

Capitolo XXII

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI

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

L'Azienda di Stato per i servizi telefonici opera da qualche anno nella prospettiva che si dia corso ad un provvedimento organico di riforma, più volte enunciato a livello legislativo (1), e, in generale, al riassetto complessivo del settore delle telecomunicazioni. Premessa per una più razionale ripartizione di competenze nell'esercizio del servizio telefonico, dovrebbero, d'altra parte, costituire le nuove convenzioni che il Ministero delle Poste si accinge a stipulare con la SIP e l'ITALCABLE. Nel frattempo, le note misure di risanamento disposte da circa un triennio a favore della SIP (riduzione del canone e istituzione della cassa conguaglio telefonica) hanno introdotto non pochi elementi di incertezza e di difficoltà per la gestione aziendale. Sembra, comunque, avvertirsi, alla fine dell'esercizio 1983, una parziale attenuazione dei contraccolpi sul bilancio aziendale provocati da tali interventi.

Un segnale in tal senso proviene innanzitutto dal consistente aumento del volume complessivo delle entrate (+ 38,2%) e delle spese (+ 37,2%), che fa seguito alla sostanziale stasi del biennio precedente, caratterizzato da una gestione di mero contenimento. Il conto finale della gestione espone infatti entrate complessive per 1.820,2 miliardi (1.317,2 miliardi nel 1982) e spese globali per 1.763,5 miliardi (1.285,5 miliardi nel 1982).

Si è arrestato contemporaneamente il processo di drastica riduzione dell'avanzo di gestione che, dopo la punta minima toccata nel precedente esercizio (31,7 miliardi), risulta nel 1983 pari a 56,7 miliardi (2). Pur tuttavia le provvidenze a vantaggio della concessionaria SIP direttamente incidenti sul bilancio aziendale continuano a condizionare pesantemente l'esito annuale della gestione. Ne sono derivati all'Azienda, in relazione alla naturale dinamica dei proventi per la vendita di beni e servizi, minori introiti per qualche centinaio di miliardi (3).

Nel loro complesso, peraltro, le entrate di parte corrente (1.056,3 miliardi) registrano un notevole incremento (+ 32,8%) rispetto all'anno precedente (795,4 miliardi), per effetto soprattutto del consistente accrescimento (+ 36,7%) degli introiti derivanti dalla vendita di beni e servizi (categoria I), che sono saliti da 666,6 a 911,3 miliardi.

Tale risultato è dovuto, in misura preponderante, alla lievitazione degli accertamenti sul capitolo 101 (proventi del traffico telefonico interurbano) e 102 (proventi del traffico telefonico internazionale), passati rispettivamente da 231,1 a 283,1 miliardi e da 202,7 a 271,5 miliardi, nonché

(1) L'urgenza della riforma, già individuata in apposito articolo della legge 22 dicembre 1981, n. 797, è stata riaffermata nella legge 13 maggio 1983, n. 192 che, nel prorogare per il 1982 la riduzione del canone di concessione dovuto dalla SIP alla Azienda, ha impegnato il Governo a presentare un provvedimento al riguardo entro il 31 maggio 1984.

(2) È da rilevare, peraltro, che l'avanzo stesso è sensibilmente inferiore alla previsione definitiva (106,6 miliardi), già ridotta rispetto a quella iniziale (166,6 miliardi), per tener conto dei minori introiti determinati dalla riduzione del canone SIP.

(3) A differenza dell'esercizio precedente, l'Azienda non è stata in grado di fornire dati in ordine alle minori entrate sul capitolo 109, in dipendenza della riduzione allo 0,50% del canone dovuto dalla SIP, nonché sui capitoli 101 e 102, per effetto del provvedimento con cui è stata prorogata, fino alla revisione della convenzione fra lo Stato e la SIP, l'attribuzione alla SIP dei proventi della Cassa conguaglio per il settore telefonico relativi, sia alla quota prezzo di 40 lire per ogni scatto di contatore, sia al sovrapprezzo di 15 lire.

alla fortissima impennata (+ 158,5%) di quelli relativi al capitolo 103 (canoni derivanti dalla concessione di mezzi trasmissivi di telecomunicazione), saliti da 97,1 a 251,1 miliardi (4).

Un considerevole decremento segna, invece, il capitolo 112 (recuperi e rimborsi vari, entrate eventuali e diverse), con accertamenti per 28,5 miliardi a fronte dei 70,2 miliardi dell'anno precedente. Gran parte di detto importo (15,6 miliardi) è costituita dalla penale per ritardato versamento all'Azienda da parte della concessionaria SIP delle somme dovute dalla stessa e riguardanti, prevalentemente, i proventi del traffico di spettanza dell'Azienda e riscossi dalla prima ai sensi dell'articolo 52 della vigente convenzione (5).

Il perdurante drenaggio di risorse del bilancio aziendale a favore della SIP, rischia di pregiudicare la capacità di autofinanziamento dell'Azienda e di compromettere in prospettiva la realizzazione dei piani di investimento, tanto più necessari in un periodo di profonda trasformazione tecnologica. Tale non favorevole tendenza viene confermata dalla dilatazione del saldo negativo (— 130,8 miliardi) fra gli accertamenti di entrata di parte corrente (1.056,3 miliardi) e gli impegni di spesa del corrispondente comparto che, al netto della posta dell'avanzo di gestione da versare al tesoro, sono ammontati a 1.187,1 miliardi.

Nell'ambito, peraltro, delle maggiori risorse gestite nell'anno dall'Azienda, un andamento espansivo (+ 55,9%) rispetto al 1982 presentano le spese d'investimento che, dopo la contrazione registrata nel biennio precedente, aumentano da 362,7 a 565,6 miliardi (6).

Una forte crescita (+ 43,1%) segnano anche le entrate in conto capitale (da 477,8 a 683,9 miliardi) (7), che erano risultate nell'anno precedente sostanzialmente stabili. Tale evoluzione si connette all'incremento di analogo ampiezza (+ 46,5%) riguardante la categoria VII della spesa (ammortamenti, rinnovamenti e migliorie) che con 680,7 miliardi alimenta, in maniera pressoché esclusiva, le entrate stesse. Erano inoltre previste, in termini di competenza, entrate per accensione di prestiti per complessivi 80 miliardi per finanziare la prosecuzione del programma straordinario di investimenti disposta con la legge 10 febbraio 1982, n. 39. Alla fine dell'esercizio risultano concesse (8) dalla Cassa depositi e prestiti le anticipazioni relative al capitolo 604 (20 miliardi per la realizzazione degli alloggi di servizio) e al capitolo 605 (60 miliardi per la ristrutturazione della rete telefonica nazionale), mentre sono state acquisite le somme ricavate dai mutui relativi agli stessi capitoli per il 1982 (in complesso 15 miliardi).

Per quanto riguarda i finanziamenti connessi all'attuazione della legge 7 giugno 1975, n. 227, l'Azienda ha ottenuto dalla Cassa depositi e prestiti l'intera misura delle anticipazioni previste per la costruzione di alloggi di servizio (20 miliardi sul capitolo 602). Diversa situazione si presenta in ordine al finanziamento di 200 miliardi per il riassetto ed il completamento delle strutture della rete telefonica nazionale (capitolo 603). A fronte del pressoché integrale utilizzo di stanziamenti di pari importo, consentito dalla legge, l'Azienda è riuscita ad ottenere mutui dal Consorzio di credito per le opere pubbliche soltanto per 92 miliardi (9).

La spesa dell'Azienda, esclusi gli oneri per il rimborso di prestiti (10,8 miliardi), è ammontata a 1.809,4 miliardi. Diminuita appare l'incidenza della parte corrente che — al netto dell'avanzo di gestione — si rapporta al 65,6% del totale (71,6% nel 1982).

(4) È da sottolineare, d'altra parte, che sugli stessi capitoli si registrano minori entrate per complessivi 95,7 miliardi rispetto alle previsioni definitive, che per il capitolo 101 erano già state ridotte di 119,1 miliardi nei confronti di quelle originarie.

(5) La misura della penale applicata, ai sensi dell'articolo 58 della convenzione stessa, è stata determinata per l'anno 1983, con provvedimento del Ministro delle poste del 7 febbraio 1983, nello 0,50%, per ritardi fino ad un mese, e nell'1%, per ritardi superiori al mese, in più del tasso ufficiale di sconto.

(6) Tale dato, peraltro, non esprime l'effettiva capacità di spesa dell'Azienda, in quanto tra le somme che risultano impegnate è compresa una notevole massa di residui di stanziamento.

(7) Va, comunque, notato che la cennata variazione sul capitolo 253, relativo all'avanzo di gestione ha reso necessarie, per assicurare l'equilibrio del bilancio aziendale, variazioni in diminuzione per 95,6 miliardi sul capitolo 332 della spesa di parte corrente e sul correlato capitolo 532 dell'entrata in conto capitale, nonché, conseguenzialmente, per 98,6 miliardi sul capitolo 531 della spesa in conto capitale.

(8) L'acquisizione delle rispettive somme è stata peraltro fissata con valuta 1° gennaio 1984.

(9) Al fine di assicurarsi la copertura della parte dei programmi non ancora finanziati (108 miliardi) per gli anni 1979-1982, l'Azienda, nell'ottobre 1983, ha rinnovato alla Cassa depositi e prestiti richieste di un mutuo dello stesso importo.

All'interno di essa, la parte di oneri destinata all'ammortamento e al miglioramento degli impianti presenta un più elevato coefficiente e si attesta sul 57,3% (50,8% nel 1982).

Nel comparto della spesa di funzionamento, contenuta (+ 8,7%) risulta la crescita degli oneri per il personale in servizio ed in quiescenza (da 320,1 a 348,1 miliardi), mentre una sensibile lievitazione (+ 20,4%) registra la spesa per l'acquisto di beni e servizi (da 80,6 a 104,3 miliardi) che, come nel precedente esercizio, per oltre la metà (51,7%) riguarda la manutenzione ordinaria della rete telefonica, degli impianti e degli immobili. Le spese d'investimento, pressoché tutte inserite nella categoria IX (costituzione di capitali fissi) e legate all'attuazione dei piani pluriennali di sviluppo del servizio telefonico, registrano, come si è notato, un cospicuo aumento, cui fa peraltro riscontro una incidenza nettamente inferiore (14,5% rispetto al 25,7% dell'anno precedente) dei pagamenti sugli stanziamenti di competenza (82,5 su 570,2 miliardi).

Anche il ritmo di smaltimento dei relativi residui passivi, con pagamenti per 232 miliardi su una consistenza iniziale di 739,6 miliardi, presenta un rallentamento, con un indice di incidenza sceso dal 35,8% al 31,4%. Conseguentemente i residui passivi finali della categoria IX risultano aumentati notevolmente (da 739,6 a 990,4 miliardi), per effetto soprattutto della cospicua formazione di nuovi resti provenienti dalla gestione di competenza (482,7 miliardi). Viceversa, una riduzione di circa il 37% presentano i residui passivi di parte corrente (da 388,4 a 244,8 miliardi). Il forte accumulo di residui passivi derivante dalla gestione della spesa in conto capitale ha determinato una crescita dei resti totali (da 1.132,4 a 1.239,8 miliardi).

Una inversione di tendenza mostra lo smaltimento dei residui attivi, la cui consistenza, dopo la netta riduzione dell'anno precedente, è aumentato da 242,2 a 291,9 miliardi (di cui 110,3 provenienti da esercizi precedenti).

Continua a presentare, infine, un saldo positivo la gestione del bilancio aziendale in termini di cassa. Si contrappongono incassi per 1.770,4 miliardi e pagamenti per 1.712,8 miliardi, con un attivo di cassa di 57,6 miliardi (nel 1982 il risultato differenziale positivo era stato di 132,7 miliardi). Il fondo di cassa, che ammontava all'inizio dell'esercizio a 890,2 miliardi, registra, pertanto, un pari incremento ed assomma al 31 dicembre 1983 a 947,8 miliardi.

In ordine alla struttura del bilancio aziendale, va sottolineato che non risultano, sostanzialmente, osservati i principi contabili in tema di classificazione amministrativa della spesa (10). Ad eccezione, infatti, di una seconda marginale rubrica (gestione case economiche) inserita nella parte corrente, la spesa non viene articolata in relazione agli organi che l'amministrano. È vero che, a differenza di quanto avviene nel bilancio dell'Amministrazione postale, non ne derivano effetti di cogestione di singoli capitoli da parte di unità amministrative diverse. Tale impostazione tuttavia — quali che siano le concrete esigenze che la ispirano — non consente una chiara valutazione dell'effettivo costo dei singoli servizi espletati dall'Azienda.

2. *Organizzazione dei servizi e personale.*

a) *Organizzazione dei servizi.*

Mentre più avvertita è l'esigenza del riassetto istituzionale del settore delle telecomunicazioni (11), e in particolare del comparto telefonico, immutato rimane il quadro normativo ed organizzativo in cui si trova ad operare l'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

(10) Nella parte dell'entrata manca, anche formalmente, la suddivisione in rubriche.

(11) Già nella precedente legislatura, presso la competente commissione del Senato, era stata condotta una indagine conoscitiva sui problemi delle telecomunicazioni, che aveva fatto emergere, con ogni evidenza, tale necessità. Lo scioglimento anticipato delle Camere ha, peraltro, impedito all'assemblea di trarre le proprie conclusioni in merito. In data 7 febbraio 1984 l'ottava Commissione permanente del Senato ha avviato una nuova indagine conoscitiva sulla materia.

Questa, nell'attesa di un provvedimento che ne razionalizzi la struttura e ne preveda una più articolata organizzazione a livello territoriale (12), continua ad essere negativamente condizionata da processi decisionali eccessivamente accentrati, pur a distanza di molti anni dall'emanazione di disposizioni tendenzialmente idonee a favorirne un ampio decentramento amministrativo. È noto infatti — e la Corte lo ha ripetutamente segnalato nelle precedenti relazioni — che la mancata istituzione, da parte del legislatore, delle ragionerie zionali ha sostanzialmente vanificato il processo di redistribuzione delle competenze a favore della struttura periferica dell'Azienda ed ha altresì precluso ai dirigenti l'esercizio stesso delle funzioni loro attribuite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 (13).

Nell'esercizio della delega conferitagli fino al 31 dicembre 1983 dall'articolo 39 della legge 22 dicembre 1981, n. 797 — ed entro i limiti dalla stessa fissati (14) — il Ministero delle poste ha provveduto, comunque, ad apportare nell'anno talune modifiche all'organizzazione interna degli uffici centrali e periferici, al fine di renderla più rispondente alle esigenze funzionali dell'Azienda.

L'automazione in atto di fondamentali attività tecniche (traffico-gestione della rete telefonica nazionale — affidabilità della rete ecc.), ed amministrative (contabilità, personale, gestione contratti ecc.), nonché l'ulteriore prevista espansione del processo di automazione, ha comportato la revisione dell'apposita struttura organizzativa in sede sia centrale sia periferica. Ne è derivata una diversa distribuzione delle attribuzioni dei reparti della Direzione centrale esercizio e manutenzione e, in particolare, l'istituzione di un reparto per l'automazione delle procedure amministrative, contabili e di traffico.

Nell'area tecnica, in seno al reparto manutenzione, è stata creata un'apposita sezione per la manutenzione dello «hardware» dei sistemi aziendali.

A livello periferico inoltre, per la gestione e la manutenzione degli impianti zionali, è stata istituita una sezione nell'ambito dei reparti esercizio e manutenzione. Oltre alla indicata notevole ristrutturazione della direzione centrale esercizio e manutenzione, finalizzata al potenziamento del settore dell'automazione, va segnalata, per i positivi riflessi che possono discenderne, l'istituzione di alcune sezioni per l'esercizio e la manutenzione in sede diversa da quelle degli Ispettorati di zona (15).

Nell'ambito dei reparti terzo e quarto degli stessi Ispettorati è stata, infine, istituita una sezione per la manutenzione di opere edili e impianti tecnologici, cui è stato affidato il compito della direzione e del coordinamento di tutti i lavori elettrici connessi all'ampliamento della rete telefonica nazionale.

Gli adeguamenti apportati non sembrano, comunque, tali da mutare sostanzialmente la situazione organizzativa dell'Azienda. Resta aperto, nonostante gli specifici interventi in materia, il problema di una più profonda trasformazione dell'attuale organizzazione in connessione con l'evoluzione tecnologica e con l'utilizzo sempre crescente dell'informatica. Resta aperto, altresì, il problema di una più efficiente organizzazione del lavoro. Sotto quest'ultimo profilo concreti risultati potrebbero derivare dalla piena operatività dell'ufficio di organizzazione, istituito nell'ambito della Direzione centrale del personale (16).

(12) All'assenza di una equilibrata dislocazione degli uffici periferici dell'azienda fa riscontro la più articolata strutturazione territoriale della concessionaria SIP.

(13) La mancanza di uffici periferici di ragioneria compromette anche il decentramento attuato in materia di collocamento a riposo e liquidazione del trattamento di quiescenza al personale. I provvedimenti emanati dagli organi periferici devono necessariamente passare per il tramite della Direzione centrale di ragioneria, con la conseguenza che l'azione amministrativa — lungi dall'essere snellita — viene appesantita e ritardata dal trasferimento dei fascicoli dalla periferia al centro e viceversa.

(14) Il ministro non poteva variare il numero delle Direzioni centrali e degli Ispettorati di zona né mutare le dotazioni organiche dirigenziali.

(15) Si tratta delle sedi di centro di compartimento telefonico di Milano, Torino, Mestre, Verona, Bologna, Pescara, Roma, Firenze, Genova, Cagliari, Napoli, Bari, Catanzaro, Palermo e Catania.

(16) La rilevazione ed analisi di aspetti inerenti alla organizzazione ed alla produttività continua ad essere svolta in maniera solo frammentaria per mancanza, come afferma l'Azienda, di personale specializzato. Nel corso del 1983 il predetto ufficio ha comunque concluso l'elaborazione del progetto per migliorare l'assetto aziendale che si è poi tradotto negli anzidetti provvedimenti di riorganizzazione adottati in base alla citata legge n. 797 del 1981.

Emerge anche per l'Azienda — seppure in termini meno evidenti rispetto all'Amministrazione postale — l'esigenza dell'incremento della produttività del personale, che può, d'altronde, essere favorito dal processo di automazione dei servizi. Nell'ambito del recente rinnovo del contratto concernente il personale delle aziende dipendenti dal Ministero delle Poste, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1984, n. 53, specifici strumenti vengono apprestati in vista del raggiungimento di siffatto obiettivo.

A tali fini tendono, in particolare, gli articoli 11 e 12 dell'accordo. Quest'ultimo, nello stabilire i criteri per la rideterminazione delle competenze accessorie istituisce, fra l'altro, una più stretta connessione tra benefici economici ed incremento della produttività dei servizi.

Ad una verifica di taluni profili dell'organizzazione e del funzionamento degli uffici dovrebbe essere indirizzata anche l'attività ispettiva che è di fatto finalizzata alla sola azione repressiva. Il concreto esercizio della funzione ispettiva, promossa e coordinata dall'omonima Direzione centrale, è risultato, comunque, in termini meramente quantitativi, più soddisfacente rispetto all'anno precedente (17).

In relazione poi alla crescente consistenza del patrimonio immobiliare — connessa all'attuazione dei piani di sviluppo — andrebbe in concreto verificata la validità dello schema organizzativo, in base al quale la cura dell'esecuzione dei lavori relativi agli impianti è affidata alla Direzione centrale dei lavori e impianti tecnologici dell'Amministrazione postale.

Per quanto riguarda, infine, l'attività di controllo sulle società concessionarie — sul mantenimento della quale andrebbe condotto un attento esame in sede di riassetto istituzionale del settore delle telecomunicazioni — va rilevato come, ad avviso della stessa Azienda (18), continui ad esercitarsi in maniera inadeguata il controllo tecnico sugli impianti delle società stesse.

b) *Personale.*

Nel 1983 l'Azienda ha quasi completamente esaurito anche gli inquadramenti previsti dalla legge n. 797 del 1981 e dal decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1982, numero 23, dando la precedenza al personale in quiescenza. Assume, pertanto, — pur tra qualche incertezza (19) — carattere di effettività il nuovo ordinamento del personale prefigurato dal complesso di norme emanate nel quadriennio precedente (20) e che dovrebbero meglio rispondere alle attuali esigenze funzionali dell'Azienda (21).

Immutata risultava, alla fine dell'esercizio la dotazione organica complessiva (15.984 unità, esclusi 87 posti di dirigente), mentre la consistenza effettiva del personale in servizio registrava una leggerissima flessione rispetto all'anno precedente (da 12.159 a 12.119 unità).

La situazione più grave in materia di personale, anche per le negative conseguenze che determina sull'andamento dei servizi, resta, comunque, quella relativa ai posti vacanti nella

(17) L'attività svolta può così sintetizzarsi:

- visite complete presso i vari uffici periferici dell'Azienda n. 252;
- visite parziali n. 33;
- verifiche di cassa n. 35;
- passaggi di gestione e nomine di nuovi consegnatari n. 16;
- inchieste ed indagini varie n. 70;

Il numero complessivo delle ispezioni effettuate nel 1983 ammonta, pertanto, a 406 (erano 377 nel 1982). Per fatti che integravano ipotesi di reato sono state inoltrate alla competente autorità giudiziaria 35 denunce mentre alla Procura Generale della Corte dei conti sono state presentate 28 denunce preliminari di danno.

(18) Sostiene l'Azienda che tale funzione è in atto notevolmente compromessa dalla carente dotazione di personale tecnico.

(19) Anche per l'Azienda sono insorte difficoltà, in sede di applicazione della nuova normativa, per la parziale carenza di disposizioni volte a disciplinare il raccordo tra vecchio e nuovo ordinamento.

(20) Particolarmente rilevante è stata l'attività esplicita in ordine agli adempimenti connessi all'attuazione della legge 101 del 1979, che costituisce la base di tale nuovo ordinamento.

(21) L'assetto funzionale del personale, che scaturisce da tali norme, non può ritenersi definitivo, in quanto la continua evoluzione delle tecnologie è destinata in prospettiva a far emergere l'esigenza di nuovi specifici profili professionali.

qualifica di primo dirigente che, per le note vicende connesse alla mancata attuazione dei corsi dirigenziali, l'Azienda non può, allo stato attuale, coprire. Circa un terzo dei posti complessivamente disponibili (15 su 48) risultavano pertanto scoperti al termine dell'anno (22). Le relative funzioni sono state attribuite temporaneamente, ai sensi dell'articolo 42 della menzionata legge n. 797 del 1981, a personale della carriera direttiva del ruolo ad esaurimento.

Alla mancanza di personale in alcune categorie e alle particolari esigenze dei servizi l'Azienda ha cercato di ovviare in parte con l'assunzione di personale straordinario (23). Il ricorso alla specifica facoltà prevista dalla legge n. 1376 del 1965 è stato, comunque, inferiore all'anno precedente, per cui la relativa spesa gravante sui capitoli 103 e 121 — risulta più che dimezzata nei confronti del 1982 (1,2 a fronte di 2,5 miliardi). L'Azienda si è anche avvalsa di 204 dipendenti comandati (202 dall'Amministrazione postale e 2 da altre Amministrazioni) (24).

Per la parziale copertura dei posti disponibili (n. 3865) nelle categorie del personale non dirigenziale, sono stati indetti nel corso del 1983 appositi concorsi per complessivi 783 posti, ancora in fase di espletamento. Le particolari disposizioni introdotte dalla legge n. 797 del 1981 per snellire le procedure concorsuali (espletamento dei concorsi su base circoscrizionale, riduzione del numero dei membri delle commissioni esaminatrici, possibilità di immettere in servizio i vincitori e gli idonei sotto condizione del possesso dei requisiti richiesti (25) ecc.) sembrano aver superato positivamente il collaudo della prima applicazione, talché, secondo quanto afferma l'Azienda, si sono notevolmente ridotti i tempi per l'assunzione del personale.

Al fine di sveltire anche le procedure relative ai concorsi interni previsti dalla legge 101/79, interessanti la quasi totalità dei dipendenti, l'Amministrazione ha adottato particolari accorgimenti (utilizzazione, fra l'altro, della Commissione centrale per il personale in veste di commissione esaminatrice). Al riguardo, peraltro, i risultati conseguiti sono poco soddisfacenti, talché — a parte la considerazione di ogni altro profilo — risultano disattese le stesse esigenze di celerità cui erano sostanzialmente preordinate le predette misure (26).

Si è già notato che la spesa complessiva per il personale, in termini di impegni, manifesta un moderato incremento rispetto all'anno precedente (+ 8,7%). In linea con tale evoluzione è l'andamento degli oneri per il personale in servizio, che registrano una lievitazione del 7,8% (da 282,3 a 304,2 miliardi).

Sempre in termini di impegni, sostanzialmente stazionaria è la spesa relativa ai compensi per lavoro straordinario (20,3 a fronte dei 20 miliardi del 1982) mentre addirittura declina (da 54 a 50,1 miliardi) quella per le competenze accessorie tipiche (premio di produzione, premio di cointeressenza, premio industriale e compenso annuale di incentivazione) dei dipendenti dell'Azienda, che ha inciso per il 16,4% sul complessivo onere retributivo. Tale fenomeno, di cui è difficile cogliere il reale significato, è infatti solo in parte ricollegabile con la modestissima flessione della consistenza del personale in servizio, nonché con il più ridotto utilizzo di personale straordinario.

(22) I vuoti maggiori si registravano nella qualifica di primo dirigente amministrativo (9 su 23). I posti vacanti nella qualifica di primo dirigente tecnico erano 6 su un organico di 25. A tale situazione si intendeva forse indirettamente ovviare con la predisposizione di un decreto del Presidente della Repubblica, concernente modificazioni delle dotazioni organiche delle qualifiche direttive e dirigenziali delle Aziende dipendenti dal Ministero delle poste. Con tale decreto, emanato sulla base dell'articolo 17 — quarto comma — della legge 20 ottobre 1970, n. 775 si disponeva, fra l'altro, l'aumento di 14 unità delle dotazioni organiche dei dirigenti della Azienda e la contestuale riduzione di 31 unità del ruolo organico del personale direttivo. Sul provvedimento in questione, peraltro, si è pronunciata negativamente la Sezione del controllo.

(23) Sono stati utilizzati 117 fra telefonisti e personale ausiliario addetto alle sale di commutazione, nonché 24 operai adibiti a lavori di manovalanza presso i gruppi manutenzione cavi.

(24) D'altra parte 299 dipendenti prestano servizio al di fuori dell'Azienda (216 sono comandati presso l'Amministrazione postale e 83 presso altre Amministrazioni). Sono poi collocati fuori ruolo presso Amministrazioni statali ed organismi internazionali 8 unità.

(25) Di tale possibilità l'Azienda si è già avvalsa in sede di nomina dei vincitori e di 34 idonei del concorso a 300 posti di operatore specializzato d'esercizio.

(26) Pur tenendo conto della natura successiva del controllo, pochi sono i provvedimenti di approvazione delle graduatorie pervenuti alla Corte e tutti, peraltro, restituiti all'Azienda per una ulteriore e più approfondita valutazione delle singole posizioni.

La spesa per il personale in quiescenza è aumentata in misura più sensibile (+ 15,8%), toccando i 43,9 miliardi (27) (37,9 nel 1982).

Allo scarso livello del precedente esercizio permangono gli oneri (79 milioni a fronte di 75) direttamente sostenuti dall'Azienda per l'istruzione e l'aggiornamento del personale (28).

Ciò è dovuto al mancato utilizzo di gran parte dello stanziamento annuale (29) che mal si concilia con l'importanza che assume la qualificazione dei dipendenti per la gestione di servizi soggetti a continua evoluzione tecnologica. Stabili risultano, infine, gli interventi finanziari in materia di assistenza ai dipendenti, che riguardano, sostanzialmente, il concorso alle spese per il funzionamento dei servizi socializzati (mense, dormitori, dopolavoro, asili nido) gestiti dall'Istituto postelegrafonici e dal dopolavoro postelegrafonico, in favore dei quali sono stati rispettivamente disposti versamenti per 3,9 e 1,5 miliardi.

3. *Interventi finanziari e beni strumentali.*

L'attività dell'Azienda si sostanzia, come è noto, nell'esercizio del traffico telefonico interurbano fra 37 distretti, nell'esercizio del traffico telefonico internazionale con tutti i paesi europei e con alcuni paesi del bacino del Mediterraneo, nonché nella costituzione delle grandi arterie interurbane, sia in cavo che in ponte radio, per soddisfare le esigenze proprie e delle società concessionarie (30).

Per quanto riguarda, in particolare, la politica degli investimenti, l'Azienda si muove secondo un programma coordinato di interventi per il potenziamento e per lo sviluppo dei servizi che trova fondamento nel piano quinquennale 1977-1981 e nei successivi aggiornamenti annuali, elaborati in sede di predisposizione del bilancio pluriennale previsto dalla legge n. 468 del 1978. Sulla base di tale quadro programmatico, l'Azienda ha impostato, in osservanza al dettato del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, uno specifico programma di massima per il 1983 con proiezione agli anni 1984-1985 (31), in cui sono previsti investimenti, nel triennio, per un totale di 2.266,6 miliardi (di cui 2.026,6 autofinanziati e 240 da coprire mediante mutui), ripartiti in 664,6 per il 1983, 754,4 per il 1984 e 847,6 per il 1985.

Va precisato che fino al 1980 l'Azienda non ha incontrato particolari difficoltà nell'effettuare i necessari investimenti per il potenziamento della rete telefonica nazionale ed internazionale, in quanto, anche se tenuta a versare al Tesoro il proprio avanzo di gestione, disponeva di sufficienti capacità di autofinanziamento. A partire dal 1981 peraltro tali capacità, in relazione ai cennati provvedimenti adottati per il risanamento della SIP si sono notevolmente ridotte. Ciò ha indotto l'Azienda a puntualizzare nei propri documenti programmatici che la realizzazione integrale dei programmi di sviluppo è subordinata al reperimento di ulteriori mezzi finanziari e ad ipotizzare anche specifici ritocchi delle tariffe dei servizi di propria pertinenza. Tale difficile situazione, va notato, insorge nel momento in cui più avvertita è l'esigenza di investimenti non solo per l'ulteriore automatizzazione del traffico internazionale (32), ma anche e soprattutto per l'introduzione di nuove tecniche e nuovi mezzi di trasmissione sulla rete telefonica nazionale (dall'adozione dei sistemi numerici all'utilizzazione sperimentale dei cavi a fibre ottiche).

(27) Rientra in tale importo il versamento di 6,5 miliardi (6,8 nel 1982) in favore della Cassa integrativa per il personale telefonico statale, ente che, come è noto, è incaricato di liquidare il trattamento di quiescenza e previdenza ad un numero chiuso di iscritti, costituito dal personale assunto dall'Azienda nel periodo 1° luglio 1925 - 31 maggio 1948.

(28) A tale spesa va aggiunta quella impegnata ed erogata sul capitolo 215 (380 milioni) a titolo di concorso per il funzionamento dell'Istituto superiore delle poste e delle telecomunicazioni.

(29) Sul capitolo 214 si sono verificate economie per 201 milioni su una disponibilità di competenza di 280 milioni.

(30) Nel decennio 1973-1982 gli indici relativi agli investimenti, ai circuiti ed al traffico hanno segnato significativi incrementi.

(31) La tardiva emanazione del decreto ministeriale approvativo del programma stesso (intervenuto il 16 maggio 1983), ha compromesso in parte l'efficacia di tale importante strumento programmatico.

(32) L'indice di automatizzazione del traffico verso i principali paesi europei è passato da un valore 36,6% del 1977 al valore 91,2% del 1982.

Nell'ambito della programmazione degli investimenti sono da inquadrare anche gli interventi straordinari disposti con la legge 27 giugno 1975, n. 227 e con la successiva legge 10 febbraio 1982, n. 39. Il primo provvedimento legislativo prevedeva lo stanziamento complessivo di 200 miliardi in otto anni (dal 1975 al 1982) per il riassetto ed il completamento della struttura della rete telefonica nazionale e dei suoi centri nodali, nonché di 20 miliardi per la costruzione di alloggi di servizio.

Nel 1983, secondo notizie fornite dall'Azienda (33), per il piano di potenziamento della rete sono stati assunti impegni per la quasi totalità dei fondi stanziati (34).

Il livello complessivo dei pagamenti sul capitolo 545 (107,2 miliardi) al 31 dicembre 1983 è, peraltro, appena del 53,7% e denota, a prescindere dalla realizzazione o meno del programma nei suoi termini fisici, uno stato di attuazione della legge ancora non soddisfacente.

In relazione al ritmo di utilizzazione delle somme stanziato, migliore appare l'andamento del piano relativo agli alloggi di servizio (35). Le erogazioni complessive (15,7 miliardi) hanno infatti raggiunto il 78,5% dello stanziamento, mentre l'ulteriore importo di 4,3 miliardi risulta formalmente impegnato (36).

Come si è riferito nella precedente relazione, particolarmente difficoltoso, anche a causa dei complessi meccanismi procedurali adottati, è stato l'avviamento operativo della citata legge n. 39 del 1982. La situazione, in termini puramente contabili, non appare modificata. I 70 miliardi stanziati in bilancio (capitolo 549), nel primo biennio di vigenza della legge, per la prosecuzione di interventi straordinari per il riassetto ed il completamento della rete telefonica nazionale e dei suoi centri nodali, si sono tradotti per intero in residui di stanziamento (37).

Anche il piano di costruzione di nuovi alloggi di servizio, stando almeno alla lentezza del ritmo di utilizzazione delle somme stanziato sul capitolo 548, non sembra procedere speditamente. Il 78,8% dei fondi relativi (25 miliardi nel biennio) risulta accantonato sotto forma di residui di stanziamento (19,8 miliardi) (38). Sulla base almeno di quanto indicano le risultanze contabili, la situazione degli interventi programmati con le ordinarie disponibilità di bilancio non appare certo migliore. Anzi, rispetto alla gestione dei due precedenti esercizi, si è anche interrotta la tendenza alla flessione — peraltro connessa al congelamento dei relativi stanziamenti — della consistenza dei residui passivi della categoria IX, al netto di quelli relativi alle assegnazioni straordinarie. Come si desume dall'unita tabella il volume dei resti è aumentato da 577,6 a 798,9 miliardi con una lievitazione del 38,3%. Tale risultato è da imputare, prevalentemente, al capitolo 531, che da solo assorbe il 76,3% dell'intero stanziamento della categoria IX ed in cui insistono disparati oggetti di spesa.

Su una disponibilità complessiva sul capitolo stesso di 930,6 miliardi (499,2 dei quali costituiti da residui) sono stati effettuati pagamenti per 222,8 miliardi (di cui 150,2 in conto resti), sicché a fine esercizio la consistenza dei residui raggiunge il cospicuo importo di 707,8 miliardi (+ 41,8%).

Anche sul capitolo 532 (manutenzione straordinaria degli impianti, degli immobili, dei servizi tecnologici e delle strade di accesso ecc.) si registra un sensibile incremento (+ 17,4%) dei resti (da 40,9 a 48 miliardi), con pagamenti per 22,9 miliardi su una disponibilità complessiva di 75,9 miliardi (39). Un ulteriore accrescimento (da 20,1 a 22 miliardi) presenta la consistenza dei residui

(33) Le notazioni riguardo allo stato di attuazione degli investimenti, sia ordinari che straordinari, si basano essenzialmente sulle risultanze del consuntivo relative ai capitoli della categoria IX (costituzione di capitali fissi), nonché su dati di provenienza aziendale. Ciò perché i singoli atti di gestione vengono sottoposti al controllo della Corte con ritardo e, in parte, anche dopo la scadenza del relativo esercizio.

(34) I residui di stanziamento che al 1° gennaio 1983 ammontavano ancora a 56,5 miliardi si sono ridotti, alla fine dello esercizio, a 955 milioni.

(35) Alloggi sono stati realizzati nelle seguenti località: 20 a Torino, 120 a Milano, 10 a Trieste, 34 a Mestre, 12 a Bologna, 9 a Livorno. Altri alloggi sono in corso di ultimazione: 24 a Verona, 20 a Firenze, 12 a Perugia.

(36) All'inizio dell'anno i residui di stanziamento ammontavano a 2,3 miliardi.

(37) Secondo notizie fornite dall'Azienda, nel 1983 sarebbero state, comunque, avviate iniziative di investimento per lo sviluppo di sistemi avanzati di trasmissione in fibre ottiche.

(38) I residui propri ammontano a 4,6 miliardi, mentre l'importo complessivo dei pagamenti effettuati raggiunge appena i 619 milioni.

(39) Risultano, infatti, 5 miliardi di economie sulla disponibilità di competenza.

SITUAZIONE DEI RESIDUI FINALI RELATIVI ALLA CATEGORIA IX

(al netto di quelli afferenti ai capitoli 544-545-548-549)

L'esercizio	Ammontare	% su anno base	% su anno precedente
1975.....	202.474.462.705.	—	—
1976.....	230.884.319.295	14,0%	14,0%
1977.....	334.924.849.334	65,3%	45,0%
1978.....	454.330.297.143	124,3%	35,6%
1979.....	559.887.472.052	176,4%	23,2%
1980.....	619.656.290.984	206,0%	10,6%
1981.....	592.811.856.026	192,8%	— 4,3%
1982.....	577.570.360.625	185,2%	— 2,6%
1983.....	798.942.782.549	294,6%	+ 38,3%

del capitolo 539 (acquisto di strumenti e complessi per misure e controlli sugli impianti della rete telefonica, nonché ecc.) sul quale i pagamenti sono ammontati a 15,1 miliardi.

In ordine all'attività contrattuale risulta confermata, sotto il profilo quantitativo (40), la prevalenza dei contratti stipulati a trattativa privata (n. 859), rispetto a quelli conclusi in seguito a licitazione privata (n. 137) e appalto concorso (n. 8) (41). Il fenomeno tuttavia si ricollega al particolare settore di attività in cui opera l'Azienda, contraddistinto da un avanzato livello tecnologico e dalla situazione di oligopolio esistente sul mercato (42).

L'importo complessivo dei contratti aggiudicati mediante licitazione privata è, peraltro, considerevolmente superiore (quasi il doppio) a quello dei contratti conclusi a trattativa privata (rispettivamente 270 e 139,9 miliardi). Rilevanti, in termini finanziari, risultano poi gli oneri dei contratti conclusi mediante appalto-concorso (circa 90 miliardi).

Tenendo conto di ulteriori impegni per 48,9 miliardi (per aumento di lavori e forniture entro il sesto quinto, per revisione prezzi, per adeguamento della rivalsa IVA ed altri oneri accessori), la spesa globale sostenuta in materia contrattuale dall'Azienda nel 1983 ascende a 539,8 miliardi, con un incremento di circa il 25% rispetto all'anno precedente (432,2 miliardi).

In carenza di una propria struttura, l'Azienda, relativamente ai contratti per l'esecuzione di opere pubbliche, si avvale, come si è detto, della Direzione centrale lavori e impianti tecnologici dell'Amministrazione postale, applicando le norme vigenti in materia di progettazione, esecuzione e collaudo dei lavori pubblici, nonché il capitolato generale di appalto per le opere di competenza del Ministero dei lavori pubblici. Va, peraltro, notato che continuano a registrarsi insufficienze e difformità nella concreta applicazione di tale complessa normativa e, in particolare, per quanto riguarda le disposizioni concernenti la compilazione e l'approvazione dei progetti, la disciplina delle varianti in corso d'opera, la approvazione degli atti di contabilità finale e di collaudo, la concessione della revisione prezzi. Taluni inconvenienti e sfasature nel perfezionamento degli atti contrattuali, nelle liquidazioni e nei relativi pagamenti sono generalmente ricollegabili alla descritta mancata attuazione del decentramento delle funzioni amministrative agli uffici periferici. A specifiche carenze organizzative sono, invece, imputabili i gravi ritardi nella realizzazione di

(40) Tali dati, come di consueto, sono stati forniti dalla stessa Azienda e non coincidono con quelli desumibili dagli atti pervenuti alla Corte nel corso dell'anno, a causa del ritardo con cui i provvedimenti vengono inviati al controllo successivo.

