ambito delle stesse unità operative, di personale con rapporto di impiego disciplinato da normative diverse.

In proposito, nel rinviare alle considerazioni svolte nella relazione dello scorso anno circa la incongruenza di tale situazione (1), occorre rilevare che il fenomeno dei distacchi di personale della scuola presso gli uffici dell'Amministrazione centrale e di quella periferica, ha assunto dimensioni tali da determinare interventi legislativi in sanatoria.

Difatti, gli articoli 51 e 63, terzo comma della legge n. 270 del 1982 prevedono, rispettivamente, il collocamento del personale non docente delle scuole e delle Università e l'inquadramento del personale ispettivo, direttivo e docente, comandato ai sensi dell'articolo 79 e collocato fuori ruolo ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974, nei ruoli dell'Amministrazione centrale e dell'Amministrazione scolastica periferica (2).

(1) Vedi relazione 1981 pag.153-154 (vol. II/2).

(2) Secondo dati forniti dal Ministro hanno chiesto l'inquadramento nei ruoli amministrativi le seguenti unità:

- a) personale non docente: 1.852 unità (34 Amministrazione centrale e 1.818 Amministrazione periferica)
- b) personale docente: 234 unità (45 Amministrazione centrale e 1899 Amministrazione periferica)

Per quanto concerne il reclutamento del personale deve rilevarsi ancora che, pur considerando il notevole numero di domande per concorsi per le carriere di concetto (1) ed esecutive (2), le procedure concorsuali continuano a registrare tempi molto lunghi (3).

Inoltre, tale situazione fa sì che, nelle more della definizione dei concorsi, numerosi candidati trovano altrove collocazione, sicché l'Amministrazione deve utilizzare la graduatoria degli idonei per coprire i posti lasciati vacanti.

E' stato inoltre istituito (4) presso il Ministero il ruolo speciale previsto per il personale degli enti pubblici interessati a provvedimenti di soppressione, scorporo e riforma (5), con una dotazione organica di 19 posti. Non sono stati ancora emanati i provvedimenti di inquadramento in tale ruolo.

L'autorizzazione ad attuare lavoro straordinario nel corso del 1982 ha riguardato, entro il limite annuo di 240 ore per ciascun impiegato, 11.435 dipendenti, di cui 3.431 presso l'Amministrazione centrale (3.154 nel 1981) e 8.004 presso l'Amministrazione periferica (7.607 nel 1981).

(1) 1.457 domande per un concorso a 10 posti di ragioniere, 1.917 domande per un concorso a 236 posti di segretario.

(2) 25.764 domande per un concorso a 164 posti.

(3) Il tempo medio per l'espletamento di un concorso si aggira intorno ai 3 anni, salvo tempi più lunghi per casi particolari, come per un concorso per segretario amministrativo, bandito nel 1976 e definito nel settembre 1982.

(4) d.P.R. 30 giugno 1982 n. 1.195.

(5) Art. 24, quinquies del d.l. 30 dicembre 1979 n. 633 convertito con modificazioni nella l. 29 febbraio 1980 n. 33.

Per corrispondere ad asserite eccezionali ed indilazionabili esigenze di servizio, con una maggiore spesa di 2 miliardi, sono state autorizzate 1.302 unità presso l'Amministrazione scolastica periferica fino a 330 ore annue.

Inoltre il personale del Gabinetto nonché quello addetto agli uffici di diretta collaborazione con il Ministro ed alle segreterie particolari sono stati autorizzati con un massimo sino a 720 ore annue, per una spesa complessiva di 380 miliardi (+13,09 per cento rispetto all'esercizio precedente).

In tema di missioni, si riportano qui di seguito le spese sostenute dall'Amministrazione, distinte per tipologie di missioni, gravanti sul capitolo 1019 - concernente con generica formulazione tutte le missioni svolte nel territorio nazionale:

A) Missioni per attività ispettive: spesa complessiva 511,4 milioni; in particolare, per ispezioni contabili, la spesa è stata di 29 milioni;

B) Missioni per il recapito di documentazione (1): spesa complessiva 47 milioni;

C) Missioni per partecipazione a convegni: spesa complessiva 66,8 milioni;

D) Missioni nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata: spesa complessiva 42 milioni;

E) Missioni per la partecipazione a commissioni: spesa complessiva 67 milioni;

(1) E' stato rilevato che in tema di incarichi per il trasporto e la consegna degli elenchi dei componenti le commissioni esaminatrici di maturità, ciascuna direzione generale ha inviato per proprio conto personale dipendente per la consegna del materiale relativo agli esami di maturità dell'ordine di scuole di propria competenza, cosicchè si sono verificati casi di contemporaneo invio di diversi impiegati in uno stesso ufficio periferico.

Tuttavia, motivi di economicità suggerirebbero di concentrare il recapito del predetto materiale, così come era invalso nella pra-

F) Missioni di estranei all'Amministrazione per partecipazione a commissioni e comitati: spesa complessiva 115 milioni;

G) Missioni per seminari di studio, corsi di aggiornamento e corsi per programmatori: spesa complessiva 57 milioni;

H) Missioni del personale del Gabinetto del Ministro e delle Segreterie particolari (1); spesa complessiva 9,5 milioni.

I) Missioni per incarichi generici (2): spesa complessiva 36,9 milioni.

Come notazione a margine delle predette missioni, va rilevata la frequenza delle autorizzazioni a servirsi del mezzo proprio di trasporto, anche per recarsi in località distanti dalla sede di servizio, per incarichi non ispettivi (3).

si fino a pochi anni fa, presso le sovrintendenze scolastiche regionali.

(1) Tali missioni hanno riguardato personale che, pur non figurando negli elenchi del personale di diretta collaborazione del Ministro e dei Sottosegretari, ha effettuato missioni compiute in rappresentanza e per ragioni di servizio dei suddetti uffici.

Va rilevato, al riguardo, che la distinzione di tali missioni rispetto a quelle gravanti sul cap. 1005 - concernente i viaggi e le missioni degli addetti alla diretta collaborazione dell'opera del Ministro - avviene secondo l'inclusione o meno degli stessi soggetti nei decreti di cui all'art. 19 della l. n. 734 del 1973, e non secondo criteri di funzionalità, ovvero sia di destinazione della missione stessa.

(2) Trattasi delle missioni autorizzate, (per la maggior parte presso Università statali), con la generica motivazione delle "esigenze di servizio" o, taluni casi, con la sola indicazione della località e della data della missione.

(3) Indicativo può essere il caso di una missione compiuta a Ragusa

A titolo di compensi per esami di maturità sono stati spesi, nell'anno scolastico 1981-82, 56,132 miliardi (52,231 miliardi nel 1981), comprensivi delle indennità di trasferta e del rimborso delle spese di viaggio dei membri delle Commissioni e degli ispettori tecnici.

Nel prospetto che segue risulta la situazione delle somme impegnate dei residui accertati nel corso del 1982, raffrontate con quelle relative al 1981, distinte per ordine di scuole.

nel mese di luglio del 1981 con l'uso del mezzo proprio, per la consegna di diplomi all'ufficio scolastico provinciale. La spesa è stata di 449.600 lire. Nel mese di luglio dell'anno successivo una missione, per adempiere analogo incarico nella stessa località, ha comportato una spesa di 239.500 lire.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1982	1981	82-81	1982	1981	82-81
	Impegni	Impegni	Diff.	Residui	Residui	Diff.
Ordine di scuole						
Istruzione classica scientifica e magistrale	23.039	22.339	+ 700	8.331	7.197	+ 1.134
Istruzione tecnica	22.810	21.667	+ 1.143	5.757	5.907	- 150
Istruzione professionale	9.000	6.872	+ 2.128	3.434	3.133	+ 301
Istruzione artistica	1.251	1.326	- 75	142	94	+ 48
Vigilanze esami ispet- tori tecnici	32	27	+ 5	1	23	- 22
	56.132	52.231	+ 3.901	17.665	16.354	+ 1.311

6. - Beni strumentali

a) Sistema informativo - Anche nel 1982 il sistema informativo elettronico del Ministero non ha consentito di risolvere tutte le problematiche connesse con la gestione del personale, quali ad esempio la rilevazione sistematica di quello supplente in servizio presso ogni ordine di scuola ed istituzione particolarmente importante in relazione alla necessità di quantificazione della relativa spesa (1).

Va ribadita inoltre, l'opportunità di gestione diretta, da parte del Ministero, delle strutture automatizzate; con la conseguente necessità di provvedere alla formazione di personale tecnico specializzato; neppure nel 1982 i corsi di qualificazione del personale, tenuti dall'ITALSIEL, hanno selezionato il personale necessario, per lo più operatori e terminalisti, né per mancanza di specifici ruoli, sono stati banditi concorsi specifici per l'eliminazione di tale carenza. Si è, pertanto continuato ad utilizzare, per il servizio trasmissione dati, personale con mansioni amministrative proprie non facilmente riconducibili a quelle tecniche, che è chiamato a svolgere, con latenti conflittualità con il personale della società appaltatrice della gestione del sistema, soprattutto per quanto riguarda i turni di lavoro, gli oneri di servizio, le prestazioni di lavoro straordinario.

(1) Già da due esercizi (1981 e 1982) il Ministero non è stato in grado di provvedere tempestivamente al pagamento dei supplenti per carenza di stanziamenti.

Una maggiore capacità di utilizzazione del sistema informativo avrebbe consentito, fra l'altro, una più adeguata quantificazione della spesa relativa alla legge n. 270 del 1982.

b) Automezzi - E' rimasto invariato il numero degli automezzi disponibili per il servizio automobilistico dell'Amministrazione centrale e di quella periferica (139 autovetture, 42 moto furgoni, 2 motocicli).

In particolare, presso l'Amministrazione periferica (94 provveditorati agli studi e 15 Sovraintendenze scolastiche) sono in dotazione un numero di autovetture (109) pari a quello degli uffici, mentre all'Amministrazione centrale risultano assegnati 24 automezzi(1)

La spesa per il predetto servizio è stata pari a 208 milioni.

c) Libri e pubblicazioni - Il servizio per gli acquisti di riviste e pubblicazioni viene svolto, come è noto, dalle varie Direzioni Generali e Uffici centrali, sulla base della determinazione dell'apposita Commissione ministeriale, i quali sottoscrivono annualmente abbonamenti a riviste per l'aggiornamento giuridico-amministrativo, culturale e pedagogico-didattico del personale amministrativo e scolastico. Va osservato, in proposito, l'anacronismo del mantenimento dei centri decisionali presso l'Amministrazione centrale per spese, quali quelle relative all'acquisto di libri e pubblicazioni per le istituzioni scolastiche, che risultano decentrate agli organi collegiali della scuola, in virtù delle disposizioni contenute nei decreti delegati del 1974.

(1) Occorre aggiungere a queste autovetture 2 dichiarate fuori uso e 4 pignorate, per un totale di 30.