(41) Non risultano stipulati contratti con il sistema dell'asta pubblica.

(42) L'Azienda, comunque, è stata reiteratamente invitata a motivare in modo più esauriente — con riferimento a specifiche ed obiettive circostanze — il ricorso alla trattativa privata.

numerosi impianti in cavo coassiale lungo il tracciato delle principali arterie autostradali (43). Ritardi continuano pure a verificarsi nella esecuzione di contratti concernenti l'acquisto e la messa in opera di impianti e apparecchiature di commutazione nelle centrali di alcuni capoluoghi di provincia, a causa della perdurante indisponibilità dei locali — di proprietà dell'Azienda stessa — nei quali era stata prevista l'installazione dei macchinari (44). Non è regredito, neppure nel 1983, il fenomeno del tardivo affidamento ed espletamento dei collaudi, che l'Azienda ricollega alla inadeguatezza numerica del personale collaudatore.

Nel settore dei lavori (con particolare riferimento alle opere edilizie ed agli interventi di manutenzione straordinaria di edifici, depositi ed impianti fissi in genere) in alcuni casi per effetto di lunghi periodi di sospensione — dovuti talvolta ad incertezze operative che hanno determinato considerevoli ritardi nell'approvazione delle perizie di variante e suppletive — l'importo originario dei contratti è risultato notevolmente dilatato (45).

Per diversi contratti interessanti la manutenzione straordinaria della rete telefonica nazionale, con i relativi lavori extra-canone del cavo, si sono verificati ritardi dovuti al fatto che gli interventi sono subordinati all'andamento dei lavori di ammodernamento stradali, eseguiti dall'ANAS, dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni.

In sede di controllo dei decreti approvativi di contratti, per i quali erano state concesse dall'Azienda anticipazioni di prezzo in base al quinto comma dell'articolo 12 della legge di contabilità si è rilevata una ricorrente carenza di motivazione, che risulta tanto più rilevante in quanto l'Amministrazione gode di ampia discrezionalità nella concessione del beneficio, per la quale non vengono prestate garanzie da parte del privato contraente (46). Va, peraltro, aggiunto che l'inserzione nei contratti di una apposita clausola, che limita gli effetti della revisione dei prezzi all'importo eccedente quello eventualmente anticipato, ha comportato una certa diminuzione delle richieste di anticipazione da parte delle ditte contraenti.

Secondo dati forniti dall'Azienda, in relazione ai settori impianti, esercizio e manutenzione, patrimonio e approvvigionamenti, nel 1983 sono stati emessi provvedimenti autorizzativi di pagamenti per revisione prezzi per un importo complessivo di 26,6 miliardi.

Nel corso dell'esercizio è stato stipulato un atto di transazione — approvato con decreto ministeriale del 16 luglio 1983 — in ordine al contratto con la Società GTE del 30 dicembre 1974 (47).

(43) Come si è segnalato nella precedente relazione, la consegna dei lavori è stata rinviata (ovvero si è proceduto a ripetute consegne parziali, diluite negli anni a causa di continue sospensioni e riprese dei lavori stessi) per la mancata, tempestiva stipulazione con gli enti e le società autostradali delle convenzioni relative alla posa dei cavi.

(44) L'Azienda sostiene che i ritardi spesso derivano dal fatto di operare in presenza di impianti già attivi che richiedono particolari accorgimenti operativi, sia nella scelta dei tempi lavorativi sia per l'esigenza di adattamento degli apparati esistenti a quelli di nuova costruzione.

(45) Secondo notizie fornite dall'Azienda, le cause più frequenti di ritardo derivano, per le nuove opere edili, dai lunghi tempi burocratici necessari per l'acquisizione dei permessi da parte di tutti gli enti interessati.

(46) È stato chiesto, pertanto, all'Azienda di rendere ostensive le considerazioni di carattere tecnico e amministrativo che, di volta in volta, giustificavano la concessione di siffatte anticipazioni e la loro misura (che può andare da un minimo del 20% ad un massimo del 50% del prezzo contrattuale, con specifico riferimento all'oggetto, alla durata ed alla complessità dei singoli contratti).

(47) Il contratto in questione prevedeva la fornitura di una centrale intercompartimentale di transito per l'importo di 16,2 miliardi. Con l'atto di transazione, a chiusura del precedente contratto, la società GTE ha accettato di sostituire, con altre più moderne, le apparecchiature già approntate e non consegnate — dall'Azienda valutate in 2,3 miliardi — senza alcun onere aggiuntivo a carico dell'Azienda, impegnandosi altresì a restituire l'anticipazione di 3,6 miliardi a suo tempo ottenuta, maggiorata degli interessi legali.

Capitolo XXIII

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

1. Considerazioni generali.

Tratto caratteristico dell'attività dell'Amministrazione nel corso del 1983 è stato quello di dare avvio alla realizzazione di importanti modificazioni legislative intervenute nei precedenti esercizi e che riguardano settori nevralgici dell'apparato scolastico.

Occorre, poi considerare la peculiarità del settore scolastico che, per le dimensioni assunte e per la sua destinazione naturale alla gestione di personale, necessita di una organizzazione idonea a svolgere, con continuità, compiti di programmazione, di promozione, di intervento e di controllo nei singoli settori scolastici e consentire una applicazione uniforme di una serie di disposizioni normative talvolta di difficile interpretazione.

Va tuttavia rilevato che l'orientamento legislativo nel corso di questi ultimi anni sembra diretto più alla soluzione dei problemi occupazionali ed economici del personale insegnante che non alla revisione delle strutture organizzative dell'apparato.

L'anno 1983 è stato contraddistinto dall'espletamento delle procedure connesse all'applicazione di importanti disposizioni normative (1), alcune delle quali di indubbia 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 organici, nonché l'adozione di misure intese ad evitare la formazione del precariato (2). L'applicazione della predetta normativa, pur in presenza di disposizioni contenenti criteri più rigorosi per il conferimento delle supplenze (3) ha tuttavia scontato la incongruenza, sotto taluni aspetti, della normativa stessa, la quale non solo non ha inciso sulle cause generatrici del fenomeno delle supplenze, ma non si è neppure tradotta in un contenimento degli oneri finanziari.

Nel corso dell'esercizio, definite le procedure relative alla prima tornata di giudizi di idoneità per professori associati, è stato emanato il bando della seconda tornata, ed è stata inoltre espletata la seconda tornata di giudizi di idoneità per l'inquadramento nel ruolo dei ricercatori universitari, come pure sono stati banditi i concorsi per l'accesso ai corsi di dottorato di ricerca.

Nel giugno 1983 è stato rinnovato, per un triennio, il Consiglio Nazionale Universitario.

(1) Legge 14 agosto 1982 n. 590, concernente la istituzione di nuove università; decreto del Presidente della Repubblica 21 ottobre 1981, n. 1042, n. 1042, relativo all'istituzione dell'università statale di Trento; decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982 n. 62 riguardante il riordinamento delle scuole di specializzazione e dei corsi di perfezionamento; decreto del Presidente della Repubblica 27 ottobre 1983 n. 1240 relativo all'istituzione dell'Università statale di Reggio Calabria.

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

(3) Limitazioni al conferimento delle supplenze sono state stabilite altresì nella legge 11 novembre 1983 n. 638, di conversione del decreto legge 12 settembre 1983 n. 463 in materia di contenimento della stessa pubblica.

Analoghe misure in materia di conferimento delle supplenze sono state emanate per il personale non docente delle università e degli istituti di istruzione universitaria con la legge 2 maggio 1984 n. 116.

La situazione del settore sub universitario oltre a non registrare, a livello legislativo, interventi significativi sul piano dell'assetto organizzativo continua ad essere caratterizzata da carenze di programmazione e incertezza di prospettive.

La scuola difatti, incontra difficoltà di diverso rilievo derivanti dalla rigidità di impiego del personale docente, dalla scarsa permeabilità del sistema all'introduzione di innovazioni, dall'inadeguatezza di efficaci raccordi con il mondo del lavoro (4).

Per il recupero di efficienza nell'utilizzazione delle risorse nel campo dell'istruzione è tuttavia necessaria una revisione del sistema scolastico che si ponga come principale obiettivo la formazione scolastica e professionale dell'alunno, nonché la riqualificazione professionale dell'insegnante più che la mera soluzione dei problemi occupazionali, attraverso sia la revisione dei contenuti dei programmi scolastici, sia l'attenta valutazione delle richieste occupazionali provenienti dal mercato del lavoro (5).

a) *Analisi dello stato di previsione.*

Lo stato di previsione del Ministero, pur immutato nella sua struttura generale, presenta diverse modifiche di dettaglio rispetto al precedente esercizio, in linea di massima riconducibili ai normali meccanismi di funzionamento del bilancio. Oltre alla soppressione di alcuni capitoli per il venir meno della spesa (6), nel corso del 1983 è intervenuta l'istituzione di due nuovi capitoli di spesa (1035 e 1036), riguardanti i pagamenti di contributi previdenziali e assistenziali e di ritenute erariali relativi al personale supplente docente e non docente, a seguito di scorporazione di dette spese da quelle relative ai compensi veri e propri per le supplenze annuali, che continuano a gravare sul capitolo 1034. La predetta scorporazione, contribuisce indubbiamente a razionalizzare ancora di più lo stato di previsione del Ministero secondo criteri di maggiore funzionalità, tali da individuare con più precisione l'imputazione delle varie voci di spesa. Restano, peraltro immutati i problemi già posti in evidenza nella relazione dello scorso anno (7) atteso che l'Amministrazione non ha ancora provveduto a censire la dimensione e l'esatta quantificazione delle supplenze.

Altre riserve si ricollegano alle difficoltà degli ordinatori secondari di spesa (provveditori, presidi ecc.) nei pagamenti dei compensi ai supplenti per carenza di accreditamenti che hanno comportato ritardi o rinvii nei versamenti delle ritenute previdenziali ed assistenziali.

Altri capitoli di nuova istituzione sono stati dettati sia da necessità di funzionamento delle Università statizzate con le recenti disposizioni legislative, sia dal verificarsi di eventi calamitosi che hanno deteriorato o distrutto attrezzature od edifici universitari (8).

Anche per il corrente esercizio 1983 deve rilevarsi la stessa situazione già segnalata negli anni scorsi, concernente l'inserimento nell'ambito della categoria IV (acquisto di beni e servizi) di alcuni capitoli di spesa (1431-1572-2081-2281-2480-2481-2682) relativi alle spese per il funzionamento amministrativo delle scuole e degli istituti di ogni ordine e grado, pur trattandosi sostanzialmente di veri e propri trasferimenti (categoria V) (9).

In ordine alla analisi dei singoli capitoli di spesa, anche per il corrente anno finanziario, si possono rilevare in linea di massima, due tipi di disfunzioni tra loro contrapposte. Esistono infatti

(4) In tal senso sembra possa collocarsi, anche la proposta, da molti anni dibattuta, sul numero chiuso degli iscritti alla facoltà di medicina.

(5) D'altra parte la domanda sociale formativa di una consistente aliquota di giovani sembra sempre più orientata verso un tipo di formazione professionale che fornisca effettive prospettive occupazionali.

(6) Capitolo 4103 (Interventi del Commissario del Governo nella Regione Friuli - Venezia Giulia a favore degli istituti universitari, istituti ed enti di ricerca scientifica, istituti per lo svolgimento di attività culturali a carattere nazionale ed internazionale); capitolo 8553 (contributo all'Università di Udine per l'attuazione di programmi di edilizia); capitolo 8558 (contributi per completamento di opere di edilizia universitaria).

(7) V. relazione pag. 202 (Vol. II.2).

(8) Capitolo 8560 (somma da assegnare all'Università di Ancona per la ricostruzione della Facoltà di medicina e chirurgia).

(9) Circa le argomentazioni e giustificazioni della classificazione tra i trasferimenti delle predette spese vedasi più ampiamente la relazione sull'esercizio 1982, pagg. 203-204 (vol. II/2).

capitoli con carattere eterogeneo, sui quali cioè vengono a gravare spese non omogenee tra loro, e capitoli aventi lo stesso oggetto o oggetti simili tra loro che sarebbe bene accorpate ai fini di una maggiore funzionalità e razionalità dello stato di previsione.

Fanno anzitutto parte della prima specie alcuni capitoli appartenenti alla rubrica dei servizi generali e riguardanti le spese generali dell'Amministrazione centrale e periferica, e caratterizzati dall'essere destinati a finalità svariate (10). Appartiene a tale specie il capitolo 1130, sul quale vengono fatte gravare, tra l'altro, le spese del «servizio documentazione» (11) dell'Amministrazione periferica e di quella centrale, più propriamente riconducibili tra quelle previste nel capitolo 1120 e relative al funzionamento e manutenzione della biblioteca.

Appartiene alla medesima specie, sia pure con connotazioni del tutto particolari, il capitolo 5533 (rubrica 19), il quale, benché destinato alle spese di funzionamento del Comitato centrale, del Centro studi per l'edilizia scolastica e relativa Consulta e dell'Ufficio studi e programmazione, è pressoché esclusivamente utilizzato per l'acquisto di «pubblicazioni, di stampati e varie d'ufficio».

Altra osservazione concerne i capitoli 2480 e 2481 nei quali confluiscono sia le spese per il funzionamento didattico degli istituti e scuole, rispettivamente tecniche e professionali, nonché quelle per l'acquisto di sussidi didattici e attrezzature tecnico-scientifiche, sarebbe tuttavia opportuno scorporare le spese relative alla didattica, per distinguerle da quelle relative al mero funzionamento amministrativo, (12) e rendere così possibile la loro precisa quantificazione in rapporto al costo generale del servizio.

Per quanto concerne poi i capitoli aventi lo stesso oggetto od oggetti molto simili tra loro che sarebbe utile accorpate, essi sono i medesimi già segnalati lo scorso esercizio finanziario e sono tutti relativi alle spese per viaggi e missioni (13) Come già segnalato nella relazione dello scorso anno sarebbe opportuna una maggiore specificazione del contenuto del capitolo 1019, limitandone l'estensione solo a quelle spese per missioni non rientranti nei restanti capitoli anche la fine di evitare, per quanto possibile, o la promiscuità di imputazioni o l'imputazione delle spese di missione in via residuale sullo stesso capitolo 1019.

b) *Considerazioni sulla gestione.*

Le previsioni definitive di spesa per il Ministero della pubblica istruzione sono risultate di 23.896 miliardi, con un incremento di 2.020 miliardi, pari al 9,23%, rispetto alle previsioni iniziali. In particolare delle suddette variazioni, 258 miliardi (12,7%), sono dovute a competenze del personale supplente.

Gli impegni hanno superato le disponibilità di competenza e sono stati pari a 24.127 miliardi (+ 24,8% rispetto al 1982) con una eccedenza di 434,2 miliardi, in ordine alla quale la decisione sul rendiconto ha negato la dichiarazione di regolarità.

(10) Trattasi dei capitoli: 1121, nel quale accanto alle spese per la formazione e l'aggiornamento di tutto il personale dipendente dal Ministero, figurano sia spese per l'acquisto di materiale didattico e di pubblicazioni, sia spese per interventi a favore di Università, Enti o Istituti presso i quali si effettuano corsi o iniziative di aggiornamento;

1122, in cui insieme alle spese per studi, indagini, rilevazioni e attività di ricerca sono comprese spese per interventi a favore di Università, Enti e Istituti, posti sotto la vigilanza del Ministro;

1124, nel quale, unitamente alle spese per le occorrenze necessarie allo svolgimento dei concorsi nelle scuole di ogni ordine e grado, vengono fatte gravare le spese per la stampa e spedizione di temi per gli esami di diploma, di maturità e di abilitazione magistrale e tecnica, pur non trattandosi di spese di carattere generale, e quindi più propriamente classificabili, previa istituzione di appositi capitoli, nell'ambito delle rubriche 7 e 8.

(11) Nelle predette spese vengono incluse anche quelle per gli acquisti di pubblicazioni e riviste per la «Biblioteca di legislazione scolastica» e per «Emeroteca».

(12) In tali capitoli non figurano, peraltro, gli oneri per gli stipendi ed altri assegni fissi al personale docente, i quali gravano, rispettivamente, sui capitoli 2400 e 2401.

(13) Accanto al capitolo 1019 (con ad oggetto le «indennità e rimborso spese di trasporto per missioni nel territorio nazionale» esistono numerosi altri capitoli specifici: 1002 (Ministri e sottosegretari di Stato), 1005 (addetti al Gabinetto e alle Segreterie particolari), 1020 (rimborso spese per trasferimenti di personale dell'Amministrazione), 1021 (componenti delle commissioni giudicatrici nei concorsi), 1112 (Consiglio Nazionale della P.I. e C.U.N.), 1113 (membri di consigli comitati e commissioni anche estranei all'Amministrazione), 1135 (componenti degli organi distrettuali e provinciali della scuola).

Gli impegni di parte corrente (23.818 miliardi), sono aumentati del 24%, e quelli in conto capitale (309 miliardi) sono aumentati del 154,7%.

Particolare incidenza, a tale riguardo, ha avuto l'aumento degli stanziamenti relativi alla spesa per la ricerca scientifica (da 21 a 191 miliardi) e al contributo all'Istituto Nazionale di fisica nucleare (I.N.F.N.) (da 60 a 75 miliardi).

Anche quest'anno assume particolare rilievo il fenomeno, già segnalato nella relazione dello scorso anno, delle riduzioni degli ordini di accreditamento avvenuta in chiusura di esercizio, per complessivi 1.057 miliardi circa (842 miliardi nel 1982), dei quali 988 (pari al 93,4%) in relazione agli oneri per il personale in servizio. Il dato è indicativo di accreditamenti non correlati a reali fabbisogni e pone in rilievo, ancora una volta, l'insufficiente coordinamento funzionale e 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 docente e non docente (14).

Gli oneri per il personale di servizio (22.596 miliardi) costituiscono il 93,6% delle spese complessive del Ministero (15). Dall'unito prospetto risulta l'andamento della spesa complessiva impegnata, dal 1981 al 1983 per stipendi e altri assegni fissi al personale insegnante distinti per tipo di istruzione (16).

Per quel che riguarda, in particolare, i riflessi finanziari delle supplenze del personale insegnante, i dati desunti dagli ordini di accreditamento relativi agli esercizi 1982 e 1983 sono i seguenti:

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

Spese nel 1982 (capitolo 1032)	339,7 miliardi
(capitolo 1034)	225,1 miliardi
Totale spese nel 1982	564,8 miliardi
Spese nel 1983 (capitolo 1032)	522,2 miliardi
(capitolo 1034)	364 miliardi
(capitolo 1035)	388 miliardi
(capitolo 1036)	158 miliardi
Totale spese nel 1982	1.432,2 miliardi
Rispetto al 1982	+ 867,4 miliardi (+ 153,5%)

(14) Significativo è altresì il verificarsi, nella spesa a gestione decentrata, di eccedenze di spese rispetto agli stanziamenti nei capitoli 1401 (stipendi al personale docente delle scuole materne) (68,7 miliardi; 15 miliardi nel 1982), 2001 (stipendi al personale direttivo e docente delle scuole medie) (301,9 miliardi; 153 miliardi nel 1982), 4000 (stipendi al personale non docente delle Università) (14,6 miliardi; 50 miliardi di economie nel 1982) e 4001 (stipendi al personale docente dell'Università) (49 miliardi; 16 miliardi di economie nel 1982).

(15)	Anno	Spese in miliardi	Incremento %	% rispetto alla spesa globale del Ministero
	1978	7.746		90,74
	1979	10.206	+ 31,8	91,79
	1980	13.311	+ 30,4	92,72
	1981	15.275	+ 14,8	92,55
	1982	18.181	+ 19	94,08
	1983	22.596	+ 24,2	93,65

(16) Vedi allegato prospetto A.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Contabilità degli istituti con personalità giuridica (spese degli istituti con personalità giuridica mediante versamento delle corrispondenti somme da parte dei Provveditori nei bilanci degli stessi).

Spese nel 1982 (capitolo 1032)	13,6 miliardi
(capitolo 1034)	64 miliardi
Totale spese nel 1982	77,6 miliardi
Spese nel 1983 (capitolo 1032)	147,2 miliardi
(capitolo 1034)	130 miliardi
(capitolo 1035)	85,4 miliardi
(capitolo 1036)	3,6 miliardi
Totale spese nel 1983	406,2 miliardi
Rispetto al 1982	+ 328,6 miliardi (+ 523,4%)

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

Spese nel 1982 (capitolo 1032)	202 miliardi
(capitolo 1034)	125 miliardi
Totale spese nel 1982)	327 miliardi
Spese nel 1983 (capitolo 1032)	356,4 miliardi
(capitolo 1034)	131,8 miliardi
(capitolo 1035)	327,8 miliardi
(capitolo 1036)	87 miliardi
Totale spese nel 1983	903 miliardi
Rispetto al 1982	+ 576 miliardi (+ 176,1%)

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

(triennio 1981/1983) in milioni

Spese impegnate per stipendi ed altri assegni fissi agli insegnanti

ISTRUZIONI	1981	1982	% di incremento	1983	% di incremento
1) Scuola materna	666.081	816.677	22,6	1.009.271	23,5
2) Scuola elementare	3.356.902	4.397.121	30,9	5.114.635	16,3
3) Scuola secondaria	3.243.032	3.888.767	19,9	4.566.438	17,4
4) Istruzione classica scientifica e magistrale	682.966	863.080	26,3	993.955	15,1
5) Istruzione tecnica e professionale	1.386.318	2.251.920	62,4	2.603.650	15,6
6) Istruzione artistica	256.499	270.518	5,4	294.999	9
7) Educazione fisica	406.224	501.200	23,3	576.601	15
8) Istituti di educazione	13.977	19.250	37,7	19.760	2,6
9) Istituti dei sordomuti e ciechi	1.927	2.458	27,5	2.695	9,6
10) Istruzione universitaria	530.406	752.058	49,3	911.714	21,2
Spese supplenze	1.175.000	1.046.000	- 10,9	2.740.000	+ 161,9
Spesa complessiva	11.450.106	14.809.049	29,9	18.033.718	27,1

L'incidenza delle spese per il personale supplente, rapportata alla spesa complessiva relativa al personale, con esclusione del settore universitario, è passata dal 7,44% del 1982 al 14,5% del 1983.

Gli oneri per il personale in quiescenza (299,7 miliardi) sono aumentati di circa il 37,6% rispetto al 1982, anche in conseguenza del perdurante fenomeno del prepensionamento di una massa notevole di docenti e non docenti della scuola.

Le spese per acquisto di beni e servizi (334 miliardi) sono aumentate del 6,7% rispetto all'esercizio precedente. L'incidenza di tali spese rispetto alla corrispondente spesa statale nell'ultimo quinquennio, si è mantenuta in limiti modesti 2,82% (17).

La voce principale di tale categoria è costituita dalla assegnazione al funzionamento amministrativo e didattico degli Istituti con personalità giuridica.

L'incidenza nei confronti della spesa generale del Ministero per l'anzidetta categoria, nel corso del 1983, è stata del 36,42% (30,51 nel 1982).

Per il funzionamento del sistema informativo del Ministero sono stati impegnati (capitolo 1129) 40,9 miliardi, con un incremento del 5% circa rispetto al 1982 (38,9 miliardi).

I trasferimenti di parte corrente hanno registrato un incremento rispetto (20%) e peraltro hanno raggiunto i 586 miliardi, un importo che costituisce il più alto dell'ultimo quinquennio (18).

La voce preponderante di tale categoria è costituita dai contributi e dalle assegnazioni a favore delle Università (471,7 miliardi, pari in percentuale all'80,5%).

Tra i trasferimenti a favore delle Università quelle di maggior importo riguardano i contributi per il funzionamento (331,4 miliardi) pari al 56,5 per cento dell'ammontare complessivo dei trasferimenti correnti (19). Rispetto all'anno precedente la spesa è aumentata di 58,8 miliardi, con un incremento percentuale del 21,5%.

Nel 1983 sono stati inoltre erogati 43,5 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 state disposte erogazioni per un ammontare complessivo di 2,2 miliardi.

I trasferimenti in conto capitale (309,1 miliardi), hanno fatto registrare, nel 1983, un aumento del 161,9% rispetto al 1982 (20).

Al 31 dicembre 1983 i residui del conto capitale ammontavano a 168 miliardi (- 37,3% rispetto al 1982).

(17)	Anno	Spese in miliardi	Rapporto con la corrispondente spesa statale
	1978	190	4,61%
	1979	218	3,83%
	1980	242	3,76%
	1981	294	3,71%
	1982	313	3,42%
	1983	334	2,82%
(18)	Anno	Spese in miliardi	Percentuale di incremento
	1978	361	=
	1979	412	14,1%
	1980	434	5,3%
	1981	512	18 %
	1982	488	- 4,7%
	1983	586	20 %

(19) Alle erogazioni effettuate nel corso del 1983 (309,7 miliardi) vanno aggiunte le somme erogate in conto residui 1982, ammontate a 29,7 miliardi, onde risultano erogazioni complessive pari a 339,4 miliardi.

(20) La destinazione di tali finanziamenti in particolare ha riguardato per 2 miliardi gli impianti e palestre nelle regioni a statuto speciale, per 75 miliardi i contributi all'istituto di fisica nucleare e per 191 miliardi la ricerca scientifica.

Complessivamente i residui, alla stessa data, sono stati di 2.303,9 miliardi, (+ 3,4% rispetto al 1982), dei quali 33,2 miliardi, sono i residui di stanziamento.

L'ammontare globale dei pagamenti è stato di 23.537 miliardi (di cui 1.140 riferiti alle spese in conto capitale) con una incidenza del 97,6% rispetto alle previsioni di cassa.

È 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.

I residui passivi dell'esercizio sono ammontati a 1.731 miliardi (1.524 nel 1982), con una percentuale di incidenza (7,24) rispetto allo stanziamento di competenza, che risulta una delle più alte registrate 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 verificatosi 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 si rileva che, a fronte di uno stanziamento iniziale di cassa di 22.078 miliardi, aumentato a fine esercizio, a 24.110 miliardi, e tenuto conto della somma erogata a titolo di residui (1.140 miliardi), l'autorizzazione di cassa di 22.790 miliardi è risultata inferiore di 926 miliardi rispetto allo stanziamento di competenza (23.896 miliardi).

Disponibilità per riaccertamenti e perenzioni si sono verificate nella gestione dei residui durante il 1983 (546 miliardi), pari al 24,1%. A ciò occorre aggiungere, di converso, che, come già detto, si sono verificate, nel corso del 1983, eccedenze di impegni rispetto agli stanziamenti (434,2 miliardi).

Tali eccedenze — periodicamente ricorrenti nella gestione del Ministero — sono imputabili principalmente a una carente previsione delle occorrenze collegate al già menzionato insufficiente coordinamento funzionale ed operativo tra Amministrazione centrale ed organi periferici.

3. Gestioni fuori bilancio.

a) Presso il Ministero ha continuato ad operare l'ufficio stralcio della stazione appaltante ex Gescal (21), diretto soltanto alla rendicontazione all'Istituto autonomo per le casi popolari dei risultati della gestione speciale adottata.

Il mantenimento della predetta gestione, come è stato già rilevato nelle precedenti relazioni, non presenta alcuna giustificazione, ove si consideri che l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1036 del 1972 ne ha stabilito la soppressione con effetto dal 31 dicembre 1973, e che il Ministero continua a trovarsi coinvolto in una serie di vertenze giudiziarie con relativo onere a carico del bilancio statale.

Nel corso del 1984, tuttavia, il Ministero ha finalmente attivato la procedura di liquidazione e con apposito decreto ne ha disposto la soppressione a far data dal 1° maggio 1984.

Dal rendiconto 1983, regolarmente presentato, la giacenza di fondi sui 3 conti correnti bancari (22), alla data del 31 dicembre 1983 risultava di 13,9 milioni, con entrate per interessi attivi maturati durante l'anno 1983 sui predetti conti pari a circa 0,7 milioni (23).

(21) Vedi relazioni anni 1981 pag. 137 e 1982 pag. 216 (vol. II/2°).

(22) Il ritardo nella definizione delle procedure di liquidazione ha impedito, tra l'altro, il versamento alla Cassa depositi e prestiti, ai sensi del decreto del presidente della Repubblica 1036 del 1972 e specialmente dell'articolo 15 della legge 11 novembre 1983 n. 638 di somme che risultano tuttora giacenti presso istituti di credito.

(23) Merita segnalazione la circostanza che su uno dei conti correnti, per il quale non è avvenuta alcuna operazione bancaria, nel corso dell'esercizio vi è stata una eccedenza degli interessi passivi data dalla prevalenza delle spese di conto rispetto agli interessi attivi.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI <small>(in miliardi di lire)</small>																				
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI							
	INIZIALI	DEFINITIVE	%	INIZIALI	DEFINITIVE	%	IMPOR-TO	INDICE	%	IMPOR-TO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	IMPOR-TO	INDICE	%	STANZ. AL 31 DIC.	IMPOR-TO	INDICE	%
1976	4.515	100	-	5.177	100	-	5.331	100	-	5.234	100	-	720	100	-	-	5	100	-	-
1977	5.886	130	30,44	6.791	131	31,24	6.960	131	30,64	6.726	128	26,34	884	121	21,44	-	0	0	0	133,0-
1978	7.410	164	25,94	8.310	161	22,44	8.348	157	19,94	7.454	142	10,84	1.623	223	83,54	-	0	0	0	-
1979	8.806	195	18,84	10.965	213	32,04	10.907	205	30,74	9.641	184	29,34	2.693	370	65,94	-	0	0	0	-
1980	10.948	242	24,34	14.154	273	29,14	14.107	265	29,34	12.794	244	32,74	3.967	523	41,44	-	0	0	0	-
1981	14.720	326	36,54	17.471	337	23,44	14.238	305	15,14	16.286	311	27,34	3.261	448	14,3-	-	0	0	0	-
1982	18.244	404	23,94	19.510	377	11,74	19.202	360	18,34	19.384	370	19,04	1.959	269	99,9-	-	0	0	0	-
1983	21.594	478	18,34	23.587	456	20,94	23.818	447	24,04	23.096	441	19,24	2.136	293	9,04	-	0	0	0	-
TOTALE																				
TITOLO I SPESE CORRENTI																				
TITOLO II SPESE IN CUENTO CAPITALE																				
1976	45	100	-	99	100	-	99	100	-	105	100	-	165	100	-	-	66	100	-	-
1977	123	276	175,74	123	124	24,24	123	124	24,24	108	103	2,64	172	104	4,54	-	24	36	64,1-	-
1978	188	421	52,74	188	190	52,84	188	190	52,84	174	70	31,5-	285	173	65,64	-	35	54	50,64	-
1979	195	415	1,3-	211	213	12,44	211	213	12,44	109	104	48,04	385	234	35,14	-	42	65	19,64	-
1980	143	321	22,74	248	251	17,94	248	251	17,94	156	149	43,14	476	288	23,44	-	13	20	69,1-	-
1981	248	557	73,44	265	268	6,84	265	268	6,84	232	210	109,54	495	300	4,04	-	75	115	476,34	-
1982	256	575	3,24	121	123	54,2-	121	123	54,2-	294	185	11,6-	268	163	61,8-	-	18	27	76,6-	-
1983	293	658	14,54	309	313	154,84	309	313	154,84	493	311	67,84	168	102	37,3-	-	19	29	9,24	-
TOTALE																				

12) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

11) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

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

b) Per quanto riguarda le gestioni fuori bilancio esistenti presso l'Amministrazione dei fondi versati da enti e privati, continuano ad essere riscontrate inadempienze in ordine alla presentazione dei rendiconti trimestrali.

4. *Organizzazione dei servizi (Amministrazione centrale e periferica)*

Grosse difficoltà operative hanno determinato, anche nel corso del 1983, la concentrazione presso gli uffici scolastici periferici di numerosi adempimenti connessi ai recenti mutamenti normativi sopravvenuti nella legislazione del settore, intervenendo gli stessi su una struttura costituita da un apparato centrale di notevoli dimensioni (ordinato per aree scolastiche non collegate fra di loro pur in presenza di tematiche comuni) e da una organizzazione ministeriale periferica mal raccordata con la struttura centrale, e non adeguata ai nuovi compiti cui essa è conseguentemente chiamata. Si ripercuotono, inoltre, negativamente sulla struttura amministrativa note difficoltà di gestione di un sistema in evoluzione (24).

A questo si aggiunge la mancanza del necessario raccordo con le funzioni, in materia di istruzione e cultura, parallelamente svolte dalle regioni (soprattutto in materia di formazione professionale), dagli enti locali e dagli istituti regionali di ricerca, sperimentazione ed aggiornamento educativi.

Sempre più scarsa continua ad essere l'utilizzazione del servizio statistico del Ministero, seguendo una linea di tendenza che è diretta, per lo svolgimento di funzioni in parte riconducibili a quelle del servizio stesso, alla stipulazione di contratti con associazioni ed enti specializzati ovvero a programmi realizzati, a costi aggiuntivi, attraverso il sistema elettronico.

Va diffondendosi, nel contempo, un'altra tendenza, di segno opposto, quella di costituire, in seno alle varie direzioni generali, uffici con funzioni di coordinamento di attività eterogenee, per lo più inerenti alla gestione di bilancio.

Si è già accennata alla situazione di difficoltà nella quale continuano ad operare i Provveditorati agli studi: particolare si presenta tale situazione sia per quanto riguarda l'Amministrazione del personale, sia per quel che riguarda l'attività di gestione di numerosi capitoli di spesa (25). 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. Sono proseguiti infatti nel 1983 gli adempimenti previsti dalla legge n. 270 del 1982, sia per immissioni in ruolo del personale docente e non docente, incaricato e supplente nei ruoli della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica, sia l'indizione e l'espletamento dei concorsi per i ruoli del personale docente, e delle sessioni riservate di esame di abilitazione all'insegnamento per il personale precario.

Per quel che riguarda, invece, gli Uffici scolastici regionali ed interregionali oltre alla loro sistematica sottoutilizzazione (26), non sembrano esservi prospettive concrete di un loro incisivo inserimento nell'articolazione dell'apparato amministrativo della Pubblica istruzione, a parte sporadiche necessità contingenti alle quali sono chiamati a sopperire di volta in volta (27).

(24) Non sembra apportare sostanziali innovazioni in proposito lo schema di disegno di legge per la riforma del Ministero, predisposto dalla stessa Amministrazione e riproposto all'esame del Parlamento nella nuova legislatura.

(25) 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 (articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 416 del 1974). I notevoli ritardi che da tempo contrassegnano questa attività, — secondo quanto è possibile desumere dai verbali delle verifiche amministrative-contabili dei funzionari delle Ragionerie regionali — contribuiscono, di fatto, a svuotare di efficacia tale delicata funzione.

(26) V. relazioni anni 1981 pagg. 138 - 139 e 1982 pag. 220 (Vol. II/2).

(27) I predetti uffici hanno svolto nel corso del 1983 le seguenti funzioni, loro affidate dagli articoli 35 e 76 della legge .270/1982;

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.

Occorre, considerare, inoltre, il delicato ruolo ricoperto, dalle istituzioni scolastiche, le quali sono chiamate a svolgere numerosi adempimenti amministrativi pur in presenza di una situazione organizzativa interna di difficile conciliabilità delle funzioni amministrative con la funzione essenzialmente didattica propria delle medesime istituzioni, non dotate, talora, di adeguate strutture amministrative.

Un aspetto di particolare importanza nell'ambito dell'Amministrazione scolastica, è la proliferazione di atti di normazione (le ordinanze ministeriali) posti in essere dalla autorità amministrativa centrale ed emanati o per espressa disposizione di legge oppure su iniziative 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 (28). Va osservato al riguardo, che tali atti, peraltro non sottoposti ad alcun controllo, contengono elementi non riscontrabili nel sistema normativo preesistente (29) e che atteggiandosi come vincolanti sia nei confronti degli uffici dipendenti sia nei confronti dei terzi che risultino interessati alla situazione, possono dar luogo, in taluni casi, a situazioni di illegittimità con conseguenze sul piano della responsabilità.

Per quanto concerne gli Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativo (IRRSAE), previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 419 del 1974, va segnalato che anche per il 1983 si è protratta la già rilevata situazione di precarietà funzionale ed organizzativa (30), anche per effetto della non ancora intervenuta approvazione degli statuti degli IRRSAE.

In particolare, carenze si riscontrano sotto il profilo dei riscontri sulle attività e sulla gestione degli IRRSAE, i soli revisori che attualmente svolgono tale attività, anche per effetto della già rilevata non intervenuta approvazione degli statuti degli 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 riscontro loro affidate (31).

A fronte di tale situazione va considerata, inoltre, la cospicua entità dei finanziamenti complessivamente corrisposti durante il 1983 a favore degli IRRSAE (32); il rapporto tra attività svolte e finanziamento andrebbe adeguatamente valutato nel quadro delle scelte programmatiche dell'Amministrazione.

Non sembra aver trovato ancora soluzione la problematica connessa alle carenze organizzative, già segnalate nella precedente relazione, in materia di missioni, in particolare per quel che riguarda la mancanza di un adeguato coordinamento tra le fasi dell'autorizzazione e quella di liquidazione. Persistono infatti, inefficienze sia nella gestione contabile e sia sul piano di una migliore utilizzazione dei mezzi finanziari disponibili (33).

Funzione ispettiva — Neanche nel 1983 l'Amministrazione si è avvalsa in modo sistematico del corpo ispettivo, come può desumersi tra l'altro dalla motivazione delle missioni effettuate specialmente per quanto riguarda i compiti di promozione e di coordinamento in materia di sperimentazione e di aggiornamento del personale (34).

(28) Vedasi al riguardo più ampiamente relazione anno 1982, pag. 221 (Vol. II/2).

(29) Vedasi al riguardo la circolare n. 110 del 6 aprile 1982, la quale amplia notevolmente la sfera di applicazione circolare n. 76 del 1980 del Ministero del Tesoro, estendendola anche agli istituti dotati di personalità giuridica, espressamente esclusi, invece dalla circolare alla quale si dà attuazione.

(30) Sono state espletate, per 11 IRRSAE, 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 relativa consulta nella gestione dei relativi concorsi.

(31) Nel corso del 1983 sono state disposte ispezioni amministrative contabili presso alcuni IRRSAE (Piemonte, Marche, Umbria, Puglia, Biblioteca di documentazione pedagogica). Nel corso di queste ispezioni sono state evidenziate numerose irregolarità.

(32) Durante il 1983 la spesa sul capitolo 1204 a favore degli IRRSAE, si è mantenuta, al pari del 1982, sui 3,8 miliardi.

(33) Vedi relazione anno 1982, pag. 223 (II/2).

(34) Secondo la disciplina dettata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 417 del 1974, l'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.

Nella relazione dello scorso anno era stata posta l'attenzione circa l'esigenza di considerare tale situazione, in relazione sia all'importante ruolo di raccordo che la funzione ispettiva dovrebbe svolgere tra Amministrazione centrale, periferica ed istituzioni scolastiche, sia alla necessaria definizione dei rapporti con gli Istituti di ricerca sperimentazione e aggiornamento educativi per quanto concerne gli ambiti di intervento. A tal fine il Ministero, nei primi mesi del 1984 ha creato, con disposizione di carattere organizzativo interno, una segreteria tecnica per gli ispettori centrali, e una segreteria per gli ispettori periferici, entrambe con compiti di coordinamento dei servizi ispettivi e di promozione del livello culturale e didattico delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado.

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 per l'assistenza agli istituti impegnati nella sperimentazione educativa, e per la vigilanza sullo svolgimento degli esami.

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 (35).

Da una rilevazione compiuta è risultato lo svolgimento di missioni relative ad incarichi ispettivi tecnico-didattici, nel corso del 1983, per una spesa complessiva di circa 95 milioni.

Ancora inadeguata (36), 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.

L'organizzazione di un efficiente servizio ispettivo oltre ad accertare eventuali disfunzioni e responsabilità, dovrebbe sostanzarsi in attività di assistenza e di consulenza alle istituzioni scolastiche e agli Uffici che gestiscono fondi di bilancio.

Assumono inoltre una qualche rilevanza le ispezioni dirette all'accertamento dei reali fabbisogni finanziari degli uffici scolastici provinciali, e ciò anche in funzione della necessità di contenere le riduzioni, a chiusura di esercizio degli ordini di accreditamento, delle quali si è occupata la Corte negli anni precedenti (37).

Aspetti del controllo interno degli Istituti dotati di personalità giuridica — E costante nelle relazioni della Corte il rilievo sull'inadeguatezza del sistema di controllo delle istituzioni scolastiche con personalità giuridica dotate di autonomia amministrativa che si incentra pressoché esclusivamente nelle funzioni di revisioni dei conti, affidata a funzionari della Pubblica Istruzione e del Tesoro (38).

Le osservazioni già formulate riguardano, tra l'altro, 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. A ciò debbono aggiungersene altre, desumibili dai verbali pervenuti alla Corte, che si riferiscono al mancato riscontro da parte degli organi di revisione di carenze e ritardi nelle operazioni di ricognizione e di aggiornamento delle scritture inventariali (39).

(35) Rispetto alla dotazione organica di 119 posti di ispettori centrali, con qualifiche di dirigente superiore, risultavano coperti, alla fine del 1983, 107 posti, mentre la dotazione organica complessiva prevista per gli ispettori tecnici periferici è di 600 posti suddivisi fra i diversi settori scolastici.

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

(37) Vedasi relazioni anni 1981 pag. 127 (Vol. II/2), e anno 1982 pag. 226 (Vol. II/2).

(38) Numerosi risultano i casi di procedimento penali a carico di presidi, segretari e, appunto, di revisori dei conti.

(39) È da tener presente che ritardi e carenze si registrano anche nell'approvazione, da parte dei provveditori agli studi, dei conti consuntivi.

Può, in linea generale, rilevarsi come l'attuale sistema di revisione non appaia in grado di garantire l'esatta applicazione di numerose disposizioni amministrative e contabili, connesse al noto decentramento previsto dalle disposizioni contenute nei decreti delegati, con riflessi sia sotto l'aspetto della legittimità, che sotto l'insorgenza di possibili profili di responsabilità.

5. Personale.

Secondo i dati del Ministero del Tesoro, la consistenza del personale dipendente dal Ministero della Pubblica Istruzione al 1° gennaio 1983 ammontava a 1.149.631 unità (40), pari al 64,3% dei dipendenti dello Stato, escluse le aziende autonome, con un aumento rispetto al 1° gennaio 1982 dell'1,3% pari a 15.205 unità.

La categoria numerica più significativa nell'ambito dell'Amministrazione è, ovviamente, quella del personale docente la cui consistenza al 1° gennaio 1983, risulta incrementata rispetto al 1° gennaio 1982 di 1.320 unità (da 871.613 è passata a 872.933) (+ 0,15%).

Personale docente.

L'anno 1983 è stato caratterizzato dall'espletamento delle procedure di immissione in ruolo, ai sensi della legge 20 maggio 1982 n. 270, diretta sia a dare sanatoria alla situazione del personale assunto in servizio a titolo precario e sia ad evitare la formazione di altro precariato, eliminandone le cause generatrici.

Mentre l'espletamento delle procedure concorsuali dirette all'immissione in ruolo del predetto personale, non ha dato luogo ad osservazioni di sorta, peculiari aspetti hanno avuto gli effetti prodotti dalla stessa legge sotto il profilo del contenimento delle assunzioni di personale supplente.

Difatti nonostante l'analiticità delle disposizioni riguardanti sia la determinazione delle dotazioni organiche (41) sia il meccanismo che prevede la determinazione della consistenza numerica del personale insegnante in soprannumero, con il riassorbimento delle dotazioni organiche aggiuntive (42), appare difficile dare una valutazione positiva degli effetti prodotti dalla predetta legge, soprattutto sotto il profilo del contenimento delle assunzioni di personale supplente (43). Difatti, la spesa per il personale supplente, come dianzi osservato (44), è passata, nel corso dell'esercizio da mille a 2,7 mila miliardi (+ 161,9%) mentre si sono registrate eccedenze di spesa rispetto agli stanziamenti relativamente alle spese per il personale di ruolo.

Sarebbe, in proposito, da considerare la necessità di una effettiva utilizzazione di tutto il personale della scuola già immesso in ruolo o precario, tenendo in debita considerazione le reali esigenze esistenti nelle diverse circoscrizioni geografiche (45), ed applicando i criteri di mobilità interdistrettuali ed interprovinciali del personale insegnante.

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

(41) La legge 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.

(42) Sono state 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 soprannumerari conseguenti alle immissioni in ruolo.

(43) Ai sensi dell'articolo 18, quarto comma, del decreto legge 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.

(44) Vedasi, paragrafo 2, punto b).

(45) Secondo dati desunti dall'Istituto centrale di statistica, nell'anno scolastico 1982-83 si sono avute in tutti gli ordini di scuole primarie e secondarie, le seguenti diminuzioni del numero degli alunni: centro-nord (-88.483) e Mezzogiorno (-2.507).

Diversamente operando, oltre a mantenere immutate le cause che determinano l'assunzione di personale supplente, la legge n. 270 del 1982 si risolverebbe in un ulteriore mezzo di creazione di precariato (46).

La citata legge n. 270 modificando la normativa in materia di comandi (47), 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 (48), ne ha disposto la soppressione dei comandi con effetto dall'anno scolastico 1983-84. Pur tuttavia lo stesso meccanismo previsto dalla stessa legge n. 270 che — oltre ad escludere quelli disciplinati da leggi speciali (49) e quelli disposti per l'attuazione dei progetti di sperimentazione previsti dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 419 del 1974 — consente in via transitoria il mantenimento «ad esaurimento» degli attuali incarichi, qualora gli stessi docenti non siano inquadrati nei ruoli organici dell'Amministrazione ai sensi dell'articolo 63 della legge n. 270 del 1982, rischia di vanificare concretamente l'operatività della disposizione soppressiva.

D'altra parte l'Amministrazione continua a procedere con estrema lentezza alla regolarizzazione — con provvedimenti formali a carattere di sanatoria — delle numerose situazioni di comando 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.

Continua inoltre, il fenomeno, già segnalato nelle precedenti relazioni, 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) (50).

Va segnalato, inoltre, che l'Amministrazione ha proceduto anche per il 1983 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 (51).

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 (52).

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

Nel 1983 come si è detto, si sono conclusi i lavori delle commissioni giudicatrici relativi alla prima tornata di giudizi di idoneità a professore associato e sono proseguiti sia pure con una certa lentezza, le procedure di inquadramento in ruolo dei candidati idonei (53).

Sono state inoltre costituite le commissioni relative alla seconda tornata dei giudizi di idoneità a personale associato.

(46) Ai sensi degli articoli 15 e 17 della stessa legge numero 270, com'è noto 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 a 6 giorni sono tenuti alla sostituzione gli altri docenti di ruolo e non di ruolo.

(47) L'entità del fenomeno si può desumere approssimativamente dal numero di comandati (2.209).

(48) Accanto a questo strumento va annoverato la utilizzazione di personale docente presso gli Uffici di diretta collaborazione di diverse Amministrazioni, per gli effetti di cui l'articolo 19 della legge n. 734 del 1973.

(49) A seguito dell'invio del decreto interministeriale relativo al contingente numerico per gli anni 1982-83 e 1983-84, è in corso un'indagine istruttoria della Corte diretta alla ricognizione delle leggi istitutive dei comandi, ritenute ancora vigenti, nonché alla determinazione dell'entità di personale comandato ai sensi dell'articolo 5 della legge 1° dicembre 1967, n. 1213.

(50) Secondo dati forniti dalle delegazioni regionali. Vedasi anche relazione anno 1982, pag. 232 (Vol. II/2).

(51) Nel 1983 sono state collocate fuori ruolo, ai sensi della predetta normativa, n. 778 unità di personale della scuola.

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

(53) La Corte dei conti in sezione di controllo (n. 1303 del 20 dicembre 1982) ha ritenuto, in sede d'esame dei decreti approvati degli atti, che le commissioni giudicatrici hanno una sfera di valutazione autonoma rispetto alle certificazioni di servizio e ai giudizi formulati dalle facoltà.

Dall'esame degli atti pervenuti alla Corte è emerso che in talune commissioni esaminatrici non è stato possibile individuare dei membri supplenti in conseguenza della incompatibilità prevista dall'articolo 2 della legge n. 31 del 1979.

Va segnalato, inoltre, che in applicazione dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980 sono state determinate nel numero di 209 le cattedre da mettere a concorso in relazione alle richieste avanzate dagli associati che hanno maturato nove anni di inquadramento nella qualifica di professore incaricato.

Personale direttivo della scuola.

Permangono esigenze di maggiore professionalità dei capi di istituti, sotto i profili amministrativi e di gestione. Questi infatti, com'è noto, svolgono oltre a funzioni didattiche (sperimentazione, aggiornamento), anche rilevanti e complesse funzioni che attengono all'organizzazione amministrativa, della scuola.

Nel corso del 1983 sono stati emanati i bandi di concorso a posti di direttore didattico, preside di scuola media (241 posti) e di istruzione secondaria superiore (252 posti) in applicazione dell'articolo 1 della legge n. 928 del 1980. Sono stati inoltre espletati altri concorsi a presidi, banditi nei recenti esercizi, e per i quali hanno trovato applicazione i benefici economici di cui alla legge n. 195 del 1983.

Dirigenti amministrativi e di ragioneria.

Anche nel 1983 si è protratta la situazione di vacanza sia nei posti di dirigente superiore (3 su 35 di organico), sia soprattutto in quello di primo dirigente (32 su 188).

A tale situazione, che incide principalmente sulla funzionalità degli Uffici scolastici provinciali, si è continuato ad ovviare mediante il ricorso alla reggenza (54), ovvero alla supplenza (55) per quanto riguarda i posti di dirigente superiore, mentre risultano tuttora privi di un primo dirigente alcuni uffici delle regioni settentrionali.

Analoga situazione si riscontra nel ruolo dei dirigenti di ragioneria: dirigenti superiori (2 su 6) e primi dirigenti (5 su 21). La Corte ha più volte (56) sottolineato la necessità di rivedere tale dotazione in ragione delle già rivelate esigenze organizzative della funzione ispettiva e soprattutto di quella degli uffici di contabilità dei provveditorati agli studi (57).

Risultano, peraltro, soppressi, per trasferimento del posto di funzione presso l'Amministrazione centrale, i posti di primo dirigente di ragioneria presso i Provveditorati agli studi di Milano, Roma e Torino, mentre risultano vacanti le sedi delle Sovrintendenze scolastiche di Ancona, Cagliari, Firenze, Genova, L'Aquila, Roma e Trieste.

Situazione diversa si presenta per i posti di dirigente generale dell'Amministrazione centrale e per quelli dei dirigenti amministrativi delle Università. Quanto ai primi a fronte di una dotazione di 11 posti (di cui 9 con funzioni di direttore generale) al 31 dicembre 1983 risultavano in servizio 14 unità, di cui una in soprannumero (58) e due fuori ruolo (59).

(54) Sono state conferite reggenze in relazione agli Uffici di Como, Gorizia, Mantova, Torino, Milano e Ancona. Vedi anche relazione anni 1981 pag. 151 (Vol. II/2) e 1982 pag. 235 (Vol. II/2).

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

(56) Vedasi anche relazioni anni 1981 pag. 152 e 1982 pag. 236 (Vol. II/2).

(57) Sembra, peraltro, che l'orientamento legislativo (legge 26 maggio 1984 n. 183) sia diretto più che al superamento di tali difficoltà a ratificare le anomale situazioni di divaricazione sempre più pronunciata tra struttura normativa e strutture di fatto realizzate con la creazione nell'ambito della sede centrale, di uffici di «primi dirigenti di ragioneria» con funzioni di gestione della spesa.

(58) Il posto in soprannumero è stato determinato dal rientro in ruolo, in applicazione dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1958, n. 571 di altro dirigente generale cessato dalla posizione di fuori ruolo.

(59) Due dirigenti sono stati collocati in posizione di fuori ruolo ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 3 del testo unico 12 febbraio 1940, n. 740 e dell'articolo 3 della legge 22 novembre 1972, n. 771.

Quanto al ruolo dei dirigenti delle Università si rilevano posizioni soprannumerarie (20 unità a fronte di 31 unità nel 1982) nei posti di qualifica di dirigente superiore e cio a seguito dell'applicazione dell'articolo 16 della legge 25 ottobre 1977, n. 808 (60).

Per quel che riguarda le autorizzazioni a prestare lavoro straordinario, continua la prassi di utilizzare tutti i dirigenti con funzioni di direttori generali negli Uffici di diretta collaborazione con l'opera del Ministro, con conseguente attribuzione agli stessi dell'indennità di cui all'articolo 19, 3° comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734.

Le ore complessive di lavoro straordinario prestate nel 1983 dal personale con qualifica dirigenziale sono state 87.456 con una spesa complessiva di 673,1 milioni.

L'Amministrazione non ha svolto neanche nel 1983 corsi o seminari riservati al personale dirigente.

Personale amministrativo e di ragioneria.

La dotazione organica del ruolo dell'Amministrazione centrale della pubblica istruzione e dell'Amministrazione scolastica risulta di 11.590 unità complessive; il personale in servizio di 9.950 unità (61), ed i posti vacanti 1.640 (62).

Per ovviare a tale carente situazione che determina notevoli disfunzioni a livello operativo specialmente presso gli uffici periferici, l'Amministrazione ha continuato a far ricorso a vari strumenti quali l'utilizzazione del personale di cui alla legge n. 285 del 1977 e di personale docente e non docente, della scuola, utilizzato presso gli uffici amministrativi ed anche presso gli uffici di contabilità.

Per quanto riguarda il primo strumento, il Ministro si è avvalso presso gli uffici scolastici provinciali dell'Italia meridionale di 302 unità (personale esecutivo ed ausiliario) con una spesa, nel 1983, di 5,2 miliardi (5,1 nel 1982), ed ha immesso in ruolo i giovani assunti in attuazione dei progetti di intervento riguardanti gli uffici scolastici provinciali dell'Italia meridionale, previsti dall'articolo 26 della legge 29 febbraio 1980, n. 33 (63).

Quanto al secondo desta qualche perplessità, sotto l'aspetto della qualificazione professionale, l'immissione dei ruoli dell'Amministrazione, ai sensi degli articoli 51 e 63, terzo comma della legge del 1982, rispettivamente, del personale non docente delle scuole e delle università e 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.

In proposito, nel rinviare alle considerazioni svolte nelle precedenti relazioni circa le incongruenze di tale situazione (64), occorre rilevare che l'inquadramento di personale della scuola presso gli uffici dell'Amministrazione centrale e di quella periferica, ha assunto una dimensione tale da costituire la forma di reclutamento più diffusa. In tal modo, se si è creata una fittizia soluzione del problema dell'esodo dalle scuole da parte del predetto personale, non sembra tenuto in debito conto né il principio dell'accesso per concorso specifico ai pubblici uffici né l'interesse al buon andamento dei servizi della scuola.

In definitiva, la soluzione dei problemi occupazionali attinenti al personale soprannumerario della scuola, oltre a non poter continuare ad essere affidata a rimedi parziali e contingenti,

(60) L'articolo 44 del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1982, n. 163, ha peraltro, previsto l'utilizzazione dei suddetti dirigenti presso gli osservatori astronomici.

(61) Dati forniti dal Ministero del Tesoro.

(62) Peraltro solo 243 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.

(63) Va peraltro segnalata la difficoltà per l'immissione in ruolo dei giovani assunti con la qualifica di commesso, in mancanza di posti disponibili nel corrispondere ruolo della carriera ausiliaria.

(64) Vedi relazione anni 1981 pagg. 153-54 e 1982 pag. 238 Vol. II/2.

dovrebbe non interferire con le esigenze operative concrete dell'Amministrazione centrale e periferica e tener conto altresì dei contingenti numerici nelle diverse qualifiche, alla luce delle nove esigenze desumibili dalla legge n. 312 del 1980.

Deve osservarsi, inoltre, la perdurante lunghezza delle procedure di reclutamento del personale, pur considerando il notevole numero di domande per concorsi per le carriere di concetto (65) ed esecutive (66); scarso risulta invece, l'afflusso di concorrenti che caratterizza i concorsi per funzionari direttivi di ragioneria e soprattutto per quelli di statistica (67). Si verifica con sempre maggiore frequenza 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.

È stato inoltre istituito, presso il Ministero, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1982 n. 1195, il ruolo speciale previsto per il personale degli enti pubblici interessati a provvedimenti di soppressione, scorporo e riforma (68) con una dotazione organica di 18 posti), mentre non sono stati ancora emanati i relativi provvedimenti di inquadramento in tale ruolo.

L'autorizzazione ed effettuare lavoro straordinario nel corso del 1983 ha riguardato, entro il limite annuo di 240 ore per ciascun impiegato, 13.868 dipendenti, compreso il personale comandato od utilizzato presso il Ministero, di cui 3.090 presso l'Amministrazione centrale (3.434 nel 1982) e 10.778 presso l'Amministrazione periferica (8.004 nel 1982), nonché 40.898 unità di personale non docente delle Università.

Per dichiarate eccezionali ed indilazionabili esigenze di servizio sono state autorizzate a prestare lavoro straordinario 1.302 unità presso l'Amministrazione centrale e 884 unità presso quella periferica nel limite orario di 440 ore annue, con una spesa di 2 miliardi. Per il settore universitario (personale non docente) l'analoga spesa è stata di 3,6 miliardi.

In tema di missioni, si indicano qui di seguito le spese sostenute dall'Amministrazione (8,3 miliardi) distinte per tipologie di missioni, gravanti sul capitolo 1019, concernente con generica formulazione tutte le missioni svolte in territorio nazionale:

A) Missioni per attività ispettive:

a) ispezioni amministrative per la verifica dell'andamento dei servizi generali (locali, lavori, ecc.): spesa di 32,3 milioni circa;

b) ispezioni amministrativo-didattiche (formazioni delle classi, ripetenze, ecc.): spesa di 24,9 milioni;

c) ispezioni tecnico-didattiche presso le scuole materne ed elementari: spesa di 38,6 milioni;

d) ispezioni contabili: spesa di 13,3 milioni (29 milioni nel 1982);

e) ispezioni dirette ad accertamenti di natura disciplinare: spesa di 34,1 milioni;

f) verifiche amministrative-contabili: spesa 14,3 milioni;

g) ispezioni esami di maturità: spesa 76 milioni;

h) ispezioni presso le scuole medie non statali: spesa 50,4 milioni;

i) ispezioni in occasione di esami presso le scuole medie statali: spesa di 3,8 milioni;

l) vigilanza sullo svolgimento degli esami di abilitazione: spesa di 21,4 milioni.

B) Missioni per il trasporto e la consegna di plichi e documentazioni varie: spesa di 27,1 milioni;

C) Missioni per la partecipazione a convegni: spesa di 44 milioni;

(65) 232 partecipanti per un concorso a 10 posti di ragioniere.

(66) 7.618 partecipanti per un concorso a 164 posti.

(67) Vi è da considerare, peraltro, le scarse prospettive di carriera connesse ai predetti ruoli in quanto, mentre per i ruoli amministrativi vi sono 334 posti di dirigente (dirigenti generali, dirigenti superiori e primi dirigenti) a fronte di un organico di funzionari direttivi di 851 posti, per i ruoli di ragioneria e statistici vi sono rispettivamente 27 e 5 posti di dirigenti (dirigenti e primi dirigenti) a fronte di un organico di funzionari direttivi di 711 e di 20 posti.

(68) Articolo 24, quinquies del decreto legge 30 dicembre 1979 n. 633 convertito con modificazioni nella legge 29 febbraio 1980, n. 33.

D) Missioni per la partecipazione a commissioni da parte di membri appartenenti all'Amministrazione: spesa di 20,9 milioni;

E) Missioni di estranei all'Amministrazione per la partecipazione a commissioni e comitati: spesa complessiva di 71,6 milioni (69);

F) Missioni per corsi di formazione e aggiornamento per il personale dell'Amministrazione: spesa complessiva di 254,1 milioni;

G) Missioni di estranei all'Amministrazione per la partecipazione ad incontri di studio e di lavoro e a corsi di aggiornamento: spesa complessiva di 239,5 milioni;

H) Missioni per la partecipazione di membri appartenenti all'Amministrazione a corsi di aggiornamento e a seminari per insegnanti e per presidi: spesa complessiva di 46,4 milioni;

I) Missioni continuative per l'affidamento di funzioni pro-tempore da svolgere per esigenze contingenti (es.: zone terremotate Campania e Basilicata): spesa complessiva di 56,7 milioni;

L) Missioni per lo svolgimento di funzioni di assistenza agli istituti impegnati nella sperimentazione: spesa complessiva di 69,9 milioni;

M) Missioni per attività connesse alla diretta collaborazione o alla rappresentanza del Ministero, ovvero all'accompagnamento di autorità: spesa complessiva di 10 milioni circa.

N) Missioni per incarichi generici (70): spesa complessiva di 13,3 milioni.

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

A titolo di compensi per esami di maturità sono stati spesi, nell'anno scolastico 1982-1983, 59.592 miliardi (56.132 miliardi nel 1982), comprensivi delle indennità di trasferta e del rimborso delle spese di viaggio dei membri delle Commissioni e degli ispettori tecnici.

Nell'allegato prospetto risulta la situazione delle somme impegnate e dei residui accertati nel corso del 1983 raffrontata con la corrispondente situazione del 1982, distinta per ordine di scuole.

SPESE PER ESAMI DI MATURITÀ

ORDINE DI SCUOLE	1983 Impegni	1982 Impegni	1983-82 Diff.	1983 Residui	1982 Residui	1983-82 Diff.
Istruzione classica scientifica e magistrale .	23.771	23.039	+ 732	8.385	8.331	+ 54
Istruzione tecnica	25.000	22.810	+ 2.190	5.931	5.757	+ 174
Istruzione professionale	9.379	9.000	+ 379	3.534	3.434	+ 100
Istruzione artistica	1.379	1.251	+ 128	143	142	+ 1
Vigilanza esami ispettori tecnici	63	32	+ 31	2	1	+ 1
	59.592	56.132	+ 3.460	17.995	17.665	+ 330

(69) Occorre considerare che spese per il medesimo oggetto sono ricomprese, altresì, tra quelle indicate nel capitolo 1113 dello stato di previsione dello stesso Ministero.

(70) Trattasi delle missioni autorizzate, (per la maggiore parte presso Università statali), con la generica motivazione dell'esigenze di servizio o, taluni casi, con la sola indicazione della località e della data di missione. Sono in corso accertamenti istruttori in sede di controllo.

6. Beni strumentali.

a) Sistema informativo.

Nemmeno nel 1983 il sistema informativo elettronico del Ministero ha consentito di risolvere tutte le problematiche connesse con la gestione del personale, con particolare riguardo a quelle di quantificazione della relativa spesa sia per quanto concerne la rilevazione sistematica del personale supplente (71) sia per una più adeguata quantificazione delle spese conseguenti all'applicazione della legge n. 270 del 1982 (72).

Nel 1983 i corsi di qualificazione del personale, tenuti dall'ITALSIEL, non hanno consentito di soddisfare pienamente le esigenze dell'Amministrazione per quanto riguarda la formazione di operatori e terminalisti. Si è continuato, quindi ad utilizzare, per il servizio di trasmissione dati, personale con mansioni amministrative. In tale contesto andrebbe considerata l'opportunità che il Ministero assuma in gestione diretta i servizi di automazione. Trattasi, com'è noto, di problema di carattere generale che richiede, tra l'altro, la conseguente necessità di provvedere alla formazione di personale tecnico specializzato.

Nel corso del 1983 il Ministero, per il funzionamento del sistema informativo, ha erogato 25,2 miliardi (16,8 per prestazioni professionali e 8,4 miliardi per servizi e forniture) a favore dell'ITALSIEL, e 655 milioni al C.I.L.E.A. per compiti di assistenza tecnica di controllo sulle prestazioni dell'ITALSIEL. Infine sono stati erogati 9,8 miliardi a varie ditte per locazione e manutenzione di macchinari ed apparecchiature.

b) Strutture edilizie.

A circa 1 miliardo (capitolo 1116) è ammontata la spesa per locazione di immobili degli Uffici centrali.

Continuano a rilevarsi situazioni di precarietà negli uffici periferici per la difficoltà di reperimento di locali idonei.

Analoga situazione si verifica per le istituzioni scolastiche a causa della mancanza di adeguati stanziamenti diretti alla ristrutturazione e alla manutenzione dei locali.

Per il funzionamento delle palestre e degli impianti ginnico-sportivi scolastici la spesa sostenuta nel 1983 è stata di 1,2 miliardi mentre per la costruzione e l'adattamento di palestre e impianti sportivi sono stati impegnati oltre 2 miliardi tra sussidi e contributi a favore delle regioni a statuto speciale e delle provincie autonome di Trento e Bolzano. Tra le spese in conto capitale sono da annoverare quelle per l'arredamento della scuola dell'obbligo, gravanti sul capitolo 5531, pari a 3 miliardi nel corso dell'esercizio.

c) Automezzi.

Nel corso del 1983 il numero degli automezzi disponibili per il servizio automobilistico dell'Amministrazione centrale e di quella periferica è rimasto invariato (139 autovetture, 42 moto furgoni, 2 motocicli).

(71) Già da tre esercizi (1981, 1982 e 1983) il Ministero è stato in grado di provvedere tempestivamente al pagamento dei supplenti per carenza di stanziamenti.

(72) Come dianzi detto nel corso del 1983 si sono registrate eccedenze di impegno rispetto agli stanziamenti di capitoli di spesa relativi al pagamento di oneri per il personale docente di ruolo.

Presso l'Amministrazione periferica (94 provveditorati agli studi e 15 Sovrintendenze scolastiche) sono in dotazione 108 autovetture (109 nel 1982) e 38 motoveicoli mentre all'Amministrazione centrale risultano assegnati 31 automezzi e 6 motoveicoli.

La spesa per il predetto servizio è stata pari a 226 milioni (+ 8,6% rispetto al 1982).

d) *Libri e pubblicazioni.*

Il Ministero provvede agli acquisti di riviste e pubblicazioni, mediante la sottoscrizione di abbonamenti annuali a riviste, per l'aggiornamento del personale scolastico e amministrativo. Si richiamano, in proposito le osservazioni già formulate circa la scarsa razionalità dell'accentramento presso il Ministero delle decisioni di spesa, relativo all'acquisto di libri e pubblicazioni per le istituzioni scolastiche.

I pagamenti sono stati disposti su una serie di capitoli tra i quali si segnalano i seguenti: 1121 (concernente la formazione e l'aggiornamento del personale: 1,6 miliardi), 1130 (spese per il servizio documentazione: 44 milioni contro i 12 nel 1982), 1431 (servizio scuola materna: 9 milioni), 1572 (scuola elementare: 165 milioni), 2081 (scuola secondaria di primo grado: 248 milioni), 2281 (istruzione classica, scientifica e magistrale: 120 milioni), 2480 (istruzione tecnica: 38 milioni), 2552 (istruzione professionale: 56 milioni), 9231 (scambi culturali: 43 milioni).

Va infine segnalato che si è accresciuta la spesa per acquisti di libri e riviste per la Biblioteca del Ministero, invertendo una tendenza pressoché costante negli ultimi anni, passando da 3,8 milioni, a 6,1 milioni, con un incremento del 60,5% rispetto al 1982 (73).

e) *Attività contrattuale.*

Di particolare rilevanza nel corso dell'esercizio 1983 è stata l'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 16 novembre 1983, n. 901 con il quale a modifica del decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 1972, n. 555 in materia di spese da farsi in economia, si è aumentato da 10 a 50 milioni previa autorizzazione ministeriale, il limite di spesa da eseguirsi in economia da parte dei competenti uffici.

Anche nel 1983 l'attività contrattuale dell'Amministrazione della pubblica istruzione si è svolta con assoluta prevalenza, mediante trattativa privata.

A questo sistema si è fatto ricorso, tra l'altro, nel settore dell'edilizia scolastica sperimentale e per gli acquisti di pubblicazioni (74).

Di significativa rilevanza in questo settore è l'attività svolta dall'ufficio studi e programmazione, costituito con finalità di studio e ricerca nel campo educativo (75), 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.

(73) 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.

(74) Di significativa rilevanza è una convenzione stipulata con la S.I.A. per una spesa complessiva di 447 milioni, relativa all'acquisto di films per le scuole.

(75) I compiti previsti dal decreto ministeriale 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 elaborazioni 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.

Tra i contratti stipulati dall'Amministrazione alcuni hanno caratteristiche proprie collegate al settore dell'istruzione, quali le convenzioni con le case editrici per una spesa complessiva di 2,2 miliardi (2,9 miliardi nel 1982) (76) mentre altre hanno riguardato l'edilizia scolastica prefabbricata con una spesa complessiva di 1 miliardo e 900 milioni.

f) *Incarichi di studio e di ricerca.*

Numerosi sono stati gli incarichi di studio e di ricerca conferiti dal Ministero nel corso del 1983, finanziati attraverso il sistema della contribuzione (136 milioni sul capitolo 1122 e 83,5 milioni sul capitolo 5271), o quello delle convenzioni per la realizzazione di progetti di ricerca 644 milioni sempre sul capitolo 1122 (77).

La spesa complessiva per tali incarichi è stata di 863,5 milioni (78).

Dall'analisi dei contenuti degli incarichi conferiti nel corso del 1983, secondo dati forniti dall'Amministrazione, posti a raffronto con quelli assegnati nel precedente esercizio, possono essere desunte alcune precise osservazioni. La prima riguarda la reiterazione di incarichi affidati allo stesso ente e con il medesimo oggetto (79), senza che sia dato conoscere la concreta utilizzazione da parte dell'Amministrazione dei risultati degli incarichi conferiti nel precedente esercizio.

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 (80), ovvero al medesimo ente.

Una terza osservazione concerne il ripetuto conferimento ad alcuni enti ed istituti dell'incarico di effettuare rilevazioni statistiche nel campo dell'istruzione, pur essendo dotato il Ministro di apposito servizio statistico che rimane, peraltro inutilizzato (81).

È stata affidata alla società ELEA-Olivetti una ricerca sullo studio e definizione di un progetto didattico, per l'aggiornamento dei docenti sull'informatica di base, con una spesa complessiva di 189,5 milioni.

7. *Attività istituzionale.*

Istruzione sub universitaria.

a) *Scuola materna.*

Nell'anno 1982-1983 è stata registrata una diminuzione sia del numero degli alunni iscritti (— 23.248), sia del numero delle classi (— 785) (82). Le spese per il personale in servizio sono state di 1.009 miliardi (816 nel 1982) con una eccedenza di 68,7 miliardi rispetto allo stanziamento, ed hanno registrato un incremento del 23,6% rispetto all'anno precedente; le spese di funzionamento sono ammontate a 22,9 miliardi (22,4 nel 1982) con un incremento del 2,2%.

(76) Per la sottoscrizione di abbonamenti della rivista «Annali della pubblica istruzione» la spesa complessiva è stata, al pari del 1982, di 361 milioni. Sul carattere peculiare della convenzione vedasi anche relazione anno 1982, pag. 247, (Vol. II/2).

(77) Occorre ribadire, in proposito, l'osservazione, già formulata nella precedente relazione, sul fatto 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. Vedi relazione anno 1982, pag. 248 (Vol. II/2).

(78) Di rilevante importo è una convenzione con l'Istituto della Enciclopedia Italiana, con una spesa complessiva di 138,9 milioni.

(79) a) IRCESU — Ricerca sul censimento dei mezzi di calcolo impiegati a finalità amministrative, didattiche e scientifiche nelle Università italiane: spesa complessiva 17,9 milioni (16,9 milioni nel 1982).

b) AIMC — Ricerca sugli interventi compensatori che favoriscono lo sviluppo intellettuale dei bambini nelle scuole materne. Spesa complessiva 17,8 milioni (17,7 milioni nel 1982).

(80) Come ad esempio nel caso dell'AEI e dell'AIC Università di Venezia per una ricerca sul curriculum nella scuola secondaria superiore.

(81) Vedi ad esempio CENSIS (24,6 milioni) V. relazioni anni 1981 pagg. 139-140 (Vol. II/2) e 1982, pag.250 (Vol. II/2).

(82) Secondo dati desunti dal Rapporto Censis 1983 sulla situazione sociale del Paese.

b) La scuola dell'obbligo*Istruzione elementare*

Per il personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo della scuola elementare (83), a fronte di uno stanziamento di competenza di 5.239,3 miliardi, vi sono stati impegni per 5.238,8 miliardi, e pagamenti per 5.236,9 miliardi.

Rispetto al 1982 vi è stato un aumento degli impegni di 741,9 miliardi, pari al 16,5%.

Per il funzionamento sono stati impegnati 40,5 miliardi, con un incremento di 1,6 miliardi, pari al 4,1% rispetto al 1982. Sono stati pagati 31,5 miliardi (32,4 nel 1982).

Nel corso del 1983 si ancor più accentuata la contrazione del numero degli allievi (— 120.070) (— 99.306 nel 1982) (84).

Istruzione secondaria di primo grado

Gli oneri per il personale direttivo e docente anche non di ruolo sono stati di 4.566,4 miliardi (3.734,7 nel 1982), — con una eccedenza di 301,9 miliardi rispetto allo stanziamento — di cui 4.342 miliardi pagati (3.721,8 nel 1982).

Per il funzionamento sono stati assunti impegni per 41,9 miliardi (38 nel 1982) e pagati 35 miliardi (35 nel 1982).

L'incremento degli impegni è stato del 10,2%.

Anche in tale settore si è registrata una riduzione del numero degli allievi (— 3.118) in misura peraltro inferiore a quella del 1982 (— 27.513) (85).

Un fenomeno che appare particolarmente significativo nelle scuole medie è il progressivo incremento dell'afflusso alla scuola secondaria superiore di cui va tenuto conto in relazione alle difficoltà di inserimento nella vita lavorativa.

Nel 1983 la percentuale di passaggio alle scuole secondarie superiori ha raggiunto il 76% (75 nel 1982), con una distribuzione diversificata tra Nord (71,7), Centro (83,6) e Sud (76,2) (86).

Per gli esami di licenza, compresi quelli delle scuole annessi agli istituti d'arte ed ai conservatori di musica, la spesa complessiva, in termini di impegni, è stata di 6,9 miliardi (7 nel 1982); i pagamenti sono stati pari a 6,3 miliardi (5,7 nel 1982).

Scuola non statale

Gli oneri a carico diretto dello Stato nel 1983 sono stati di 58 miliardi (50,1 nel 1982), in conseguenza di contribuzioni sia per scuole parificate (57,2 miliardi), sia per gli istituti magistrali (800 milioni).

È sostanzialmente stabile l'incidenza quantitativa degli iscritti ai vari livelli scolastici di tale tipo di scuola: tale linea di tendenza appare maggiormente consolidata nei grandi centri (Roma, Napoli e Genova per le scuole dell'obbligo, a Genova, Milano, Bologna e Torino per le scuole secondarie superiori) dove questo tipo di scuola è più diffuso ed è quindi in diretta concorrenza con il servizio pubblico (87).

La domanda-offerta d'istruzione nelle scuole private dell'obbligo è maggiore nel settore elementare dove ha toccato, nel corso dell'anno 1983, con un progressivo incremento negli ultimi anni scolastici, il livello massimo finora raggiunto del 7,8%.

(83) L'unica iniziativa legislativa nel settore è stata quella (Atto Senato n. 299) diretta all'abolizione del libretto scolastico.

(84) Dati desunti dall'ISTAT, le regioni in cifre, 1983 e dal rapporto Censis 1983 sulla situazione sociale del Paese.

(85) Dati desunti dall'ISTAT, le regioni in cifre, 1983 e dal rapporto Censis 1983 sulla situazione sociale del Paese.

(86) Dati desunti dall'ISTAT, le regioni in cifre, 1983 e dal rapporto Censis 1983 sulla situazione sociale del Paese.

(87) Dati desunti dal XVII rapporto sulla situazione economica del Paese, predisposti dal Censis nel 1983.

Per quel che concerne la scuola secondaria superiore, il tasso di incidenza degli allievi delle scuole private si è mantenuto nel corso del 1983 sui livelli decisamente più alti registrati negli ultimi anni (11,2%). Le motivazioni della scelta verso il settore privato si rinvengono soprattutto in ordine a fattori di tipo organizzativo e di garanzia di funzionamento ordinato nonché alle 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 di 19,7 miliardi; di essi sono stati pagati 18,5 miliardi.

Per il funzionamento, è stato impegnato 1,2 miliardi, pari allo stanziamento, e ne sono stati pagati 757 milioni. I convitti e gli educandati funzionanti sono stati complessivamente 159.

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, altri se ne sono aggiunti nel corso del 1983. Tale sistema mostra quindi una tendenza espansiva.

c) Scuola secondaria superiore.

Istruzione classica, scientifica e magistrale.

Dello stanziamento di 993,9 miliardi previsto per il personale direttivo e docente di ruolo e non di ruolo sono stati assunti impegni di pari importo (863 nel 1982), con un aumento del 15,1% e disposti pagamenti per 943,5 miliardi (802 nel 1982) con aumento del 17,6%.

Per il funzionamento sono stati assunti impegni per 17,5 miliardi (16,8 nel 1982) con aumento del 4,1 per cento; sono stati pagati 13,7 miliardi (13,8 nel 1982).

Secondo dati forniti dal Ministero, al 31 dicembre 1983, la consistenza delle istituzioni scolastiche dell'ordine classico, scientifico e magistrale era la seguente:

— Licei Ginnasi	443
— Licei Scientifici	624
— Istituti Magistrali	297
	Totale ... 1.364

In questo settore si è registrato, nel corso dell'anno scolastico 1982-83 un aumento del numero complessivo degli alunni, passati da 2.433.705 a 2.465.903 unità (88).

Per quanto concerne gli esami nelle scuole magistrali, vi è stata una spesa di 220 milioni per indennità corrisposte ai coordinatori universitari dei costi integrativi (200 milioni nel 1982) con aumento del 10 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Istruzione tecnica.

Gli oneri per gli stipendi, retribuzioni ad assegni fissi al personale docente sono stati pari allo stanziamento previsto 1.686, 2 miliardi, (1.474,3 miliardi nel 1982) dei quali sono stati pagati 1.501,2 miliardi (1.321,7 miliardi nel 1982).

Per il funzionamento rispetto ad una previsione di 70 miliardi, sono stati assunti impegni per 69,9 miliardi (63,5 miliardi nel 1982) e pagati 42,7 miliardi (43,5 nel 1982).

(88) Dati desunti dall'ISTAT, le regioni in cifre 1983.

Nell'anno scolastico 1982-83 gli istituti tecnici sono stati complessivamente 1197.

Risulta un aumento della popolazione scolastica complessiva pari a 17.099 unità (89), e resta confermata l'accentuazione della tendenza degli alunni ad orientarsi nella scelta in favore degli istituti tecnici, specialmente per quelli ad indirizzo commerciale (543.188 alunni, pari al 49,4% del numero complessivo degli alunni iscritti negli istituti tecnici).

Istruzione professionale

Sono stati impegnati 917 miliardi per stipendi al personale docente degli istituti (777 miliardi nel 1982), pari allo stanziamento.

Per il funzionamento è stato impegnato l'intero stanziamento pari a 34,9 miliardi (32 nel 1982) e sono stati pagati 16,4 miliardi (15,6 nel 1982).