I pagamenti sono stati disposti su una serie di capitoli: 1121 (concernente la formazione e l'aggiornamento del personale) (1,3 miliardi), 1130 (spese per il servizio documentazione) (12 milioni contro 6 milioni nel 1981), 143 (servizio scuola materna) (323 milioni), 1572 (scuola elementare) (307 milioni), 2081 (scuola secondaria di primo grado) (596 milioni), 2281 (istruzione classica, scientifica e magistrale) (141 milioni), 2480 (istruzione tecnica) (71 milioni), 2552 (istruzione professionale) (126 milioni), 5231 (scambi culturali) (11 milioni). La spesa complessiva è stata di 2,9 miliardi (2,5 miliardi nel 1981).

Di significativa rilevanza sono oltre i 17.358 abbonamenti alla Rivista Tuttoscuola (spesa di 136 milioni), i 20.300 per gli Annuali della Pubblica Istruzione (223,3 milioni) e i 7.500 alla rivista Studi e documenti (138,6 milioni).

Va infine segnalato che la spesa per acquisti di libri e riviste per la Biblioteca del Ministero è stata di 3,8 milioni, con una diminuzione del 13,6 per cento rispetto al 1981 (4,4 milioni).

d) Attività contrattuale - Come già segnalato nella relazione dello scorso anno, non esiste nella struttura ministeriale un unico ufficio o servizio che gestisca l'attività contrattuale, che viene, perciò, svolta, in aggiunta ai compiti istituzionali, da varie direzioni, ispettorati o servizi.

(1) Tale spesa è l'unica tra quelle destinate all'acquisto di libri e pubblicazioni, che si caratterizza per avere finalità di cura e di raccolta di materiale bibliografico.

Molto varia è stata la tipologia dei contratti stipulati dalla Amministrazione durante il 1982, con oneri gravanti su diversi capitoli. La forma prevalente è quella della trattativa privata, con corrispettivi di poco inferiori ai 18 milioni ciascuno. (1).

Particolare importanza assume in questo settore l'attività svolta dall'ufficio studi e programmazione, costituito con finalità di studio e ricerca nel campo educativo (2), il quale ha assunto, nel corso di questi anni, la prevalente funzione di iniziativa per l'affidamento di incarichi di studio e di ricerca ad enti ed istituti privati sui temi attinenti alle diverse problematiche dell'istruzione.

Tra i contratti stipulati dall'Amministrazione alcuni hanno caratteristiche proprie collegate al settore dell'istruzione, quali le convenzioni con case editrici per complessivi 187.266 abbonamenti (2,9 miliardi) (3) l'organizzazione di con-

(1) Tale è, come è noto, il limite necessario per richiedere il parere del Consiglio di Stato.

(2) I compiti previsti dal d.m. 11 gennaio 1974 istitutivo dell'ufficio sono i seguenti:

a) coordinamento ed organizzazione di corsi di aggiornamento, seminari di studi e convegni;

b) raccolta ed elaborazione di dati statistici su fenomeni inerenti al sistema scolastico;

c) attività di documentazione;

d) attività di segreteria del Comitato tecnico-scientifico per la sperimentazione e della conferenza dei presidenti degli IRRSAE;

e) predisposizione di ordinanze ministeriali;

f) collegamenti con le regioni e gli enti locali.

(3) Particolarmente significativa è una convenzione stipulata dal Ministero per la cessione gratuita da parte della casa editrice Le Monnier, della testata della rivista Studi e documenti, con lo

vegni, seminari, tavole rotonde e tornei relativi al settore dell'istruzione con una spesa complessiva di 382 milioni (1), l'acquisto di films didattici per le scuole, con una spesa di 156 milioni, il rinnovo di convenzioni con gli enti gestori di scuole magistrali per il rilascio di titoli di studio con effetti legali (spese di 10,5 milioni).

e) Incarichi di studio e di ricerca - Numerosi sono stati gli incarichi di studio e di ricerca conferiti dal Ministero nel corso del 1982, finanziati attraverso il sistema della contribuzione (138 milioni sul capitolo 5271 e 732 milioni sul capitolo 1122), o quello delle convenzioni per la realizzazione di progetti di ricerca (653 milioni sul capitolo 1122 e 297,3 milioni sul capitolo 5274) (2).

La spesa complessiva per tali incarichi è stata di 1.820 miliardi (1.194 miliardi nel 1981) con un incremento del 52,4 per cento.

affidamento della redazione della rivista alla stessa casa editrice; tale convenzione prevede altresì la sottoscrizione di abbonamenti alla medesima rivista da destinare ad istituti, uffici scolastici, dirigenti anche in pensione, funzionari, personalità del mondo politico, docenti universitari. La spesa complessiva è stata per il 1982, di 361 milioni.

(1) Il più rilevante come spesa è il contratto stipulato con la fondazione CINI di Venezia per l'organizzazione di tre convegni di studio, il cui oggetto sarà stabilito in un secondo momento, per lo studio dei problemi connessi all'istruzione. Spesa complessiva di 199,5 milioni.

(2) Va rilevato che l'impostazione dei capitoli di bilancio sui quali vengono fatti gravare gli oneri per i predetti incarichi (capitoli 1122-5271-5274) non assicura la trasparenza necessaria per identificare con certezza l'entità della spesa destinata a studi e ricerche.

Tali incarichi sono conferiti prevalentemente ogni anno ai medesimi enti ed associazioni private.

Dall'analisi dei contenuti degli incarichi conferiti nel corso del 1982, posti a raffronto con quelli assegnati nel precedente esercizio, possono essere desunte alcune precipue osservazioni. La prima riguarda la reiterazione di incarichi affidati allo stesso ente e con il medesimo oggetto (1), senza che sia dato conoscere la concreta utilizzazione da parte dell'Amministrazione dei risultati degli incarichi conferiti nel precedente esercizio.

(1) a) Fondazione Rui - Ricerca sul passaggio dal lavoro scolastico al lavoro professionale. Spesa complessiva 51 milioni (60 milioni nel 1981)

b) CENSIS - Finanziamento dell'attività per l'organizzazione dei progetti CEE. Spesa complessiva 40,4 milioni (36 milioni nel 1981)

c) Fondazione CINI - Organizzazione di tre convegni per lo studio dei problemi connessi all'istruzione e alla promozione culturale di ogni ordine e grado. Spesa complessiva 199,5 milioni (spese di pari importo nel 1981).

d) ENAIP - a) Ricerca su alternanza, transizione, apprendistato e contratto di formazione. Spesa complessiva 26,3 milioni (17,1 milioni nel 1981);

b) Progetto pilota per una collaborazione tra centri di formazione professionale e scuola statale per aggiornamento insegnanti di educazione tecnica (n. 2 convenzioni). Spesa complessiva 37,6 milioni (35 milioni nel 1981)

e) CNOS-Verona - Sviluppo motivazionale e successo socio-professionale di adolescenti. Spesa complessiva 17,9 milioni (spesa di pari importo nel 1981).

f) CNOS-L'Aquila - Scoperta motivazionale e inserimento professionale. Spesa complessiva 17,9 milioni (39,5 milioni nel 1981).

g) MCC - Progetto di azione educativa da realizzarsi nella V Circoscrizione del Comune di Roma. Spesa complessiva 21,5 milioni (17,9 milioni nel 1981).

La seconda osservazione riguarda l'affidamento d'incarichi di oggetto simile a quello degli incarichi già conferiti nel corso del precedente esercizio ad altro ente(1), ovvero al medesimo ente (2).

Una terza osservazione concerne il ripetuto conferimento ad alcuni enti ed istituti dell'incarico di effettuare rilevazioni statistiche nel campo dell'istruzione (3), pur essendo dotato il Ministro di apposito servizio statistico che rimane, peraltro inutilizzato (4).

Un'ultima notazione va fatta in ordine all'affidamento a centri ed istituti dell'organizzazione di convegni per lo studio di problemi connessi alla istruzione e alla pubblicazione dei relativi atti, con una spesa complessiva di 532,5 milioni.

7. - Attività istituzionale

Istruzione sub universitaria

a) La scuola materna - Nell'anno 1981-1982 è stata registrata una diminuzione sia del numero degli alunni iscritti (-57.415), sia del numero delle classi (-749) (5). Le spese per il personale

(1) Come ad es. nel caso dell'ISRIL e dell'AIC per una ricerca sui ruoli professionali del perito in telecomunicazioni ed implicazioni formative scolastiche.

(2) Come ad es. negli incarichi affidati al CIEDART e allo IARD.

(3) Ad es. IRSI (17,9 milioni), CENSIS (456 milioni).

(4) V. relazione anno 1981 pagg. 139-140 (vol. II/2).

(5) Secondo dati desunti dal Rapporto Censis 1982 sulla situazione sociale del Paese.

in servizio sono state di 816 miliardi (666 nel 1981) ed hanno registrato un aumento del 22,5 per cento rispetto all'anno precedente; le spese di funzionamento sono ammontate a 22,4 miliardi (20,1 nel 1980) con un incremento dell'11,4 per cento.

b) La scuola dell'obbligo

Istruzione elementare - Per il personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo della scuola elementare (1), a fronte di uno stanziamento di competenza per 4.629,7 miliardi sono stati impegnati 4.496,9 miliardi, e pagati 4.494,7 miliardi. Rispetto al 1981 vi è stato un aumento degli impegni di 1.140 miliardi, pari al 33,95 per cento.

Per il funzionamento sono stati impegnati 38,9 miliardi, con un incremento di 2,9 miliardi, pari all'8,05 per cento, rispetto al 1981. Sono stati pagati 32,4 miliardi (31,4 nel 1981).

Nel corso del 1982 si è accentuata la contrazione del numero degli allievi (-99,306) (+ 83.198 nel 1981) (2). È proseguito il funzionamento della scuola a tempo pieno: le classi consolidate che attuano il tempo pieno sono cresciute a 13.841 unità (12.333 nel 1981), mentre sono state 10.956 le classi che hanno realizzato attività integrativa. Gli insegnanti addetti a tempo pieno sono stati 24.797 (22.941 nel 1981), con una distribuzione degli addetti diversificata tra Nord (43,3 per cento), Centro (21 per cento) e Sud (35,7 per cento) (3).

(1) Sono state intraprese diverse iniziative (Atti Camera 3234-3986) per la revisione dei programmi della scuola elementare, per motivi connessi con il processo di naturale invecchiamento da essi subiti nel corso degli anni (1955).

(2) Vedi pagina precedente.

(3) Dati desunti dal rapporto Censis 1982 sulla situazione sociale del Paese.

Istruzione secondaria di primo grado - Gli oneri per il personale direttivo e docente anche non di ruolo sono stati pari allo stanziamento di 3.734,7 miliardi (3.446,7 nel 1981) di cui 3.721,8 miliardi pagati (2.700 nel 1981).

Gli impegni sono stati di 3.888,7 miliardi, con un incremento del 19,9 per cento (1).

Per il funzionamento, sono stati assunti impegni per 38 miliardi (36 nel 1981) e pagati 35 miliardi (33,5 nel 1981). L'incremento degli impegni è stato del 5,5 per cento.

Anche in tale settore si è registrata una forte contrazione del numero degli allievi (-27,513) (-18,022 nel 1981).

Un fenomeno che appare particolarmente significativo nelle scuole medie è l'aumento delle ripetenze giustificabili in relazione sia al ritorno ad una maggiore severità degli studi, sia alla difficoltà sul piano del rendimento scolastico per il passaggio da un livello scolastico a quello successivo. Secondo dati desunti dal Rapporto del Censis sulla situazione sociale del Paese, nel 1982 il tasso di ripetenza riferito al primo anno, ha raggiunto il 12,5 per cento rispetto all'1,8 per cento relativo alla scuola elementare e al 10 per cento concernente la scuola secondaria superiore.

Per gli esami di licenza, comprese quelle annesse agli istituti d'arte ed ai conservatori di musica, la spesa complessiva, in termini d'impegni, è stata di 7 miliardi (uguale a quella del 1981);

(1) A seguito dei noti provvedimenti normativi di immissione in ruolo.

i pagamenti sono stati pari a 5,7 miliardi (5,8 nel 1981) (1).

Scuola non statale

Gli oneri a carico diretto dello Stato nel 1982 sono stati di 50,1 miliardi (49,1 nel 1981), in conseguenza di contribuzioni sia per scuole parificate (49,4) sia per gli istituti magistrali (7,38 milioni).

E' sempre in atto il processo di consolidamento di tale tipo di scuola; tale linea di tendenza si evidenzia maggiormente nei grandi centri (Roma, Napoli e Palermo per la scuola dell'obbligo, Genova, Milano, Torino e Bologna per la scuola secondaria superiore) dove questo tipo di scuola è più presente e perciò in diretta concorrenza nei confronti del servizio pubblico.

La domanda-offerta di istruzione nelle scuole private dell'obbligo è maggiore per la scolarità elementare che, con costante progressione in questi ultimi tre anni scolastici, ha toccato, nel corso dell'anno 1982, la punta massima (7,7 per cento).

Per quanto riguarda la scuola secondaria superiore, il tasso di incidenza degli allievi delle scuole private ha raggiunto nel corso del 1982 la punta massima dell'11,3 per cento (2). In sostanza il ricorso al servizio non statale ha motivazioni che interessano soprattutto la disponibilità economica, la logistica

(1) Ai sensi della L. 5 febbraio 1970 n. 22 il compenso giornaliero è di L. 5 mila per il Presidente e di L. 1.200 per i singoli membri. Il pagamento avviene con il sistema della spesa delegata mediante accreditamento dei fondi a favore dei funzionari delegati.

(2) Dati desunti dal XVI rapporto sulla situazione economica del paese, predisposti dal Censis nel 1982.

residenziale, le esigenze funzionali dell'organizzazione familiare in alternativa al servizio pubblico.

Istituti di educazione

Gli oneri per gli stipendi, retribuzioni ed assegni fissi al personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo sono stati pari allo stanziamento di 19,2 miliardi; di essi sono stati pagati 16,1 miliardi. Per il funzionamento, è stato impegnato 1 miliardo, pari allo stanziamento, e sono stati pagati 507 milioni.

Particolare importanza assume, nel settore, il persistente ricorso all'affidamento in gestione commissariale della direzione di alcuni convitti nazionali ed istituti di educazione femminile accanto a casi di sistematico rinnovo della gestione commissariale della direzione di alcuni convitti nazionali ed istituti di educazione femminile. Oltre a dei casi di sistematico rinnovo della gestione commissariale da diversi anni (1), altri e risultano affidate nel corso del 1982 (2), facendo sì che tende a divenire di sistematica applicazione un sistema di gestione per sua natura eccezionale e di durata temporanea (3).

(1) Istituto Froebeliano Vittorio Emanuele di Napoli (dal 1972) e Convitto Nazionale Duni di Matera (dal 1977).

(2) Collegio Maria di Avola, Collegio Maria di Chiaromonte Guelfi, Educandati femminili riuniti di Napoli, Conservatorio S. Maria della Neve in Quadralto Palazzuolo sul Senio.

(3) La Corte -in sede istruttoria relativa a taluni provvedimenti - ha rappresentato al Ministero che il ricorso ad un organo di amministrazione extra ordinem, quale il commissario straordinario, deve esaurire la propria funzione nell'arco di tempo strettamente necessario al ripristino della normalità nelle strutture.

c) Scuola secondaria superiore

Istruzione classica, scientifica e magistrale - Dello stanziamento di 881 miliardi previsti per il personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo sono stati impegnati 863 miliardi (682,9 nel 1981), con un aumento del 26,4 per cento e ne sono stati pagati 802 (542,3 nel 1981), con un aumento del 47,9 per cento.

Per il funzionamento sono stati assunti impegni per 16,8 miliardi (15,8 nel 1981) con un aumento del 6,3 per cento; sono stati pagati 13,8 miliardi (13,5 nel 1981).

In questo settore si è registrato, nel corso dell'anno scolastico 1981-1982 un aumento del numero complessivo degli alunni.

Per quanto concerne gli esami nelle scuole magistrali, vi è stata una spesa di 200 milioni per indennità corrisposte ai coordinatori universitari dei corsi integrativi (165 milioni nel 1981) con un aumento del 7,5 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Istruzione tecnica - Gli oneri per stipendi, retribuzioni ed assegni fissi al personale docente sono stati pari allo stanziamento previsto di 1.474,9 miliardi, (1.384 miliardi nel 1981) dei quali sono stati pagati 1.321,7 miliardi (1.222 miliardi nel 1981).

Per il funzionamento rispetto ad una previsione di 63.500 miliardi, sono stati assunti impegni per 63,5 miliardi (56 miliardi nel 1981) e pagati 43,5 miliardi (39,2 nel 1981).

Risulta un aumento della popolazione scolastica complessiva pari a 3.123 unità, e resta confermata l'accentuazione della tendenza degli alunni ad orientarsi nella scelta in favore degli istituti tecnici,

specialmente per quelli ad indirizzo commerciale (532.790 alunni, pari al 49,3 per cento del numero complessivo degli alunni iscritti negli istituti tecnici).

Istruzione professionale - Sono stati impegnati 777 miliardi per stipendi al personale docente degli istituti (760 miliardi nel 1981), pari allo stanziamento.

Per il funzionamento è stato impegnato l'intero stanziamento pari a 32 miliardi (27,8 nel 1981) e sono stati pagati 15,6 miliardi (13,7 nel 1981).

Nell'anno scolastico 1981-1982 risulta un incremento della popolazione scolastica complessiva pari a 13.258 unità, risultando confermato il fenomeno, già segnalato per gli istituti tecnici, della propensione verso indirizzi, specie quelli commerciali, che consentono maggiori possibilità occupazionali.

Il settore dell'istruzione professionale è inoltre caratterizzato da incertezze nella definizione delle competenze statali rispetto a quelle regionali. L'esigenza di puntualizzazioni normative è ancora più avvertita in ragione dei vasti interventi nel settore da parte delle regioni nel corso di questi anni e specialmente nel 1982 (1).

Istruzione artistica - Le spese per il personale direttivo, docente delle accademie di belle arti, licei artistici, conservatori di musica, accademia nazionale di arte drammatica, accademia di danza, compresi i compensi per esami e per missioni,

(1) La spesa regionale per la formazione professionale è per il 1982 di circa 900 miliardi.

sono state di 297,5 miliardi (257,6 nel 1981) a fronte di uno stanziamento di 322,4 miliardi (294,3 nel 1981).

Per il funzionamento è stato interamente impegnato lo stanziamento di 15 miliardi (13,4 nel 1981) e sono stati pagati 13,2 miliardi (11,4 nel 1981).

Il settore dell'istruzione artistica è uno di quelli che registra un continuo incremento (+1.142 alunni nel 1981-1982), tanto che ogni anno nei conservatori di musica vengono respinte centinaia di domande di iscrizione per mancanza di possibilità materiali di accoglimento.

Sono stati spesi 32,4 milioni per indennità ai coordinatori universitari dei corsi integrativi dei licei artistici.

Educazione fisica e sportiva - La spesa per il personale docente di ruolo e non di ruolo è stata di 501,2 miliardi, (406,2 nel 1981) a fronte di uno stanziamento di 526,2 miliardi (466,2 nel 1981). Sono stati pagati 462,4 miliardi (321,4 nel 1981).

Per il funzionamento sono stati impegnati 1.089 milioni (992 milioni nel 1981) ed i pagamenti ammontano a 685,2 milioni (531,4 nel 1981).

Con decreto del Presidente della Repubblica 1° ottobre 1982 n. 808 sono stati modificati i programmi di inquadramento di educazione fisica negli istituti di istruzione superiore, nei licei artistici e negli istituti d'arte; tali programmi che possono risultare positivi sul piano pedagogico rappresentano un significativo traguardo ai fini dell'inserimento degli alunni nella società civile in modo consapevole e nella pienezza dei propri mezzi.

Istruzione universitaria (1) - Dei problemi riguardanti la docenza universitaria e di quelli relativi all'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382 si è dianzi trattato.

Appare, opportuno, tuttavia, svolgere alcune considerazioni circa lo stato di attuazione della riforma universitaria, introdotta dalla predetta normativa. Dall'analisi dell'attuale situazione emerge che, a circa tre anni dalla entrata in vigore del citato decreto, l'applicazione dei principi dettati dalla riforma si è pressochè limitata al reclutamento del personale (prima tornata dei giudizi a professore associato), mentre rimane nella fase embrionale l'attuazione dei profili più qualificanti, quali quello della ricerca scientifica, con la prevista istituzione dell'Anagrafe nazionale delle ricerche, del dottorato di ricerca, nonché del piano quadriennale di sviluppo.

Nell'applicazione della disciplina dettata dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 un ruolo importante è stato quello finora svolto dal Consiglio universitario nazionale, il quale ha esaminato gli atti relativi alle commissioni giudicatrici dei concorsi di idoneità a professore associato, con remissione, all'incirca del 30 per cento dei casi, degli atti stessi alle commissioni per il riesame.

(1) Anche in questo settore si sono registrati massicci interventi da parte delle regioni, e in particolare per quel che riguarda la spesa per il diritto allo studio universitario, che nel 1982 è stato di 201 miliardi, pari al 40% della spesa complessiva per il diritto allo studio da parte delle regioni (527,6 miliardi).

Dall'insieme degli atti sottoposti al controllo, la Corte ha rilevato che talora più commissioni riguardanti il medesimo gruppo di discipline hanno adottato criteri divergenti, con possibile disparità di trattamento dei candidati.

Nel corso del 1982 è proseguito, inoltre, l'adeguamento degli statuti delle Università non statali alla nuova normativa introdotta con il decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 in relazione a quanto previsto dall'articolo 122 del suddetto decreto.

Numerose sono state le modifiche degli statuti delle Università, ivi comprese l'istituzione o la trasformazione di scuole di specializzazione.

Per quanto concerne le variazioni intervenute nella disciplina generale del settore contabile con il decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1982 n. 371, particolare importanza ha assunto l'emanazione del nuovo regolamento per l'amministrazione e la contabilità generale delle Università e degli Istituti di istruzione universitaria, in applicazione dell'articolo 86, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980.

L'intervento di tale disciplina ha consentito il riordinamento di un settore precedentemente regolamentato da disposizioni legislative (1), di carattere frammentario ed inadeguato (2), in relazione ai molteplici ed accresciuti compiti demandati alle università. Una delle varianti apportata dalla predetta disciplina ha riguardato il riordinamento della composizione del collegio di revisione in appli-

(1) Artt. 44-59, 273 del T.U. 31 agosto 1933 n. 1592; artt. 114-134 del r.d. 6 aprile 1924 n. 674.