Nell'anno scolastico 1982-83 risulta un incremento della popolazione scolastica complessiva pari a 13.758 unità (90) risultando confermato il fenomeno, già segnalato per gli istituti tecnici, della propensione verso indirizzi, specie quelli commerciali, che consentono maggiori possibilità occupazionali.

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, sono state di 325 miliardi (297,5 nel 1982) a fronte di uno stanziamento di 350 miliardi (322,4 nel 1982).

Per il funzionamento è stato interamente impegnato lo stanziamento di 17 miliardi (15 nel 1982) e sono stati pagati 14,2 miliardi (13,2 nel 1982).

In termini quantitativi il settore presenta la maggiore consistenza nei conservatori di musica (144), seguiti dagli istituti d'arte (131) e dai licei artistici (54).

Il settore dell'istruzione artistica è uno di quelli che registra un continuo incremento (+ 2.381 alunni nel 1982-1983) (91) 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 31,5 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 576,6 miliardi, (501,3 nel 1982). Sono stati pagati 532,5 miliardi (462,4 nel 1982).

Per il funzionamento sono stati impegnati 1 miliardo e 270 milioni (1 miliardo e 89 milioni nel 1982) ed i pagamenti ammontano a 784 milioni (685, nel 1982).

Istruzione universitaria

Dello stanziamento del 1.786,3 miliardi previsto per il personale docente e non docente, sono stati impegnati 1.843 miliardi (1.554,9 nel 1982) con una eccedenza di 56,6 miliardi rispetto allo stanziamento, ed un incremento del 18,6 per cento rispetto al 1982.

I pagamenti sono stati di 1.703,8 miliardi (1.354,7 nel 1982), con un incremento del 25,7%.

(89) Dati desunti dall'ISTAT, le regioni in cifre 1983.

(90) Dati desunti dall'ISTAT, le regioni in cifre 1983.

(91) Dati desunti dall'ISTAT, le regioni in cifre 1983.

I contributi per il funzionamento delle Università sono stati di 778,7 miliardi, dei quali 471,7 miliardi per spese correnti e 307 miliardi per spese in conto capitale.

Tra le spese in conto capitale, ha assunto un peso di rilievo quella per la ricerca scientifica con impegni pari a 191 miliardi (21 nel 1982); di questi sono stati pagati 189,9 miliardi (6,8 nel 1982).

Anche in tale settore si è registrata una contrazione dell'incremento del numero degli studenti iscritti nell'anno accademico 1982-83 (+ 5.434 alunni rispetto all'anno 1981-82) (92), verosimilmente in rapporto alla diminuzione del tasso di passaggio dalla scuola secondaria superiore all'Università (-1,4 per cento) (93).

I problemi per l'accesso all'Università impongono, per altro, il varo della riforma della scuola secondaria superiore, arenatosi ben tre volte per l'interruzione della legislatura.

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 ampiamente trattato nella precedente relazione.(94).

Nel 1983 è continuata l'azione dell'Amministrazione diretta al reclutamento del personale (conclusione della prima ed indizione della seconda tornata di giudizi a professore associato). Sono in fase di avvio, nelle competenti sedi le operazioni relative all'istituzione dell'Anagrafe nazionale delle ricerche e allo sviluppo delle strutture dipartimentali. Va tuttavia rilevato che non è stato ancora formulato il primo piano quadriennale di sviluppo, nè è stato bandito il secondo concorso per il dottorato di ricerca.

Nel corso del 1983 sono stati approvati gli statuti delle nuove Università introdotte con la legge 590 del 1982 con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1042 del 1982 e con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1240 del 1983.

Numerose sono state, al pari dei precedenti esercizi, le modifiche degli statuti delle Università, comprendenti, in taluni casi, l'istituzione o la trasformazione di scuole di specializzazione. Ha iniziato a trovare applicazione, nel settore contabile, il nuovo regolamento per l'Amministrazione e la contabilità generale delle Università e degli istituti universitari, emanato con il decreto del Presidente della Repubblica 4 marzo 1982, n. 371 (95), in applicazione dell'articolo 86, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 382 del 1980.

Perdurano, inoltre, notevoli ritardi nella presentazione alla Corte dei rendiconti delle gestioni universitarie (96).

Per quel che concerne la ricerca scientifica nelle Università è da segnalare che il Ministero, dopo aver impiantato l'apposito schedario delle Amministrazioni, degli istituti ed 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, ha erogato ben 189,9 miliardi, rispetto ai 6 miliardi del precedente esercizio (capitolo 85 51). Sono stati altresì erogati i 30 miliardi stanziati in conto residui.

I prospetti che seguono (97), intesi ad illustrare l'entità dei contributi di cui si sono avvalse le gestioni universitarie, evidenziano il rapporto percentuale dei contributi stessi rispetto al complesso delle entrate (prospetto A), nonché gli elementi delle gestioni, e i risultati della situazione finanziaria delle Università e degli Istituti superiori (prospetto B).

(92) Dati desunti dal rapporto Censis 1983.

(93) Dati desunti dal rapporto Censis 1983.

(94) Vedi relazione anno 1982 pagg. 200, 258-259 (Vol. II/2).

(95) Vedi relazioni anno 1981 pagg. 172-173 (Vol. II/2) e 1982 pagg. 259-260 (Vol. II/2).

(96) Ad esempio l'ultimo rendiconto presentato dall'Università di Napoli è quello relativo all'anno accademico 1974-1975.

(97) I dati riguardano le seguenti Università: Bari, Bologna, Cassino, Ferrara, Firenze, Genova, Macerata, Milano, Modena, Parma, Pavia, Perugia, Pisa, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Siena, Torino, Trieste, Udine, Venezia, Verona, Viterbo.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ESPOSIZIONE CONTRIBUTI DELLO STATO E DI ALTRI ENTI
CORRISPOSTI ALLE UNIVERSITA' ED A ISTITUTI DI ISTRUZIONE SUPERIORE

(in milioni)

PROSPETTO A

Università	Istituto e scuole	Ultimo rendic. perv. anno	Trasferimenti correnti (1)	Trasferimenti in c/capitale (1)	Totale	Totale entrate come da consuntivo	Incidenza % di trasferim sulle entrate
BARI		1981-82	23 190	6 844	30 035	31 633	94,94
BOLOGNA		1981-82	18 050	7 665	25 715	58 814	46,91
CASSINO		1979-80	160	878	1 038	1 346	77,1
FERRARA		1981-82	3 663	938	4 590	10 183	45,08
FIRENZE		1980-81	6 871	6 016	12 887	71 660	17
	Osservatorio Astrofisico di Arcatn (FI)	1982	343	121	464	766	59
	Osservatorio Astronomico di Brera (MI)	1982	120	-	120	152	89
	Istituto Super di Educ. fisica ISEF(FI)	1980-81	15	57	72	298	24
GENOVA		1981-82	7 474	9 677	17 152	39 326	45,14
MACERATA		1982	1 991	354	1 780	2 694	66,07
MODENA		1981-82	4 035	3 215	7 250	14 885	48,71
MILANO		1981-82	7 510	8 412	15 922	64 626	24
	Politecnico di Milano	1980-81	3 670	6 157	9 827	18 150	60,85
NAPOLI		1974-75	2 471	3 681	6 152	10 186	80,5
	Istit. Univers. Navale	1981-82	805	672	1 477	2 494	59,1
	Istit. Orientale di Napoli	1981-82	1 734	898	2 632	5 039	50,5
	Istit. Univers. "Suor Orsola Benincasa" (Na)	1982-83	1 448	11	1 459	2 420	60,3
PADOVA		1980-81	8 757	7 301	16 058	57 783	27,8
PARMA		1981-82	7 592	8 415	16 008	30 375	52,70
PAVIA		1981-82	11 266	11 113	22 380	33 614	65
PERUGIA		1981-82	11 823	6 545	18 169	26 055	69,73
	Osservatorio Astronomico di Pino Torinese	1982	131	-	131	185	70
PISA		1980-81	12 882	2 744	15 626	38 088	41
	Scuola normale super di Pisa	1981-82	2 985	1 244	4 230	8 596	49
	Scuola super di studi univers. e di perfez. di Pisa	1980-81	194	247	442	678	65
	Istituto IUSA di Reggio Calabria	1981-82	550	1 164	1 714	1 996	76
ROMA	"La Sapienza"	1980-81	30 487	-	30 487	115 818	26,3
ROMA	"Tor Vergata"	1980-81	675	-	675	11 860	5,6
	Istituto super Educaz. Fisica di Roma	1980-81	335	181	516	798	64,6
	Istituto Naz. Arch. e Stone dell'Arte - Roma	1982	116	-	116	241	48,1
	Osservatorio Astronomico di Roma	1982	153	-	153	175	87,4
	Istit. Italiano di studi germanici Roma	1982	193	-	193	296	65,2
SALERNO		1976-77	1 470	493	1 963	3 341	58,5
SIENA		1980-81	3 578	6 456	10 034	28 023	35
TORINO		1978-79	4 331	1 995	6 326	13 450	47
	Politecnico di Torino	1980-81	2 533	2 304	5 837	10 749	54,89
TRIESTE		1981-82	4 925	38	4 963	5 336	94
UDINE		1980-81	5 105	-	5 105	8 445	60,45
	Opera Univers. della città di Udine	1981-82	845	12	857	1 676	51
VENEZIA		1981-82	3 620	968	4 586	15 625	29,3
	Facoltà di Arch. di Venezia	1981-82	1 280	1 105	2 385	4 548	52,4
	Facoltà di Econ. e Commercio di Verona	1980-81	446	0,6	446	791	56,5
VITERBO	"Tuscia"	1980-81	560	64	624	1 291	48,3

(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 IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO B

RIEPILOGO CONTI CONSUNTIVI UNIVERSITA' E ISTITUTI SUPERIORI DI ISTRUZIONE

In milioni

Università	Istituto o scuola	Entrate accertate		Perse di gra	Totale	Spese accertate		Perse di gra	Totale	Situazione finanziaria				Avanzo o disavanzo di ammin.
		Correnti (1)	C. capitale (1)			Correnti (1)	C. capitale (1)			Fondo cassa	Riserve ammin.	Totale	Riserve passivi	
BARI		24.788	8.644	37.908	69.841	11.828	18.521	27.816	94.688	10.610	17.944	28.498	22.977	5.877
BOLOGNA		32.803	10.298	11.727	54.814	18.447	12.248	11.727	42.966	28.247	18.838	53.082	48.184	12.888
CASALE		248	878	727	1.248	181	808	227	1.293	383	670	1.263	1.292	71
FERRARA		8.234	928	3.888	10.183	2.294	2.728	3.888	9.882	8.827	2.822	18.898	8.888	4.781
FIRENZE		18.888	8.512	47.888	71.488	15.814	10.174	47.888	73.888	13.887	30.888	43.822	45.188	-1.282
	Consorzio Anziani (P)	884	121	182	810	884	121	182	810	188	188	348	248	8.01
	Consorzio Anziani (P)	582	-	88	182	128	-	88	128	184	38	318	8	211
	Consorzio Anziani (P)	57	81	8	128	388	7	8	228	83	18	182	31	78
GENOVA		18.188	12.811	8.882	38.872	11.833	10.788	8.882	32.488	18.818	18.888	32.818	18.888	18.878
MACERATA		2.881	784	88	2.514	1.181	884	88	2.884	1.272	1.227	2.888	3.872	827
MODENA		7.888	3.872	2.124	14.888	8.883	3.884	8.784	14.788	7.888	4.888	12.884	12.888	328
MILANO		48.184	24.521	21.788	87.288	38.884	27.778	22.788	81.128	28.818	47.888	88.818	78.282	4.284
	Politecnico di Milano	8.884	8.288	18.872	32.722	28.171	8.888	-	32.788	17.788	12.884	24.282	21.882	2.428
NAPOLI		8.187	4.818	32.882	32.888	8.724	4.888	22.888	34.287	3.888	17.428	21.284	28.878	-7.784
	Istituto Universitario Scienze (P)	1.288	1.183	888	2.883	2.288	1.228	888	2.174	2.178	1.718	2.881	2.228	882
	Istituto Universitario Scienze (P)	3.488	1.582	4.888	8.887	2.721	881	4.888	7.788	842	4.288	4.888	3.818	1.281
	Istituto Universitario Scienze (P)	2.488	15.848	248	2.888	1.848	288	248	2.288	1.818	284	1.782	1.878	212
PADOVA		24.888	7.288	28.811	57.782	21.282	12.878	26.811	88.884	18.888	12.888	28.888	28.888	388
PARMA		18.888	8.818	8.182	38.278	14.288	8.484	8.888	28.878	8.888	18.888	21.128	22.888	-2.788
PAVIA		22.888	11.178	11.787	48.488	18.278	18.282	11.787	44.814	12.418	22.482	28.872	28.271	888
PERUGIA		28.888	84	8.181	28.888	18.888	8.222	4.818	28.288	8.228	12.884	28.821	18.887	1.872
	Consorzio Anziani (P)	188	-	148	224	218	-	148	284	228	-	228	288	48
PISA		18.128	2.878	11.881	22.271	18.888	8.848	12.881	22.478	12.188	27.888	48.888	41.842	-228
	Scuola normale superiore di Pisa	2.884	1.222	2.272	8.178	2.142	1.888	2.272	8.888	2.288	3.888	3.882	3.882	187
	Scuola sup. di studi (P)	284	788	142	888	472	2	142	878	488	217	888	481	184
	Scuola sup. di studi (P)	1.881	888	272	2.288	888	7.184	271	2.888	2.281	1.888	4.488	4.188	274
ROMA		82.188	2.882	38.878	84.817	84.882	1.284	38.878	84.812	22.888	88.781	88.288	88.218	2.882
	La Sapienza	1.748	7.888	112	8.888	472	8.888	112	8.282	7.841	10.788	18.288	11.882	8.847
	Università Tor Vergata	482	728	128	788	421	84	128	818	281	488	788	181	428
	Istituto superiore Scienze (P)	228	-	18	241	128	-	18	142	88	3	788	-	182
	Istituto superiore Scienze (P)	281	41	84	288	284	27	84	288	88	87	282	127	28
	Istituto superiore Scienze (P)	188	-	8	178	188	18	8	228	88	12	111	28	81
SALERNO		2.772	888	888	4.221	1.848	2.827	888	4.772	8.228	7.282	8.222	8.288	887
Siena		8.884	12.788	8.247	28.888	7.218	14.882	8.247	27.428	8.288	12.887	28.828	28.887	1.882
TORINO		11.888	1.287	2.884	17.484	8.227	4.278	3.884	17.487	12.478	12.271	28.788	28.887	2.882
	Politecnico Torino	8.847	4.781	2.712	13.488	8.288	2.282	2.712	11.482	6.428	2.782	8.188	8.484	2.782
TREESTE		8.281	88	178	8.227	4.822	28	178	8.428	888	1.247	1.888	1.888	182
UDINE		7.182	1.282	8.448	8.448	8.448	188	1.282	7.227	12.818	2.182	14.282	9.284	4.188
	Opera Univers. dell'Università di Udine	1.571	12	82	1.478	1.258	-	82	1.588	222	128	478	184	218
VENEZIA		5.541	888	9.117	15.878	2.222	1.818	9.117	14.888	4.241	1.888	8.218	2.242	2.888
	Istituto di Archeol. Venezia	2.822	1.114	788	4.444	1.578	1.488	788	4.772	2.848	187	2.887	2.152	844
	Istituto di Econ. e Com. Venezia	788	88	24	781	144	18	24	86	142	3.878	3.228	3.228	-
VITERBO		881	84	25	1.078	1.071	48	25	1.104	2.212	784	2.888	2.888	888

Nota: I dati sono espressi in milioni di lire e sono arrotondati per eccesso o per difetto.

Capitolo XXIV

MINISTERO DELLA SANITÀ

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

a) *Considerazioni generali.*

Si è accentuato nel 1983 il dibattito sulle linee da seguire per condurre la riforma sanitaria, già in atto da oltre 5 anni, ad un soddisfacente grado di funzionalità che consenta il raggiungimento, finora mancato, degli obiettivi fondamentali fissati dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833. (1).

In effetti il processo attivo della riforma non sempre si è sviluppato secondo linee coerenti con gli obiettivi proposti dalla legge n. 833, soprattutto perchè è mancato un disegno globale strategico, di cui avrebbe dovuto essere significativa espressione il piano sanitario nazionale.

In questa situazione alcune Regioni hanno predisposto, al di fuori di una visione programmatoria unitaria, un proprio piano sanitario che in definitiva, in assenza anche di direttive generali da parte del Governo, ha consentito agli amministratori locali di definire alcune scelte prioritarie. (2).

Nel corso dell'anno, recuperando alcune proposte presentate sul finire della precedente legislatura, è stata definita, in base all'articolo 20 della legge 11 novembre 1983, n. 638 di conversione al decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, una procedura di delegificazione del piano sanitario nazionale che riserva al Parlamento l'approvazione per legge di alcuni essenziali aspetti (gli obiettivi da conseguire, i livelli assistenziali da assicurare, il finanziamento poliennale e i vincoli d'uso delle risorse), mentre il documento di piano conseguente alla parte precettiva sarà sottoposto dal Governo alle Camere ai fini della sua approvazione con atto non legislativo.

(1) Nel delineare gli indirizzi di politica sanitaria presso le Commissioni di igiene e sanità del Senato e della Camera (Bollettino Commissioni 5 e 18 ottobre 1983) il Ministro della sanità ha rilevato che alcuni spunti di riflessione, dopo i primi cinque anni di esperienze, derivano dalla non ben definita distinzione dei ruoli all'interno dell'organizzazione sanitaria tra organi aventi funzione di indirizzo e controllo ed organi destinati ad assolvere compiti di natura tecnico-gestionale. Ha auspicato inoltre che, nell'ambito dei rapporti tra le UU.SS.LL. e le Regioni, a queste venga attribuito non solo un ruolo di mero tramite finanziario, ma anche una effettiva capacità di guida e di governo. Quanto poi ai problemi finanziari, il Ministro ha affermato che occorre modificare l'attuale situazione di incontrollabilità nell'incremento della spesa, superando le gravi dissociazioni tra i centri di imputazione delle entrate e della spesa. Va segnalata, per l'ampiezza dei temi trattati, l'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma sanitaria promossa dalla Commissione di igiene e sanità del Senato negli ultimi mesi del 1983, le cui conclusioni saranno sottoposte all'esame del Parlamento e del Governo.

(2) Risultano già approvati negli anni 1981-1982 i piani sanitari regionali dell'Emilia Romagna, del Piemonte e delle Marche, cui vanno aggiunti quelli della Valle d'Aosta (legge regionale n. 66 del 23 marzo 1983) e della provincia di Bolzano (legge provinciale n. 1 del 1984). I piani sanitari di diverse altre Regioni sono in avanzata fase istruttoria.

La norma ora indicata fa poi esplicito riferimento all'adozione da parte del Governo dei conseguenti atti di indirizzo e coordinamento, sentito il Consiglio sanitario nazionale, in tal modo riconfermando validità a strumenti già previsti dalla legge n. 833 (articolo 5, articolo 43) finora rimasti scarsamente utilizzati.

Negli ultimi tempi, comunque, dopo il decreto legge n. 463 innanzi ricordato, si è fatto ricorso con tre decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ad atti di indirizzo e di coordinamento alle Regioni (3) e, tra l'altro, in correlazione con gli indirizzi di politica governativa, sono stati precisati, con circolare del Ministro della sanità, taluni aspetti più rilevanti del vigente assetto dei controlli sulle Unità Sanitarie Locali (4).

Ciò che comunque vale rilevare, in tema di atti di indirizzo e di coordinamento, è la mancata previsione di poteri propositivi autonomi del Ministro della sanità, cui sono stati peraltro attribuiti dalla legge di riforma (articolo 5, commi 4° e 5°) poteri specifici tanto nell'emanare direttive sulle funzioni delegate alle Regioni, quanto nell'attivare poteri sostitutivi del Governo nelle materie delegate.

Appare evidente che presupposto necessario per l'affidamento al Ministero della sanità di poteri più diretti e rilevanti in materia di direttive di coordinamento è la presenza di una struttura ministeriale di supporto valida e ben inserita nel contesto del servizio sanitario nazionale che però, come si dirà più ampiamente nel paragrafo dedicato all'organizzazione dei servizi, resta ancora lontana dal realizzarsi.

Per effetto di disposizioni intervenute nell'anno (decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito in legge 11 novembre 1983, n. 638) sono stati fissati precisi termini (31 dicembre) per l'approvazione dei bilanci di previsione delle Unità Sanitarie Locali e sono state definite (articolo 19) procedure più snelle per la ripartizione del fondo sanitario nazionale (5), in tal modo venendo incontro all'avvertita esigenza di correlare le scadenze temporali del bilancio delle Unità predette a quelle dell'Amministrazione statale e di porre le stesse nelle condizioni di programmare l'impiego delle risorse disponibili in un quadro di certezza previsionale.

Sono stati infine determinati più precisi criteri volti ad accertare (articoli 18 e 19 della citata legge n. 638) l'effettiva entità di eventuali disavanzi delle Unità Sanitarie Locali, affidando compiti di verifica ai Collegi dei revisori.

Con successive disposizioni integrative (articolo 26 legge finanziaria 1984) sono stati previsti interventi finanziari per la liquidazione, mediante anticipazioni di tesoreria, di talune pendenze debitorie delle Unità medesime nella prospettiva di pervenire, con successivo provvedimento legislativo, al completo ripiano a carico dello Stato dei disavanzi di amministrazione accertati al 31 dicembre 1983 (6).

(3) Trattasi dei D.P.C.M. 17 ottobre 1983 (in G.U. n. 289 del 2 ottobre 1983) e 10 febbraio 1984 (in G.U. n. 55 del 24 febbraio 1984) riguardanti l'uno la disciplina delle funzioni regionali in materia di deroga al divieto di assunzione del personale del servizio sanitario nazionale e l'altro i requisiti minimi di strutturazione, dotazione strumentale e qualificazione funzionale dei presidi che erogano prestazioni diagnostiche di laboratorio. Nel primo caso l'atto di indirizzo si è reso necessario in seguito alla pronuncia di incostituzionalità (Corte Costituzionale 12 ottobre 1983) dell'articolo 9, 4° comma, della legge finanziaria 1983. È da rilevare che entrambi gli atti di indirizzo sono stati emanati nella forma abbreviata (articolo 5, 2° comma, legge n. 833) e cioè non mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri ma, su delega di questo, da parte del Presidente dello stesso Consiglio, d'intesa con il Ministro della sanità, senza l'intervento consultivo del Consiglio sanitario nazionale. Con il più recente atto di indirizzo (D.P.C.M. 17 maggio 1984 in supplemento ordinario alla G.U. n. 153 del 5 giugno 1984) sono stati disciplinati, sentito il Consiglio sanitario nazionale, i flussi informativi sull'attività gestionale ed economica delle Unità Sanitarie Locali nei confronti sia delle Regioni sia dello Stato (articolo 27, 6° comma, della legge finanziaria 27 dicembre 1983, n. 730).

(4) Circolare 2 gennaio 1984, n. 2 (in G.U. n. 17 del 18 gennaio 1984).

(5) Il riparto del fondo sanitario nazionale alle Regioni viene effettuato sulla base degli importi indicati dal disegno di legge di bilancio, senza attendere la definitiva approvazione della stessa, in modo da consentire alle Regioni, avuta cognizione della quota a ciascuna spettante, di procedere, nel mese di novembre all'assegnazione dei fondi alle UU.SS.LL. che potranno così deliberare il proprio bilancio di previsione prima dell'inizio dell'esercizio cui si riferisce.

(6) Modalità operative circa l'applicazione dell'articolo 26 della legge finanziaria 1984 sono contenute nella circolare dei Ministri del Tesoro e della Sanità 4 febbraio 1984 (in G.U. 11 febbraio 1984).

Il complesso delle misure contenute nella legge finanziaria 1984 (7) e nelle altre precedenti è dovuto al sensibile incremento della spesa globale a carico del fondo sanitario nazionale che, alla chiusura dell'esercizio 1983, ha raggiunto, in termini di impegno, i 31.720 miliardi (+ 33,7%) rispetto all'analogo dato dell'esercizio precedente (miliardi 23.716).

Le variazioni in aumento hanno interessato sia la spesa corrente (capitolo 5941 dello stato di previsione del Ministero del Tesoro), passata da 23.206 a 31.000 miliardi, sia la spesa in conto capitale (capitolo 7082 dello stato di previsione del Ministero del bilancio) che ha toccato il livello di miliardi 720 (510 nell'esercizio precedente).

Sul versante delle entrate (capitolo 3342) sono stati registrati, al termine dell'esercizio 1983, accertamenti ammontanti a miliardi 24.548 (21.388 nell'esercizio precedente) e versamenti pari a 22.726 miliardi, a fronte dei 28.596 miliardi dell'anno 1982, in cui si verificò eccezionalmente il recupero di proventi relativi ad esercizi precedenti (8).

Nei capitoli della presente relazione dedicati al Ministero del tesoro e del bilancio, cui si fa rinvio, sono riferite altre notazioni riguardanti gli atti di trasferimento dei fondi alle Regioni.

Su altri profili del controllo non è possibile fornire dati e valutazioni, posto che la Corte, nell'attuale sistema, non esercita, com'è noto, un controllo diretto sulla spesa sanitaria (9). La normativa vigente demanda infatti al Comitato regionale (CORECO) il controllo di legittimità (in alcuni casi esteso anche al merito) sugli atti delle Unità Sanitarie Locali, prevedendo anche altro tipo di controllo fondato su parametri di efficienza e di economicità della gestione (articolo 49, 5° comma, legge n. 833).

In linea generale va rilevata la molteplicità dei controlli attualmente previsti dall'ordinamento (controlli ispettivi, controlli sostitutivi delle Regioni in caso di inerzia delle Unità Sanitarie Locali, controlli interni eseguiti dai Revisori dei conti ecc.) che, se volti a soddisfare l'esigenza del contenimento e della qualificazione della spesa sanitaria, ancora non hanno dato apprezzabili risultati.

Va pure detto che nel 1983 la Corte ha dato corso a verifiche sui conti giudiziali afferenti alle gestioni delle Unità Sanitarie Locali. È da rilevare inoltre che sono stati promossi, ad iniziativa del Procuratore Generale, diversi giudizi di responsabilità a carico di amministratori ed operatori delle Unità predette.

b) Note sullo stato di previsione.

L'elemento innovativo di maggior rilievo dello stato di previsione del Ministero della sanità per l'anno 1983 è costituito dall'istituzione di tre nuove rubriche che riguardano rispettivamente i servizi del Consiglio sanitario nazionale (rubrica 8), dell'Ufficio centrale della programmazione sanitaria (rubrica 9) e dell'Ufficio per l'attuazione del servizio sanitario nazionale (rubrica 10). I maggiori compiti attribuiti dalla normativa più recente alle unità amministrative ora indicate hanno comportato, ai fini di una più esatta classificazione della spesa, l'istituzione di apposite rubriche.

(7) Altre disposizioni della legge finanziaria 1984 volte al contenimento della spesa sanitaria hanno riguardato: la determinazione dei livelli minimi di assistenza valevoli su scala nazionale (articolo 25) con possibilità per le Regioni di elevarli in relazione ad eventuali economie di gestione sulla quota del fondo sanitario o in dipendenza di prelievi, da autorizzare con legge regionale, dal fondo comune regionale di cui alla legge n. 281 del 1970; la revisione generale del prontuario terapeutico; la revisione delle tariffe relative a prestazioni diagnostiche ad alto costo.

(8) Per un più ampio esame dell'argomento, si fa rinvio al vol. I, Sez. II, cap. 2° della presente relazione.

(9) Altri aspetti del controllo della spesa sanitaria sono stati esaminati nel corso dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma sanitaria (audizione dei rappresentanti della Corte dei conti); vedasi Bollettino Giunte e Commissioni Senato 7 febbraio 1984.

La rubrica 8 comprende due capitoli (4100 e 4101) la cui dotazione è destinata rispettivamente al funzionamento del Consiglio sanitario nazionale e alla predisposizione della relazione sullo stato sanitario del Paese (10).

La rubrica 9 raggruppa i capitoli 4200, 4201 e 4202 aventi ad oggetto le spese per il funzionamento dell'Ufficio centrale di programmazione sanitaria, le spese per il sistema informativo sanitario e quello per studi, indagini e rilevamenti nel settore (11).

La rubrica 10, infine, compendia nove capitoli (dal 4300 al 4308) che prevedono diverse voci di spesa (nel precedente esercizio promiscuamente indicate nel soppresso capitolo 1115 della rubrica 1) finalizzate ai servizi di assistenza sanitaria all'estero, di assistenza sanitaria erogata in Italia al personale navigante marittimo e dell'aviazione civile nonché agli stranieri, ai profughi e agli apolidi in base a convenzioni internazionali.

Una configurazione più aderente al ruolo che la legge di riforma assegna all'ISPESL (Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro) è venuta assunto nel 1983 la rubrica 12 che presenta, anche sotto il profilo della classificazione economica, caratteristiche analoghe alla rubrica 11 (Istituto superiore di sanità), della quale riproduce quasi integralmente la denominazione dei capitoli (12).

Per quanto poi attiene alla ricerca biomedica svolta dagli istituti di ricerca e cura a carattere scientifico, il capitolo 2545 allocato nella rubrica 4 (medicina sociale) è stato iscritto nell'esercizio 1983 «per memoria».

In ordine alla rubrica 7 (servizi veterinari) è da notare il trasferimento al fondo sanitario nazionale degli oneri riguardanti le vaccinazioni obbligatorie nel settore zooprofilattico e la conseguente soppressione del capitolo 4041. Nell'ambito della stessa rubrica è stato istituito il capitolo 4043 concernente l'approvvigionamento di sieri e vaccini di uso non ricorrente da destinare alle Regioni per esigenze particolari di profilassi delle malattie infettive, diffuse e parassitarie.

Va rilevato, infine, che nello stato di previsione del Ministero della sanità si ritrovano capitoli di spesa sostenuti da leggi sostanziali di data non recente, come il capitolo 1106 che stanziava ogni anno un milione per i benemeriti della salute pubblica e come il capitolo 1105 che assegna una somma invariata di 15 milioni per la scuola di perfezionamento in diritto sanitario dell'Università di Bologna. Tenuto conto degli stanziamenti di ormai modesta entità v'è da chiedersi se siano ancora attuali le ragioni che dettarono la loro istituzione.

c) *Considerazioni sulla gestione.*

La spesa globale del Ministero della sanità è ammontata, in termini di impegni, a 370,1 miliardi mentre era stata di 419 miliardi nell'esercizio precedente, con una contrazione, quindi, dell'11,7%.

Il divario fra le previsioni iniziali (342,2 miliardi) e quelle definitive (412,5 miliardi) è stato, per quanto attiene alla competenza, del 20,5%; anche le previsioni di cassa inizialmente di importo pari a 356,4 miliardi hanno subito, per effetto delle variazioni intervenute nel corso dell'esercizio, un aumento di 61,4 miliardi pari al 17,2%.

(10) Nell'esercizio finanziario 1982 detti capitoli erano allocati nella rubrica 1 (servizi generali).

(11) Nel precedente esercizio le spese sopra indicate erano previste dai capitoli 1117, 1127 e 1129, anch'essi inseriti nella rubrica 1, che sono stati soppressi, a seguito dell'istituzione della nuova rubrica.

(12) Nella legge di bilancio 1983, la rubrica 12 era inizialmente costituita, al pari dell'anno precedente, esclusivamente dal capitolo 6000 (somma occorrente per l'attuazione della delega per l'istituzione dell'ISPESL) la cui dotazione di 20 miliardi è stata, in corso di esercizio, redistribuita fra i vari capitoli di nuova istituzione.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA' - SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI IN MILIONI DI LIRE																			
ANNO	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI						
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNO	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNO	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.	IMPORTO	INDICE	%		
	INDICE	%	INDICE	%	INDICE	%	INDICE	%	INDICE	%	INDICE	%	INDICE	%	INDICE	%	INDICE	%	
1976	634.134	100	3.183.112	100	—	—	3.182.440	100	—	3.214.553	100	—	193.014	100	124.369	100	—	0,7-	
1977	871.237	137	37.044.894	106	154	—	4.887.583	154	93,04	4.859.096	150	44,94	408.992	211	110,94	123.245	59	46,0-	
1978	3.560.414	560	308.746.940	337	218	61,8	6.903.729	217	41,54	6.797.981	211	65,94	308.407	263	24,94	700.251	28	56,5-	
1979	185.347	29	94.816.640	339	14	93,4-	490.239	14	93,3-	522.588	29	97,8-	118.084	62	76,6-	180.786	18	46,2-	
1980	179.946	28	2,9-	244.936	8	66,8-	233.092	7	48,5-	531.411	17	71,5-	133.498	69	13,7-	40.398	32	115,0+	
1981	195.944	31	8,9-	289.124	9	18,0-	268.741	8	13,3-	433.193	13	64,8-	108.641	55	20,2-	18.924	15	53,2-	
1982	259.376	41	32,4-	631.716	14	49,3-	454.420	13	20,1-	433.193	13	64,8-	108.641	55	20,2-	18.924	15	53,2-	
1983	342.220	54	31,9-	612.544	13	4,4-	370.221	12	11,7-	326.784	10	24,1-	139.063	67	22,0-	8.245	7	56,4-	
TOTALE																			

TOTALE COMPLESSIVO

TOTALE COMPLESSIVO

121 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

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

PAG. 3

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA' - SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI I IN MILIONI DI LIRE																	
ANNI	PREVISIONI				IMPECHI				PAGAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.		
	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%		
1976	634.034	100	-	3.178.612	100	-	190.368	100	-	3.213.566	100	-	186.175	100	-	118.403	100
1977	868.757	137	36,9	4.887.006	154	53,8	205.260	103	2,9	4.881.023	151	45,9	395.056	212	112,2	111.975	95
1978	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1979	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1980	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1981	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1982	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1983	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
TOTALE																	

ANNI	PREVISIONI				IMPECHI				PAGAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.		
	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%		
1976	634.034	100	-	3.178.612	100	-	190.368	100	-	3.213.566	100	-	186.175	100	-	118.403	100
1977	868.757	137	36,9	4.887.006	154	53,8	205.260	103	2,9	4.881.023	151	45,9	395.056	212	112,2	111.975	95
1978	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1979	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1980	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1981	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1982	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1983	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
TOTALE																	

ANNI	PREVISIONI				IMPECHI				PAGAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.		
	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%		
1976	634.034	100	-	3.178.612	100	-	190.368	100	-	3.213.566	100	-	186.175	100	-	118.403	100
1977	868.757	137	36,9	4.887.006	154	53,8	205.260	103	2,9	4.881.023	151	45,9	395.056	212	112,2	111.975	95
1978	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1979	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1980	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1981	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1982	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
1983	1.005.916	159	30,9	5.935.837	218	61,9	269.762	135	31,4	5.899.220	217	61,3	493.524	265	24,9	57.238	48
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 IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1978-1983
DATI AL 31 DICEMBRE 1983

MINISTERO DELLA SANITA' -
ELABORAZIONE DEL 26 GIU 1984

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1978	1979	1980	1981	1982	1983	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.													
1978	6.943.337	93,37	5.162	0,18	0,04	0,00	6.899.291	99,41	164	0,00	40.882	0,59	
1979	460.339	85,105	9,46	1,45	0,36	0,08	443.564	96,42	163	0,04	16.313	3,55	
1980	244.936		63,92	16,25	5,92	5,01	223.157	91,11	533	0,22	21.246	8,67	
1981	289.126				63,16	3,03	240.993	83,35	26.098	9,03	22.036	7,62	
1982	431.716					85,02	395.001	91,50	23.061	5,34	13.655	3,16	
1983	412.544					67,69	279.267	67,69	91.464	22,17	41.812	10,14	
TITULO 1													
1978	6.935.637	93,42	5.162	0,14	0,03	0,00	6.894.797	99,41	164	0,00	40.876	0,59	
1979	455.289	85,83	9,21	1,06	0,27	0,02	438.845	96,39	132	0,03	16.313	3,58	
1980	241.936		64,43	16,38	5,26	4,98	220.295	91,06	395	0,16	21.246	8,78	
1981	204.626				63,57	2,78	237.259	83,36	25.331	6,90	22.036	7,74	
1982	429.215					85,41	394.320	91,87	21.240	4,95	13.655	3,18	
1983	409.542					67,90	278.080	67,90	89.650	21,89	41.812	10,21	
TITULO 2													
1978	4.500	16,28	1,05	67,78	14,10	0,59	4.494	99,87	0	0,00	6	0,13	
1979	4.750	10,54	10,54	33,50	35,23	9,35	4.719	99,34	31	0,66	0	0,00	
1980	3.000		22,93	59,50	59,7	7,30	2.862	95,40	138	4,60	0	0,00	
1981	4.500				37,46	18,80	3.734	82,97	766	17,03	0	0,00	
1982	2.531					17,88	681	27,21	1.820	72,75	0	0,00	
1983	3.601					39,57	1.188	39,57	1.813	60,43	0	0,00	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

PAG. 1

Le spese di parte corrente sono ammontate a 367,2 miliardi (416,9 nell'esercizio precedente). In relazione a tale decremento è da notare, sotto il profilo della classificazione economica, che gli oneri per trasferimenti di parte corrente, pur costituendo l'entità più cospicua (156,2 miliardi) hanno segnato una diminuzione rispetto all'esercizio precedente (160,8 miliardi), che è stata più rilevante per le spese inerenti ad acquisto di beni e servizi, contrattesi a 102,2 miliardi, a fronte dei 183,4 miliardi del 1982. Gli oneri per il personale in attività di servizio hanno registrato, invece, nei due ultimi esercizi un sensibile incremento passando da 54,4 a 98,4 miliardi (+ 81 per cento), dato che le retribuzioni del personale dell'ISPESL (25 miliardi) hanno fatto carico nel 1983 su un capitolo (n. 6501) di nuova istituzione e che altri aumenti di spesa (da 6,8 a 13,3 miliardi) si sono avuti per il personale inquadrato nel ruolo speciale (capitolo 1017).

Quanto alla spesa in conto capitale, l'incremento (da 2,5 a 2,9 miliardi), è dovuto in prevalenza agli impegni assunti dall'ISPESL sul capitolo 8321 (ricerca scientifica), anch'esso di nuova istituzione.

Le somme pagate sono ammontate complessivamente a 328,8 miliardi, di cui 49,5 miliardi in conto residui e 279,3 in conto competenze (80 per cento circa degli stanziamenti di bilancio impegnati).

Rispetto alle autorizzazioni di cassa (417,8 miliardi) le somme effettivamente erogate hanno rappresentato il 79 per cento, inferiore al tasso medio di smaltimento delle previsioni di cassa.

Quanto ai residui, il loro importo all'inizio dell'esercizio era di 106,6 miliardi; alla fine era invece di 138,7 miliardi. Di tale somma 8,2 miliardi sono costituiti da residui di stanziamento che rappresentano, quindi, il 6 per cento circa del totale dei resti.

2. Gestioni fuori bilancio.

La legge 7 agosto 1973, n. 519 ha autorizzato, com'è noto, l'istituzione presso l'Istituto superiore di una gestione fuori bilancio cui affluiscono contributi da parte di enti pubblici nazionali e di organizzazioni estere per ricerche e studi nell'ambito della sanità pubblica commissionati dagli enti stessi.

La gestione, che si svolge sulla base di contributi distinti per ciascun progetto, cui è preposto un responsabile scientifico, ha avuto un notevole incremento per quanto riguarda le ricerche commesse all'Istituto, che sono passate da 46 a 67 negli ultimi due esercizi (1982-1983).

Di particolare interesse sono alcuni progetti in corso di realizzazione, eseguiti dall'Istituto per conto del Consiglio nazionale delle ricerche (13).