(2) V. relazione anno 1981 pagg. 172-173. (vol.II/2).

cazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 371 del 1982, presso ciascuna Università ed Istituto di istruzione universitaria statali. Tale organo di revisione, nominato con decreto ministeriale, insediato dal 1° gennaio 1983, è composto (1) da un magistrato della Corte, con funzioni di presidente, da due funzionari della Ragioneria Generale dello Stato e da due funzionari del Ministero della pubblica istruzione (2).

Con il decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982 n. 162, emanato in base alla delega contenuta nell'articolo 12, ultimo comma, della legge 21 febbraio 1980 n. 28, sono state, inoltre, riordinate in modo organico le scuole dirette a fini speciali (per il conseguimento di diplomi post-secondari per l'esercizio di uffici o professioni), quelle di specializzazione (per il conseguimento di qualifiche specialistiche nei vari rami professionali) e di corsi di perfezionamento (per l'aggiornamento e la riqualificazione professionale (3)). Sono espressamente fatti salvi gli ordinamenti di scuole od istituti disciplinati da particolari disposizioni legislative,

(1) Diversa è la composizione del collegio dei revisori dei conti per l'Università di Trento (d.P.R. 21 ottobre 1981 n. 1042), del quale fanno parte un componente designato dal Ministro del tesoro, con funzioni di presidente, e due designati rispettivamente dal Ministro della pubblica istruzione e dalla Provincia autonoma di Trento.

(2) Va segnalata la specialità della disposizione riguardante la scelta dei funzionari del Ministero, (art.98) "dei quali almeno uno "deve appartenere" ai ruoli di ragioneria scelti in casi motivati anche tra personale collocato a riposo di specifiche capacità".

(3) Norme transitorie prescrivono l'adeguamento alle nuove tipologie, delle scuole e dei corsi previsti nel precedente ordinamento entro il termine di un triennio.

come le scuole di ostetricia e per infermieri, nonché le disposizioni specifiche contenute negli statuti dell'Università e degli istituti univesitari, e quelle riguardanti gli istituti superiori ad ordinamento speciale.

Per quel che concerne la ricerca scientifica nelle Università è da segnalare da una parte che il Ministro ha impiantato l'apposito schedario delle Amministrazioni, degli istituti e degli enti pubblici e privati che svolgono attività di ricerca scientifica e tecnologica, previsto dall'articolo 64 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980 n. 382, e dall'altro che sono stati erogati di appena sei miliardi sui 21 miliardi stanziati in conto competenze (capitolo 8551), verosimilmente per carenza di cassa, (sono stati altresì erogati 100 dei 116 miliardi stanziati in conto residui).

Per quanto riguarda il sistema di finanziamento, indipendentemente da quanto detto nella parte relativa agli aspetti finanziari, dagli allegati prospetti A e B (1) si rileva, rispettivamente, la esposizione dei contributi statali e di altri enti alle università, e la situazione finanziaria delle università medesime.

(1) Dati forniti dalle Delegazioni regionali, riguardanti le seguenti Università: Ancona, Bari, Bologna, Camerino, Catania, Ferrara, Firenze, Genova, Modena, Parma, Perugia, Pisa, Reggio Calabria, Siena, Torino, Trieste, Udine.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ESPOSIZIONE CONTRIBUTI DELLO STATO E DI ALTRI ENTI
CORRISPOSTI ALLE UNIVERSITÀ E AD ISTITUTI DI ISTRUZIONE SUPERIORE

(in milioni)

PROSPETTO A

Università	Istituto e Scuole	Ultimo Rendiconto Pervenuto Anno	Trasferimenti Correnti (1)	Trasferimenti in c/Capitale (1)	TOTALE	Totale Entrate come da consum.	Incidenza % dei trasferimenti sulle Entrate
Ancona			1 437	413	1.850	2.277	81
	Osservatorio astronomico di Arcetri	1981	238	137	375	886	42
Bari		1980-81	9 034	9 928	18 962	22.862	82,1
Bologna		1979-80	13 385	4 909	18.294	41.540	44,0
Calabria		1979-80	2 455	1.798	4.253	4.777	89
Camerino		1980-81	—	—	—	3.916	—
Catania		1980-81	11 627	5.229	16.846	23.104	72,9
Ferrara		1980-81	4 394	331	4 725	8.710	54,2
Firenze		1979-80	6.890	2.508	9.398	55.252	17
	Istituto superiore di educ. fisica (IISSEF) FI	1980-81	15	57	72	299	24
Genova		1980-81	6.580	5 352	11.932	30.582	3,9
Modena		1980-81	3 104	1 586	4.690	11 130	42,1
Parma		1980-81	10 229	904	11.333	20.198	55,1
Perugia		1980-81	8 172	6 008	14.180	23.548	60,2
	Osservatorio astronomico di Pino Torinese	1981	120	—	120	160	75
Pisa		1980-81	12 882	2.744	15.626	38.088	41
	Scuola normale superiore di Pisa	1980-81	2 197	948	3.145	8.965	35
	Scuola superiore di studi univ. e di perfezion. di Pisa	1979-80	203	182	385	609	63
	Istituto IUSA di Reggio Calabria	1976-77	165	109	274	409	67
Siena		1980-81	3 579	6.456	10.035	28.023	35
Torino		1977-78	3 818	1.334	5.152	12.238	42,1
	Politecnico di Torino	1980-81	3.533	2.304	5.837	10.749	54,9
Trieste		1980-81	5.141	5 086	10.227	12.775	80
	Opera universitaria di Trieste	1980-81	4 092	434	4.526	4.274	106
	Osservat. astron. di Trieste	1982	191	70	261	768	34
Udine		1980-81	3.317	714	4.031	14.526	27,7
	Opera universitaria di Udine	1980-81	505	—	505	1.055	48

(1) — Nel caso di conti consuntivi compilati in data anteriore all'entrata in vigore del d. P. R. 4 marzo 1982 n. 371, le voci (entrate e spese) "correnti" e "conto capitale" corrispondono, rispettivamente, a "ordinarie" e "straordinarie".

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

RIEPILOGO CONTI CONSUNSIVI UNIVERSITA' E ISTITUTI SUPERIORI DI ISTRUZIONE
(in milioni)

PROSPETTO B

Università e Scuole	Entrate Accertate		Spese Accertate		Partite di Giro	Totale	c/Capitale (1)	Partite di Giro	Totale	Fondo Cassa	Situazione Finanziaria		Avanzo o Disavanzo di Amministr.	
	Correnti (1)	c/Capitale (1)	Correnti (1)	c/Capitale (1)							Residui Attivi	Totale		Residui Passivi
ANCONA Università di Camerino (An)	1 602	28+413	1 240	749 28	414	2 431		414	2 431	1 460	1 020	2 480	1 481	989
BARI	2 106	1 575	1 813	2 438	180	4 431		180	4 431	2 229	1 745	3 974	4 431	457
BOLOGNA	12 934	9 928	10 884	11 826	28 857	51 567		28 857	51 567	11 832	7 078	18 911	17 899	1 042
CAMPOBASSO	21 829	7 547	19 432	8 966	12 161	40 559		12 161	40 559	24 836	10 656	35 490	34 020	1 470
CATANIA	3 628	1 378	2 344	14 829	1 059	18 242		1 059	18 242	11 854	1 255	13 109	11 690	1 418
FERRARA	18 685	4 419	17 648	6 219	13 801	37 669		13 801	37 669	6 479	26 056	32 535	30 685	1 868
FIRENZE	6 252	345	2 112	8 709	2 112	6 830		2 112	6 830	7 179	3 058	10 237	8 811	1 426
Observ. Astrofisico di Arcetri (Fi)	15 399	5 467	14 719	6 268	34 884	55 851		34 884	55 851	13 004	26 928	39 932	40 610	678
Istituto Sup di Edu. Fisica (ISEF) Fi	326	567	318	706	100	1 124		100	1 124	352	107	459	459	-
GENOVA	58	61	209	8	9	226		9	226	83	19	102	32	70
MODENA	16 277	10 168	12 773	8 759	8 487	30 019		8 487	30 019	13 987	13 716	27 703	21 123	6 580
PARMA	6 084	2 076	11 130	5 485	2 971	10 437		2 971	10 437	5 844	4 104	9 948	9 808	140
PERUGIA	15 242	971	12 813	3 616	3 985	20 214		3 985	20 214	8 453	7 280	15 733	19 676	3 943
PISA	13 284	6 009	4 255	9 972	4 255	23 788		4 255	23 788	6 949	14 666	21 615	21 311	304
Scuola Normale Superiore di Pisa	18 133	3 677	15 069	5 848	11 562	32 479		11 562	32 479	13 156	27 800	40 956	41 892	936
Scuola Sup di Studi Universitari e di perfe- zionamento di Pisa	2 835	702	3 225	380	6 005	9 610		6 005	9 610	1 005	1 505	2 510	2 501	9
R CALABRIA	231	166	379	28	155	562		155	562	348	147	495	445	50
SIENA	2 793	1 984	1 839	2 828	11 241	15 908		11 241	15 908	1 533	9 703	11 236	10 124	1 112
TORINO	300	109	268	147	299	714		299	714	340	248	588	588	-
Observatorio Astro- nomico di Pino Torinese	9 056	13 700	7 318	4 480	5 247	27 428		5 247	27 428	8 393	13 547	19 930	19 921	9
Polytechnico (To)	10 299	1 939	8 532	4 480	6 523	19 535		6 523	19 535	6 857	15 956	22 813	21 074	1 739
(Ts) Opera Univer	160	-	130	-	373	503		373	503	491	52	543	463	79
(Ts) Osservatorio Astronomico	6 047	4 701	5 388	3 352	2 712	11 452		2 712	11 452	6 423	2 763	2 186	6 484	2 702
UDINE	7 677	5 095	6 564	6 277	18 892	31 733		18 892	31 733	7 424	7 196	14 620	15 513	893
	3 638	636	4 092	434	424	4 950		424	4 950	523	1 836	2 359	2 712	353
	294	22	199	92	474	765		474	765	132	268	400	397	3
	956		1 040	7	77	1 124		77	1 124	141	338	479	338	141

(1) -- Nel caso di conti consuntivi compilati in data anteriore all'entrata in vigore del P. R. 4 marzo 1982 n. 371, le voci (entrate e spese) "correnti" e "conto capitale" corrispondono, rispettivamente, a "ordinarie" e "straordinarie".

PAGINA BIANCA

Capitolo XXIV

MINISTERO DELLA SANITA'

1. - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

a) Considerazioni generali - Nella difficile e complessa fase di avvio della riforma sanitaria non è stato attuato, nemmeno nel 1982, il riordinamento organico del Ministero della Sanità previsto dall'articolo 59 della legge 23 dicembre 1978, n. 833. Sono intervenute, nel corso dell'anno, alcune riforme parziali, tra le quali la ristrutturazione del settore della programmazione sanitaria con la istituzione di un apposito servizio centrale (decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1982 n. 791).

Gli interventi legislativi del 1982 sembrano avere abbandonato la linea di globalità del riassetto amministrativo per conferire stabilità, come verrà precisato in seguito, a strutture previste dalla legge n. 833 in via temporanea ovvero per attuare, con la costituzione di nuovi uffici, il concreto affidamento di funzioni attribuite al Ministero successivamente alla soppressione di enti mutualistici che le esercitavano.

Per le esigenze di programmazione e di controllo sull'impiego del fondo sanitario nazionale, l'articolo 15 della legge finanziaria 1982 ha dettato norme per l'attuazione di un sistema informativo, che potrà sopperire alla carenza di dati sui principali fenomeni finanziari ed assistenziali. Nel corso dell'anno sono stati affidati ad una società a partecipazione statale, mediante stipula di apposita convenzione, compiti di analisi e progettazione per la

realizzazione, la messa in funzione e la temporanea gestione del sistema informativo a livello centrale.

La situazione di emergenza economica ha reso necessario, anche durante il 1982, il ricorso a manovre di contenimento della spesa sanitaria, senza peraltro che tali misure restrittive, risoltesi prevalentemente in un trasferimento dei maggiori oneri a carico degli assistiti (1), potessero avere riferimento ad un quadro di scelte programmatiche, preventivamente approyate.

Non è stato ancora approvato, a distanza di oltre 4 anni dalla legge di riforma, il previsto piano sanitario nazionale che, tra l'altre, avrebbe dovuto dettare indicazioni essenziali per la legislazione regionale, la cui produzione, pertanto, continua a procedere sotto forma di piani sanitari regionali indipendenti dal necessario supporto programmatico nazionale (2).

Si riportano, infine, i dati più significativi relativi al fondo sanitario nazionale ancorché questo, come è noto, non rientri tra le voci dello stato di previsione del Ministero della Sanità.

(1) Tra i provvedimenti volti al contenimento della spesa sanitaria si ricordano; il d.l. 25 gennaio 1982, n. 15 non convertito in legge (partecipazione degli assistiti alla spesa per l'assistenza farmaceutica); il d.l. 25 gennaio 1982, n. 16 convertito con modificazioni nella l. 25 marzo 1982, n. 98 (misure urgenti in materia di prestazioni integrative erogate dal servizio sanitario nazionale); la l. 26 gennaio 1982, n. 11, di conversione al d.l. 26 novembre 1981, n. 877 (contenimento della spesa del bilancio statale e di quello regionale), la l. 7 agosto 1982, n. 526 (provvedimenti urgenti per lo sviluppo dell'economia); la l. 12 ottobre 1982, n. 754 (regolazione dei rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti legge n. 680 del 1981 e n. 15 del 1982, non convertiti in legge, in materia di partecipazione degli assistiti alla spesa per l'assistenza farmaceutica)

(2) Risultano già approvati i piani sanitari regionali dell'Emilia

Sul versante dell'entrata (capitolo 3342) è da segnalare l'andamento nettamente ascensionale degli accertamenti ammontanti a miliardi 21.388 (12.026 nell'esercizio precedente) e, ancor più, dei versamenti che hanno registrato nel biennio 1981-1982 un aumento del 138 per cento, essendo passati da 12.026 a 28.596 miliardi.

Hanno concorso a tali eccezionali incrementi vari fattori, tra cui il recupero di proventi relativi ad altri esercizi ma imputati alla competenza 1982, il massiccio smaltimento dei residui agevolato dalla diversa determinazione delle modalità e dei tempi di versamento dei contributi allo Stato da parte dell'INPS, ecc. (1).

La spesa globale a carico del fondo sanitario ha raggiunto, in termini di impegno, i 23.716 miliardi, con un incremento di circa 1.468 miliardi rispetto all'esercizio precedente. La variazione in aumento ha interessato esclusivamente la spesa corrente (capitolo 5941 dello stato di previsione del Ministero del tesoro) passata da 21.738 a 23.206 miliardi, in quanto quella in conto ca

Romagna (l.r. n. 6 del 7 febbraio 1981, in G.U. n. 66 del 7 marzo 1981), del Piemonte (l.r. n. 7 del 10 marzo 1982, in G.U. n. 153 del 5 giugno 1982), e delle Marche (l.r. n. 37 del 5 novembre 1982, in G.U. n. 10 del 12 gennaio 1983), mentre altri sono in avanzata fase istruttoria.

(1) Per un più ampio esame dell'argomento, si fa rinvio al vol. I, sez. II, cap. II della presente relazione.

pitale (capitolo 7082 dello stato di previsione del Ministero del bilancio) è rimasta allo stesso livello (510 miliardi) dell'esercizio precedente (1).

b) Considerazioni sulla gestione - La spesa del Ministero della Sanità ha registrato, in termini di impegni, un rilevante incremento (circa il 56 per cento) avendo superato i 419 miliardi, a fronte del corrispondente dato riferito all'esercizio precedente (269 miliardi).

Notevole è risultato il divario fra le previsioni iniziali e quelle definitive, sia di competenza che di cassa.

Lo stanziamento iniziale di competenza, pari a 259,4 miliardi ha infatti registrato un aumento del 66,4 per cento, avendo quello definitivo raggiunto i 431,7 miliardi, così pure la previsione iniziale di cassa (274 miliardi) ha segnato, rispetto a quella definitiva (492,3 miliardi) un incremento del 59,7 per cento.

Sensibili variazioni in aumento, rispetto all'esercizio precedente, hanno segnato gli impegni sui capitoli 1104 e 2600. Nel primo caso l'incremento della spesa (4,9 miliardi nel 1982, a fronte dei 77 milioni nell'esercizio precedente) è occorso per attuare alcune iniziative promozionali per l'educazione sanitaria dei cittadini; nel secondo caso la variazione negli impegni di spesa dei due esercizi (rispettivamente 76 e 108 miliardi) è correlata

(1) In ordine ad altri profili della spesa a carico del fondo sanitario nazionale, si fa rinvio ai capp. VI e XXV, vol. II, della presente relazione.

alle maggiori entrate contributive che costituiscono il fondo per gli asili nido (1).

Un incremento del 20 per cento rispetto all'esercizio precedente hanno registrato, in termini di impegni, le spese per il funzionamento dell'Istituto superiore di sanità (capitolo 4538) passate da 6,7 a 8,4 miliardi per effetto di variazione disposta con la legge di assestamento.

Le spese per l'acquisto di beni e servizi hanno, di riflesso, registrato un incremento pari al 127,6 per cento, passando da 80,6 a 183,4 miliardi. Una così cospicua variazione è dovuta in massima parte alle spese relative a rimborsi per assistenza sanitaria usufruita dai cittadini italiani all'estero, che hanno dato luogo ad impegni superiori a 132 miliardi sul capitolo 1130 di nuova istituzione.

Le spese in conto capitale hanno per contro segnato un andamento regressivo nel confronto tra i due ultimi esercizi, passando da 4,5 miliardi a 2,5 miliardi, in dipendenza della cessata assegnazione dei fondi (capitolo 7531) per contributi alle Regioni interessate alla molluschicoltura.

Le somme pagate sono ammontate complessivamente a 433,2 miliardi, di cui 66,1 in conto residui e 367,1 in conto competenza (80 per cento circa degli stanziamenti di bilancio impegnati).

Rispetto alle autorizzazioni di cassa (492,3 miliardi) le somme effettivamente erogate hanno rappresentato l'88 per cento, inferiore al tasso medio di smaltimento delle previsioni di cassa.

I residui passivi hanno dato luogo al complessivo importo di 52,4 miliardi, con un decremento del 39 per cento circa rispetto all'esercizio precedente (miliardi 86,1).

(1) I contributi acquisiti dall'INPS vengono versati su un apposito capitolo di entrata (2224 per l'esercizio 1982), dal quale le somme rifluiscono sul capitolo 2600 dello stato di previsione del Ministero della sanità, che, a sua volta, provvede alla redistribuzione annua fra le Regioni, in base a criteri demografici.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA'
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIONI DI LIRE)

ANNI	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI			
	INIZIALI	DEFINITIVE	IMPORTE	INDICE	INIZIALI	DEFINITIVE	IMPORTE	INDICE	IMPORTE	INDICE	IMPORTE	INDICE	IMPORTE	INDICE	IMPORTE	INDICE	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.		
	INDICE	%		%	INDICE	%		%	INDICE	%		%	INDICE	%	INDICE	%	INDICE	%		
1976	634.634	100	3.178.612	100	-	-	3.175.963	100	3.175.963	100	3.213.566	100	3.175.963	100	186.175	100	118.400	100		
1977	868.757	137	36.944.887.606	154	53.8+	4.881.023	154	4.881.023	154	51.744.637.712	149	44.9+	395.036	212	112,2+	111.975	95	54,4-		
1978	555.916	88	309.346.935.837	218	41,9+	8.899.220	217	8.899.220	217	41.344.796.431	211	45,9+	493.524	265	25,9+	57.238	48	48,9-		
1979	180.597	28	94.904.455.289	18	93,4-	245.485	14	245.485	14	83.300.731	26	87,8-	101.069	54	79,3-	24.358	21	57,4-		
1980	176.946	28	2.010.241.936	8	46,9-	230.092	7	230.092	7	221.362	7	73,4-	106.752	57	5,6+	9.914	8	59,7-		
1981	190.944	30	7.942.284.626	9	17,6+	268.241	8	268.241	8	449.844	22	14,8+	127.702	69	19,7+	36.531	31	272,2+		
1982	256.876	40	34.544.429.215	14	50,8+	416.919	13	416.919	13	572,8+	13	86,7+	102.260	55	70,0-	15.646	13	57,2-		
TOTALE																				

TITOLO	I SPESE CORRENTI				II SPESE IN CONTO CAPITALE			
	INIZIALI	DEFINITIVE	IMPORTE	INDICE	INIZIALI	DEFINITIVE	IMPORTE	INDICE
	INDICE	%		%	INDICE	%		%
1976	1.500	100	6.500	100	0,0+	6.500	100	0,0+
1977	2.500	167	66,7+	30,0+	30,0+	4.500	69	30,0+
1978	4.500	300	90,0+	5,6+	5,6+	4.750	73	5,6+
1979	4.750	317	36,8-	36,8-	36,8-	3.000	46	36,8-
1980	3.000	200	66,7+	50,0+	50,0+	4.500	69	50,0+
1981	5.000	333	66,7+	44,4+	44,4+	2.501	38	44,4+
1982	7.500	167	50,0-	53,3-	53,3-	2.501	38	53,3-
TOTALE								

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA'
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
MILIONI DI LIRE

ANNI	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP+RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI		PAGAMENTI		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.			
	IMPOR- TO	INDICE	IMPOR- TO	INDICE	IMPOR- TO	INDICE	IMPOR- TO	INDICE	IMPOR- TO	INDICE	IMPOR- TO	INDICE	IMPOR- TO	INDICE	IMPOR- TO	INDICE	IMPOR- TO	INDICE		
1976	636.134	100	3.185.112	100	37.044.894.106	154	53,7+	3.185.112	100	53.644.659.096	145	44,9+	193.014	100	406.992	211	110,9+	124.369	100	
1977	871.257	137	308.746.940.337	218	41,8+	6.903.720	217	41,3+	41.366.797.981	211	45,9+	508.407	263	24,9+	70.521	57	42,9-	123.545	99	
1978	560.416	88	460.039	14	93,4-	450.235	14	93,5-	832.568	26	87,6-	118.864	62	76,6-	34.926	28	50,5-	70.521	57	
1979	185.347	29	244.936	8	46,8-	233.092	7	48,2-	231.411	7	72,2-	117.497	61	1,1-	18.786	15	46,2-	34.926	28	
1980	179.946	28	289.126	9	16,0+	268.741	6	15,3+	234.385	7	10,3+	133.598	69	13,7+	40.395	32	115,0+	18.786	15	
1981	195.964	31	431.716	14	49,3+	419.420	13	56,1+	433.193	13	84,8+	106.641	55	20,2-	18.924	15	53,2-	40.395	32	
1982	259.376	41																		
TOTALE																				