Il rendiconto per il 1982, tuttora in corso di esame, evidenzia entrate per 315 milioni, cui è da aggiungere l'avanzo di cassa (294 milioni) dell'esercizio precedente determinato, com'è noto, dalla non coincidenza tra svolgimento dell'attività di ricerca e rendicontazione annuale.

Le spese sono state di importo pari a 490 milioni per cui il nuovo avanzo di cassa risulta di 119 milioni.

3. Organizzazione dei servizi e personale.

a) Organizzazione dei servizi.

Neppure nel 1983 si è attuato il previsto riordinamento del Ministero, a cinque anni dalla scadenza del termine indicato dalla legge di riforma. Gli interventi legislativi medio tempore

(13) Vanno segnalati: il progetto finalizzato «medicina preventiva» e quelli riguardanti le cardiopatie coronariche e la mutagenicità dei pesticidi. Assumono rilievo anche lo studio epidemiologico sulle virosi respiratorie ed un protocollo di valutazione della strumentazione biomedica.

operati, lungi dal perseguire una linea di globalità del riassetto amministrativo, come prefigurata dall'articolo 59 della legge n. 833, si sono limitati ad introdurre talune parziali riforme di settore ovvero a dare stabilità, sotto la spinta di esigenze funzionali via via emergenti, alle strutture introdotte in un primo tempo della legge soltanto in via provvisoria. In una situazione siffatta, in cui accanto alle vecchie coesistono le nuove strutture, non sembra essere stata ancora individuata la strada maestra della revisione degli assetti organizzativi che invero, nella logica della riforma, dovrebbero tendere a marginalizzare i compiti gestionali di routine per dare risalto a una struttura ministeriale agile nell'azione, qualificata per svolgere funzioni di indirizzo e di coordinamento, ben inserita nel contesto del servizio sanitario nazionale.

Come già segnalato nella relazione precedente, il decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1982, n. 791 ha disposto l'integrale mantenimento dell'apparato ministeriale preesistente alla riforma. Le funzioni ministeriali sono state così svolte nel 1983 dalle 7 Direzioni generali che continuano ad esercitare, pur dopo il trasferimento alle Regioni di importanti attribuzioni in materia sanitaria, le residue competenze già determinate dalla legge 20 giugno 1967, n. 487, nonché dai tre nuovi apparati (Consiglio sanitario nazionale, Ufficio per l'attuazione della riforma, Servizio centrale della programmazione sanitaria) che, istituiti in via provvisoria dalla legge n. 833, hanno finito, in dipendenza di norme successive, per consolidarsi istituzionalmente e per ampliare notevolmente la propria sfera di azione (14).

Il Consiglio sanitario nazionale, organo consultivo e propositivo, istituito con ampia composizione partecipativa dall'articolo 8 della legge di riforma, è stato articolato, con decreto ministeriale 16 giugno 1983, in sette uffici, di cui due a livello di divisioni, variamente dotati di compiti organizzativi di studio e documentazione, in conformità all'assetto stabilito dal decreto-legge 2 luglio 1982, n. 402, convertito in legge 3 settembre 1982, n. 627.

Vaste e complesse sono le incombenze del Consiglio sanitario nazionale, il che giustifica la particolare dotazione dell'apparato. Oltre ai compiti di consulenza e di proposta nei confronti del Governo spetta al Consiglio di rendere pareri obbligatori non soltanto in ordine a programmi globali, a determinazioni generali, a riparti di fondi ed a programmazione del fabbisogno del personale del servizio sanitario nazionale, ma anche in ordine ad una molteplicità di altre materie specifiche per le quali la consulenza dell'organo è prevista da diverse disposizioni. Il Consiglio predetto tuttavia è stato finora spesso impegnato in compiti di minore rilievo che rischiano di limitarne il ruolo centrale nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

Nel corso dell'anno è stata presentata la prima relazione sullo stato sanitario del Paese (articolo 8 legge n. 833) che si riferisce peraltro al 1980 (15).

Con il già citato decreto-legge n. 402 del luglio 1982, convertito nella legge n. 627, è stata consolidata la struttura dell'Ufficio per l'attuazione della legge di riforma con l'istituzione di otto divisioni — il cui ordinamento è stato precisato con decreto ministeriale 15 settembre 1982 — che esercitano funzioni concernenti l'assistenza al personale navigante, ai cittadini italiani all'estero, agli stranieri in Italia nonché quelle relative alla prevenzione e alla sicurezza del lavoro.

L'affidamento di compiti operativi all'Ufficio predetto ha sostanzialmente modificato l'originario intento legislativo (articolo 59, terzo comma, della legge n. 833) che l'aveva concepito come organismo deputato allo studio e alla predisposizione dei provvedimenti legislativi e

(14) Delle strutture organizzative e del personale dell'Istituto superiore di sanità e dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro si tratterà negli appositi paragrafi.

(15) In base alla risoluzione adottata dal Consiglio sanitario nazionale nella seduta del 25 maggio 1983, la relazione costituisce lo strumento essenziale con cui il Consiglio propone a tutte le istanze del servizio sanitario nazionale di secondare la linea di sviluppo incentrata sui temi della salute, della qualità dei servizi, dei contenuti di novità dell'ordinamento sanitario. Le relazioni successive dovranno, a differenza della prima da considerare come rapporto generale di base, essenzialmente riguardare il campo dei processi di gestione e di programmazione (riordino e qualità dei servizi, situazione economica e spesa sanitaria) mentre per le altre materie (le patologie, gli indicatori di salute, i fattori di rischio, ecc.) si farà ricorso ad approfondimenti monografici collegabili alle indicazioni degli osservatori epidemiologici, alle risultanze della ricerca socio-sanitaria, ecc.

amministrativi connessi alla istituzione del servizio sanitario ed alla definizione degli ambiti funzionali di nuovi uffici, previa introduzione delle necessarie modifiche alle preesistenti direzioni generali. In definitiva il processo attuativo della riforma non ha coinvolto integralmente, come era nelle previsioni iniziali, l'Ufficio a ciò predisposto che, per effetto di disposizioni successive, ha finito per svolgere in prevalenza i nuovi compiti innanzi indicati.

Nella relazione precedente si è ampiamente trattato del potenziamento del Servizio centrale per la programmazione sanitaria, Ufficio che ha formato oggetto di alcune parziali riforme introdotte dalla legge finanziaria 1982, cui hanno fatto seguito le disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1982, n. 791. Con decreto ministeriale 16 giugno 1983 sono stati infine stabiliti i compiti dei dieci Uffici che, insieme con l'Ufficio studi e coordinamento, costituiscono le strutture del Servizio. Questo si avvale, com'è noto, in base alla stipula di apposita convenzione con la società Italsiel della consulenza e della assistenza tecnica da questa prestata per la progettazione del sistema informativo per il servizio sanitario nazionale (S.I.S.S.). Nel primo anno di attività il sistema di automazione ha avviato, secondo informazioni fornite dall'Amministrazione, alcune procedure correlate agli obiettivi di piano (16).

Continuando il discorso iniziato nelle precedenti relazioni sulle funzioni del Centro studi, va rilevato che esse — in particolare per quanto attiene agli studi ed indagini affidati a soggetti estranei all'Amministrazione, anche mediante Commissioni attualmente in numero di 20 — potrebbero a volte risultare concorrenti con l'esplicazione di analoghi compiti promossi dalle varie Direzioni generali e da altre strutture ministeriali. Sarebbe quindi opportuno, quanto meno, un migliore coordinamento ed una più articolata programmazione degli interventi per studi e indagini, al fine di evitare sempre possibili duplicazioni e interferenze. Tra l'altro si ricorda che in tema di attività di studio il Ministro della sanità può avvalersi, a norma dell'articolo 53 della legge di riforma, di un gruppo di persone (attualmente costituito di 35 unità) particolarmente competenti in materia economica e sanitaria per la formulazione delle analisi tecniche, economiche e sanitarie necessarie alla predisposizione del piano sanitario nazionale.

Il servizio ispettivo centrale, istituito con decreto ministeriale 24 maggio 1966 alle dirette dipendenze del Ministro, ha eseguito verificazioni e accertamenti tecnico-sanitari sia presso gli uffici di sanità marittima, aerea e di confine sia presso stabilimenti che si occupano di lavorazioni di carni e di altri prodotti alimentari destinati all'esportazione. Altre verifiche sono state svolte direttamente dal personale del Servizio farmaceutico ed hanno riguardato la fabbricazione e il controllo di qualità dei medicinali inseriti nella farmacopea ufficiale (17).

(16) Le procedure informatiche in via di svolgimento riguardano:

- il censimento del personale medico;
- l'assistenza sanitaria all'estero (è stata completata la progettazione della procedura per il controllo dei crediti ed iniziata quella per la gestione dei rapporti economici);
- i Nuclei antisofisticazione sanitaria (è stato costituito l'archivio delle segnalazioni delle infrazioni);
- la gestione del personale;
- i rendiconti delle UU.SS.LL. (sono stati messi a punto i criteri per l'acquisizione degli stessi, in modo da consentire la rilevazione dei mezzi finanziari disponibili);
- il servizio farmaceutico (sono state concluse le procedure per la costituzione e la gestione dell'archivio del codice delle specialità medicinali, avendo riguardo alle prescrizioni ministeriali in materia di lettura automatica standardizzata).

Sono state anche indicate, in appositi documenti, i risultati dell'attività di analisi svolte presso le varie direzioni generali per la definizione dei modelli di organizzazione del servizio informativo.

(17) L'attività ispettiva e di vigilanza compiuta nel 1983 può così sintetizzarsi:

- ispezioni presso Uffici periferici del Ministero n. 6;
- ispezioni riguardanti l'accertamento dei requisiti prescritti presso macelli, laboratori di sezionamento carni, stabilimenti per la produzione di grassi, ecc. n. 82;
- verifiche dirette a valutare la idoneità di officine farmaceutiche alla produzione di specialità medicinali n. 104;
- verifiche presso officine di presidi medico-chirurgici n. 45;
- verifiche presso depositi di sostanze stupefacenti e psicotrope n. 44.

Il concreto esercizio della funzione ispettiva risulta notevolmente condizionato dalla scarsa dotazione organica di personale e dall'assenza di piani e di programmi di intervento, di talché si appalesano necessari una radicale revisione e il potenziamento delle funzioni stesse, in occasione del riordinamento del Ministero.

b) *Personale.*

La dotazione organica complessiva, tenuto anche conto degli ampliamenti stabiliti dai decreti del Presidente della Repubblica n. 614 del 1980 e n. 791 del 1982, prevede 2.636 posti (18), dei quali risultavano coperti al 31 dicembre 1983 solo 1.329. Il numero delle vacanze si aggira, quindi, intorno al 50% dei posti in organico, con accentuazioni più marcate nei ruoli tecnici (medici, veterinari, chimici, farmacisti) nei quali sono impegnati, come altre volte segnalato dalla Corte, elementi estranei con funzioni di coadiutori o di incaricati (legge n. 13 del 1969 e n. 174 del 1974).

Nel 1983 sono stati comunque assunti, in seguito a precedenti concorsi, 50 veterinari, 2 chimici e 2 ingegneri (19). Sono stati anche indetti concorsi per complessivi 474 posti.

Le speciali procedure concorsuali previste dall'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 614 del 1980 per il conferimento dei posti vacanti di primo dirigente medico e veterinario, di cui si è fatto cenno nelle precedenti relazioni, non si sono ancora concluse. In proposito deve ribadire che le diverse disposizioni a carattere derogatorio, intese ad accelerare le assunzioni di nuovo personale (conferimento dei posti mediante concorsi 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, di guisa che i risultati non sono stati conformi a quelli sperati.

Anche le procedure per il conferimento di 145 posti a personale fornito delle professionalità necessarie allo svolgimento delle attività di programmazione sanitaria non sono state ancora portate a termine. L'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 701 del 1982 ha previsto che alla prima formazione dei ruoli di nuova istituzione (economisti, statistici, attuari, informatici, biologi, ecc.) si provveda mediante trasferimento di ruoli di personale del Ministero della Sanità, in possesso di determinati requisiti, che dovrà superare un esame-colloquio.

La dotazione complessiva del ruolo speciale del Ministero della Sanità, istituito con il decreto del Presidente della Repubblica n. 615 del 1980, è costituita di circa 780 elementi, in prevalenza provenienti da enti mutualistici e assistenziali soppressi, in parte dalle disciolte Casse marittime e, in numero più ridotto, da enti pubblici soppressi. In ordine a detto personale sono stati emanati i provvedimenti volti ad estendere il trattamento giuridico, economico e di fine servizio previsto per il personale civile dello Stato. I relativi inquadramenti sono stati disposti, con decorrenza 1° gennaio 1981, sulla base delle disposizioni contenute nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1981 e delle annesse tabelle di equiparazione (20).

Il programma dei corsi di formazione e qualificazione destinati a personale amministrativo e tecnico, già avviato negli anni precedenti, ha potuto realizzarsi solo in parte nel 1983 e limitatamente al personale in servizio presso gli Uffici centrali. La relativa spesa (capitolo 1103) è ammontata a circa 18 milioni, di cui 15,5 in conto residui.

Per quanto concerne le prestazioni di lavoro in eccedenza ai normali limiti di orario rese dal personale degli Uffici centrali e periferici, l'onere complessivo è stato di circa 1.062 milioni (300 milioni in meno rispetto al precedente esercizio).

(18) Nella previsione legislativa i posti in organico sono così ripartiti: 222 per la dirigenza, 657 per la carriera direttiva, 621 per quella di concetto, 422 per la carriera esecutiva, 615 per quella ausiliaria ed infine 99 per qualifiche operaie.

(19) Altre assunzioni per concorso hanno riguardato: 2 consiglieri, 20 coadiutori e 2 commessi. Hanno inoltre fruito dell'assunzione per chiamata diretta, ai sensi della legge n. 482 del 1968, n. 7 guardie di sanità e n. 2 commessi.

(20) Il personale proveniente dalle disciolte Casse marittime è stato inquadrato con decorrenza 1° novembre 1981.

Sono stati emanati n. 29 provvedimenti concessivi di equo indennizzo, per una spesa complessiva di circa 56 milioni.

4. Beni e servizi strumentali.

a) Locazione di immobili.

Di una certa entità (1,5 miliardi) sono state nell'esercizio le spese per locazione di immobili, in quanto l'Amministrazione ha dovuto provvedere ai locali degli Uffici periferici di nuova istituzione (Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera, Uffici veterinari di confine, di porto, di aeroporto e di dogana interna). In taluni casi poi le sopresse Casse Marittime erano incorse in provvedimenti di sfratto per cui l'Amministrazione sanitaria, superando le difficoltà derivanti dal reperimento di locali idonei, ha dovuto stipulare nuovi contratti.

b) Sistemi elettronici per l'informatica.

Nella precedente relazione si è fatto cenno della stipulazione di apposita convenzione, della durata di cinque anni, con la società Italsiel, diretta alla realizzazione, alla attivazione e alla temporanea gestione del sistema informativo dell'Amministrazione sanitaria centrale. Nel 1983 gli impegni di spesa derivanti dall'esecuzione del contratto (capitolo 4201) sono stati di importo pari a 5,7 miliardi. Tali spese sono occorse, in prevalenza, per l'approvvigionamento da parte della società affidataria, previa autorizzazione ministeriale, delle attrezzature necessarie al funzionamento del sistema informativo, che l'Amministrazione non ha ritenuto di acquisire direttamente.

Sempre nel settore dell'informatica è da rilevare che alcune direzioni generali (21) si avvalgono di sistemi di elaborazione installati e gestiti da società che operano, com'è noto, sulla base di rigidi schemi convenzionali, cui l'Amministrazione ha dovuto aderire.

Di recente, infine, l'Ufficio di sanità marittima ed aerea di Napoli ha stipulato una convenzione con una società di informatica per attivare procedure inerenti all'amministrazione del personale della soppressa Cassa marittima meridionale.

c) Attività contrattuale.

Per ciò che attiene agli acquisti di sieri, di vaccini, di presidi profilattici e medicinali di uso non ricorrente, vanno preliminarmente richiamate le considerazioni formulate nelle precedenti relazioni circa la più ridotta attività del Ministero in tale settore che, in base alla legge di riforma, è essenzialmente tenuto alla ricostituzione delle scorte da impegnare in casi di emergenza.

In tale ambito le spese impegnate per l'acquisizione di materiale profilattico nel campo umano sono ammontate a circa 1,5 miliardi (capitolo 2031) mentre le analoghe spese del settore veterinario, di importo pari a 6,8 miliardi (capitolo 4041) hanno tratto origine esclusivamente da contratti stipulati negli esercizi precedenti.

(21) Si ricorda, tra gli altri, il sistema in funzione presso la Direzione generale dell'Igiene pubblica per l'uso in sede nazionale e comunitaria di dati sull'inquinamento atmosferico provenienti da tutte le città italiane e quello installato presso la Direzione generale dei servizi veterinari che fornisce dati inerenti all'importazione delle carni da Paesi della CEE.

In sede di attuazione dei piani nazionali di profilassi e di risanamento degli allevamenti dalla tubercolosi e dalla brucellosi, l'attività negoziale è stata prevalentemente diretta all'acquisto di materiale necessario ad esigenze diagnostiche per il quale è stata impegnata una spesa ammontante a circa 2,3 miliardi (capitolo 4034).

I dati dell'attività contrattuale pongono in evidenza che la scelta dei contraenti è stata operata quasi esclusivamente con il sistema della trattativa privata, che del resto trova giustificazione nella posizione di esclusiva sul mercato di determinate imprese produttrici.

È infine da rilevare che l'Amministrazione ha dato applicazione alla normativa di recente introdotta contro il fenomeno della delinquenza mafiosa (legge 23 dicembre 1982, n. 336) allegando la certificazione comprovante l'assenza di procedimenti o di provvedimenti irrogativi di misure di prevenzione a carico delle ditte aggiudicatrici.

5. *Attività di studio, indagine e rilevamento.*

L'entità della spesa per lo svolgimento di attività di studio assume dimensioni di un certo rilievo (5 miliardi circa in termini d'impegno), tenuto conto che ogni Direzione generale dispone di fondi stanziati sugli appositi capitoli di bilancio, per i quali è stata adottata nel 1983 la denominazione limitativa «spese per studi, indagini e rilevamenti», in quanto si è ritenuto che il Ministero non svolga attività di ricerca pura (22). Indipendentemente da tale distinzione nominalistica, le attività di studio, di indagine e di rilevamento costituiscono uno dei fini istituzionali non secondari del Ministero, che potranno avere ulteriori sviluppi in prospettiva.

Allo stato attuale, comunque, tali attività, che hanno dato luogo a un complesso ragguardevole di studi ed indagini — sulla cui utilizzazione si hanno scarsi elementi di valutazione — risentono, come già rilevato nelle precedenti relazioni, della carenza di un piano organico legato a criteri tecnico-culturali sulla scelta degli obiettivi da perseguire ai fini della programmazione sanitaria.

Questa, d'altro lato, è tutt'ora priva, com'è noto, dello strumento essenziale (piano sanitario nazionale) previsto dalla legge di riforma, cosicché l'affidamento di incarichi di studio da parte dei vari Uffici generali si riconduce tutt'al più a talune indicazioni di interventi sottoposte all'approvazione del Ministero ovvero ad alcuni criteri di massima annualmente stabiliti dal Comitato direttivo del Centro Studi, di cui fanno parte i direttori generali del Ministero.

Soggetti destinatari degli incarichi di studio sono nella generalità dei casi le Università, gli Istituti di ricerca, gli enti pubblici con i quali vengono stipulate convenzioni, talora di modesta entità economica, il che può essere indice di una polverizzazione degli interventi, i quali in taluni casi possono nella sostanza risolversi in forma di sostegno finanziario per attività di studio condotte in proprio dagli enti beneficiari.

In taluni settori, tuttavia, l'Amministrazione ha concentrato le attività di studio e di indagine su pochi temi selettivamente individuati, impegnando la gran parte delle disponibilità finanziarie assegnate in bilancio. Questo vale, ad esempio, per la Direzione generale degli ospedali che ha commissionato nel corso dell'anno quattro studi, uno dei quali ha comportato una spesa superiore ai 500 milioni, che hanno affrontato temi di attualità quali la ospedalizzazione e le cure domiciliari degli anziani, i trapianti e il cuore artificiale.

(22) Nella nota preliminare allo stato di previsione del Ministero della Sanità per l'anno finanziario 1983 si legge (pag. 14) che «i capitoli concernenti studi e ricerche sono stati riformulati sostituendo il termine "ricerca" con "indagine e rilevamenti"». Infatti il Ministero (escludendo l'Istituto superiore di sanità) non ha attività di ricerca pura ma effettua «studi, indagini e rilevamenti, sia pure di carattere scientifico ma finalizzati ad acquisire conoscenze necessarie per pervenire con l'azione amministrativa ai risultati voluti. Tali voci di bilancio forniscono, in sostanza, mezzi strumentali, preparatori allo svolgimento di una corretta ed efficace gestione».

Gli studi effettuati per conto della Direzione generale dell'igiene pubblica attengono in prevalenza alla vigilanza e al controllo delle malattie infettive e parassitarie ed ai fenomeni di inquinamento ambientale.

Essi vengono predisposti sulla base di un piano programmatico annuale sottoposto all'approvazione del Ministro, che tiene conto dell'esigenza di proporre, anche a livello regionale, modifiche normative nel settore di competenza. I risultati delle indagini, che nell'esercizio hanno comportato un impegno di spesa di circa 630 milioni, sono comunicati anche ad organismi internazionali.

Nel settore della medicina sociale la spesa di 380 milioni (capitolo 2544) è stata ripartita fra 15 istituti universitari e ospedali per l'affidamento di indagini e studi sulle motulesioni, neurolesioni e disadattamenti sociali. Con i fondi assegnati ad altri due capitoli sono stati conferiti a centri specializzati incarichi di studio riguardanti le sostanze stupefacenti e psicotrope (capitolo 2542) e le malattie sociali (capitolo 2543). La spesa complessiva è stata di circa 1,8 miliardi mentre nell'esercizio precedente aveva raggiunto i 4,5 miliardi in quanto il capitolo 2545 (spese per la ricerca biomedica svolta dagli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico sulla base di programmi nazionali anche con riferimento agli obiettivi indicati nel piano sanitario nazionale) è stato iscritto solo «per memoria» (23).

Per quanto attiene alla Direzione generale degli alimenti e nutrizione, le indagini e studi, che formano oggetto dei due capitoli che compongono la rubrica 5, sono stati diretti prevalentemente alla individuazione di indici di qualità e di salubrità degli alimenti. Le spese impegnate sono ammontate a circa 380 milioni.

Nel settore veterinario le attività di studio 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 CEE. Gli impegni di spesa (300 milioni) hanno integralmente utilizzato lo stanziamento del capitolo ora indicato.

Di modesta entità, ai fini delle attività di studio, sono state le assegnazioni di bilancio (25 milioni) destinate singolarmente all'Ufficio centrale della programmazione sanitaria e all'Ufficio per l'attuazione del servizio sanitario nazionale.

Per quanto si riferisce al Centro studi, facendo rinvio alle considerazioni di ordine generale in precedenza esposte nel paragrafo dedicato all'organizzazione dei servizi, è da rilevare che sulla disponibilità dei fondi ad esso assegnati sono stati conferiti nel 1983 n. 9 incarichi individuali, con compensi medi aggirantisi sui 5 milioni, che hanno riguardato studi su discipline tecniche e giuridiche interessanti l'attività del Ministero.

Sono state anche stipulate n. 14 convenzioni con enti ed istituti, per compensi varianti dai 12 ai 69 milioni, in relazione alla complessità ed alla durata degli studi.

In seguito all'azione svolta dalla Corte in sede di controllo, nelle convenzioni vengono ora indicate, a differenza di quanto avveniva in passato, precisi termini di consegna degli elaborati; permangono peraltro talune incongruenze nella determinazione delle penali in rapporto all'entità della spesa convenuta. Le anticipazioni inoltre sono per lo più corrisposte all'atto della presentazione di una prima parte degli elaborati.

6. Istituto superiore di sanità.

L'Istituto superiore di sanità, istituito con regio decreto-legge 11 gennaio 1934, n. 27, è stato riordinato soprattutto negli aspetti organizzativi con legge 7 agosto 1973, n. 519, e successivamen-

(23) Si ricorda che nel 1982 la spesa a carico del capitolo 2545 era stata di 2,5 miliardi. Nell'esercizio 1983 sono state effettuate spese in conto residui per un importo pari a 6,5 miliardi.

te è stato inserito nel sistema della riforma che gli ha attribuito il ruolo di organo tecnico scientifico del servizio sanitario nazionale.

In relazione ai maggiori compiti derivanti dalla legge di riforma, la quale ne ha ampliato l'ambito di operatività, in quanto spetta all'Istituto di prestare collaborazione alle Regioni e, per il loro tramite, alle Unità sanitarie locali, significativi mutamenti, come si è fatto cenno nelle precedenti relazioni, sono stati determinati nelle tabelle organiche delle carriere sia tecniche sia amministrative (articolo 24bis della legge 29 febbraio 1980, n. 33).

Con l'adozione del nuovo regolamento interno (24) l'assetto organizzativo dell'Istituto risulta costituito da 21 laboratori (25) e da 7 servizi tecnici.

I servizi amministrativi e del personale, diretti da un dirigente generale, sono stati inoltre ripartiti in tre servizi, cui sono preposti funzionari con qualifica di dirigente superiore (26) ed in 10 divisioni. A tre di queste, prive di titolari, sono stati preposti primi dirigenti cosicché tutti i posti previsti in organico per la dirigenza amministrativa risultavano coperti al 31 dicembre 1983.

I ruoli dei dirigenti di ricerca e dei ricercatori presentano, per contro, ancora notevoli carenze, atteso che alla stessa data prestavano servizio rispettivamente 71 e 186 elementi su una dotazione organica di 113 e 250 unità. La consistenza organica effettiva ammontava, alla fine del 1983, a 1168 unità, a fronte di una previsione tabellare complessiva di 1.516 posti. Va rilevato, comunque, che sono in via di svolgimento concorsi per un totale di 223 posti e che nell'anno sono stati assunti 6 ricercatori e 5 altri elementi di carriere diverse.

Nel 1983 sono state esperite le procedure per l'inquadramento nel ruolo speciale, istituito con il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1982, n. 1163, di 15 elementi provenienti da enti pubblici soppressi. A detto personale si applicano, com'è noto, le disposizioni sul trattamento giuridico ed economico vigente per i dirigenti civili dello Stato.

Nel contesto dell'assetto organizzativo funzionale che si è venuto delineando negli ultimi anni non si è ancora realizzato quel processo di integrazione e di collaborazione con le altre strutture sanitarie, che rientra nelle previsioni della legge n. 833. Questa affida inoltre all'Istituto la predisposizione di programmi di ricerca che tengano conto degli obiettivi della programmazione sanitaria nazionale e delle proposte avanzate dalle Regioni.

Pur in mancanza del piano sanitario nazionale, l'Istituto ha elaborato alcuni programmi di ricerca che per la prima volta nel 1983 sono stati sottoposti all'esame del Consiglio sanitario nazionale, prima dell'approvazione ministeriale (27).

Tali programmi potranno incrementare i rapporti collaborativi con le Regioni ma, come altre volte rilevato dalla Corte, appare altresì evidente che per attuare forme e modalità di collaborazione dovranno essere emanati i previsti atti di indirizzo e di coordinamento (articolo 9 della legge n. 833).

Una forma particolare di collaborazione è rappresentata da convenzioni stipulate di recente dall'Istituto con alcune Regioni, aventi ad oggetto problematiche di interesse sanitario e sociale (28).

(24) Decreto del Ministro della Sanità 29 aprile 1982 (G.U. n. 131 del 14 maggio 1982).

(25) I laboratori, di cui sopra è cenno, sono strutture interne a carattere flessibile in quanto il loro numero, al pari dei reparti che li compongono, può essere modificato (senza superare, comunque, le 21 unità) in relazione alle esigenze via via emergenti. I fondi assegnati a ciascun laboratorio possono essere utilizzati dal direttore soltanto dopo essere stato consultato il Consiglio di laboratorio che esplica, in effetti, un'attività di programmazione di spesa di secondo grado.

(26) Un dirigente superiore risulta comandato presso il Ministero della marina mercantile.

(27) Le principali aree di ricerca individuate dall'Istituto per il prossimo quinquennio riguardano: le malattie infettive, la patologia non infettiva, l'ambiente, i farmaci, gli alimenti, lo sviluppo di nuove metodologie, il controllo di qualità e standardizzazione biologica, la valutazione dei servizi e la pianificazione sanitaria.

(28) Vanno citate, al riguardo, le due convenzioni stipulate con le Regioni Lombardia ed Emilia Romagna, l'una rientrante nel programma internazionale di sicurezza chimica e l'altra avente ad oggetto l'esecuzione di ricerche sulla tossicità delle acque marine.

L'Istituto svolge inoltre attività di collegamento con le Regioni nel settore epidemiologico, consentendo, sulla base delle informazioni acquisite, la redazione e la divulgazione del Bollettino epidemiologico nazionale.

Va poi rilevato che anche nel 1983 sono stati organizzati dall'Istituto, d'intesa con le Regioni, le Università ed altre istituzioni pubbliche, alcuni corsi di formazione e di aggiornamento per operatori sanitari, cui hanno partecipato anche dipendenti dell'Istituto. La relativa spesa (capitolo 4537) è ammontata a circa 50 milioni.

L'attività contrattuale, caratterizzata da un frequente ricorso agli acquisti diretti, si è esplicata attraverso l'erogazione di spese sul capitolo 4538, nel quale confluiscono gli oneri per il funzionamento e la manutenzione dell'Istituto, e sul capitolo 8221, su cui incidono le spese di ricerca scientifica. I fondi assegnati ad entrambi i capitoli (rispettivamente 8,8 miliardi e 2,5 miliardi) risultano quasi integralmente impegnati ma, nel secondo caso, si rilevano residui di nuova formazione di importo superiore a 1,3 miliardi, oltre a quelli (2,1 miliardi) che si riportano dagli esercizi precedenti.

In ordine agli acquisti di beni, macchine, attrezzature, ecc. è stato rilevato dalla Corte (29) che la relativa spesa può legittimamente imputarsi al capitolo della ricerca scientifica solo nel caso che il bene stesso sia destinato in via esclusiva o prevalente al conseguimento delle finalità di ricerca, altrimenti la spesa, per esigenze di chiarezza e di veridicità del bilancio, dovrà fare capo ad altri specifici capitoli, (esempio il 4538) preordinati all'ordinario funzionamento dell'Istituto.

Nel settore dell'informatica l'Istituto si avvale di un centro di elaborazione dati, gestito direttamente, che ha esteso nel 1983 l'area di automazione ad alcuni nuovi settori (archivio, gestione del personale, gestione del magazzino, catalogazione e ricerca dei volumi della biblioteca, ecc.).

Il Centro non risulta ancora integrato con quello della Ragioneria centrale operante presso lo stesso Istituto.

7. Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (I.S.P.E.S.L.)

Fra gli elementi di novità di maggiore rilievo intervenuti nel 1983 è da segnalare - dopo vari rinvii di cui si è fatto cenno nelle relazioni degli anni precedenti - l'attivazione, pur tra molte incertezze e difficoltà, di talune funzioni spettanti all'ISPESL, dopo la cessazione delle gestioni commissariali dell'Ente nazionale della prevenzione infortuni e dell'Associazione nazionale per il controllo della combustione, di cui la nuova struttura ha assorbito la gran parte delle competenze, sulla base degli elementi normativi dettati dalla legge di riforma e dal decreto delegato n. 619 del 31 luglio 1980.

Il concreto avvio consente ora un più analitico esame delle attività dell'Istituto che la legge n. 833 del 1978 ha inserito tra le strutture emergenti del servizio sanitario nazionale, dovendo esso assolvere a funzioni tecnico-scientifiche e consultive riguardanti la prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro. Sotto questo profilo spetta all'Istituto la individuazione dei criteri di sicurezza e dei metodi di rilevazione ai fini della omologazione di macchine, componenti di impianti, apparecchi, strumenti e mezzi personali di protezione.

Nel vasto settore delle attività prevenzionali, particolare significato assumono i compiti di ricerca, di studio, di sperimentazione e di elaborazione delle metodologie che l'Istituto, a mano a mano che consolida le proprie strutture organizzative, dovrà svolgere in collaborazione con

(29) Sezione del controllo n. 1365 del 15 luglio 1983.

l'Istituto superiore di sanità, con le Regioni e le Unità sanitarie locali, nei confronti delle quali è destinato a disimpegnare anche compiti di consulenza.

Con decreto legge n. 390 del 30 giugno 1982, convertito in legge 12 agosto 1982, n. 597, le competenze dell'ISPEL sono state accresciute con l'attribuzione delle funzioni statali di omologazione ai fini della sicurezza e della qualità dei prodotti industriali nonché del controllo di conformità dei prodotti industriali di serie al tipo omologato (30).

Quest'ultima normativa, riferita ad un organismo ancora in formazione, ha reso più difficoltoso l'avvio operativo dell'Istituto che, concepito inizialmente come una struttura centrale modellata sul disegno organizzativo dell'Istituto superiore di sanità (decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1980), ha dovuto mutare l'assetto organizzativo per far fronte alle nuove funzioni omologative con l'istituzione, come previsto dalla legge n. 597, di 33 dipartimenti periferici.

In base a provvedimenti amministrativi emanati nel dicembre 1982, di cui si è fatto menzione nella precedente relazione, sono stati anche fissati i contingenti di personale - successivamente modificati con decreto interministeriale del 23 febbraio 1983 (G.U. n. 104 del 16 aprile 1983) - dei soppressi ENPI e ANCC da assegnare, in via provvisoria, alla sede di Roma ed ai dipartimenti periferici dell'ISPEL ovvero da iscrivere nei ruoli regionali delle Unità sanitarie locali.

In concreto nel 1983 l'Istituto si è avvalso dell'opera di circa 1.300 dipendenti, distribuiti tra la sede centrale e quelle periferiche, i quali hanno conservato (articolo 16, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 619) lo stato giuridico e il trattamento economico degli enti di provenienza, in quanto l'Amministrazione non ha operato, entro i termini decorrenti dall'inizio dell'attività dell'Istituto, nè la determinazione delle tabelle di equiparazione del personale assegnato in via provvisoria nè la definizione delle procedure di inquadramento nei ruoli dell'Istituto.

Il ritardo nell'adozione di tali adempimenti ha avuto riflessi negativi sulla funzionalità dell'Istituto, come dimostrano, del resto, i pochi provvedimenti di spesa pervenuti all'esame della Corte (31).

Va rilevato, in proposito, che al termine dell'esercizio il capitolo destinato al funzionamento dell'Istituto (numero 6538) ha avuto un'utilizzazione molto ridotta; infatti su uno stanziamento di miliardi 6,4, la spesa impegnata ha appena raggiunto i 315 milioni.

Lo stato di incertezza in cui è venuto a trovarsi l'Istituto, nella prospettiva dell'allineamento agli ordinamenti generali del personale statale, ha determinato nel 1983 la coesistenza nella stessa Amministrazione di trattamenti giuridici ed economici diversificati e l'applicazione di normative in via di evoluzione quali quelle degli enti pubblici del parastato cui la quasi totalità del personale apparteneva.

In mancanza del tempestivo inquadramento il personale assegnato all'Istituto, nel conservare il precedente status, ha potuto fruire di talune situazioni di vantaggio, come nel caso del trattamento di missione o di alcune particolari indennità (di turno pomeridiano e serale) che non sono previste per i dipendenti statali. Inoltre al personale delle qualifiche professionali è stata consentita la possibilità di esercizio della libera professione, destinata a venir meno con l'attuazione dell'art. 16, lettera d) del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 619.

(30) L'attività suddetta, in precedenza svolta dall'ENPI e dall'ANCC, interessa gli apparecchi e gli impianti di sollevamento per persone e materiali, gli apparecchi e impianti di pressione a vapore, gli apparecchi e impianti a pressione di gas compressi, liquefatti e disciolti, le apparecchiature di sicurezza e controllo comprese quelle a pressione inserite in impianti nucleari. Del pari ad omologazione viene sottoposta una serie di apparecchiature di sicurezza, accessorie ad impianti elevatori ed a ponteggi metallici.

(31) È da segnalare, al riguardo, la installazione di un impianto di depurazione nel Centro studi di Monteporzio Catone, che ha comportato una spesa di 115,5 milioni.

In dipendenza del protrarsi di simili situazioni, che potrebbero costituire anche motivo di resistenza da parte del personale da inquadrare, è stato formulato avviso al Ministro, ai sensi dell'articolo 15 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

Con decreto ministeriale 1° febbraio 1984 (in G.U. n. 63 del 3 marzo 1984) è stato finalmente determinato l'ordinamento dei serizi dell'ISPESL, che costituisce premessa per l'inquadramento nei ruoli statali del personale.

Capitolo XXV

MINISTERO DEL TESORO

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

a) *Considerazioni generali.*

Le articolate vicende vissute dalla finanza pubblica nel 1983, hanno confermato la centralità del Ministero in un contesto che richiede interventi sempre più incisivi nella manovra di politica economica e di tesoreria; si è così ulteriormente delineata un'essenziale funzione del tesoro: complementare per un verso a quella acquisitiva dell'entrata e strumentale, per altro verso, alle scelte che riversano oneri a carico del bilancio dello Stato.

Viene così a puntualizzarsi, secondo il progetto della legge di riforma del bilancio, il ruolo del Ministero ma ancora non si realizzano quelle riforme strutturali che gli consentirebbero di muoversi con efficienza commisurata alle necessità di un quadro finanziario ed economico particolarmente complesso. Le incertezze infatti avutesi ai primi del corrente anno sull'entità del disavanzo nel 1983 testimoniano l'improrogabilità di meccanismi idonei ad attualizzare la conoscenza dei flussi finanziari globali; è questa una esigenza che si rileva con particolare intensità di un ambiente operativo nel quale, a situazioni oggettive mutevoli (specie in settori di spesa assai vasti — sanità, previdenza, pubblico impiego — ove la legislazione non contribuisce a creare aree di certezza del fabbisogno finanziario) corrispondono da un canto la necessità di un'adeguata provvista finanziaria e dall'altro quella di ulteriori strumenti di controllo del debito fluttuante, il cui contenimento (1), peraltro in parte attuato nel decorso biennio, è tuttora da ritenere come un'irrinunciabile «misura di sicurezza» atta a frenare il deterioramento della finanza statale.

Al superamento (2) della fase acuta di una crisi di tesoreria, che aveva reso necessaria, all'inizio del 1983, una anticipazione straordinaria al Tesoro da parte della Banca d'Italia, ha fatto seguito l'istituzione di meccanismi operativi ritenuti capaci, tra l'altro, di assicurare un più efficiente controllo della liquidità complessiva. Il sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici determina infatti la giacenza presso la tesoreria dello Stato, sino all'effettivo impegno, dei fondi statali destinati al settore pubblico allargato; la nuova procedura di tesoreria, che non pregiudica la correntezza nei pagamenti (attraverso i previsti sistemi automatici di prelievo) potrà contribuire alla regolazione dei flussi di spesa nonchè al contenimento del disavanzo almeno in misura corrispondente al minor costo dell'indebitamento, che dovrebbe essere ridimensionato in relazione all'accresciuta liquidità.

(1) Si veda in proposito quanto è detto al paragrafo quattro di questo capitolo.

(2) Il 25 gennaio 1984 (d.m. dell'11 gennaio) il Tesoro ha restituito alla Banca d'Italia l'anticipazione straordinaria, pari a 8.000 miliardi, autorizzata dalla legge n. 10 del 24 gennaio 1983.

L'entrata a regime della nuova procedura potrà produrre elementi più concreti che consentano una valutazione dei risultati finanziari della nuova disciplina, che potranno scontare i costi di rinnovo delle convenzioni con le banche agenti e quelli per l'adeguamento delle tesorerie provinciali dello stato ai compiti di recente assegnazione.