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA' **TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO**
 ELABORAZIONE DEL 31 MAG 1983 RELATIVI AL PERIODO 1977-1982
 DATI AL 31 DICEMBRE 1982

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1977	1978	1979	1980	1981	1982	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.													
1977	4.894.106	93,00	5,68	0,48	0,27	0,05	0,00	4.869.302	99,49	1.779	0,04	23.026	0,47
1978	6.940.337		93,37	5,92	0,18	0,04	0,00	6.899.289	99,41	311	0,00	40.737	0,59
1979	460.039			85,05	9,46	1,45	0,36	443.174	96,33	724	0,16	16.141	3,51
1980	244.936				63,92	16,25	5,92	210.884	86,10	18.220	7,44	15.832	6,46
1981	280.126					63,16	17,16	232.234	80,32	38.470	13,31	18.422	6,57
1982	431.714						85,02	367.050	85,02	60.343	13,98	4.323	1,00
TITOLO 1													
1977	4.887.606	93,12	5,68	0,46	0,18	0,05	0,00	4.862.976	99,50	1.622	0,03	23.008	0,47
1978	6.935.837		93,42	5,82	0,14	0,03	0,00	6.894.797	99,41	304	0,00	40.736	0,59
1979	455.249			85,93	9,21	1,06	0,27	438.775	96,37	373	0,08	16.141	3,55
1980	241.936				64,43	16,38	5,26	208.241	86,07	17.863	7,38	15.832	6,54
1981	284.626					63,57	17,01	229.346	80,58	36.857	12,95	18.422	6,47
1982	429.215						85,41	366.603	85,41	58.289	13,58	4.323	1,01
TITOLO 2													
1977	6.500	0,28	9,41	14,83	71,49	1,26	0,05	6.326	97,33	156	2,40	18	0,27
1978	4.500		16,28	1,09	67,78	14,10	0,59	4.493	99,84	7	0,16	0	0,00
1979	4.750			10,54	33,50	39,23	9,35	4.399	92,62	351	7,38	0	0,00
1980	3.000				22,93	5,67	59,50	2.643	88,10	357	11,90	0	0,00
1981	4.500					37,46	26,70	2.887	64,16	1.613	35,84	0	0,00
1982	2.501						17,88	447	17,88	2.054	82,12	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

2. - Gestioni fuori bilancio

L'unica gestione fuori bilancio operante presso l'Istituto superiore di sanità concerne i contributi versati da organizzazioni straniere ed internazionali nonché da enti pubblici nazionali per lo svolgimento di particolari ricerche nello ambito della sanità pubblica (articolo 2, legge 7 agosto 1973, n. 519).

Tali contributi, destinati esclusivamente agli oneri di ricerca, sono tenuti distinti per ciascun progetto, mediante l'affidamento ad un responsabile scientifico.

Il rendiconto per il 1981, dichiarato regolare, espone entrate per 442 milioni (274 nell'esercizio precedente) ed uscite per 288 milioni, con un avanzo di cassa di 295 milioni, nel quale è confluito quello (140 milioni) dell'esercizio 1980. Le giacenze di cassa, com'è stato altre volte rilevato, si formano in quanto non v'è coincidenza tra lo svolgimento dell'attività di ricerca e la rendicontazione annuale.

Le ricerche commesse all'Istituto hanno segnato una costante progressione essendo passate da 18 nel 1979 a 36 in ciascuno degli anni 1980 e 1981 ed infine a 46 nell'esercizio 1982.

Fra le ricerche di maggiore impegno svolte dall'Istituto vanno segnalate quelle finanziate dall'Organizzazione mondiale della Sanità, dalla C.E.E. e dal Consiglio nazionale delle ricerche (1).

(1) Per conto dell'O.M.S. è stato eseguito uno studio sulle qualità dalle acque costiere del Mediterraneo e, per conto della C.E.E., altri due su "ricerche enzimatiche della diossina" nonché sulla "mutogenicità dei pesticidi". Le ricerche finanziate dal C.N.R. hanno riguardato il progetto finalizzato "medicina preventiva" ed uno studio epidemiologico sulle virosi respiratorie.

3. - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi - Il riordinamento del Ministero della sanità, previsto come uno dei momenti qualificanti della riforma, che doveva aver luogo entro il 30 giugno 1979 resta ancora lontano da attuarsi. Il modello prefigurato dalla legge di riforma, in base alla quale esso è tenuto a svolgere un'azione di indirizzo e di coordinamento nonché di verifica dei risultati in ordine all'attuazione del servizio sanitario nazionale, tarda a concretarsi cosicché, allungandosi i tempi, intervengono, sotto la spinta di necessità via via emergenti, discipline frammentarie di settori di attività che potrebbero allontanare il traguardo della ristrutturazione organica.

In tale quadro rientra la parziale riforma introdotta dalla legge finanziaria del 1982, che ha stabilito i criteri direttivi per il potenziamento delle strutture dell'ufficio centrale di programmazione sanitaria. Il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1982, n. 791, ha definito, con ampia determinazione di contenuti, le attribuzioni e l'ordinamento del servizio, ha modificato i ruoli e le dotazioni organiche del personale incaricato della programmazione sanitaria, ed ha previsto il trasferimento di personale fornito di determinati requisiti in tali nuovi ruoli. Con lo stesso provvedimento è stato rideterminato l'organico dei dirigenti generali e sono state previste particolari modalità per il conferimento di taluni posti di 1° dirigente.

Sotto il profilo strutturale, il servizio centrale della programmazione sanitaria è stato articolato in un Ufficio studi e coordinamento ed in 10 Uffici equivalenti a divisioni.

Assume particolare rilievo, per l'incidenza sull'intero assetto organizzativo del Ministero, l'articolo 1, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 791, a termini del quale "restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 1, della legge 20 giugno 1967, n. 487 concernente il numero e le competenze delle direzioni generali del Ministero della sanità e dei dirigenti generali ad esse preposti".

La struttura del Ministero si è consolidata nelle 7 direzioni generali esistenti quando non era stato ancora attuato il trasferimento alle Regioni di importanti funzioni statuali in materia sanitaria. Di conseguenza la norma ha implicitamente abrogato l'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 1977, n. 617 - finora invero rimasto inattuato - che aveva previsto la fusione in un'unica unità organica delle due direzioni degli ospedali e dei servizi di medicina sociale.

Ulteriore manifestazione di un graduale allontanamento dal disegno unitario della legge di riforma si può cogliere nella istituzione (decreto legge 2 luglio 1982, n. 402, convertito in legge 3 settembre 1982, n. 627), nell'ambito dell'Ufficio per la attuazione della legge di riforma, di otto divisioni, cui spetta "fino al riordinamento del Ministero, l'esercizio delle funzioni concernenti l'assistenza al personale navigante, ai cittadini italiani all'estero ed agli stranieri in Italia nonché l'esplicitazione delle funzioni attinenti alla prevenzione degli infortuni ed alla sicurezza del lavoro (1).

(1) Per quanto attiene all'assistenza sanitaria al personale navigante, i compiti prima spettanti alle sopresse Casse Marittime vengono ora svolti da personale trasferito alle dipendenze dello Stato, ed inserito prevalentemente nell'ambito degli Uffici di porto.

Con la legge n. 627 è stata altresì prevista una nuova articolazione del Consiglio sanitario nazionale al quale fanno capo 7 uffici, due dei quali equivalenti a divisioni (1).

Il mancato adeguamento ai nuovi moduli organizzativi ha finora impedito un intervento sugli apparati, sui procedimenti e sulle metodologie, informato ad un quadro d'insieme coerente e razionale. Nella realtà organizzativa accanto alle vecchie strutture se ne sono consolidate altre ritenute "provvisorie" dalla legge di riforma, nell'ambito delle quali si sono create, come innanzi cennato, alcune nuove unità per l'esercizio di funzioni di recente attribuite all'Amministrazione centrale.

Sul piano dell'organizzazione dei servizi è ancora da far cenno alla nuova disciplina (decreto legge 30 giugno 1982, n. 390 convertito in legge 12 agosto 1982, n. 597) delle funzioni prevenzionali ed omologative dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) in base alla quale, a partire dal 1° gennaio 1983, sono stati istituiti 33 dipartimenti periferici, e, sotto il profilo funzionale, sono state identificate le attività omologative di competenza dell'Istituto e delle Unità sanitarie locali (2).

Nel settore dell'assistenza dei cittadini italiani all'estero, gli Uffici di nuova istituzione hanno provveduto innanzi tutto alla sistemazione di partite debitorie ammontanti a circa 83 miliardi che l'Italia era tenuta a corrispondere a Paesi della C.E.E. o ad altri Paesi in base a convenzioni internazionali. Attualmente si va provvedendo nei confronti dei singoli istanti al rimborso di posizioni assistenziali, a cominciare da quelle anteriori all'entrata in vigore del D.P.R. n. 616 del 1980.

(1) Agli uffici predetti compete lo svolgimento di compiti di assistenza tecnica all'assemblea ed alle sezioni, di studi e documentazione, di predisposizione della relazione annuale sullo stato sanitario del Paese, di amministrazione e di contabilità.

(2) D.M. Sanità, Lavoro e Industria 23 dicembre 1982, in G. U. n. 356 del 29 dicembre 1982.

In base ad altri provvedimenti amministrativi sono stati fissati i contingenti di personale dei soppressi ENPI e ANCC da assegnare presso la sede di Roma dell'ISPEL, presso i dipartimenti ovvero da iscrivere nei ruoli regionali delle unità sanitarie locali (1). Sono state infine previste le assegnazioni in via provvisoria di detto personale (2).

Per effetto della citata legge n. 597 la gestione commissariale dei due enti ENPI e ANCC, destinati a confluire nell'ISPEL, è stata prorogata fino al 31 dicembre 1982 (3), con obbligo da parte dell'ISPEL di rimborsare sull'apposito capitolo 6.000 dello stato di previsione del Ministero della sanità le spese sostenute da dette gestioni nell'esercizio delle funzioni omologative già di loro competenza.

Nel corso del 1982 sono stati nominati il Direttore dell'Istituto ed i membri del Comitato amministrativo e di quello scientifico, ponendosi così le basi per la diretta assunzione delle funzioni con l'inizio del 1983.

Il Ministero continua ad avvalersi, per l'espletamento dei propri compiti tecnici, di vari organi collegiali, come denota l'istituzione, in aggiunta a quelle già segnalate nella precedente relazione, di alcune nuove commissioni con funzioni prevalentemente consultive (4).