Con la legge 16 aprile 1984, n. 78, è stata prorogata al 31 dicembre 1990 la gestione del servizio di tesoreria provinciale dello Stato (3).

Particolare connotazione assume detta legge nella parte in cui dispone l'allargamento della base informativa della direzione generale del tesoro mediante le previste convenzioni atte a regolare l'afflusso dei «dati relativi alla gestione del servizio di tesoreria provinciale»; ciò dovrebbe contribuire ad un più agevole controllo del Tesoro sulla gestione della spesa secondo il progetto della legge di riforma. Nè va trascurato che la detta legge preannuncia l'adeguamento del servizio alle mutate specifiche esigenze mediante ulteriori disposizioni integrative, modificative e sostitutive del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato).

La spinta verso una più efficiente strumentazione della spesa avvia quindi un processo di ammodernamento di più punti della relativa legislazione. Ma le strutture del Ministero rimangono inadeguate, sicchè il sopraggiungere di disposizioni innovative rischia di vanificare l'intento legislativo in presenza di un apparato nel quale da tempo si rincorre la soluzione di più problemi funzionali dell'articolazione periferica della direzione generale del tesoro: problemi che, oltre ad incidere sulla correntezza dei pagamenti, si ripercuotono anche sul versante dell'entrata (4). E, nello stesso apparato, la ragioneria generale dello Stato necessita di un'organizzazione sintonizzata sulla legge di riforma del bilancio e sulle altre in seguito succedutesi, mentre non va sottaciuto che l'assetto, anche organizzativo, del debito pubblico, attualmente frammentato in più aree di competenza amministrativa, richiederebbe aggiornamenti incisivi — e non meri correttivi formali (5) — che lo collochino in posizione adeguata al rilievo che assume il servizio dell'indebitamento. L'inadeguatezza del contesto organizzativo ed una certa arretratezza funzionale (quest'ultima considerata nella logica dello snellimento di procedure che andrebbero riveste pure a livello legislativo) emergono anche dal permanere di strutture (direzione generale delle pensioni di guerra), che operano sulla scorta di esigenze che da tempo avrebbero dovuto trovare una definitiva soddisfazione.

Va infine notato che l'Amministrazione ha predisposto, ai sensi dell'articolo 45 della legge n. 526 del 1982 uno schema di provvedimento che tende ad adeguare il regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato alle disposizioni della legge n. 468 del 1978. Su detto schema la Corte ha espresso il prescritto parere (6).

b) Note sullo stato di previsione.

Il bilancio di previsione si caratterizza ancora per la complessità della sua struttura che riflette gli articolati interventi del tesoro nella gestione della spesa pubblica. Negli ultimi anni peraltro talune modifiche introdotte (7) hanno, com'è noto, in parte semplificato e adeguato lo stato di

(3) Intervenuta a distanza di oltre un triennio dalla scadenza (31 dicembre 1980) della precedente convenzione approvata con legge 19 luglio 1971, n. 581.

(4) Con decreto legge del 24 maggio 1984, n. 154 adottato in conseguenza del ritardo nella predisposizione dei modelli 101, è stato disposto lo slittamento fino a 30 giorni delle denunce dei redditi: ciò comporta un ritardo nei versamenti all'erario delle somme riscuotibili al 30 maggio.

(5) Con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1984, n. 74 (*Gazzetta Ufficiale* n. 108/1984) sono state «aggiornate» alcune norme del testo unico del debito pubblico, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1963, numero 1343.

(6) Si veda quanto è detto nel volume n. 1, parte 1^a.

(7) In coincidenza con l'istituzione della tabella I, nella quale sono state incluse spese già iscritte nello stato di previsione del Ministero del tesoro (si vedano in proposito le relazioni della Corte per gli esercizi 1981 - pag. 8 - e 1982 - pagg. 5 e 1002 -).

previsione agli effettivi compiti istituzionali dell'Amministrazione; in tale logica si è anche inserita la soppressione della rubrica 33, già intestata al Commissariato per i contratti di guerra (la Corte si era soffermata sull'argomento nella relazione dello scorso anno) che anche formalmente (8) non rivestiva alcun rilievo per la gestione di mezzi finanziari.

È ancora da rivedere la numerazione delle rubriche, che mostra tuttora le discontinuità determinate dallo scorporo delle rubriche attualmente iscritte nella tabella 1A.

Nella classificazione amministrativa permane un dislivello sensibile fra gli ammontari degli stanziamenti correnti gestiti dalle diverse unità operative (dai 71,3 miliardi assegnati alla rubrica 25 — Servizi centrali del tesoro — ai 10 milioni previsti come dotazione di spesa nella rubrica 29 — Servizi di debito pubblico —): ciò è riflesso della sproporzione dei compiti nei rispettivi comparti del Ministero.

La vasta incidenza dei trasferimenti e degli interessi è la caratteristica dominante del bilancio osservato sotto il profilo economico; i primi confluiscono in parte consistente in ulteriori centri di spesa e pertanto si manifesta l'esigenza di una razionalizzazione dei controlli interni.

Per quel che attiene agli interessi va notata la soppressione, disposta in applicazione dell'articolo 10 della legge 130 del 1983 (legge finanziaria) dello stanziamento di competenza del capitolo 4678 (interessi di somme versate in conto corrente col tesoro dello Stato) che rimane comunque iscritto per memoria.

In sede previsionale gli oneri non ripartibili (9) e gli interventi nel campo sociale prevalgono per consistenza nella classificazione funzionale della spesa (10) ove, per contro, sono ai livelli meno elevati gli oneri per giustizia, istruzione e cultura (11).

I capitoli connessi a calamità naturali (12), iscritti in più rubriche, avrebbero una più razionale sistemazione ove fossero raccolti in una sola unità operativa; l'oggetto delle relative spese, comunque, non si armonizza con i compiti istituzionali della ragioneria generale dello Stato e della direzione generale dei danni di guerra.

Per alcuni capitoli, inoltre, sarebbe utile un maggior livello di specificazione che agevoli l'individuazione, nell'ambito dello stanziamento globale, delle somme effettivamente destinate a distinte finalità (13).

c) *Aspetti finanziari.*

La previsione iniziale di spesa (14) per l'esercizio 1983 era pari a complessivi 117.452 miliardi (95.061 di parte corrente e 22.391 in conto capitale). La previsione finale, per effetto delle variazioni intervenute nell'anno, ha determinato l'incremento del dato iniziale nella misura del 14,4% (18,4 nel 1982) assestandosi su 133.999,9 miliardi (105.987,8 di parte corrente). Nello

(8) Il Commissariato per la sistemazione e la liquidazione dei contratti di guerra è stato soppresso con la legge 22 ottobre 1981, n. 593 (si veda la relazione del 1982, pag. 1003).

(9) Pari a 52.079 miliardi, il 78,5% dei quali è iscritto nella rubrica 25 (servizi centrali del Tesoro) per interessi.

(10) 86.152 miliardi pari nel complesso; al 55,1% degli stanziamenti globali. Quelli per interventi nel campo sociale (+ 28,4% rispetto al-1982) ammontano a 34.073 miliardi.

(11) Pari nel totale allo 0,08% dei dati complessivi.

(12) Si tratta dei capitoli 4628 e 4693 (terremoti del novembre 1980 e del febbraio 1981), iscritti nella rubrica 25; 6441 (catastrofe del Vajont del 9 ottobre 1963) e 6443 (terremoti dell'ottobre-novembre 1967 e del gennaio 1968) inclusi nella rubrica 34; 8778 (eventi sismici nella Sicilia occidentale); 8798 (terremoti del 19 settembre 1979 e successivi in Umbria, Marche e Lazio); 8805 (terremoto dell'agosto 1962 in Campania) e 8810 (eventi sismici del settembre 1979 nelle Marche) compresi nella rubrica 31.

(13) Ad esempio il capitolo 5032 prevede, accanto all'acquisto di materiali per il funzionamento delle Amministrazioni dello Stato, le «minute spese di ufficio». Sul capitolo 5277 sono effettuate spese per lo sviluppo delle strutture operative...; per iniziative in materia di relazioni pubbliche, per l'organizzazione dei corsi... ed «altre spese diverse».

(14) I dati previsionali, al netto della posta per rimborso prestiti, non comprendono gli oneri a carico delle rubriche I (servizi generali dello Stato) e 36 (fondi di riserva e speciali).

scostamento fra previsione iniziale e definitiva le disponibilità correnti sono quindi aumentate dell'11,4% (13,2 nel 1982) mentre quelle in conto capitale hanno avuto un incremento del 25,1% nettamente inferiore a quello registrato nel 1982 (+ 44,5%).

La consistenza delle autorizzazioni di cassa, inizialmente fissata in 111.505,5 miliardi (91.337 per la spesa corrente) ha raggiunto il livello di 137.650 miliardi, dei quali 107.140,7 per la spesa corrente.

Vi è stato pertanto un leggero calo dell'indice di incremento degli stanziamenti (+ 22,4%), indice che nel 1982 aveva segnato un aumento del 25% a fronte del 1981, anno nel quale era stato pari al 18,4%. Il dato si distanzia ulteriormente nel 1983 da quelli registrati nel 1979 e nel 1980, allorchè erano state raggiunte punte particolarmente elevate. Peraltro in un quinquennio gli stanziamenti ministeriali (erano stati pari a 52.427 miliardi nel 1979) sono lievitati di oltre il 155%: le somme per spese correnti, in particolare, superano da sole (15) di oltre il 102% l'intero stanziamento del 1979.

Il risultato della gestione dei detti fondi registra nel 1983 impegni per 134.645,5 miliardi (importo superiore dello 0,44% a quello (16) degli stanziamenti) con un incremento del 23,2%. Vanno ancora rilevate ulteriori flessioni dei trasferimenti correnti che sono stati pari al 37,9% del totale della spesa (39,1% nel 1982 e 44,9 nel 1981) ed un'accentuazione degli oneri per interessi, giunti al 31,2% degli impegni complessivi: il relativo ammontare è lievitato in un triennio del 99,6% (dai 21.035 miliardi del 1981 ai 32.367 ed ai 41.998 del 1982 e del 1983) principalmente a causa delle cospicue emissioni di buoni ordinari del Tesoro e di certificati di credito del tesoro (17).

I pagamenti (+ 13,5% rispetto al 1982) sono ammontati a 131.164 miliardi (102.663,4 dei quali per la parte corrente della spesa con un incremento del 30,4% (41,1 nel 1982). Per effetto dei pagamenti sul conto dei residui (13.969 miliardi) è stata registrata la diminuzione del 45% dell'ammontare degli stessi (54% nel 1982) rispetto alla relativa consistenza all'inizio dell'anno. L'indice di utilizzazione delle autorizzazioni di cassa (137.638 miliardi) si colloca ad un livello (95,3%) di poco inferiore a quello del 1982 (96,1%).

I residui, passati tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 1983 da 25.654,4 a 27.409,4 miliardi sono aumentati del 6,8%. Il totale dei residui di nuova formazione è assommato a 17.725 miliardi (14.290,7 per la parte in conto capitale).

Si sono registrate eccedenze di spesa, in termini di impegni, per oltre 1.693 miliardi (+ 12,4% rispetto al 1982) ascrivibili in parte preponderante ai capitoli inerenti a pensioni ordinarie e ad assegni pagabili a mezzo di ruoli di spesa fissa (capitolo 4351; 613 miliardi) e alle somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali riscosse dalle regioni Sicilia (1.030 miliardi) e Sardegna (44 miliardi). In misura più contenuta le eccedenze hanno riguardato i capitoli 5201 (1,9 miliardi) e 5811 (0,9 miliardi) relativi al pagamento di stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi al personale.

Per ciò che riguarda la cassa (596,6 miliardi di eccedenze) scostamenti di rilievo si sono avuti sui detti capitoli 4351 (590,4 miliardi) e 5201 (2,4 miliardi) oltre che sul capitolo 6172 (2,4 miliardi) attinente al pagamento di assegni vitalizi a favore dei perseguitati politici e razziali e dei familiari superstiti.

Nel 1983 sono pervenuti alla Corte 7790 rendiconti (7837 nel 1982), dei quali 1316 (820 nel 1982) relativi all'esercizio di riferimento. Essi dimostrano spese effettuate a mezzo di funzionari delegati per 77,6 miliardi (98,5 nel 1982), importo riferibile per oltre il 53% (41,3 miliardi) ad operazioni compiute nel 1982.

(15) Sono aumentati nel 1983 del 21,3% (28,9 nel 1982).

(16) Gli impegni globali (154.311,9 miliardi), comprensivi di quelli sulle rubriche 1 e 36, sono rientrati nei limiti degli stanziamenti complessivi (156.125,6 miliardi).

(17) Per ulteriori notazioni sull'argomento si veda il paragrafo 4 di questo capitolo ed il capitolo III, parte 1°, sezione II della presente relazione.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (in miliardi di lire)																			
ANNI	PREVISIONI			DEFINITIVE			IMPEGNI			PAGAMENTI			RESIDUI						
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	
1976	11.174	100	13.287	100	19.74	100	13.312	100	23,36	11.403	100	70,94	6.927	100	60,1-	46	100	-	
1977	14.928	134	33.64	253	17.74	89,74	16.611	123	72,14	19.427	170	10,54	1.968	40	60,1-	66	144	44,2-	
1978	22.970	206	55,94	421	27,74	139,24	23.320	175	102,14	21.442	188	10,54	2.708	75	102,14	95	208	44,3-	
1979	52.430	469	128,34	47,837	360	101,54	42.896	322	83,94	39.087	343	82,54	7.619	155	105,54	83	187	13,4-	
1980	84.523	756	61,24	66,054	520	44,44	83.344	676	47,74	57.394	503	46,84	12.622	256	65,74	939	1177	95,4-	
1981	96.805	863	18,14	72,142	563	4,54	86.149	519	9,24	70.041	614	22,04	10.790	219	14,5-	136	296	74,8-	
1982	100.951	903	1,14	87,711	660	21,64	86.742	632	23,44	85.299	748	21,84	10.481	213	2,9-	136	296	74,8-	
1983	114.924	1028	13,64	107,965	813	23,14	110.941	134	10,34	103.114	904	20,94	13.010	284	24,14	202	441	-	
TOTALE																			

ANNI	PREVISIONI			DEFINITIVE			IMPEGNI			PAGAMENTI			RESIDUI						
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	
1976	2.047	100	7.037	100	10,34	100	4.993	100	10,04	7.982	100	1,1-	2.487	100	2,0-	1.046	100	-	
1977	7.974	131	7.749	110	10,34	100	7.489	110	29,04	9.923	99	25,74	2.433	98	2,1-	1.100	105	5,2-	
1978	13.807	158	13.081	148	34,14	100	9.773	142	1,4-	9.130	114	8,0-	3.222	129	25,04	1.475	141	34,14	
1979	16.907	233	22,54	16.542	234	26,04	12.313	176	26,04	11.332	140	22,14	4.337	162	35,24	2.443	233	65,6-	
1980	27.723	356	64,04	21.999	313	32,74	16.397	263	49,44	11.977	150	7,4-	12.717	399	146,04	4.021	384	64,6-	
1981	34.376	681	24,04	24.494	348	11,34	23.185	332	26,04	14.302	229	52,84	15.234	367	62,14	5.119	672	126,8-	
1982	30.424	603	11,34	29.145	414	19,04	27.864	398	20,24	28.500	357	55,74	14.291	332	6,7-	5.872	561	35,6-	
1983																	1.105	106	81,2-
TOTALE																			

PAG 1

121 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

111 INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP.=1976 / ANNO BASE CASSA=1980

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI <small>(per miliardi di lire)</small>																	
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI				
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.	IMPORTO	INDICE	%
	IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	IMPORTE	INDICE	%
1976	1.644	100					1.559	100		1.184	100		471	100			
1977	1.174	71	28,6	1.162	69	30,6	1.139	73	24,8	1.057	89	23,1	223	47	50	100,0	
1978	2.806	171	139,0	2.806	170	145,7	2.449	159	116,6	2.247	192	45,4	223	47	50	100,0	
1979	12.704	773	352,0	12.313	746	398,0	12.308	791	398,5	10.518	911	364,1	2.031	431	75,9	23,5	
1980	13.554	824	6,7	13.204	800	7,3	13.204	849	7,3	13.483	1186	30,1	1.554	330	23,5		
1981	11.876	722	12,4	7.906	479	40,1	7.901	508	40,2	9.424	817	31,1	1.554	330	23,5		
1982	26.334	1602	121,7	26.331	1597	233,3	26.330	1694	233,5	26.332	2281	179,3	59	13	90,4		
1983	19.015	1157	27,0	19.016	1152	27,0	19.014	1222	27,0	18.987	1643	27,0	109	23	83,3		
TOTALE																	

TITOLO III RIMBORSO DI PRESTITI																	
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI				
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.	IMPORTE	INDICE	%
	IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	IMPORTE	INDICE	%
1976	16.221	100					20.385	100		19.385	100		7.614	100			
1977	21.517	133	32,7	21.469	132	32,7	20.194	124	18,7	17.320	141	40,9	4.501	60	39,6		
1978	30.230	191	43,8	34.153	168	44,3	32.234	158	37,6	31.227	242	59,7	10.286	135	76,6		
1979	66.230	408	116,0	60.919	300	78,6	52.649	259	58,5	48.227	248	59,7	10.286	135	76,6		
1980	101.426	625	53,1	85.634	421	40,6	75.457	373	43,6	48.445	354	42,1	10.286	135	76,6		
1981	127.528	786	25,7	94.181	463	9,9	87.544	431	15,7	82.018	423	19,7	10.286	135	76,6		
1982	135.321	834	6,1	112.204	552	19,2	109.927	541	25,6	103.401	534	26,3	21.508	282	56,9		
1983	165.350	896	7,4	137.110	675	22,2	135.294	666	23,1	131.614	679	27,0	21.508	282	56,9		
TOTALE																	

TITOLO III RIMBORSO DI PRESTITI																	
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI				
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.	IMPORTE	INDICE	%
	IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	IMPORTE		IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	IMPORTE	INDICE	%
1976	16.221	100					20.385	100		19.385	100		7.614	100			
1977	21.517	133	32,7	21.469	132	32,7	20.194	124	18,7	17.320	141	40,9	4.501	60	39,6		
1978	30.230	191	43,8	34.153	168	44,3	32.234	158	37,6	31.227	242	59,7	10.286	135	76,6		
1979	66.230	408	116,0	60.919	300	78,6	52.649	259	58,5	48.227	248	59,7	10.286	135	76,6		
1980	101.426	625	53,1	85.634	421	40,6	75.457	373	43,6	48.445	354	42,1	10.286	135	76,6		
1981	127.528	786	25,7	94.181	463	9,9	87.544	431	15,7	82.018	423	19,7	10.286	135	76,6		
1982	135.321	834	6,1	112.204	552	19,2	109.927	541	25,6	103.401	534	26,3	21.508	282	56,9		
1983	165.350	896	7,4	137.110	675	22,2	135.294	666	23,1	131.614	679	27,0	21.508	282	56,9		
TOTALE																	

121 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

121 INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

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

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI <small>(per miliardi di Lire)</small>															
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI		
	INIZIALI		DEFINITIVE	INIZIALI		DEFINITIVE	IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.		
	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%
1976	17.865	100	-	21.976	100	-	21.861	100	-	20.539	100	8.085	100	1.092	100
1977	22.491	127	27,0	24.610	113	12,9	25.239	115	15,5	24.377	118	4.829	24	1.186	107
1978	35.748	199	58,7	36.948	168	48,9	35.705	163	61,5	33.851	164	4.528	24	1.571	144
1979	78.934	442	133,9	79.231	333	98,2	64.977	297	82,0	58.745	286	12.673	159	97,4	90
1980	116.979	644	45,7	98.843	430	35,0	88.063	406	39,8	82.228	400	18.533	229	18,5	169
1981	139.404	780	21,2	102.048	444	3,2	95.447	437	7,4	91.442	445	21.539	266	44,2	40
1982	161.655	905	18,0	138.555	631	3,8	134.277	623	42,8	129.923	639	25.775	319	5,8	537
1983	164.365	920	1,7	156.126	710	12,7	154.312	706	13,2	150.580	735	27.409	339	6,3	597
TOTALE															

TOTALE COMPLESSIVO		TOTALE COMPLESSIVO		TOTALE	
IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE
17.865	100	21.861	100	21.861	100
22.491	127	25.239	115	25.239	115
35.748	199	35.705	163	35.705	163
78.934	442	64.977	297	64.977	297
116.979	644	88.063	406	88.063	406
139.404	780	95.447	437	95.447	437
161.655	905	134.277	623	134.277	623
164.365	920	154.312	706	154.312	706
TOTALE		TOTALE		TOTALE	

TOTALE COMPLESSIVO		TOTALE COMPLESSIVO		TOTALE	
IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE
17.865	100	113.261	100	113.261	100
22.491	127	125.270	111	125.270	111
35.748	199	152.722	135	152.722	135
78.934	442	160.386	142	160.386	142
116.979	644				
139.404	780				
161.655	905				
164.365	920				
TOTALE		TOTALE		TOTALE	

12) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

13) INDOCE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP.=1976 / ANNO BASE CASSA=1980

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1978-1983
DATI AL 31 DICEMBRE 1983

MINISTERO DEL TESORO
L'AGGIORNAMENTO DEL 26 GIU 1984

	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1978	1979	1980	1981	1982	1983	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.													
1976	36.548.405	83,19	9,63	1,08	0,45	0,21	0,01	34.939.925	94,56	307.145	0,83	1.701.340	4,60
1979	73.231.277	74,06	74,06	11,58	1,48	0,18	0,01	63.938.257	87,31	304.418	0,42	8.988.623	12,27
1980	98.842.645			73,60	11,02	2,38	0,26	86.448.414	87,46	-128.864	-0,13	12.523.155	12,67
1981	100.150.158				77,51	7,56	5,18	92.228.232	90,25	1.442.123	1,41	8.519.803	8,34
1982	138.554.673					86,34	6,08	128.051.730	92,42	6.719.910	4,85	3.783.033	2,73
1983	150.125.002						87,09	135.966.377	87,09	16.655.747	10,67	3.503.478	2,24
TITOLO 1													
1978	34.142.557	83,43	9,87	1,11	0,48	0,22	0,01	32.478.614	95,13	49.667	0,15	1.614.276	4,73
1979	63.918.705			10,67	1,74	0,21	0,01	51.631.880	80,76	303.502	0,50	8.983.324	14,75
1980	85.036.148			71,53	10,97	2,74	0,28	73.242.564	85,53	-129.520	-0,15	12.523.104	14,62
1981	94.283.523				75,63	8,19	5,62	84.326.924	89,44	1.442.063	1,53	8.514.936	9,03
1982	112.204.119					83,16	7,90	101.728.495	90,66	6.693.008	5,97	3.782.616	3,37
1983	137.105.593						85,35	117.024.235	85,35	16.581.960	12,09	3.503.398	2,56
TITOLO 2													
1978	23.736.106	85,74	7,97	0,97	0,61	0,09	0,00	22.637.031	95,37	53.760	0,23	1.045.314	4,40
1979	47.037.277			11,18	0,59	0,23	0,00	42.229.808	89,28	149.942	0,31	5.457.526	11,41
1980	69.753.818			74,96	12,26	1,25	0,07	61.138.150	88,54	-122.415	-0,18	8.038.086	11,64
1981	72.284.759				84,62	7,78	0,63	67.247.938	93,03	254.620	0,35	4.782.241	6,62
1982	87.710.540					89,70	5,53	83.528.822	95,23	1.707.768	1,95	2.473.950	2,82
1983	127.965.024						89,97	97.140.380	89,97	8.601.270	7,97	2.223.374	2,06
TITOLO 4													
1978	10.406.452	78,16	14,21	1,43	0,21	0,53	0,04	9.841.583	94,57	-4.093	-0,04	568.962	5,47
1979	13.081.429			8,62	6,31	0,17	0,06	9.402.072	71,87	153.560	1,17	3.523.797	26,55
1980	16.582.331			57,27	5,62	8,92	1,19	12.104.414	73,00	-7.101	-0,04	4.485.018	27,05
1981	21.999.125				46,09	9,55	21,99	17.078.986	77,63	1.187.443	5,43	3.732.695	16,97
1982	24.493.579					59,74	14,57	18.199.674	74,30	4.985.240	20,35	1.308.666	5,34
1983	29.144.574						68,22	19.883.856	68,22	7.980.650	27,38	1.280.024	4,35
TITOLO 4													
1978	2.005.852	80,28	6,72	0,65	0,05	0,02	0,01	2.461.311	87,72	237.477	9,18	87.064	3,10
1979	12.312.592			16,07	0,19	0,00	0,00	12.306.377	99,95	916	0,01	5.299	0,04
1980	13.206.457			88,46	11,35	0,04	0,12	13.205.849	100,00	556	0,00	4.866	0,06
1981	7.506.235				99,93	99,81	0,01	7.501.308	99,94	60	0,00	4.866	0,06
1982	26.350.554					99,87	0,03	26.323.234	99,90	26.903	0,10	417	0,00
1983	19.016.009						99,61	18.942.141	99,61	73.787	0,35	81	0,00

I rendiconti dichiarati regolari (12128 nel 1983; 7566 nel 1982) attengono per la maggior parte a gestioni del 1980 e del 1981 (rispettivamente 1676 e 6337 rendiconti).

Nell'esercizio del controllo la Corte (18) ha individuato le zone di spesa ritenute sufficientemente rappresentative di situazioni gestorie caratterizzate da una più ampia discrezionalità dei funzionari delegati. Con particolare attenzione sono state conseguentemente effettuate verificazioni sui rendiconti relativi a spese di rappresentanza del tesoro (19) ed a spese di ufficio (20) sostenute dalle direzioni provinciali del tesoro e da altri uffici (21).

È stata dichiarata la regolarità dei rendiconti resi dal Consiglio superiore della magistratura per gli esercizi finanziari 1980 e 1981. È pervenuto il rendiconto per il 1982.

La CONSOB non ha dato ancora riscontro alle osservazioni mosse dalla Corte nel 1982 sui rendiconti degli anni finanziari compresi fra il 1976 ed il 1981 e di questo fatto è stato dato avviso al Ministero del tesoro ai sensi dell'articolo 15 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Sul rendiconto inerente al 1982, la Corte, nella sede istruttoria del controllo, ha prospettato alla commissione situazioni in gran parte assimilabili a quelle già emerse in sede di verifica di gestioni precedenti (22).

Sono stati dichiarati regolari i rendiconti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro per gli anni 1980, 1981 e 1982.

2. Gestioni fuori bilancio. Comitato (23) interministeriale provvidenze agli statali (CIPS).

La Corte ha reiterato (del fatto è stato dato avviso al Ministro del tesoro) la richiesta di produrre i rendiconti inerenti alle gestioni comprese fra il 1978 e la data di soppressione (1982) del comitato nonché una documentazione idonea a chiarire taluni aspetti delle gestioni rendicontate (24). A fronte della mancata resa dei rendiconti e della scarsa significatività della documentazione (25) trasmessa — inidonea ad una concreta valutazione della legittimità delle spese sostenute — la Corte (26) ha ricusato il visto ai rendiconti esaminati ed ha dichiarato non assolto l'obbligo di rendicontare le operazioni di gestione compiute fra il 1978 e 1982.

Delegazione tecnica italiana a Washington - DELTEC. Nella precedente relazione si è riferito su talune perplessità (27) emerse in ordine a operazioni compiute dalla delegazione (fra il 1°

(18) Che si è anche avvalsa della facoltà riconosciuta dall'articolo 60 della legge di contabilità di Stato.

(19) I rendiconti delle spese di rappresentanza del Ministro e dei Sottosegretari di Stato, attinenti ad attività dell'Amministrazione che dovrebbero trovare fondamento in effettive esigenze di pubbliche relazioni, hanno dato luogo ad osservazioni sull'idoneità della documentazione a dimostrare la sussistenza delle suddette esigenze.

(20) Sovente la Corte ha sottolineato l'esigenza di applicare adeguatamente le disposizioni poste dal regolamento sui servizi ad economia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1977, n. 359, particolarmente nella parte che attiene alle procedure di individuazione del privato contraente e di determinazione del prezzo dei beni (e forniture) acquistati.

(21) Per le necessità di prefetture, questure e commissariati della polizia di Stato la Corte ha riscontrato, all'atto dell'accreditamento dei fondi, la mancanza di un piano di ripartizione dei mezzi finanziari accreditati in funzione di un'equilibrata risposta alle esigenze dei vari uffici.

(22) La Corte ha esaminato, tra gli altri, gli aspetti della gestione connessi ai profili organizzativi della commissione: ciò in relazione all'indagine parlamentare conoscitiva (aperta a seguito delle note vicende emerse nel decorso anno) sul ruolo della CONSOB che tende pure ad individuare gli interventi eventualmente necessari ad assicurare un'efficace funzionalità dell'ente per la tutela del risparmio pubblico.

(23) Istituto presso il Ministero del tesoro con regio decreto legge 17 maggio 1946, n. 388, per regolare i servizi di produzione, acquisto e distribuzione di generi vari (abbigliamento, ecc.) ai dipendenti e pensionati dello Stato; è stato soppresso e posto in liquidazione (con le modalità della legge 4 dicembre 1956, n. 1404) con legge 23 febbraio 1982, n. 49.

(24) Si tratta delle schede partiarie e dei registri (depositati presso la sede del comitato) dai quali potrebbero essere tratti elementi di valutazione sulla regolarità delle gestioni.

(25) Composta di prospettazioni contabili informali nonché da registri che illustrano genericamente i rapporti intrattenuti, a partire dal 1972, con varie banche.

(26) Sezione di controllo n. 1412 del 20 gennaio 1984.

(27) Anche in ordine alla legittimità della gestione, che sembrava, per non essere stata autorizzata da legge speciale, ricadere nel divieto della legge 25 dicembre 1971, n. 1041.

febbraio 1975 ed il 31 luglio 1976) nella gestione di fondi versati al bilancio dello Stato a distanza di diciotto mesi dalla soppressione della delegazione medesima (28). Riesaminata la situazione alla luce delle delucidazioni fornite dall'Amministrazione, i rendiconti sono stati dichiarati regolari.

Fondo di rotazione per le iniziative economiche nel territorio di Trieste e in provincia di Gorizia e gestioni collegate. Sono stati dichiarati regolari i rendiconti relativi agli esercizi compresi tra il 1972 ed il 1981.

La Corte non ha dichiarato la regolarità dei rendiconti inerenti alle gestioni del 1982 per i quali sono in corso accertamenti istruttori (29).

3. Organizzazione dei servizi e personale.

a) Organizzazione dei servizi.

Considerazioni generali. Richiamando il tema della sfasatura tra funzioni e organizzazione, presente in più settori del Ministero, si ricorda che questa raggiunge punte assai elevate nelle articolazioni periferiche della direzione generale del tesoro ma è anche presente, come si dirà, nella ragioneria generale dello Stato.

Presso le direzioni provinciali del tesoro, in particolare, più che di crisi dovrebbe ormai parlarsi di prossimità alla paralisi nelle sedi a maggior densità di interventi (30) ove la gravità della situazione provoca un diffuso stato di malessere e di sfiducia negli utenti (molti dei quali titolari di pensioni) dei relativi servizi.

Va in proposito sottolineato che le carenze di detti uffici, solo in parte riconducibili ad insufficienza numerica di personale (stante l'operatività di norme da rivedere) sono da tempo all'esame del Parlamento (31). La ripresa, avutasi nella presente legislatura del relativo disegno di legge è di certo un fatto positivo, al quale andrebbe affiancata (atteso che la delicatezza e l'articolazione della riforma possono far supporre tempi prolungati) la consapevolezza che una scala di priorità fra scelte da attuare in via legislativa e quelle di delegificare potrebbe rilevarsi un metodo utile all'accelerazione dell'*iter*.

Va comunque osservato, per ciò che concerne la proposta istituzione della direzione generale dei servizi periferici del Tesoro, che la genericità dei principi e criteri direttivi (32), che attualmente caratterizza in detto punto il disegno di legge, piuttosto che abbreviare i tempi del dibattito complessivo potrebbe trasferirlo in misura pressochè integrale in una sede diversa da quella parlamentare.

È anche maturato nel 1983 il progetto di riforma della ragioneria generale dello Stato (33), organo che dall'epoca della sua istituzione (34) si è gradualmente adeguato alle necessità emergenti

(28) L'articolo 1 della legge 14 ottobre 1974, n. 663 ha disposto la soppressione della delegazione, con effetto dal primo giorno del mese successivo a quello di pubblicazione (24 dicembre 1974) nella *Gazzetta Ufficiale* della legge medesima, e la chiusura della gestione entro tre mesi da detta data.

(29) Su carenze della documentazione, la quale non illustra adeguatamente le situazioni che hanno determinato la stipula di taluni mutui nonché le modalità dei mutui stessi.

(30) Le pratiche arretrate presso le direzioni provinciali del tesoro ammontano, secondo le stime dell'Amministrazione, a circa 2 milioni.

(31) Nell'ottava legislatura infatti il disegno di legge n. 1580 (Senato) inerente allo snellimento ed al potenziamento degli uffici provinciali del tesoro ha avuto un *iter* alquanto complesso. Il disegno di legge 310 (Senato) rischia un rallentamento per il sopraggiungere, come si dirà in seguito, di altri disegni di legge che richiedono un esame abbinato.

(32) L'articolo 4 del detto disegno di legge rinvia genericamente al decreto delegato la fissazione del numero e dei compiti degli uffici dell'istituenda direzione generale nonché l'indicazione dei criteri di efficienza ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa dei suddetti uffici e l'elaborazione delle norme relative all'esercizio delle funzioni spettive per i servizi periferici. L'unica indicazione concreta fornita dal disegno di legge attiene al numero (non più di 20) delle direzioni provinciali a livello di dirigente superiore.

(33) Disegno di legge n. 430 Senato. Comunicato alla Presidenza il 12 gennaio 1984.

(34) Che risale al 1869 (legge Cambrey Digny), periodo nel quale, compiuta da poco l'unificazione delle fondamentali leggi amministrative, emerse la necessità di dare corpo ad un organismo che costruisse e garantisse uno stabile quadro contabile e finanziario nell'ambito dello Stato.

ma che specie dopo l'entrata in vigore della riforma del bilancio, certamente necessita di nuova e più adeguata strumentazione (35). Di rilievo, tra l'altro, è la prevista istituzione del consiglio dei consulenti economici (36), che dovrebbe essere destinato ad acquisire stabilmente alla ragioneria generale dello Stato parte di quelle funzioni che nel 1981 (37), in presenza di esigenze già allora ritenute non differibili, sono state affidate a strutture esterne.

Di notevole utilità potrà rivelarsi il servizio ispettivo delle ragionerie provinciali dello Stato, servizio che, peraltro, per esprimere al meglio le proprie capacità operative, dovrebbe agire in un contesto normativo puntuale ma semplificato rispetto a quello richiamato nella relativa norma (articolo 3) che può essere in taluni punti inadeguato rispetto alle moderne necessità della funzione ispettiva (38).

Il disegno di legge inoltre prevede deroghe dell'attuale assetto normativo del personale, sia per ciò che riguarda i dipendenti soggetti alla legge 312/1980 che per quanto attiene ai dirigenti; si richiamano qui le considerazioni già fatte nel capitolo della presente relazione dedicato al personale.

Organizzazione degli uffici. La diminuzione del carico di lavoro della direzione generale dei danni di guerra, seguita allo snellimento delle procedure liquidatorie (legge 22 ottobre 1981, n. 593) ha indotto l'Amministrazione (39) a ripartire 6 delle 8 divisioni in cui era articolata la detta unità amministrativa tra altri uffici centrali tenendo peraltro conto delle prevalenti esigenze dei servizi speciali e del contenzioso, degli istituti di previdenza e del provveditorato generale dello Stato: il numero delle divisioni di questi uffici è quindi rispettivamente aumentato di 3, di 2 e di 1 divisione.

Servizi di informatica. Più volte la Corte ha sottolineato l'esigenza che i servizi di informatica dispongano di una struttura centrale di programmazione e di coordinamento in grado di ridurre l'attuale stato di dipendenza della pubblica Amministrazione, di razionalizzare l'intero settore e di eliminare il rischio di sovrapposizioni. Con la legge 29 maggio 1983, n. 93 le predette attività, sono state attribuite al dipartimento della funzione pubblica (40), ma all'ordinamento di tale organismo ancora non si è provveduto. Conseguentemente anche per il 1983 è stata ricostituita presso il provveditorato generale dello Stato la «commissione per il coordinamento e la promozione delle iniziative di automazione»; va rilevato che la commissione è venuta perdendo il carattere della temporaneità richiesto dall'ordinamento per la costituzione di simili collegi nell'ambito dei ministeri (41).

Vanno assumendo importanza crescente, nell'organizzazione dei servizi di informatica, le iniziative connesse alle stime previsionali ed ai risultati di cassa nel settore statale e in quello pubblico allargato; iniziative queste di primario livello in quanto costituiscono la fonte informativa di base da utilizzare in ambito sia governativo, sia parlamentare per le valutazioni dei fabbisogni. È noto che a fondamento dello scarto tra previsioni e risultati sono anche le lievitazioni che si verificano nei settori di spesa esterni alla struttura ministeriale (42) le cui componenti sono in

(35) Il detto disegno di legge prevede infatti, tra l'altro, il potenziamento del sistema informativo visto sia sotto il profilo dell'acquisizione al sistema stesso di nuove aree della finanza pubblica sia sotto quello dell'ammodernamento delle strutture già automatizzate.

(36) Si veda quanto detto in proposito in questa relazione (vol. I, capitolo II).

(37) Anno in cui con la legge finanziaria (articolo 37) è stata istituita la Commissione tecnica per la spesa pubblica. Si veda al riguardo quanto sottolineato dalla Corte nella relazione sull'esercizio 1981 (vol. I, capitolo II).

(38) Il disegno di legge aggancia i compiti degli ispettori provinciali alle disposizioni dell'articolo 174 del regolamento per l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato (regio decreto 23 maggio 1924, n. 827) ed all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

(39) Decreto ministeriale 26 ottobre 1983.

(40) Al quale competono le attività necessarie alla pianificazione dei mezzi materiali ed all'acquisizione delle attrezzature occorrenti al funzionamento degli uffici dello Stato al fine di assicurare la massima utilizzazione ed il coordinamento delle tecnologie e dell'informatica nella pubblica amministrazione.

(41) Ad oggi, la commissione non risulta ricostituita per il 1984.

(42) Fonti dell'Amministrazione precisano che «il fenomeno è più contenuto per la gestione statale poichè la struttura ministeriale è ancora sostanzialmente ancorata al principio secondo cui lo stanziamento di bilancio costituisce limite all'attività amministrativa». (Cfr. relazione citata nella nota seguente).

gran parte costituite da prestazioni per le quali operano meccanismi automatici di incremento dei costi. Lo strumento conoscitivo dovrà quindi offrire più ampie garanzie di affidabilità sì da rendere concretamente utile l'accesso del Parlamento alle fonti informative della ragioneria generale.

Prosegue presso le regioni (ma è avvertita la scarsa collaborazione di talune amministrazioni (43)—) la rilevazione dei flussi di cassa e dei dati previsionali e di consuntivo. Risultati apprezzabili risultano conseguiti nelle rilevazioni di flussi di cassa degli enti locali (93% in termini di popolazione). Sono altresì in corso di perfezionamento le procedure per l'acquisizione degli stessi dati in altre aree del settore pubblico allargato ed in particolare presso le unità sanitarie locali.

Presso la direzione generale delle pensioni di guerra è in funzione dall'agosto del 1980 l'elaboratore «Univac 90/30» con 9 terminali; risulta che le nuove apparecchiature non hanno sufficientemente contribuito ad una «rapida definizione delle istanze pensionistiche» poichè lo schedario della direzione generale (circa 12 milioni di schede) è ancora strutturato per operazioni manuali di ricerca dei dati e costituisce pertanto «una strozzatura nell'attività degli uffici» (44). In vista della riduzione dei tempi tecnici delle procedure l'Amministrazione, come previsto dall'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1981, n. 834, ha redatto un progetto per un nuovo sistema informativo integrato per le pensioni di guerra (45).

Il servizio elaborazione dati delle direzioni provinciali del tesoro non opera a livelli di sufficiente funzionalità: ciò è dimostrato dall'accumulo di un notevole arretrato che trova alimento in un carico annuo di lavoro (secondo stime recenti) pari a tre milioni di pratiche. Va qui sottolineato che una migliore funzionalità dei servizi amministrativo-contabili curati da detti uffici potrebbe realizzarsi non soltanto con il potenziamento degli organici dei meccanografi ma mediante acquisizione di personale dotato di elevata specifica professionalità (46).

Altri aspetti organizzativi. Va nuovamente segnalato che un adeguato potenziamento dei servizi ispettivi di finanza renderebbe più incisiva la attività di verifica e corrisponderebbe anche alle necessità del controllo ispettivo sulle numerose gestioni che assumono un rilevante interesse.

In materia di nomina di agenti di cambio la Corte ha dichiarato illegittimi bandi di concorso (aperti a candidati appartenenti all'area comunitaria) che non prevedevano tra i requisiti richiesti ai candidati quello della cittadinanza italiana. L'Amministrazione, in particolare, aveva distinto gli agenti di cambio in due categorie, rispettivamente con funzioni di «organo di borsa» e di «libero professionista», stabilendo che soltanto nella prima (comportante la qualifica di pubblico ufficiale) dovesse ritenersi escluso l'accesso di cittadini stranieri. La Corte (47) ha al riguardo ritenuto che il profilo essenzialmente pubblicistico della professione non consentisse di creare in via amministrativa la «figura anomala dell'agente di cambio che attenda soltanto ad attività private», sicchè nei bandi di concorso deve essere compreso fra i requisiti di partecipazione quello del possesso della cittadinanza italiana.

(43) La considerazione emerge dalla relazione del Consiglio di amministrazione per il 1982.

(44) Secondo valutazioni dell'Amministrazione.

(45) Cosiddetto SIPEG impostato sui seguenti punti:

- a) creazione di archivi elettronici con gli estremi di riferimento e di caratterizzazione di tutti i fascicoli esistenti (circa 10 milioni);
- b) estensione della rete di terminali interattivi che consenta l'accesso diretto alle informazioni presso gli uffici interessati;
- c) definizione automatizzata delle pratiche;
- d) automazione, a diversi livelli, del lavoro degli uffici con produzione automatizzata di comunicazioni, richieste, trasmissioni e aggiornamenti

diretti di dati da parte degli utenti nonchè con possibilità di reperimento diretto da terminale delle informazioni necessarie (idonee, ad esempio, a mettere in grado l'ufficio informazioni di fornire notizie aggiornate).

(46) Un progetto, del quale è stata data notizia nelle precedenti relazioni, prevede l'impiego di tecniche avanzate per realizzare una banca-dati delle pensioni e degli stipendi che contenga le informazioni delle partite in carico con possibilità di eseguire in tempo reale operazioni di inserimento, variazione, conguaglio, cancellazione ed altre operazioni mediante collegamenti via cavo tra i mini-computers già in dotazione alle sedi periferiche e l'elaboratore centrale da attivare presso il centro elettronico.

(47) Sezione del controllo n. 1388 del 10 novembre 1983.

b) Personale.

I dati numerici attinenti al personale in servizio (11.234 unità; 11.351 nel 1982) presso l'Amministrazione al 31 dicembre 1983 illustrano da soli una situazione che sempre più tende a deteriorarsi. Le ulteriori 117 unità venute a mancare nel 1983 (48) elevano ad oltre il 25,5% lo scarto, già rilevante (23,8%), registrato nel 1982 fra consistenza e dotazione organica (15.090 unità). Le cessazioni intervenute nel decorso anno sono state compensate in misura assai poco significativa dalle assunzioni (appena 8 elementi) mediante concorsi conclusi (49) nell'anno: la nomina di altri 30 dipendenti è stata disposta dopo il 31 dicembre con provvedimenti perfezionati nel 1984 (50).

Va sottolineato come, a fronte della riduzione (da 6.189 a 5.994 dipendenti) del personale assegnato ad uffici centrali (51), vi sia stato un incremento delle unità di servizio presso gli uffici periferici (da 5.162 a 5.240); nell'ambito di questi ultimi uffici, all'aumento (202 unità) dei dipendenti (da 3.461 a 3.663) nelle direzioni provinciali del tesoro si è contrapposta la riduzione (— 184 unità) degli elementi in forza presso le ragionerie provinciali dello Stato (da 1.701 a 1.577).

Il movimento intervenuto tra il 1982 ed il 1983 nella distribuzione del personale fra i detti settori operativi, se dimostra un moderato miglioramento nelle sedi periferiche del tesoro (52), ove peraltro rimane un'eccessiva divaricazione (— 45%; — 51,4 nel 1982) fra dotazione e consistenza organica (53), denota anche un'accentuata tendenza alla contrazione, nei rimanenti ruoli, delle unità di lavoro disponibili e, quindi, un'insufficiente azione di reclutamento che non appare programmata sulle prevedibili cessazioni dal servizio.

La consistenza dei dirigenti, che segna una riduzione globale (da 723 a 696) del 3,7%, è concentrata all'81% presso gli uffici centrali (564 unità, delle quali 57 (54) fuori ruolo) mentre solo l'11,7% (82 dipendenti) è in servizio presso le direzioni provinciali del tesoro (93 dirigenti nel 1982) per circa un terzo — 32 sedi; 24 nel 1982 — prive di personale a livello dirigenziale (55).

Quanto al restante personale va notato che il 36% (3.804) è inquadrato nella qualifica settima (56) e ottava (57) e l'8,4% (891) nelle prime tre qualifiche.

Le operazioni di reclutamento hanno dato nel 1983 i risultati dei quali si è già detto. Sono in corso procedure per l'assunzione di 397 dipendenti (58) (iniziate a seguito di concorsi indetti per la maggior parte (59) nel 1982) procedure che, già nella fase iniziale di espletamento, hanno indicato una scarsa partecipazione di candidati per i posti disponibili nelle più elevate fasce funzionali (60).

(48) Va tenuto presente che nel 1982 erano stati assunti 440 dipendenti.

(49) Relativi alla nomina di 6 consiglieri e di 2 coordinatori presso la ragioneria generale dello Stato.

(50) Si tratta di 18 coordinatori meccanografi presso le direzioni provinciali del tesoro e di 12 segretari nei ruoli provinciali della ragioneria generale dello Stato.

(51) Delle complessive 5994 unità, 2245 prestavano servizio presso le ragionerie centrali (938 nei ruoli della carriera dirigenziali e direttive su 1528 dell'organismo complessivo) e 3749 presso vari uffici del ministero.

(52) Nel 1982 vi era stata l'assunzione di 312 dipendenti.

(53) Dalla quale ultima detratta la quota - 129 unità; 134 nel 1982 - dei comandi presso uffici centrali dell'Amministrazione.

(54) Dei quali 14 (12 presso la ragioneria generale dello Stato) con funzioni di dirigente generale e 14 primi dirigenti.

(55) Su 115 dipendenti in organico (26 dirigenti superiori) mancano 30 primi dirigenti e 3 dirigenti superiori.

(56) 1.707 elementi (460 nella ragioneria generale dello Stato, 297 nelle ragionerie provinciali, 506 nella direzione generale del tesoro e 444 nelle direzioni provinciali del tesoro).

(57) 2.107 dipendenti (256 presso le ragionerie generali dello Stato, 460 nelle ragionerie provinciali, 160 nella direzione generale del tesoro e 1.231 - 1.198 in soprannumero — nelle direzioni provinciali del tesoro).

(58) 127 nei ruoli centrali (86) posti e periferici della ragioneria generale dello Stato e 270 nei ruoli dell'Amministrazione centrale e periferica (80) posti del tesoro.

(59) 4 concorsi sono stati indetti nel 1983 (2 nelle ex carriere direttive della ragioneria generale dello Stato; 43 posti nel complesso e 2 nell'amministrazione del tesoro; 60 posti, 30 nell'ex carriera direttiva e 30 nell'ex carriera ausiliaria; 4.319 domande). (60) In 2 concorsi per consigliere (14 e 30 posti) vi sono state rispettive 102 e 138 domande di partecipazione; per un concorso a 2 posti di ispettore (nell'amministrazione centrale del tesoro) le domande pervenute sono 4.

(60) In due concorsi per consigliere (14 e 30 posti) vi sono state rispettive 102 e 138 domande di partecipazione; per un concorso a 2 posti di ispettore (nell'Amministrazione centrale del tesoro) le domande pervenute sono 4.

Permangono i problemi del servizio ispettivo (61) della direzione generale del tesoro sui quali vanno ribadite le osservazioni formulate dalla Corte nelle precedenti relazioni.

In tema di trattamento di quiescenza del personale cessato per dimissioni dopo l'entrata in vigore del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17, convertito in legge 25 marzo 1983, n. 79 (62) la Corte ha chiarito che l'adeguamento periodico dell'indennità integrativa speciale compete a detto personale nella stessa misura (un quarantesimo per ogni anno di servizio) attribuita all'atto della cessazione (63).

4. Beni e servizi strumentali.

a) Note finanziarie.

La spesa per acquisto di beni e servizi (993 miliardi) aumentata nel 1983 del 42% rispetto al 1982 (698,3 miliardi) è stata assorbita per il 38,7% (43,7 nel 1982) dall'attività di acquisizione svolta dal provveditorato generale dello Stato (384,8 miliardi; 305,6 nel 1982) che negli ultimi anni ha registrato un costante aumento. Richieste di beni in misura sempre più consistente pervengono dagli uffici statali interessati all'adeguamento degli strumenti di lavoro alla rapida evoluzione tecnologica nel settore (64).

b) Attività contrattuale.

L'esercizio dell'attività contrattuale ha posto in evidenza una più spiccata propensione degli uffici dell'amministrazione, e in particolare del provveditorato generale dello Stato, a muoversi entro gli ordinari schemi di contrattazione previsti dalla legge e dal regolamento di contabilità generale dello Stato. Pertanto il fenomeno del riconoscimento di debito, dilatatosi alquanto negli anni precedenti, è stato contenuto e vi si è fatto ricorso in situazioni di carattere eccezionale.

La licitazione privata (65), la trattativa privata (66) e l'appalto concorso (67) sono stati perciò gli strumenti cui usualmente si è fatto ricorso per la scelta del contraente. Consistenti sono stati anche gli acquisti ad economia; a tale ultimo sistema, caratterizzato da procedure più snelle e quindi più agevolmente modellabili sulle mutevoli situazioni del mercato, l'amministrazione ha fatto frequente ricorso per assicurare (sembra con riflessi positivi sui prezzi) una sollecita acquisizione dei beni strumentali: risulta pertanto sempre avvertita l'esigenza di una più moderna disciplina e a tale proposito la Corte ha ritenuto di dover nuovamente sottolineare all'Amministrazione la necessità di adeguare le disposizioni in vigore (regio decreto 20 giugno 1929, n. 1058) alle rinnovate esigenze operative (68).

Va sottolineato, fra gli altri aspetti dell'attività contrattuale del 1983, che spesso l'amministrazione ha adottato, a breve distanza di tempo dell'approvazione dell'atto principale, provvedimenti

(61) Risultano ulteriormente ridotte le capacità operative di detto servizio che nel 1983 ha svolto 6 verifiche ordinarie a sezioni di tesoreria provinciale, 8 verifiche brevi a direzioni provinciali del tesoro e 5 incarichi per indagini e inchieste di varia natura nelle direzioni provinciali del tesoro. Le operazioni ispettive compiute nel 1982 erano state, nell'ordine, pari a 9, 15 e 8.

(62) Che ha rivisto tra l'altro le disposizioni inerenti al calcolo dell'indennità integrativa speciale di quiescenza nei confronti del personale ancora in servizio alla data di entrata in vigore del decreto-legge menzionato nel testo.

(63) Sezione del controllo n. 1391 del 10 novembre 1983.

(64) Ai fini della effettiva destinazione dei beni mobili acquisiti dal P.G.S. per conto delle Amministrazioni è in corso una procedura di verifica dell'adeguamento alle disposizioni diramate nel 1981 con decreto ministeriale del 26 giugno 1981.

(65) Per i servizi di pulizia, di riscaldamento e di manutenzione nonché per le forniture di combustibile.

(66) Per motivi di urgenza in relazione ad acquisti di beni con caratteristiche peculiari oltre che all'espletamento di servizi ad elevata specializzazione da parte di ditte fornite dei necessari requisiti.

(67) Tale procedura ha avuto applicazione per forniture che hanno richiesto una specifica progettazione sotto i profili tecnico e logistico. In tema di ammodernamenti tecnologici è da rilevare l'orientamento del P.G.S. ad acquistare centrali telefoniche di tipo elettronico adeguate ai più avanzati sistemi già acquisiti dall'informatica.

(68) Secondo notizie dell'Amministrazione sullo schema del regolamento sarebbe già stato richiesto il parere del Consiglio di Stato.

di maggiorazione (nella misura del quinto) degli importi contrattuali; ciò potrebbe dimostrare un'imperfetta valutazione delle esigenze anteriormente alla stipulazione dei contratti.

Il Ministero sembra aver superato le difficoltà applicative delle disposizioni emanate nel 1982 per la lotta alla delinquenza mafiosa. Ciò appare dimostrato dal fatto che la integrazione documentale richiesta da detta legge non risulta aver rallentato i tempi dell'attività contrattuale. È anche aumentato (nonostante permanga attuale il rilievo circa la complessità delle procedure) il numero delle gare (69) aperte alle imprese della comunità europea (legge 30 marzo 1981, n. 113). L'incremento sembra dimostrare il superamento del primo impatto con tale disciplina; peraltro sia a causa della discontinuità, che continua a manifestarsi, nell'inoltro al provveditorato generale dello Stato delle richieste di forniture, sia per i tempi lunghi richiesti dalla legge per la scelta del contraente, i materiali acquisiti sono stati inferiori alle effettive necessità, poi soddisfatte mediante le ordinarie procedure interne.

c) Servizi automatizzati.

Ancora irrealizzati permangono i progetti volti a consentire un autonomo uso dei centri meccanografici dipendenti dalla direzione generale del tesoro: pertanto anche nel 1983 alcuni servizi di acquisizione e verifica dati (70) sono stati affidati a ditte private. Sono tuttora operanti i contratti di locazione di apparecchiature elettroniche per le esigenze del servizio analisi e programmazione della detta direzione generale (18 milioni), delle direzioni provinciali del tesoro (2,3 miliardi) nonché del centro elaborazione del provveditorato generale dello Stato (700 milioni).

Per i sistemi informativi integrati dalla ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti, la spesa nell'esercizio 1983 è stata di 16 miliardi con un lieve incremento (+ 5,2%) rispetto al 1982, anno nel quale la spesa stessa era aumentata del 24%.

Per il sistema informativo della Corte dei conti (sono stati stipulati contratti (71) per il potenziamento delle strutture) gli oneri sono ammontati a 860 milioni (673 nel 1982 + 27,7%). Il funzionamento del sistema informativo della ragioneria generale è stato assicurato mediante l'esecuzione del contratto stipulato con l'Italsiel sin da 1980 (12 miliardi; 9,5 nel 1982 + 26,3%); nuovi contratti (72) hanno anche potenziato le strutture preesistenti.

5. Attività istituzionale.

a) Interventi finanziari e trasferimenti.

Grandi imprese in crisi (legge 3 aprile 1979, n. 95). Una sensibile ripresa (+ 80,8%) delle operazioni (73) concessive di garanzie (116,3 miliardi — 64,3 nel 1982 —; il dato che rimane

(69) Nel 1983 sono state espletate 34 gare internazionali (10 nel 1982 per un importo complessivo di 20,8 miliardi (12,4 nel 1982).

(70) Si tratta in particolare del contratto stipulato il 3 marzo 1983 con la SIAED per l'allestimento dei modelli 101 (47 milioni) e del contratto stipulato il 24 febbraio 1983 per l'allestimento dei modelli 201 (18 milioni).

(71) Con le ditte: IBM (164 milioni), Olivetti (690 milioni) e Honeywell (6 milioni).

(72) Stipulati con le ditte: Olivetti (2 miliardi), IBM (840 milioni), Namic (35 milioni), E.S.C. Software (15 milioni) e Amdahal (8 milioni).

(73) Le concessioni di garanzia hanno riguardato i seguenti gruppi di aziende (in milioni di lire):

Amoruso M & F.....	L.	1.500 (650 nel 1982)
Ceretti e Tanfani (g. Radaelli)	»	437 (proroga)
Cotorossi.....	»	2.500 (proroga)
Fit Corbetta.....	»	5.700
Helene Curtis.....	»	1.000
Iplave.....	»	150 (proroga)
Italconsult.....	»	700 (proroga)
Lauro.....	»	13.054
Maraldi.....	»	74.400 (8.600 nel 1982)
Nova.....	»	1.500 (2.600 nel 1982)
Pmvma.....	»	525 (proroga)
Romana Zuccherò.....	»	4.500
Sima.....	»	2.530

sensibilmente inferiore a quello del 1981 — 204 miliardi — si avvicina a quello del 1980 — 119 miliardi —) ed una notevole riduzione (9,2 miliardi: appena l'8% del corrispondente dato dell'anno precedente — 118 miliardi —) delle erogazioni (74) disegnano nel 1983 il quadro degli interventi del Tesoro nello specifico settore.

Tali dati confermano (in ciò la Corte non si discosta da quanto sottolineato nella precedente relazione) come a distanza di circa cinque anni dall'entrata in vigore della legge Prodi (75) (e mentre, nell'ambito delle scelte generali di politica industriale, è ancora ritenuto utile ritoccarne alcuni punti mediante provvedimenti — decreto legge 4 aprile 1984, n. 62 — che (76) sembrano fare affidamento a concrete possibilità di salvare il compendio patrimoniale e l'assetto occupazionale (77) delle imprese commissariate) non sia agevole, neanche sulla base di dati globali, leggere i risultati del suddetto testo normativo in chiave di una trasparente immagine degli effetti conseguiti in rapporto alle previste finalità. Si è finora avuto, infatti, un utilizzo delle autorizzazioni legislative (78) di spesa (mediante ricorso alla garanzia statale) in una misura inferiore (circa 450 miliardi) a quella concretamente possibile; l'entità delle insolvenze, poi, si è collocata a fine 1983 su dimensioni (127,2 miliardi) di poco superiori al 18% della programmata spesa complessiva: si ricorda che la prima volta nel 1982 (con 118 miliardi) il sistema bancario ha ottenuto il ristoro dei crediti inesistenti dalle imprese mutuarie. Un'esatta valutazione del dato inerente alle erogazioni globali, invero, può essere inquinata dall'incidenza, sui dati stessi, degli interessi (79) di mora (pari nel 1982 al 12% delle erogazioni effettuate. Nel 1983 il fenomeno è peraltro di scarso significato per la entità dei pagamenti disposti nell'anno (9,2 miliardi).

Considerazioni oggettive sullo stato di difficoltà in cui versa una fascia (non irrilevante) della grande impresa inducono a rafforzare l'opinione sull'utilità di individuare le cause del verificato scarto tra aspettative di garanzia (e di spesa) ed effettivo grado di utilizzazione delle risorse disponibili. Sembra in particolare opportuna un'attenta riflessione nelle competenti sedi anche per verificare l'efficacia di un modello sperimentale e di risanamento diverso da quello più volte adottato (in situazioni che non sono apparse del tutto diverse da quelle poste a fondamento della legge Prodi) nell'ambito delle partecipazioni statali (80).

Si nota anche, nel 1983, una riduzione dei rinnovi di garanzie (pari al 13,6%; il dato era stato sul 38% nel 1982): potrebbe essere questo un segnale del recupero nell'ambito imprenditoriale di un'autonomia, anche se parziale, capacità finanziaria; il che varrebbe a dimostrare i primi concreti effetti del sostegno statale. Ma un giudizio più completo e adeguatamente motivato sull'efficacia della legge potrà essere espresso alla scadenza delle gestioni attualmente commissariate; sarà quello il momento in cui dovrebbero essere affluite al tesoro (o comunque essere note nel loro ammontare) le richieste di rientro, da parte del sistema bancario, dei capitali mutuati ad imprese

(74) I pagamenti, tutti in favore di banche estere, hanno riguardato i seguenti gruppi:

Cotorossi	L.	7.408.143
Radaelli-SIDAS	»	2.729.662.236
Radaelli-DERVIO	»	2.440.402.777
Radaelli-TECNO	»	3.704.251.538

(75) Con la quale si è ritenuto di agevolare il risanamento delle imprese in crisi mediante sostegno finanziario del Tesoro da utilizzare per la riattivazione del flusso del credito in precedente interrotto o reso particolarmente difficoltoso e oneroso dalla ridotta solvibilità delle imprese stesse.

(76) La Legge n. 95 del 1979 stabiliva, com'è noto, che l'esercizio dell'attività produttiva delle imprese commissariate non potesse oltrepassare i quattro anni. Tale termine è prorogato di un anno col detto decreto-legge.

(77) La proroga è giustificata, secondo quanto emerge dai relativi atti parlamentari di conversione del decreto-legge n. 62 del 1984, dalla preminente considerazione che talune imprese, prossime alla scadenza dell'esercizio straordinario, siano sul punto di definire soluzioni imprenditoriali e gestionali ritenute idonee, nella logica degli obiettivi peculiari della legge Prodi, ad assicurare appunto la salvezza dei patrimoni aziendali e dei livelli occupazionali.

(78) Originariamente quantificate in 500 miliardi e poi aumentate a 700 con la legge 31 marzo 1982, n. 119.

(79) Il fenomeno, rilevato dalla Corte nella relazione del 1982, è dovuto al ritardato pagamento rispetto ai tempi di attivazione della garanzia statale. In questi casi le somme ristrate hanno subito una lievitazione commisurata al «prime rate ABI» (franco commissioni e senza capitalizzazione trimestrale). Nel 1983 la misura degli interessi di mora ha oscillato fra il 20,75 ed il 18,5%.

(80) Si veda quanto è detto nel capitolo XIX a proposito degli interventi statali nell'area G.E.P.I.

insolventi. Va comunque notato che se per un verso non sembra abbiano fatto ricorso alle agevolazioni di legge alcune grandi imprese (sia pure per limitati settori produttivi) in condizioni di difficoltà economica (non mancano esempi di importanti complessi industriali che rischiano di essere ceduti all'estero), per altro verso sembra che gli aiuti statali siano stati estesi anche ad un'area industriale non coincidente, sotto il profilo dimensionale, con quello della grande impresa (81). Eventuali precisazioni su tale ultimo punto potrebbero per l'avvenire contribuire al potenziamento dell'efficacia degli interventi finanziari dello Stato ed a perfezionare in possibili ulteriori provvedimenti legislativi, un modello di risanamento industriale che, si ribadisce, non ha ancora dimostrato l'effettiva idoneità a porsi come alternativo (o quantomeno complementare) a quelli in precedenza sperimentati in situazioni similari.

Servizio sanitario nazionale. Gli impegni (31.000 miliardi) inerenti ai trasferimenti effettuati nel 1983 a favore del servizio sanitario nazionale non rappresentano l'effettivo ammontare delle risorse impiegate per le necessità di funzionamento manifestatesi nell'anno. La spesa, infatti, che segna un apparente, considerevole incremento (+ 35,8%), rispetto al 1982 (23,210 miliardi) è stata destinata, quanto a 2.500 miliardi (in termini di impegni) ed a 2.400 miliardi (per la cassa) all'integrazione (82) di quella sostenuta nel 1982, che risulta così elevata a 24.706 miliardi (+ 18,2% rispetto al 1981; dai dati del precedente esercizio emergeva un incremento pari al 6,7%). La spesa per l'effettivo esercizio della funzione sanitaria nel 1983 è stata pertanto di 28.500 miliardi, importo che supera quello del 1982 (nell'ammontare definito con la suddetta integrazione) del 10,8 per cento. Va qui notato che una maggiore trasparenza dei dati di bilancio si avrebbe mediante istituzione di apposito capitolo nel quale far affluire gli stanziamenti non destinati a spese da effettuare in connessione con funzioni effettivamente svolte nell'esercizio (83). Ciò potrebbe consentire la prospettazione di un più veridico andamento della spesa anche attraverso la verifica degli indici di incremento registrati nei diversi esercizi (84).

Le assegnazioni trimestrali provvisorie alle regioni ed alle provincie autonome di Trento e Bolzano, le quali hanno tra l'altro incluso le quote dovute all'Associazione italiana della croce rossa e quelle per cure (85) termali (23,9 miliardi), sono state di ammontare pressochè equivalente (86) nel corso dell'anno (per un importo complessivo di 27.505,5 miliardi); ma altre assegnazioni, effettuate sempre in via provvisoria (anche contestualmente all'impiego di dette quote), hanno comportato spese per 971,5 miliardi: sicchè l'attività di gestione ha determinato nei destinatari, anche nel 1983, una sostanziale incertezza sulle somme effettivamente disponibili. I relativi atti dell'amministrazione sono risultati alquanto articolati atteso che hanno dovuto allinearsi a situazioni, in costante movimento, delineatesi attraverso proposte del Ministro della sanità e conseguenti delibere del CIPE.

(81) Si ricorda che alcuni dei requisiti soggettivi aziendali originariamente richiesti per l'ammissione ai benefici di legge (esposizione debitoria superiore a 20 miliardi) sono stati modificati dalla legge 119/1982 che ha elevato a 35 miliardi il limite quantitativo minimo delle insolvenze accertate e ha ammesso alla procedura di amministrazione straordinaria le aziende con un numero di «addetti non inferiore a 300».

(82) Tanto risulta dalla delibera CIPE del 28 aprile 1983 con la quale sono stati ripartiti 2.100 miliardi dello stanziamento integrativo (previo accantonamento dell'importo di 400 miliardi sulla competenza e di 300 miliardi in termini di cassa). La somma è stata impegnata per 2.500 miliardi nel giugno 1983 (decreto ministeriale del 3 giugno) e contestualmente erogata per 2.100 miliardi.

(83) Nell'ambito del settore sanitario una più chiara rappresentazione in bilancio della spesa è già da anni adottata per il ripiano delle passività pregresse degli enti ospedalieri al 31 dicembre 1979 (capitolo 5945).

(84) Nel 1982 vi era stata un'integrazione del fondo per l'esercizio precedente, ma le disponibilità risultavano imputate all'esercizio 1981 con la legge di variazione di bilancio (29 gennaio, n. 30). Cfr. delibera CIPE 24 giugno 1982 in *Gazzetta Ufficiale* n. 237/1982.

(85) Sulla base dei criteri deliberati dal CIPE in sede di riparto del fondo nel 1982 (seduta del 24 giugno 1982), anno nel quale la quota provvisoria globale per cure termali è stata quantificata in 95,8 miliardi.

(86) 6878,3 miliardi per il primo ed il terzo trimestre; 6870,2 per il secondo e 6878,7 per il quarto.

Da quanto si è detto emerge come l'amministrazione non abbia potuto impostare un ordinato programma di spesa a causa della frammentarietà degli interventi impostati in altre sedi competenti nonché per la mancanza, che ancora caratterizza il settore, di criteri oggettivi di quantificazione della spesa (87), criteri che potranno essere perfezionati solo a seguito dell'approvazione del piano sanitario nazionale (88).

Ritiene la Corte che un meccanismo di spesa alquanto elaborato, qual'è quello adottato nel settore sanitario, possa acquistare capacità ottimali di funzionamento (89) se coadiuvato da presupposti normativi e conoscitivi che portino ad una collaborazione organica fra i diversi apparati dello Stato.

Nello specifico comparto operativo il Tesoro (che dovrebbe — nel coordinamento della finanza pubblica — contribuire alla modulazione degli interventi finanziari sulla base di dati certi di fabbisogno desunti anche in altra sede amministrativa) sembra essere limitato alla mera effettuazione di operazioni di spesa non sorrette da adeguato autonomo supporto conoscitivo. Il procedimento finisce quindi per rilevarsi piuttosto macchinoso e richiede talvolta tempi prolungati (90) che potrebbero contribuire alla lievitazione della spesa globale.

I pagamenti (31.000 miliardi, 2.391,3 sui residui; + 34,70% rispetto al 1982 - 23.181 miliardi sui residui) hanno avuto, nel corso dell'intero esercizio, un andamento rallentato rispetto a quello degli impegni (91). Ciò potrebbe essere stata conseguenza di una manovra contingente di contenimento della spesa corrente (vi sono state sempre erogazioni di acconti sulle somme assegnate) ma non è da trascurare che più volte è stato disposto il ridimensionamento delle erogazioni nei confronti di regioni inadempienti nella rendicontazione sulla penultima quota erogata (92). Le suddette misure, che hanno inciso riduttivamente sull'entità dei pagamenti in corso di esercizio, se presentano un'indubbia validità sotto i diversi profili della gestione globale di cassa e della cautela verso soggetti che abbiano dimostrato un più tenue grado di correttezza contabile, possono peraltro rappresentare una fonte supplementare di spesa destinata poi a gravare su quella globale del settore. Risulta infatti che spesso esigenze di spesa, ritenute non dilazionabili in sede locale, sono state soddisfatte mediante ricorso al credito bancario con un costo di provvista assai elevato.

Quanto poi ai difetti di rendicontazione rilevati talora presso alcune regioni, resta da vedere se il fenomeno possa essere significativamente contenuto anche mediante la collaborazione dei collegi dei revisori dei conti che operano nel comparto e in particolare attraverso il coordinamento, a livello regionale, dell'azione dei rappresentanti del Tesoro in seno ai suddetti organi collegiali.

(87) Il decreto-legge n. 633 del 1979 (articolo 6, secondo comma), convertito in legge n. 33 del 1980 dispone che «fino a quanto non sarà approvato il piano sanitario nazionale, per la ripartizione dei finanziamenti si prescinde dagli indici e dagli standard previsti dal secondo comma dell'articolo 51 della legge n. 833 del 1978» (che ha istituito il servizio sanitario nazionale).

(88) Si veda quanto è detto in proposito nel capitolo XXIV.

(89) Le assegnazioni della seconda, della terza e della quarta quota sono state disposte il 19 maggio, il 20 luglio ed il 18 novembre 1983 (sulla base di delibere CIPE adottate rispettivamente il 5 maggio, l'8 giugno ed il 19 ottobre 1983).

(90) Col provvedimento di assegnazione della quarta quota, ad esempio, sono stati accreditati finanziamenti, per conguagli o assegnazioni tardive, in favore degli Istituti zooprofilattici (15 miliardi; 1° semestre 1983), della regione Emilia-Romagna (per le necessità degli Istituti ortopedici Rizzoli — su 16,5 miliardi assegnati è stata prevista l'erogazione, quanto a 3 miliardi, sui residui 1981, quanto a 4,9 miliardi sui residui 1982 e quanto a 8,5 miliardi a seguito di successive delibere CIPE —); sono state disposte tra l'altro erogazioni dei saldi di cassa relativi ai precedenti trimestri dell'anno (1.323,1 miliardi), assegnazioni ed erogazioni di fondi integrativi della quota 1982 (400 miliardi), pagamenti residui 1981 (245,2 miliardi), assegnazioni di residui 1982 a favore dell'Associazione italiana della croce rossa (5,8 miliardi), impegni di fondi accantonati (a seguito di varie delibere CIPE) per 45 e 285 miliardi, svincoli di destinazione di fondi già impegnati per 593 miliardi, erogazioni (relative all'intero 1983 — 4,3 miliardi —) a favore degli hanseniani.

(91) Lo scarto tra impegni e pagamenti (con specifico riferimento alle quote ordinarie trimestrali) è stato particolarmente elevato nell'ultimo trimestre (4.913 miliardi pagati su 6.878,7 impegnati) ma è stato anche rilevante in sede di erogazione delle prime tre quote per le quali i pagamenti sono rispettivamente ammontati a 6.505, a 6.426,9 ed a 6.148,9 miliardi). I conguagli su tali ultime quote sono stati poi disposti in sede di erogazione della quarta tranche.

(92) Come previsto dal quarto comma dell'articolo 51 della legge n. 833 del 1978, modificato dall'articolo 6 della legge n. 526 del 1982, che dispone, in caso di mancato o ritardato invio ai Ministeri della sanità e del tesoro, dei rendiconti trimestrali, l'erogazione di una quota, deliberata dal CIPE in misura uguale alla corrispondente del precedente esercizio.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Acquisizione di fondi sui mercati (93). Garanzie (94).

Prestiti BEI. Nel 1983, dopo il sensibile incremento registratosi nel 1982, si è avuto un arresto nel processo espansivo dei prestiti BEI, aumentati del 10,6% (3.174 miliardi) rispetto al precedente esercizio, nel quale l'incremento era giunto al livello del 140% (2.870 miliardi; 1.191 nel 1981).

Va notata una notevole accentuazione della tendenza, manifestatasi già nell'anno precedente, a dirigere verso le zone del Centro-Nord una quota sempre più cospicua dei detti fondi, quota la cui incidenza su quelli globali di provenienza BEI — che era stata nel 1981 pari al 32,4% (387 su 1.191 miliardi) e nel 1982 al 32,7% (941 su 2.870 miliardi) — è passata nel 1983 ben al 49% (1.557 su 3.174 miliardi). Tale mutata destinazione tendenziale delle risorse comunitarie influisce riduttivamente sul rischio del Tesoro, che spesso, sui mutui accesi per il Mezzogiorno, presta garanzie estese a capitale, interessi e rischio di cambio; quest'ultima garanzia, invece, è l'unica che l'amministrazione assicura per i capitali investiti nelle aree (non depresse) del Centro-Nord. Parte rilevante dei finanziamenti (circa 1.240 miliardi) ha fruito dell'ulteriore agevolazione del 3% a carico del bilancio comunitario nel quadro degli accordi sullo SME nonchè delle specifiche norme in vigore per le zone terremotate (95).

Le suddette risorse finanziarie sono state acquisite sulla base delle note disposizioni che prevedono l'intervento del Tesoro con funzioni agevolative.

In applicazione della legge 27 dicembre 1973, n. 876 (96) sono stati accesi mutui per 1.282 miliardi (1.443 nel 1982 - 12%) ad un tasso non superiore al 17% (97). Anche un decremento (-

(93) Gli oneri complessivi (capitolo 8.011) per la partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali è ammontata a 138,9 miliardi (107,6 nel 1982).

(94) La spesa (capitolo 4529) per garanzie di cambio soddisfatte dallo Stato di dipendenza di specifiche disposizioni legislative — in seguito richiamate nel testo — è stata pari a 149,9 miliardi (40 nel 1982).

(95) Operazioni BEI che, nell'anno 1983, hanno beneficiato del bonifico SME:

PROGETTO	IMPORTO Lire mil.
ANAS Calabria	51.000
ENEL Brindisi II/C	31.000
ENEL Calusia B	14.000
ENEL Collegamenti Nord-Sud (Nord B)	35.000
ENEL Alto Lazio II/C	60.000
ENEL Presenzano C	60.000
ENEL Sicilia-Calabria B	12.000
AGIP Stoccaggio III-NIC II	30.000
Metanizzazione della Sicilia NIC II	20.000
Agro Pontino B	9.100
Biferno B	16.000
Cassa Ricostruzione IV	13.000
Golfo di Napoli II/A	75.000
ANAS Ricostruzione II/A	10.000
Lavori Pubblici Ricostruzione	100.000
SIP-Sicilia V/B	50.000
AGIP Mare Adriatico IV/B	50.000
Ferrovie dello Stato - Ricostruzione II - NIC	20.000
COMIND Sud Ricostruzione	20.000
ANAS Ricostruzione II/C	40.000
ANAS Puglia II/A	40.876

(96) Attinente a interventi nel Mezzogiorno e nelle zone depresse del Centro-Nord, per i quali è prestata garanzia per capitale, interessi e rischio di cambio.

(97) Hanno, tra gli altri, fruito dei prestiti (in miliardi di lire):

PROGETTO	IMPORTO Lire mil.
Banco di Sicilia	38
B.N.L.	145
Efibanca	23
Banco di Napoli	137,4
ISVEIMER	223,5
ENEL	85
IRI	155
IMI	405
IRFIS	69
Mediocredito Centrale	40
Interbanca	107,6
Credito Industriale Sardo	6,6
CREDIOP	20
S. Paolo di Torino	1,9

11%) registra, rispetto al 1982, l'ammontare dei capitali (335,4 miliardi) acquisiti ai sensi della legge 22 dicembre 1980, n. 874 (a valere sul controvalore di un miliardo di unità di conto - ECU -) nell'ambito dell'aiuto eccezionale riconosciuto a seguito degli avvenimenti sismici del novembre 1980; si tratta di finanziamenti da utilizzare per la ricostruzione dei mezzi di produzione e delle infrastrutture economiche e sociali nelle zone della Campania e della Basilicata (98).

Oltre 1.557 miliardi (941 nel 1982; 387 nel 1981) sono stati concessi dalla BEI, ad un tasso che anche qui non ha superato il 17%, per investimenti (99) da realizzare in zone non comprese nel Mezzogiorno (legge 9 dicembre 1977, n. 956). L'incremento del 1983 (+ 60%) segue quello del 1982 (+ 143% rispetto al 1981) sicché le somme disponibili (per le quali il Tesoro presta la sola garanzia di cambio) risultano aumentate in un triennio di oltre il 300%.

I fondi destinati al settore produttivo (circa 1.400 miliardi) sono aumentati di quasi il 30%; i mutui per piccoli e medi investimenti (principalmente nel settore dell'industria) sono stati utilizzati anche per la razionalizzazione (mediante acquisto di impianti a più avanzata tecnologia) dei consumi energetici. I prestiti ottenuti da complessi industriali di grandi dimensioni risultano impiegati nell'area automobilistica per l'acquisizione di moderni strumenti produttivi automatizzati.

Al settore energetico sono andati 660 miliardi, quasi il doppio rispetto al 1982 (100).

Altri prestiti comunitari. A fronte del regresso registratosi nel 1982 si è avuta nel 1983 la ripresa dei finanziamenti (388 miliardi + 116% rispetto al 1982 - 179 miliardi —; 463 nel 1981) affluiti complessivamente in valute diverse dall'CECA (101) e dal Fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa (102), per i quali (legge 30 novembre 1976, n. 796) il Tesoro assume il rischio di cambio.

I prestiti di quest'ultimo organismo (destinati in prevalenza all'edilizia abitativa ed industriale di piccole e medie proporzioni) sono stati anche nel 1983 particolarmente vantaggiosi sia per i tempi di erogazione che per i tassi praticati (103).

(98) Sono stati perfezionati, tra l'altro, contratti tra la BEI e l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (49 miliardi), l'ENEL (10 miliardi), la Cassa per il Mezzogiorno (163 miliardi), l'ISVEIMER (3,4 miliardi), l'ANAS (10 miliardi), il Ministero dei lavori pubblici (100 miliardi).

(99) Hanno beneficiato tra gli altri della garanzia per il rischio di cambio i seguenti prestiti (in miliardi di lire):

Efibanca	135
Mediocredito Centrale	225
Interbanca	85
B.N.L.	130
I.M.I.	344
Istituto Bancario S. Paolo di Torino	172,5
ENEL	140
SNAM	120
Centro Banca	100
Banco Sicilia	12

(100) I finanziamenti sono stati tra l'altro utilizzati: per lo sfruttamento di giacimenti petroliferi (alcuni nell'Adriatico), la costruzione di un tratto del gasdotto Algeria-Italia, lo stoccaggio di gas di due giacimenti già esauriti ed ora adibiti a serbatoi sotterranei, la costruzione di centrali geotermiche e idroelettriche, la conversione di una centrale dall'alimentazione ad olio combustibile a quella a carbone, la ristrutturazione di raffinerie (a fini di risparmio energetico), la costruzione della centrale nucleare di Montalto di Castro, il potenziamento delle reti di trasmissione e di distribuzione di energia elettrica (compreso il cavo sottomarino tra la Sicilia e l'Italia continentale).