(1) D.M. Sanità, Lavoro e Industria 23 dicembre 1982, in G.U. n. 358 del 30 dicembre 1982.

(2) D.M. Sanità, Lavoro e Industria 29 dicembre 1982, in G.U. n. 359 del 31 dicembre 1982.

(3) Si ricorda che con d.l. 22 gennaio 1982, n. 10, convertito in l. 23 marzo 1982, n. 97, le gestioni commissariali dell'ENPI e dell'ANCC erano state differite fino al 1° luglio 1982.

(4) Rientrano tra tali commissioni: quella per l'accertamento dei

b) Personale - Per effetto del già citato decreto del Presidente della Repubblica n. 791 del 1982 le dotazioni del personale del Ministero della sanità sono state rideterminate ed incrementate di 145 unità anche a seguito della istituzione nelle diverse carriere (1) di nuovi ruoli tecnici ed amministrativi necessari per lo svolgimento dei compiti del servizio centrale della programmazione sanitaria.

A fronte della nuova situazione organica che prevede complessivamente 2637 posti, la consistenza effettiva al 31 dicembre 1982 era di 1309 unità. Risultano di conseguenza non coperti circa il 50 per cento dei posti, con accentuazioni più marcate nei ruoli tecnici (medico, veterinario, chimico, farmacista).

requisiti tecnici delle specialità medicinali; quella per la produzione e vendita dei fitofarmaci; quella per la ricerca scientifica e biomedica negli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico; il Comitato per l'ambiente. Presso il Centro Studi, di cui si farà cenno in seguito, sono state insediate la commissione per l'educazione del personale sanitario sull'uso del sangue in medicina e chirurgia e quella incaricata dell'accertamento delle proprietà terapeutiche del "siero Bonifacio" nel trattamento dei tumori.

(1) Nella carriera direttiva sono stati istituiti i seguenti ruoli: degli economisti, degli statistico-attuari, degli informatici, degli analisti di organizzazione e metodo, dei biologi, dei coordinatori dei servizi sanitari ausiliari.

Nella carriera di concetto sono stati previsti i ruoli dei segretari amministrativi e degli assistenti informatici, ed infine nella carriera ausiliaria è stato istituito il ruolo degli autisti.

Come per il passato l'Amministrazione ha sopperito alla carenza dei ruoli tecnici ricorrendo all'opera di estranei con funzioni di coadiutorato o di incaricato (legge n. 13 del 1969 e n. 174 del 1974).

Il protrarsi nel 1982 di situazioni deficitarie degli organici dipende anche dai ritardi con cui vengono espletate le procedure concorsuali. Non risulta, infatti, ancora portato a termine alcuno dei 17 concorsi per complessivi 526 posti, indetti nel 1981 in dipendenza degli incrementi delle dotazioni organiche derivanti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 614 del 1980.

In effetti le diverse disposizioni a carattere derogatorio intese ad accelerare le assunzioni di nuovo personale (conferimento dei posti mediante concorso per titoli ovvero mediante concorsi speciali integrati da esame colloquio) hanno spesso dato luogo a complessi problemi interpretativi, anche per il sopravvenire di successive norme transitorie volte a favorire determinate categorie, cosicché i tempi brevi previsti dal legislatore si sono notevolmente allungati.

La copertura dei posti trova inoltre un limite nella riserva prevista dall'articolo 26 quinquies della legge 29 febbraio 1980, n. 33, di conversione al decreto legge 30 dicembre 1979, n. 663, sull'occupazione giovanile. L'Amministrazione sanitaria, infatti, pur non avendo realizzato progetti specifici per l'assunzione dei giovani, ha tuttavia accantonato il 50 per cento dei posti che sono risultati disponibili nelle varie carriere.

Nel 1982 l'Amministrazione ha bandito uno speciale concorso a 6 posti di primo dirigente veterinario, in applicazione dell'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 614 del 1980.

Sulla base dei criteri indicati dalla Corte, nella deliberazione (Sezione del controllo n. 1257 del 10 giugno 1982) di cui si è fatto cenno nella precedente relazione, l'Amministrazione ha inoltre conferito 12 posti nella qualifica di primo dirigente amministrativo.

Per quanto attiene alla distribuzione del personale dirigente è da rilevare che, mentre numerose divisioni amministrative risultano prive di titolari, 11 primi dirigenti (su 31 unità in servizio) si trovano in posizione di comando o fuori ruolo ovvero sono addetti all'ufficio legislativo o a quelli di diretta collaborazione con il Ministro con funzioni di vice Consigliere ministeriale.

La questione prospettata nella precedente relazione della eccedenza di un posto di dirigente generale è stata in effetti superata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 791 che ha riportato, come innanzi cennato, a 7 unità il numero dei posti di dirigente generale (1).

A questo riguardo va rilevato infine che funzioni di consigliere ministeriale sono state conferite ad un funzionario proveniente da ente disciolto, il quale, in base alla tabella di equiparazione (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 febbraio 1981), è stato inquadrato nella qualifica di dirigente generale.

Nel corso dell'anno sono confluiti nel ruolo speciale istituito con decreto del Presidente della Repubblica n. 615 del 1980 circa 300 dipendenti delle disciolte Casse marittime che svolgono in prevalenza i compiti direttamente assunti dallo Stato in materia di assistenza sanitaria al personale navigante.

(1) A detti posti vanno aggiunti altri tre previsti dall'art. 59, 3° comma, della legge di riforma n. 833.

Da ultimo va rilevato che l'Amministrazione ha dato attuazione alla legge 11 luglio 1980, n. 312, limitatamente all'anquadramento del personale nelle qualifiche funzionali ed inoltre ha in parte provveduto, nel 1982, all'attribuzione dei trattamenti economici definitivi, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 9 giugno 1981 n. 310.

4. - Beni e servizi strumentali

a) Sistema informativo - Come già anticipato, la legge finanziaria 1982 ha autorizzato il Ministro della Sanità a stipulare una o più convenzioni per l'affidamento a società specializzata dei compiti di analisi, progettazione e supporto all'Amministrazione sanitaria centrale, ai fini della realizzazione, dell'attivazione e della temporanea gestione del sistema informativo sanitario.

In attuazione di tale disposizione è stata stipulata apposita convenzione con la società Italsiel, a prevalente partecipazione statale e specializzata nel campo dell'informatica.

La convenzione ha la durata di cinque anni, a partire dal settembre 1982, ed il compenso previsto per l'intero periodo è di 14,2 miliardi.

La voce di spesa più rilevante è costituita dagli "oneri diretti" (acquisizione di apparecchiature, prestazioni di esperti, acquisizione di servizi resi da imprese specializzate e di materiali di consumo, ecc.) il cui importo massimo non può superare i 10,6 miliardi nell'intero arco temporale.

Nel 1982 gli impegni di spesa derivanti dall'esecuzione del contratto, (capitolo 1129) sono stati di importo pari a miliardi 2,2.

La convenzione pone a carico della società affidataria l'obbligo di predisporre piani di attività sulla base delle direttive espresse dall'Amministrazione (1) che verificherà la coerenza tra gli importi addebitati e le attività svolte, in relazione anche agli aggiornamenti eventualmente intervenuti.

Tra i compiti di assistenza tecnica spettanti all'Italsiel rientrano il reclutamento, la selezione e la formazione, mediante corsi addestrativi e di specializzazione, del personale da destinare a mansioni tecniche nell'ambito della struttura informatica del Ministero.

Come altre volte è stato sottolineato dalla Corte in tema di ammodernamento dei servizi, particolare cura occorre che l'Amministrazione ponga nell'elaborazione dei programmi addestrativi del proprio personale al fine di assicurare nei termini previsti la gestione diretta del servizio. Un notevole contributo potrà derivare dalla formazione dei nuovi ruoli tecnici che il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1982, n. 791, ha previsto per le esigenze del sistema informativo sanitario.

(1) In ordine alla determinazione di tali direttive la convenzione prevede l'istituzione di un comitato di coordinamento delle attività di automazione presieduto dal dirigente generale per la programmazione sanitaria e composto dal dirigente generale degli affari amministrativi e del personale, dal segretario generale del Consiglio sanitario nazionale, dai direttori dell'Istituto superiore di sanità e dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, nonché da esperti e da esponenti dei settori dell'Amministrazione nominati dal Ministro della sanità. Alle riunioni del Comitato partecipano, senza diritto a voto, due rappresentanti dell'Italsiel.

b) Attività contrattuale - Un contratto a trattativa privata con la società Intha Univas di Torino è stato stipulato in corso di esercizio per la realizzazione di una campagna di informazione sanitaria denominata "Azione donna", che ha comportato per l'Amministrazione l'assunzione di un onere pari a 4,5 miliardi.

A giustificazione della trattativa privata l'Amministrazione ha addotto da un lato motivi di urgenza, in quanto l'annuncio dell'iniziativa era stato dato dal Ministro in una conferenza stampa, dall'altro la scarsa importanza di eventuali indagini esplorative di mercato in questo particolare settore di attività. L'incongruenza di tali deduzioni è stata superata - e conseguentemente la Corte (Sezione controllo 11 novembre 1982, n. 1292) ha dichiarato legittimo il comportamento dell'Amministrazione - soltanto dopo che il Ministro, con successiva memoria, ha fatto presente che l'urgenza era dovuta alla sollecitazione sociale al problema, già da tempo dibattuto in varie sedi, e che gare esplorative erano state svolte, in effetti, attraverso indagini curate all'estero da apposita Commissione che aveva fatto cadere la scelta sulla ditta aggiudicataria per l'esperienza pressoché esclusiva nel settore e per la congruità del prezzo.

In misura più contenuta rispetto agli anni precedenti, l'attività negoziale è stata diretta agli acquisti di sieri, vaccini, medicinali e materiale profilattico per l'impiego nel settore umano e veterinario.

Le spese per la ricostituzione delle scorte nel primo settore (capitolo 2031) sono state di poco superiori al miliardo (3,6 nell'esercizio precedente) e, a fine esercizio, una parte rilevante dei fondi assegnati si è tradotta in economia di bilancio (2,8 miliardi).

Anche nel settore veterinario le spese contrattuali, incidenti sul capitolo 4041, hanno segnato una diminuzione passando nel biennio 1981-1982 da 18,9 a 13,3 miliardi. E' in atto in questa area di spesa un processo di assestamento volto a ricondurre, come in precedenza segnalato dalla Corte, gli interventi di profilassi obbligatorie eseguiti in via continuativa ed in forma ricorrente, nell'ambito della spesa del fondo sanitario nazionale.

Ciò posto, il Ministro della sanità ha ripartito con proprio decreto (1) i fondi tra le Regioni per l'approvvigionamento dei prodotti immunizzanti, imponendo tuttavia particolari vincoli, in ordine ai prezzi ed ai quantitativi da acquistare, che hanno notevolmente ridotto l'area decisionale delle stesse.

5. - Attività di studio, indagine e ricerca

Le importanti funzioni che spettano al Ministero nell'attuazione della strategia sanitaria favoriscono l'incremento delle attività di studio e di ricerca, di indagine e di analisi, nei vari settori sanitari ed economici.

Anche nel 1982 tali attività hanno comportato un rilevante impegno finanziario e sembrano confermare la linea tendenziale verso un modulo organizzativo che si avvale, in ragguardevole misura, di apporti professionali esterni all'apparato burocratico statale.