(101) Hanno beneficiato di prestiti (in milioni di lire):

— Acciaierie di Bolzano	7.000
— AOLS S.p.A.	4.000
— Seta S.p.A.	20.000
— Consorzio Nazionale Edilizia Sociale Comunitaria	256
— Zootecnica Picena S.r.l.	1.200
— Mediocredito Regionale Lombardo	30.000
— Mediocredito Regionale Piemontese	50.000
— Consorzio ICI	440.000 ECU

(102) Lire 267.047.000.000; ECU 13.020.000; franchi svizzeri 2.100; marchi tedeschi 34.550.

(103) Hanno beneficiato dei finanziamenti, fra gli altri:

— SETRAMAR ECU: lire 2.150.000;
— Consorzio «Ca' Bordone» ECU: lire 1.250.000 (per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e di edifici industriali ad uso artigianale nel comune di Zola Pedrosa);

La procedura, già illustrata nella precedente relazione, di erogazione dei prestiti ha interpretato l'esigenza di snellire il meccanismo erogativo (104) nonché quella di ridurre i periodi di giacenza presso il sistema bancario. In relazione inoltre alla circostanza che tali finanziamenti (destinati all'edilizia economica e popolare) sono utilizzati nell'ambito di una fascia di redditi modesti appaiono adeguati i previsti piani di rimborso a rate costanti e con andamento crescente in progressione predeterminata.

Prestiti obbligazionari. Soltanto l'ENI, fra gli enti di gestione, ha nel 1983 emesso prestiti obbligazionari (105) — garantiti dal Tesoro — sia pure in misura notevolmente più contenuta (220,1 miliardi; — 55,4% rispetto al 1982) di quella registrata nei precedenti esercizi (106). Si è quindi decisamente accentuata la tendenza (107) — già sottolineata dalla Corte nella precedente relazione — dei suddetti enti a ridurre il ricorso a tale strumenti di raccolta di capitali con garanzia statale (108), adottato invece, con particolare intensità nel 1983 (4.235,7 miliardi; 3.673,9 nel 1982), dall'ENEL che si è rivolto esclusivamente a mercati esteri (109). Circa i rischi (specie in periodi caratterizzati da instabilità economica sulla quale possono anche influire fluttuazioni negative nel cambio di importanti valute estere) connessi a tali operazioni — che peraltro presentano l'indubbio pregio di un minor costo di provvista — la Corte ritiene di dover ribadire le osservazioni già altre volte formulate (110).

- C.N.A. (Confederazione Nazionale Artigianato): lire 7.131.984.250 (per la costruzione di immobili ad uso artigianale in provincia di Modena);
- CO.E.B.A. (Consorzio Cooperativo Baresi): lire 5.331.000.000 (per un programma edilizio abitativo nell'area pugliese);
- C.M.C. (Cooperativa Muratori e Cementisti): D.M. 800.000 (per la costruzione di 219 alloggi nel comune di Ravenna);
- S.V.I.T. (Società Veneta Isola del Tronchetto): lire 31.036.000 (per la creazione di un sistema di servizi essenziali per il centro storico di Venezia);
- Allevamenti Berici Avicoli (Alba): lire 345.000.000 (per investimenti produttivi nel settore zootecnico in Castagnero);
- SIVAL Carni S.p.A.: lire 1.300.000.000 (per investimenti produttivi nel settore zootecnico);
- Edilparco S.a.s. di Righi Adolfo & C.: D.M. 2.150.000 (per un programma di edilizia residenziale che prevede la costruzione di 146 unità abitative);
- Levante S.p.A.: lire 5.152.000.000 (per la realizzazione di un progetto che prevede la costruzione di 454 alloggi nel comune di San Lazzaro di Savena);
- Cooperativa Edilizia «Parco dei Bimbi - S.r.l.»: lire 3.486.481.360 (per la costruzione di un complesso edilizio in Pagani (Salerno) composto di 140 alloggi di tipo economico popolare);
- Consorzio Artigiani Rovigo: lire 7.775.000.000;
- Azienda Agricola Toffoli Zulimo: lire 429.800.000;
- Consorzio COVAR di Riviera: ECU 500.000;
- Azienda Agricola Zanotti: lire 1.400.000.000;
- I.C.L.E.: lire 2.074.000.000;
- Cooperativa Edilizia San Vincenzo: lire 1.925.000.000;
- Edil Moor: lire 1.100.000.000;
- Consorzio Imprenditori Bellunesi: lire 2.930.000.000;
- Fioroni S.p.A.: lire 2.953.000.000;
- Consorzio ATERNUM: lire 11.187.770.000;
- Ca' Bassa: D.M. 1.700.000;
- Consorzio Lavino: D.M. 2.550.000;
- C.E.C.E. (Consorzio Emiliano Cooperative Edilizie): lire 14.088.000.000;
- DARMA di E.S.A. - FAIMA di Milano: lire 1.881.000.000;
- Ditta Buttignoli: ECU 250.000;
- Motosappa Fort - S.r.l.: ECU 400.000;
- Consorzio Interprovinciale Orto Frutta Delta: ECU 750.000;
- Società Varriale Edoardo - S.p.A.: lire 845.000.000;
- Consorzio Cicogna: lire 4.680.000.000;
- WAM - S.p.A.: lire 1.783.000.000;
- Società Sviluppo Basso Vicentino: ECU 600.000.

(104) La nuova procedura ha stabilito, tra l'altro, che in caso di erogazioni effettuate in più tranches, le somministrazioni successive alla prima potessero essere disposte ad avvenuta dimostrazione dell'utilizzo, nella misura di almeno il 50%, delle somme già attribuite. La Corte ha verificato la regolarità della procedura tramite idonea documentazione che comprovasse l'avvenuta utilizzazione dei fondi. Talvolta è stato necessario richiedere lo stato di avanzamento dei lavori.

(105) Ai sensi della legge 10 febbraio 1953, n. 136.

(106) Allorché erano state emesse dall'ENI obbligazioni per 494 miliardi, nel 1983 i titoli emessi, a durata decennale, con indicizzazione semestrale, sono stati destinati al finanziamento di parte del piano di razionalizzazione della chimica in vari settori operativi.

(107) Nel 1981 sia l'IRI che l'ENI avevano emesso prestiti per rispettivi 2.000 e 742 miliardi. I prestiti ENI nel 1982 sono ammontati a 494 miliardi.

(108) Nel 1983 è stata accordata la garanzia statale per capitale e interessi su prestiti «ENI 1981-1988» (600 miliardi) ed «ENI 1982-1989» (250 miliardi) emessi rispettivamente nel 1981 e nel 1982.

(109) Ove ha acquistato, tra l'altro, milioni: 200 di franchi svizzeri, 375 di dollari USA, 16,2 di yen, 900 di franchi lussemburghesi, 5,9 di fiorini olandesi, 61,2 di lire sterline, 34,6 di franchi francesi, 5 di dinari del Kuwait.

(110) Si veda la relazione del 1982.

Interventi vari. La consistenza netta (111) del fondo comune (prospetto A) regionale (articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281) è stata pari, nel 1983, a 3.482,7 miliardi (+ 11% rispetto al 1982: 3.136,5 miliardi). La ripartizione delle somme (prospetto B), disposta (112) nella terza decade di maggio, è stata effettuata sulla base delle disposizioni (articolo 8 della legge 26 aprile 1982, n. 181) dell'anno precedente, riprese dalla legge finanziaria (articolo 4) 1983.

Nel corso dell'esercizio il fondo di dotazione dell'ENEL è stato incrementato di 2.845 miliardi. All'ente sono state assegnati anche 850 miliardi per la realizzazione di «progetti immediatamente eseguibili» (113) nell'ambito degli interventi previsti nel 1982 a carico del Fondo investimenti e occupazione. Poichè i mezzi finanziari sono stati assegnati solo a fine esercizio (la delibera autorizzativa del CIPE è della fine (114) dell'anno) il progetto di spesa è già slittato di un biennio e ciò quando la necessità di capitali spinge l'ENEL, come avanti si è detto, ad un largo uso di finanziamenti esteri.

Ulteriori modifiche al decreto 23 dicembre 1977 (che disciplina condizioni, modalità e tempi di intervento del Mediocredito centrale nelle operazioni agevolative dell'esportazione) sono state apportate nel 1983 nell'intento di meglio rispondere ad esigenze essenzialmente connesse a impegni assunti in sede internazionale. Gli interventi del Tesoro sono stati indirizzati — nel quadro di decisioni del Consiglio della CEE in materia di sostegno pubblico ai crediti per l'esportazione — a consentire tassi oscillanti tra il 7,5 e l'8% annuo nei contratti o convenzioni finanziarie stipulati nell'ambito di accordi internazionali (115). È stata altresì fissata in tre anni la durata dell'intervento agevolativo del Mediocredito centrale per i finanziamenti concessi agli operatori nazionali a fronte dei costi accertati nella fase di approntamento delle forniture (116). Va inoltre segnalato che l'esposizione della SACE verso Paesi in difficoltà o addirittura insolventi ha raggiunto livelli assai elevati (117).

Nel 1983 l'amministrazione ed il CREDIOP hanno modificato (118) le convenzioni di mutuo stipulate negli anni compresi fra il 1964 ed il 1975 limitatamente alle date in esse previste per il rimborso dei mutui: detta modifica, in particolare, dispone che per il periodo residuo dell'ammortamento il Tesoro posticiperà al 1° gennaio dell'anno successivo i pagamenti già da effettuare il precedente 27 dicembre ed anticiperà al 19 giugno di ciascun anno l'erogazione delle somme dovute il successivo 26 giugno. Ciò dovrebbe consentire all'amministrazione di far fronte più agevolmente ad esigenze di bilancio (119) nonchè di ridurre spese supplementari connesse a detti mutui. I previsti effetti positivi della regolazione dei pagamenti nei termini da ultimo convenuti potrebbero suggerire analoghe iniziative per altre convenzioni in atto che presentano per il Tesoro gli stessi inconvenienti dei quali avanti si è detto.

(111) La consistenza del fondo, al lordo dei recuperi inerenti al finanziamento del Fondo nazionale dei trasporti (513 miliardi, dei quali 16 a conguaglio della quota 1982) è stata pari a 3.995,8 miliardi. Detta consistenza lorda è la risultante della «quota parte» dovuta alle regioni sui proventi globali delle imposte di fabbricazione degli spiriti, della birra, dello zucchero, del glucosio e dei gas incendiari (409,6 miliardi, pari al 75% dei proventi totali) nonchè delle imposte di fabbricazione degli oli minerali (3.083,8 miliardi: 49,9% degli introiti globali) e dei tabacchi (502,3 miliardi: 25% del gettito complessivo).

(112) Decreto ministeriale 1983; in *Gazzetta Ufficiale* 30 agosto, n. 237.

(113) Per le finalità previste dall'articolo 54 della legge 7 agosto 1982, n. 526.

(114) 23 dicembre 1983.

(115) Che hanno avuto ad oggetto la concessione di crediti finanziari alla Banca centrale tunisina, al governo della Malaysia e al governo della Turchia.

(116) È stato così modificato l'articolo 2, primo comma, del decreto ministeriale 28 aprile 1982 che aveva stabilito condizioni e modalità di intervento del Mediocredito centrale nella fase di approntamento delle forniture.

(117) Si veda quanto è detto nel capitolo VII di questa relazione.

(118) Convenzione del 23 dicembre 1983.

(119) L'amministrazione si era più volte trovata nella necessità di rinviare ai primi giorni dell'anno successivo le rate dovute il 27 dicembre. Conseguentemente il CREDIOP aveva richiesto gli interessi moratori nella misura convenzionale.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO A

FONDO COMUNE ANNO 1983
DETERMINAZIONE QUOTA ANNUALE NETTA

N.	REGIONI	Fondo comune quota annuale (A)	Trattenuta fondo trasporti 1983 (B)	Recupero fondo trasporti 1982 (C)	Quota netta annuale D = A - (B + C)
1	Piemonte	338.916.815.111	44.941.023.665	—	293.975.791.446
2	Lombardia	593.892.722.876	108.690.000.000	—	485.202.722.876
3	Veneto	315.450.132.707	36.700.000.000	—	278.750.132.707
4	Liguria	131.272.776.549	9.842.000.000	—	121.430.776.549
5	Emilia-Romagna	314.328.260.908	21.300.000.000	—	293.028.260.908
6	Toscana	279.774.409.185	30.546.717.075	—	249.227.692.110
7	Umbria	95.598.303.546	1.982.682.950	—	93.615.620.596
8	Marche	140.569.427.474	20.635.540.792	4.050.000.000	115.883.886.682
9	Lazio	341.530.825.641	1.800.000.000	—	339.730.825.641
10	Abruzzo	132.479.752.615	26.520.700.000	10.237.612.634	95.721.439.981
11	Molise	47.157.169.942	5.291.000.000	—	41.866.169.942
12	Campania	545.333.667.938	104.545.491.000	—	440.788.176.938
13	Puglia	380.071.728.096	54.081.728.096	—	325.989.395.225
14	Basilicata	91.151.948.568	12.760.170.295	1.760.175.295	76.631.602.978
15	Calabria	248.336.755.366	17.400.000.000	—	230.936.755.366
	TOTALI	3.995.864.091.747	497.037.053.873	16.047.787.929	3.482.779.249.945

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROSPETTO B

FONDO COMUNE ANNO 1983
RIPARTIZIONE QUOTE BIMESTRALI NETTE

N.	REGIONI	1° Bimestre	2° Bimestre	3° Bimestre	4° Bimestre	5° Bimestre	6° Bimestre	Totale
1	Piemonte	48.995.965.000	48.995.965.000	48.995.965.000	48.995.965.000	48.995.965.000	48.995.966.446	293.975.791.446
2	Lombardia	80.867.120.000	80.867.120.000	80.867.120.000	80.867.120.000	80.867.120.000	80.867.122.876	485.202.722.876
3	Veneto	46.458.355.000	46.458.355.000	46.458.355.000	46.458.355.000	46.458.355.000	46.458.357.707	278.750.132.707
4	Liguria	20.238.462.000	20.238.462.000	20.238.462.000	20.238.462.000	20.238.462.000	20.238.466.549	121.430.776.549
5	Emilia-Romagna	48.838.043.000	48.838.043.000	48.838.043.000	48.838.043.000	48.838.043.000	48.838.045.908	293.028.260.908
6	Toscana	41.537.948.000	41.537.948.000	41.537.948.000	41.537.948.000	41.537.948.000	41.537.952.110	249.227.692.110
7	Umbria	15.602.603.000	15.602.603.000	15.602.603.000	15.602.603.000	15.602.603.000	15.602.605.596	93.615.620.596
8	Marche	19.313.981.000	19.313.981.000	19.313.981.000	19.313.981.000	19.313.981.000	19.313.981.682	115.883.886.682
9	Lazio	56.621.804.000	56.621.804.000	56.621.804.000	56.621.804.000	56.621.804.000	56.621.805.641	339.730.825.641
10	Abruzzo	15.953.573.000	15.953.573.000	15.953.573.000	15.953.573.000	15.953.573.000	15.953.574.981	95.721.439.981
11	Molise	6.977.694.000	6.977.694.000	6.977.694.000	6.977.694.000	6.977.694.000	6.977.699.942	41.866.169.942
12	Campania	73.464.696.000	73.464.696.000	73.464.696.000	73.464.696.000	73.464.696.000	73.464.696.938	440.788.176.938
13	Puglia	54.331.565.000	54.331.565.000	54.331.565.000	54.331.565.000	54.331.565.000	54.331.570.225	325.989.395.225
14	Basilicata	12.771.933.000	12.771.933.000	12.771.933.000	12.771.933.000	12.771.933.000	12.771.937.978	76.631.602.978
15	Calabria	38.489.459.000	38.489.459.000	38.489.459.000	38.489.459.000	38.489.459.000	38.489.460.366	230.936.366
	Totali netti	580.463.201.000	580.463.201.000	580.463.201.000	580.463.201.000	580.463.201.000	580.463.244.945	3.482.779.249.945
							Recupero F.N.T. 1983	497.037.053.873
							Recupero F.N.T. 1982 1982	16.047.787.929
							TOTALE LORDO	3.995.864.091.747

b) Ricorso al mercato finanziario e provvedimenti regolatori della liquidità.

Indebitamento a breve e medio termine. Le operazioni di ricorso al mercato (120) hanno nel 1983 confermato la propensione, delineatasi già nel 1982, ad allungare la scadenza del debito pubblico (121); è questo un risultato da accreditare soprattutto ad un'azione volta a spostare l'interesse degli investitori dai titoli a breve (buoni ordinari del tesoro — BOT — a tre a sei mesi) verso quelli a medio termine (certificati di credito del tesoro - CCT —). Si intende così contenere la massa del debito fluttuante che, a causa delle scadenze troppo brevi, costituisce una fonte di accelerazione della spesa e quindi di immediato aggravio degli oneri del Tesoro.

Il sensibile allungamento della durata media del complesso dei titoli esistenti a fine anno è un altro elemento di particolare interesse che va sottolineato in quanto denota lo smaltimento nel 1983 di ampie masse di titoli a breve a favore di quelli a medio termine.

La manovra del Ministero, sviluppatasi determinando, e poi seguendo, le indicazioni — via via verificate nel mercato — sul grado di recepimento delle misure adottate, ha anche inciso sui rendimenti, diminuiti sensibilmente (122) nel corso dell'anno, attraverso le fasi (fra loro strettamente collegate) di ritocchi al tasso di sconto (che hanno determinato la flessione dei tassi passivi bancari) e di riduzioni dei costi del debito fluttuante, ai quali ultimi è agganciato il saggio di interesse dei certificati di credito del tesoro.

Con specifico riguardo alla suddetta manovra, che potrà gradualmente riflettersi positivamente sul bilancio dello Stato, va osservato che sussiste la necessità di perfezionare i meccanismi di sondaggio dell'area di risparmio sì da evitare il ripetersi di inconvenienti (atti a provocare difficoltà di cassa e conseguentemente a determinare nel paese un diffuso stato di incertezza economica) simili a quelli che hanno portato alla sostanziale diserzione di un'asta dei BOT (123) e ad un contemporaneo eccesso di domanda di CCT (124); ciò avrebbe anche potuto creare il clima adatto per operazioni speculative, peraltro evitate con tempestivi interventi nel senso richiesto dal mercato. È da notare (ai fini del perfezionamento del suddetto meccanismo di rilevazione) che vi sono state nell'anno altre difficili situazioni determinate dalla contemporanea caduta di richieste sia di BOT sia di CCT (125). Sul preoccupante fenomeno potrebbero aver influito dichiarazioni contrastanti sul trattamento tributario dei titoli.

Per la prima volta nel 1983 vi è stata un'emissione di CCT «reali» (126). La sperimentazione di tale nuovo modello di indebitamento era stata autorizzata dalla legge finanziaria del 1981 (articolo 38, lettera e), modificata nello specifico punto nel 1982 (articolo 43 della legge 7 agosto 1982, numero 526), che aveva previsto la possibilità di emettere titoli «rivalutabili negli interessi e nel

(120) Per ulteriori dati sull'argomento, anche per quanto riguarda l'entità globale delle emissioni, le specifiche modalità adottate e l'incidenza sulla posta «rimborso prestiti» si veda quanto è detto nel volume I, capitolo I della sezione II.

(121) Vi sono anche state le prime emissioni di CCT settennali che hanno trovato facile collocazione, pure di fronte a rendimenti invariati, rispetto ad emissioni di durata inferiore. A più riprese sul finire dell'anno il Tesoro ha provveduto, a distanza di pochi giorni, ad elevare l'importo di alcune emissioni. Al 31 dicembre 1983 la durata media dei titoli emessi nel corso dell'anno risultava pari a 16 mesi (10 mesi al 31 dicembre 1982). La durata media dei titoli in circolazione, attestatasi sui 17 mesi al 31 dicembre 1983, ha registrato un sensibilissimo aumento rispetto alla stessa data dell'anno precedente (10 mesi). I dati non tengono conto delle emissioni di BPT che, a causa delle specifiche caratteristiche e del limitato importo rispetto all'indebitamento globale, acquistano un significato che continua ad essere marginale nella manovra del ricorso del mercato.

(122) Poiché il saggio di interesse dei CCT è ricollegato, sia pure con la sfasatura di un semestre, a quello dei BOT semestrali, un particolare significato acquista la riduzione degli interessi di tali ultimi titoli (scesi al 16,92% al 31 dicembre 1983); erano attestati sul 21,36% alla stessa data dell'anno precedente.

(123) Nell'asta bandita a fine agosto 1983.

(124) Il 1° semestre 1983 i CCT quinquennali emessi per 4.250 miliardi si sono esauriti entro brevissimo tempo. Un'ulteriore emissione per 3.500 miliardi (decreto ministeriale 1° settembre 1983) è stata pure interamente assorbita.

(125) Nel novembre un'emissione di BOT per 2.000 miliardi è stata sottoscritta per 941 miliardi ed un'offerta di 7.500 miliardi di CCT per soli 2.250 miliardi.

(126) Per un importo di nominali 1.000 miliardi, ad un prezzo di emissione alla pari, a durata decennale ed a tasso di interesse pari al 2,5% anno posticipato, calcolato sul capitale periodicamente (ogni anno) rivalutato pagabile in unica soluzione. L'operazione è stata finalizzata all'aumento del fondo di dotazione dell'IRI per la realizzazione del programma di interventi nel triennio 1981-1983.

capitale in relazione all'andamento dei prezzi impliciti del prodotto interno lordo al costo dei fattori». In proposito va detto che la novità dell'emissione, se consente di raccogliere capitali a costi ridotti introduce ulteriori indicizzazioni in un sistema già fortemente caratterizzato da automatismi. È questo il motivo che induce a sperimentare attentamente il detto modello sotto il profilo della sua idoneità a conservare il vantaggio conseguito all'atto della raccolta dei capitali.

Vi è stata anche un'emissione di CCT in ECU di durata settennale per l'importo di 600 milioni (127).

Nella precedente relazione la Corte ha illustrato la prassi (motivata da ragioni di urgenza; articolo 14 del regio decreto legge 12 marzo 1936, n. 375, convertito in legge 7 marzo 1938, n. 141) che l'amministrazione adotta da tempo nelle emissioni dei CCT. Anche nel 1983 è mancata la preventiva acquisizione del parere del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio sui provvedimenti emessi. La questione è stata risolta con la legge finanziaria del 1984: all'articolo 35 non è previsto l'intervento del Comitato nel procedimento (che risulta così snellito) di emissione dei titoli suddetti. Conseguentemente, a partire dal 1984, atti che si inseriscono in modo assai incisivo nella manovra del ricorso al mercato finanziario rimangono affidati all'esclusiva responsabilità del Ministro del tesoro. Vanno in proposito richiamate le considerazioni della Corte che puntavano non tanto all'eliminazione del parere quanto ad una più ristretta composizione del Comitato.

È stato introdotto nel 1983 (decreto ministeriale del 2 maggio) il metodo «competitivo» di aggiudicazione, nell'asta dei BOT, in sostituzione di quello «marginale» adottato usualmente (128). La nuova procedura, limitata all'aggiudicazione dei titoli trimestrali, è stata poi estesa, nel maggio dell'anno in corso alle aste indette per i BOT semestrali, ma con alcuni ritocchi che consentono al Ministero di svolgere una funzione più attiva nel corso della procedura stessa, che nella prima fase di applicazione aveva denunciato talune carenze (129).

Emissioni di buoni poliennali del tesoro. Un accresciuto interesse dell'area di risparmio per i BPT si è manifestato nel 1983: cinque emissioni (due nel 1982) per un importo nominale pari a 16.250 miliardi, hanno quasi triplicato (+ 170%) i valori sottoscritti nel 1982 (6.000 miliardi). Il costo unitario dell'indebitamento (evoluto su una linea consolidata nel corso dell'anno, come già detto, per tutto il debito pubblico) è gradualmente diminuito: i tassi di interesse, infatti, fermi nel 1982 al 18%, sono risultati del 17% per 10.000 miliardi e del 16% per 6.250 miliardi; le sottoscrizioni hanno in parte rinnovato quelle a rendimento più elevato. La propensione ad investire in BPT si è rivelata alquanto marcata, tanto da indurre l'amministrazione ad elevare l'importo sottoscrivibile di due delle cinque emissioni effettuate (rispettivamente da 3.500 a 5.000 (130) e da 4.000 a 6.250 (131) miliardi).

È conseguentemente aumentata la consistenza (+ 17,6%) dei prestiti amministrati dalla direzione generale del debito pubblico, consistenza passata (tra il 31 dicembre 1982 ed il 31 dicembre 1983) da 20.654 a 24.306 miliardi con un'inversione della tendenza verificata nell'anno precedente (- 7,8% rispetto al 1981).

(127) Al tasso di interesse dell'11,5%. Il valore dell'ECU è uguale a quello dell'unità monetaria usata nell'attuale sistema europeo. È determinato sulla base degli importi delle valute di nove paesi membri della comunità europea.

(128) Sullo schema operativo della procedura si veda quanto detto nel volume I, capitolo I della sezione II.

(129) Nel corso dell'audizione (19 gennaio 1984) presso la V commissione permanente della Camera dei deputati, il Ministro del tesoro ha affermato che «non ha dato buon esito il sistema d'asta competitiva adottato per i BOT a tre mesi; questa notazione non vuole essere un atto di accusa, ma solo richiamare l'attenzione su un'esperienza che andrebbe ripensata». Bollettino V, commissione n. 98 del 19 gennaio 1984.

(130) BPT ad interesse annuo del 17% con scadenza fissata al 1° ottobre 1985. L'emissione iniziale di 3.500 miliardi (decreto ministeriale 16 settembre 1984) è stata elevata a 5.000 miliardi (decreto ministeriale 4 ottobre 1983).

(131) BPT ad interesse annuo del 16% con scadenza 1° gennaio 1986. L'emissione iniziale, pari a 4.000 miliardi (decreto ministeriale 16 dicembre 1983) destinata al rinnovo di titoli in scadenza al 1° gennaio 1984 con interessi al 12% ed al 18% nonchè a sottoscrizioni in contanti, è salita (decreto ministeriale 28 dicembre 1983) di 2.250 miliardi sottoscritti in contanti.

Anche nel 1983 deve essere sottolineata la mancata emanazione del nuovo regolamento generale sul debito pubblico in attuazione dell'articolo 95 del testo unico 14 febbraio 1963, n. 1343: sicchè la materia continua ad essere disciplinata, a livello regolamentare, da disposizioni vecchie di oltre settant'anni (il regolamento in vigore risale al 1911).

È stato «aggiornato» nel corso del 1984 (decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1984, n. 74) il testo unico del 1963 che risulta ora allineato a disposizioni legislative, negli anni emanate, che avevano via via sostituito o integrato taluni punti del detto compendio di norme sul debito pubblico, il quale risultava disaggregato e non più funzionale. Sono state sostanzialmente effettuate mere interpolazioni, nel vecchio testo, di norme emanate frammentariamente nel corso di circa un ventennio: tali operazioni hanno consentito peraltro la fisica ricostituzione di un complesso normativo organico che possa svolgere la funzione tipica di un testo unico. Il detto riordinamento lascia tuttavia irrisolti i problemi che derivano dal mancato raccordo, già segnalato dalla Corte, fra la disciplina del debito pubblico e il nuovo assetto dato al diritto di famiglia dalla legge 19 maggio 1975, n. 151.

Altri provvedimenti regolatori della liquidità. L'obbligo del versamento in tesoreria delle disponibilità eccedenti quelle detenibili presso le aziende di credito è stato esteso (articolo 21 del decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 1983, n. 638) a numerosi enti anche economici (132) espressamente individuati con provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri (27 dicembre 1983) che reca anche istruzioni sulle modalità da osservare per il rispetto delle disposizioni che regolano i flussi di liquidità monetaria (133).

È stata inoltre ridotta dal 12 al 6% (articolo 35, quattordicesimo comma, della legge finanziaria 1984) il livello massimo delle disponibilità che gli enti possono conservare in giacenza presso il sistema bancario.

Tenuto conto del rilievo che tali norme assumono per le esigenze di cassa, sembra prospettarsi la necessità di mettere a punto idonei strumenti di controllo (che potrebbero pure avvalersi della collaborazione degli organi di revisione degli enti) attraverso i quali sia verificata la regolarità dei versamenti al Tesoro. Il risparmio sui costi di gestione di tesoreria avutosi nel 1983 a seguito delle misure adottate nel 1982 si quantifica in 2.300 miliardi (1.000 nel 1982).

c) *Variazioni di bilancio.*

Sempre numerosi (715 nel 1983) i provvedimenti che attengono a variazioni di bilancio; sul piano generale va osservato che variazioni, anche di importo rilevante, vengono disposte in prossimità della chiusura di esercizio, il che determina lo slittamento delle spese all'esercizio successivo e non contribuisce a dare chiarezza alla gestione.

La Corte (134) ha dichiarato conforme a legge un provvedimento — di rimborso delle spese sostenute nel 1982 dai comuni e dal Ministero dell'interno per operazioni preliminari inerenti ad una consultazione popolare (135) che non ha avuto più luogo — con il quale si trasferivano somme (per 63 miliardi) dallo stato di previsione della spesa (capitolo 6853) del Ministero del tesoro per l'anno 1983 allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per lo stesso esercizio. La

(132) Fatta eccezione per gli enti previsti dall'articolo 38 della legge 7 agosto 1982, n. 526.

(133) Gli enti sono stati invitati ad aprire apposite contabilità speciali presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato (nel caso che già non avessero aperto un conto corrente presso la tesoreria centrale dello Stato) nelle quali far affluire, con le modalità previste dai decreti ministeriali 11 aprile e 30 luglio 1981, le disponibilità liquide eccedenti il 6% dell'ammontare delle entrate.

(134) Sezione del controllo n. 1389 del 10 novembre 1983.

(135) Si tratta del referendum popolare indetto per il 13 giugno 1982.

Corte, nel riconoscere la legittimità del provvedimento (il principio della competenza non è un limite del tutto invalicabile nella specifica ipotesi di spesa finalizzata all'esercizio di un diritto — il voto popolare — costituzionalmente garantito (136) —) ha peraltro auspicato il non riprodursi di simili situazioni, che favoriscono la formazione di oneri latenti e compromettono la trasparenza nella gestione del bilancio dello Stato.

d) *Contabile al portafoglio.*

Le operazioni valutarie — notevolmente aumentate (+ 26,4%) rispetto al 1982 — sulle quali è stato effettuato il controllo sono ammontate a 126.450; il movimento valutario complessivo — avutosi mediante operazioni soggette a controllo preventivo (circa 50.000) e successivo (circa 75.000) — è pari ad oltre 10.000 miliardi, dei quali 1.423 relativi ad operazioni del 1982. Sia per gli acquisti che per le alienazioni di titoli la consistenza era pari, al 31 dicembre 1983, a 10,2 miliardi.

Numerose osservazioni continuano ad essere formulate per le richieste di pagamento nelle quali il cambio applicato non coincide con quello del giorno come previsto dall'articolo 1 della legge 3 marzo 1951, n. 193. Peraltro, in mancanza di adeguato supporto normativo, l'adozione di un cambio libero non sarebbe privo di inconvenienti in quanto darebbe luogo in larga misura (specie in periodi di frequenti oscillazioni) a scoperti di tesoreria che determinerebbero un aggravio operativo del Ministero del tesoro per le necessarie variazioni di bilancio da effettuare per le conseguenti operazioni di conguaglio. Al problema non sembra sia stata data, in realtà, idonea soluzione con le indicazioni fornite alle amministrazioni interessate (137) sulle modalità di fissazione del cambio, ancorato — tenendo presenti, per quanto possibile, le concrete esigenze delle amministrazioni stesse — alla fase dell'impegno della spesa (138). Si ribadisce qui la necessità che l'attuale normativa, predisposta per movimenti valutari non comparabili con quelli attuali venga adeguatamente aggiornata per rispondere, mediante più agili procedure, alle presenti esigenze.

Permane l'anomalia delle situazioni, già descritte nella relazione dello scorso anno (139) che determinano difficoltà nel rientro dei fondi italiani esistenti sui «conti valuta tesoro» (11 miliardi nel 1983) e cospicue giacenze (40,5 miliardi, 31 nel 1982 + 30%) nel conto corrente infruttifero intestato al Ministero degli affari esteri presso la tesoreria centrale.

Nel 1983 è stato chiuso il conto corrente infruttifero n. 3 istituito nel 1953 dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per gli acquisti all'estero di tabacchi greggi e di tabacchi lavorati di provenienza CEE. Il provvedimento è stato adottato in seguito a pronuncia della Corte che ha affermato la non conformità a legge di detto sistema di pagamento (140).

e) *Servizio del contenzioso valutario.*

Un potenziamento della struttura della competente direzione generale (da tempo auspicato dalla Corte) è stato realizzato mediante tre nuove divisioni scorporate come si è visto dal servizio

(136) La Sezione del controllo ha ritenuto che nella fattispecie il principio della competenza dovesse cedere a norme di rango superiore rispetto alle quali l'assegnazione di fondi ha costituito un atto dovuto.

(137) Nota del Ministero del tesoro n. 8387082 dell'8 settembre 1982.

(138) Le oscillazioni monetarie rendono difficoltosi gli adempimenti delle amministrazioni, specie in materia di contratti per acquisti all'estero, dato il notevole intervallo tra il momento dell'impegno e quello dell'emissione del titolo di spesa per l'anticipazione del controvalore in lire.

(139) Si veda la relazione del 1982.

(140) La Corte (Sezione del controllo n. 1312 del 28 gennaio 1983) ha ricusato il visto di legittimità ad ordinativi emessi per pagamenti all'estero effettuati tramite il detto c/c infruttifero n. 3. Si veda sull'argomento la relazione del 1982, capitolo XI.

dei danni di guerra. Ciò ha contribuito notevolmente allo smaltimento dell'arretrato. Particolare attenzione va rivolta alla dotazione del personale (141) anche in vista delle iniziative legislative all'esame del Parlamento (142).

Resta ancora da realizzare, come già sottolineato dalla Corte lo snellimento delle procedure anche per rendere più tempestiva l'irrogazione delle sanzioni soggette a prescrizione quinquennale, che decorre dall'accertamento della violazione (143). Andrebbe pertanto rivisto l'attuale procedimento istruttorio, nel quale più organi (polizia tributaria, ufficio italiano dei cambi, commissione consultiva, Ministero del tesoro) intervengono in tempi successivi.

Nel 1983 sono stati definiti 5.560 contesti (5.152 nel 1982); le penalità inflitte sono state pari a 79,2 miliardi (42,7 nel 1982), quelle rimosse a 25,8 miliardi (2,5 nel 1982).

f) *Danni di guerra ed indennizzi per beni perduti all'estero.*

Al 31 dicembre 1983 (144) risultava ancora da definire lo 0,75% delle pratiche (relative a danni di guerra) esistenti sul finire del 1981 (3.833 pratiche a fronte di 600.000).

Le nuove snelle procedure (145) hanno quindi permesso di giungere entro un biennio in prossimità della chiusura di un problema (tipicamente caratterizzato da provvisorietà — durata circa quarant'anni —) che ha richiesto per lungo tempo l'impiego di risorse operative in più ambiti amministrativi e nella sede del controllo.

Va qui detto, con riferimento all'esigenza di recuperare credibilità nei rapporti col cittadino, che dette procedure (dimostrate particolarmente efficaci) potrebbero, se opportunamente modellate su specifiche esigenze di celerità amministrativa, rivelarsi utili in altri comparti dell'Amministrazione ove sono presenti affini situazioni di provvisorietà diluita nel tempo.

Di ridotto rilievo le irregolarità emerse nell'anno in sede di controllo (146).

Sono pervenuti 228 rendiconti — resi dalle intendenze di finanza per gli indennizzi corrisposti da tali uffici per un importo globale di 5,1 miliardi (10,5 nel 1982) — dei quali 2 riferentisi al 1980 (111 milioni), 34 al 1981 (708 milioni) e 192 al 1982 (4,4 miliardi); ne sono stati esaminati (147) 335 (71 relativi al 1980, 199 al 1981 e 65 al 1982 per l'ammontare di 9,1 miliardi). È stata dichiarata la regolarità di 299 rendiconti. Le irregolarità riscontrate non si discountano da quelle già poste in evidenza nelle precedenti relazioni.

In materia di indennizzi e di altre provvidenze risarcitorie a seguito della perdita di beni italiani all'estero, sono stati erogati 31 miliardi (39,1 nel 1982). Le provvidenze in favore di italiani sottoposti a misure limitative in Libia ammontano a 20,1 miliardi (23,6 nel 1982). I risarcimenti ai profughi hanno comportato erogazioni per complessivi 10,9 miliardi (15,4 nel 1982).

(141) Che consta di 4 dirigenti, 12 direttivi, 42 impiegati di concetto, 37 esecutivi, 10 ausiliari.

(142) È stato ripresentato in Parlamento (atto Senato n. 3165) il disegno di legge di riforma della legislazione valutaria che, fra l'altro, depenalizza gli illeciti inferiori ai 100 milioni; alla depenalizzazione poi si accompagna sempre nell'ambito delle sanzioni amministrative, una revisione del componimento amministrativo in via breve delle infrazioni di minore dimensione mediante versamento immediato di un importo commisurato ad una percentuale del loro valore.

(143) Nel controllo su titoli di spesa concernenti il pagamento di spese di giudizio, si sono rilevati casi di soccombenza del Tesoro in giudizi promossi da soggetti ai quali, a seguito dell'irrogazione di sanzioni pecuniarie per infrazioni valutarie, era stato intimato il relativo pagamento. Risulta che il Tesoro è stato dichiarato soccombente per intervenuta prescrizione quinquennale (articolo 17 della legge 7 gennaio 1929, n. 4). Di tali fatti è stata informata la Procura Generale della Corte.

(144) 3533 giacenti presso le intendenze di finanza e 350 presso la direzione generale. Dati dell'Amministrazione.

(145) Approvate con legge 22 ottobre 1981, n. 593, che ha tra l'altro snellito le procedure di liquidazione per danni di guerra, per requisizioni effettuate dagli alleati nonché per debiti contratti da formazioni partigiane.

(146) Ma è ancora da definire un'istruttoria iniziata nel 1982. Si veda quanto detto nella relazione del 1982 con riferimento alla liquidazione di indennizzi (nella misura di circa 900 milioni) in favore della società «AGIP - Petroli».

(147) Nel riscontro la Corte non si avvale delle facoltà ammesse dall'articolo 60 della legge di contabilità di Stato.

g) *Pensionistica di guerra.*

Le procedure introdotte nel 1982 (148) hanno consentito l'articolazione del Comitato di liquidazione delle pensioni di guerra in più sezioni e contribuito in parte allo smaltimento di oltre 35.000 ricorsi gerarchici (esaminati nell'anno) la cui giacenza, al 31 dicembre 1983, risulta ridotta a 2.425.

Nel corso dell'anno sono pervenute alla direzione generale delle pensioni di guerra circa 65.000 istanze, che hanno elevato il carico globale a oltre 171.000 pratiche. Sono state definite 66.181 istanze di pensione ed istruite altre 73.075; pertanto a fine esercizio le pratiche ancora da istruire — relative in massima parte a istanze prodotte da congiunti di caduti — ammontavano a 32.311 (149).

(148) Decreto ministeriale 27 luglio 1982. Si veda in proposito la relazione del 1982.

(149) Dati forniti dall'Amministrazione.