Trattasi di attività che coinvolgono la gran parte delle strutture amministrative ivi compreso il Centro studi.

(1) D.M. 10 marzo 1982, in G.U. n. 84 del 26 marzo 1982.

Quest'ultimo, istituito con legge 20 giugno 1969, n. 383, era stato chiamato a svolgere funzioni di collaborazione tecnica con il Ministro nella predisposizione ed attuazione del programma economico previsionale per gli aspetti relativi alla sanità. A tal fine veniva data facoltà al Ministro di stipulare apposite convenzioni con istituti universitari oppure con enti pubblici e privati per l'esecuzione di particolari indagini o studi. Il regolamento approvato con decreto ministeriale 5 dicembre 1980 ha rimodellato la struttura del Centro studi, in relazione ai principi della legge di riforma n. 833.

Ciò posto, l'Amministrazione ha conferito nel 1982, sulla disponibilità dei fondi assegnati al Centro studi, n. 7 incarichi individuali, con compensi medi aggirantisi sui 5 milioni ed ha altresì stipulato n. 14 convenzioni con enti ed istituti per compensi varianti dai 6 ai 115 milioni, in relazione alla complessità ed alla durata degli studi e ricerche.

In ordine a tali attività, in genere strumentali alle finalità di programmazione, vale l'osservazione che gli incarichi individuali e le convenzioni del Centro studi vennero prefigurati dalla normativa anteriore alla legge di riforma e che, pertanto, come altre volte rilevato, s'impone una attenta e concreta verifica in ordine all'attuale validità della struttura in questione, verifica tanto più necessaria in considerazione dell'emanazione del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 791 che ha compiutamente definito le attribuzioni del servizio centrale della programmazione sanitaria, inserendola organicamente nel complesso di attribuzioni che la legge n. 833 assegna al Ministero della sanità. Ciò al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e di attività in un medesimo settore.

Quanto poi alla facoltà di avvalersi di esperienze esterne all'Amministrazione, già anteriormente alla legge di riforma l'articolo 9 della legge 4 agosto 1978, n. 461, aveva previsto la possibilità da parte del Ministro di utilizzare nell'ambito del Centro studi un gruppo di esperti in materia di programmazione sanitaria per la formulazione delle relative analisi. Tale facoltà è stata poi diversamente configurata, ai sensi dell'articolo 53, quinto comma, della legge n. 833, collocando il gruppo di esperti in una posizione svincolata dal Centro studi e di diretta collaborazione con il Ministro. A tale riguardo si segnala che il numero complessivo di detti esperti, cui sono stati corrisposti compensi individuali non superiori ai 7,5 milioni annui, è stato nel 1982 di 31 unità.

Una considerevole attività di studi e ricerche viene inoltre promossa a livello di Direzioni generali, che impegnano i fondi stanziati sugli appositi capitoli di bilancio.

In una rapida sintesi, è da rilevare che gli studi effettuati per conto della Direzione generale dell'igiene pubblica hanno riguardato la vigilanza ed il controllo delle malattie infettive e parassitarie ed i fenomeni di inquinamento, con una spesa che nell'esercizio ha superato il miliardo.

Nel settore della medicina sociale, premesso che quattro capitoli di bilancio hanno ad oggetto studi e ricerche nei diversi campi della medicina e della ricerca biomedica, sono state effettuate numerose indagini sugli stati disendocrini e dismetabolici, sulle malattie cardiovascolari, sui tumori, sull'epilessia e su altri aspetti della ricerca medica. La spesa complessiva si è aggirata, nel 1982, sui 4,5 miliardi.

Nella rubrica 5 (igiene degli alimenti e nutrizione) i tre ca-

pitoli che la compongono prevedono spese per lo svolgimento di ricerche, indagini e studi diretti prevalentemente alla individuazione di indici di qualità e di salubrità degli alimenti. Le spese impegnate sono ammontate a circa 390 milioni.

Nel settore veterinario, infine, le attività di studio e ricerca, che formano oggetto del capitolo 4042, sono state in particolare eseguite dagli istituti zooprofilattici e da altri istituti scientifici ed hanno in alcuni casi riguardato problematiche attualmente dibattute in ambito C.E.E.

Questo complesso di studi e ricerche che realizzano uno dei principali fini istituzionali dell'Amministrazione viene eseguito, nella generalità dei casi, in base a convenzioni stipulate con Università o Istituti di carattere scientifico.

Come altre volte segnalato dalla Corte, questo importante comparto dell'attività ministeriale risente della carenza di un piano organico che individui, sotto il profilo tecnico ed economico, le metodologie da seguire, i mezzi da impegnare e le finalità da perseguire.

Di certo influisce negativamente sulla ricerca la mancanza del piano sanitario nazionale che, nel quadro della strategia unitaria di raccordo e di integrazione dei diversi settori e servizi, fornirebbe utili indicazioni sui campi applicativi di studio, in relazione agli scopi prefissati e all'uso ottimale delle risorse finanziarie disponibili.

Allo stato attuale la programmazione degli studi non va oltre i ristretti limiti di competenza di ciascuna Direzione generale, con la conseguenza che, in alcuni casi, l'impiego delle risorse si traduce in un insieme di studi la cui effettiva utilità dovrebbe essere verificata nel contesto generale del settore sanitario.

In sede di controllo hanno formato oggetto di osservazioni taluni profili dell'azione amministrativa nel campo della ricerca e degli studi quali, tra l'altro: la carenza di indirizzi sulle metodiche della ricerca; la generica indicazione dei piani di spesa; la mancata fissazione di termini per la consegna degli elaborati; la incongrua determinazione delle penali in rapporto all'entità della spesa di ricerca; la concessione delle anticipazioni, spesso corrisposte prima che la ricerca sia stata, almeno in parte, eseguita.

6. - Istituto superiore di sanità

Come già segnalato nella precedente relazione, l'Istituto ha adottato il nuovo regolamento interno (1) che ne prevede l'articolazione in 21 laboratori e in 7 servizi tecnici. Nella nuova struttura organizzativa i servizi amministrativi e del personale, diretti da un dirigente generale, sono stati ripartiti in tre servizi, cui sono preposti altrettanti funzionari con qualifica di dirigente superiore e in 10 divisioni, di cui sono titolari primi dirigenti.

Il conferimento delle funzioni dirigenziali al personale amministrativo non comporta, di regola, l'assunzione dei poteri decisionali previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, dato che il modulo organizzativo dell'Istituto richiede, normalmente, l'espoliazione di atti con mera efficacia interna. Per contro molto ampie sono le funzioni che l'articolo 14 della legge 7 agosto 1973, n. 519, attribuisce al direttore dell'Istituto, il quale ne sovrintende l'attività, dispone i controlli, gli accertamenti e le indagini di iniziativa dell'Istituto e, tra

(1) Decreto del Ministro della sanità 29 aprile 1982, in G.U. n. 131 del 14 maggio 1982.

le altre competenze, ordina ed impegna le spese previste in bilancio, emette e firma i mandati, oltre a svolgere una pluralità di incombenze di non minore rilievo.

Tenuto conto che l'Istituto, a seguito della nuova disciplina, si compone di oltre trenta unità organizzative tra loro molto diverse per compiti e strutture, si ripropone l'esigenza di operare la revisione delle competenze degli organi direttivi dell'Istituto armonizzandole con il sistema generale previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748.

Da reiterare, rispetto alle precedenti relazioni, sono le notazioni circa l'assenza di programmi pluriennali di interventi e di progetti finalizzati di ricerca nei vari settori della profilassi e del controllo delle sostanze, il che determina una sottoutilizzazione delle potenziali capacità tecnico-scientifiche dell'Istituto, il quale, tra l'altro, in mancanza di atti governativi di indirizzo e coordinamento previsti dall'articolo 9 della legge di riforma, non ha potuto finora instaurare stabili rapporti di collaborazione con le Regioni e, per il loro tramite, con le Unità sanitarie locali.

In tema di reclutamento del personale, nel corso dell'anno sono stati portati a termine un concorso a 1 posto di dirigente di ricerca ed un altro a 34 posti di ricercatore, a seguito del quale sono stati assunti 28 elementi. Nella carriera ausiliaria (addetti tecnici) sono stati immessi in servizio i vincitori del concorso a 132 posti, interamente ricoperti.

A seguito degli incrementi ora indicati, la consistenza organica effettiva ammontava, al termine dell'esercizio, a 1271 unità, a fronte di una previsione tabellare complessiva di 1.516 posti.

I ruoli dei dirigenti di ricerca e dei ricercatori presentano

ancora notevoli carenze, atteso che, alla fine dell'anno, risultavano in servizio rispettivamente 71 e 199 elementi su una dotazione organica di 113 e 250 unità.

Sul piano retributivo l'Amministrazione, adeguandosi ad una pronuncia della Corte (1), ha esteso ai dirigenti di ricerca il trattamento economico previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 1° agosto 1980, n. 382, a favore dei docenti universitari.

Ai primi ricercatori e ricercatori il decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 1982, n. 905, ha attribuito, in attesa del riordino degli enti di ricerca, il trattamento economico degli assistenti universitari, maggiorato del 45 per cento.

Per ciò che riguarda l'attività contattuale, le relative spese si sono in prevalenza concentrate, come di consueto, sul capitolo 4538 (spese per il funzionamento e la manutenzione dell'Istituto) e sul capitolo 8221 (ricerca scientifica).

I fondi assegnati al primo capitolo (8,4 miliardi), al pari di quelli destinati alla ricerca scientifica (2,5 miliardi) risultano quasi integralmente impegnati ma, nel secondo caso, si registrano residui di nuova formazione di importo superiore ai 2 miliardi, oltre a quelli (1,6 miliardi) che si riportano dagli esercizi precedenti. Le spese incidenti sui due capitoli hanno riguardato acquisti di beni e servizi per i quali l'Amministrazione ha fatto frequentemente ricorso alle procedure in economia, consentite dall'articolo 19, ultimo comma, della legge n. 519 del 1973 e dal relativo regolamento (decreto del Presidente della Repubblica n. 520 del 1975).

(1) Sez. controllo 28 gennaio 1983, n. 1308. La pronuncia riguarda il personale dirigente degli Istituti di ricerca e sperimentazione agraria e talassografica, cui è assimilato quello di ricerca dell'Istituto superiore di sanità.

Va rilevato, infine, che l'Istituto ha stipulato un contratto a licitazione privata, per il quale è prevista una spesa complessiva di 2,3 miliardi, avente ad oggetto la fornitura di abbonamenti a periodici scientifici stranieri per le esigenze della biblioteca (1). Per la prima volta è stata esperita la gara - cui hanno partecipato anche ditte estere - secondo le procedure previste dalla legge 30 marzo 1981, n. 113, concernente norme di adeguamento alle direttive C.E.E. in materia di pubbliche forniture.

(1) Il contratto è volto ad assicurare un servizio non di semplice intermediazione commerciale ma anche di propulsione, controllo, gestionale, ricerca e segnalazione bibliografica in lingua straniera, al fine di mantenere un costante aggiornamento scientifico della biblioteca dell'Istituto, di notevole importanza ed altamente specializzata.

