

Capitolo XXVI

MINISTERO DEI TRASPORTI

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

a) *Considerazioni generali.* — L'arresto della dinamica accrescitiva dei mezzi finanziari assegnati all'amministrazione caratterizza la gestione nel 1983. Invero scelte legislative di rilevante portata (con cospicui apporti finanziari) inerenti al trasporto pubblico locale avevano determinato nel 1981 il rilancio degli investimenti nel settore e nel 1982 l'entrata a regime del fondo nazionale dei trasporti; il sostanziale contenimento, nel 1983, degli stanziamenti di bilancio entro limiti fisiologici di maggiorazione si ricollega invece alla staticità dello specifico quadro normativo.

Ma il dibattito sui trasporti, aperto da anni (1), è proseguito nel 1983 ai livelli tecnico (2) e politico con interesse più vivo e nella consapevolezza che ulteriori rinvii non agevolano lo sviluppo dell'economia nazionale (3); sicché può supporre più vicino il concreto avvio della pianificazione di un tessuto connettivo delle componenti essenziali del trasporto. È su tale linea, quella programmatica, che s'intende impostare la politica del settore in attuazione dell'emanando «Piano generale dei trasporti» (4); nel relativo disegno di legge (5), infatti, si prende espressamente atto della necessità di «assicurare... un indirizzo unitario alla politica dei trasporti».

Nel momento in cui viene prescelta detta linea operativa, sulla cui opportunità la Corte si è già espressa nella relazione dello scorso anno (6) si ripropone con accresciuta intensità l'esigenza di approfondire il tema del ruolo del Ministero nei rapporti con amministrazioni alle quali il vigente ordinamento assegna compiti ricadenti nell'area del trasporto.

Il superamento, auspicato in sede parlamentare (7), della logica di interventi disorganici originati da competenze frammentarie potrebbe essere agevolato, tra l'altro, da un disegno

(1) Sin dal dicembre del 1975, com'è noto, il Ministro «pro-tempore» del bilancio e della programmazione economica avvertì l'esigenza di elaborare un «piano generale dei trasporti» da utilizzare come sintesi di ogni intervento pubblico e privato nel settore nonché come punto di riferimento delle politiche dei trasporti. Il sottocomitato ad hoc creato dal CIPE con delibera del 23 dicembre 1975, presieduto dal Ministro dei trasporti e composto da altri ministri con competenze specifiche nel comparto, rimise ad un'istituenda commissione tecnica interministeriale ogni questione connessa ai problemi organizzativi — sotto i profili tecnico ed economico — della struttura necessaria per l'elaborazione di detto documento. I lavori del sottocomitato si erano poi arenati anche per la mancanza di un valido supporto operativo.

(2) Dai lavori della XXXIX conferenza del traffico e della circolazione (Stresa, 21-23 settembre 1983) è emersa la necessità di costruire un'immagine reale delle infrastrutture dei trasporti che consenta di pervenire ad una pianificazione rispondente a precise logiche strategiche e di realizzare una progressiva riduzione delle diseconomie che attualmente caratterizzano il settore.

(3) Nel discorso pronunciato a Stresa il 23 settembre 1983 a conclusione dei lavori della XXXIX conferenza del traffico e della circolazione il Ministro dei trasporti ha sottolineato che «... dalle autostrade alle ferrovie, dagli interporti alle aree metropolitane, dai porti alle strutture di servizio» si è «di fronte ad una consistente massa di azioni che sono funzionali allo sviluppo, danno occupazione, non aumentano la spesa pubblica e determinano l'afflusso di nuovi capitali». In seno all'ottava commissione permanente del Senato si è anche affermato che «il sistema dei trasporti costituisce l'indispensabile premessa infrastrutturale per ogni prospettiva di sviluppo» (atto Senato n. 343/A).

(4) L'iniziativa legislativa del 24 novembre 1983 inerente all'elaborazione del «Piano generale dei trasporti» (atto Senato 343) è stata promossa dal Ministro dei trasporti di concerto con i Ministri dei lavori pubblici, della marina mercantile, del tesoro e del bilancio e p.e. su specifico invito dell'ottava commissione del Senato rivolto al Governo con ordine del giorno del 13 ottobre 1983.

(5) Che, tra l'altro, prospetta il coordinamento e l'armonizzazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni e delle Provincie autonome di Trento e Bolzano.

(6) Volume II, pag. 1061.

(7) Resoconto n. 69 (seduta del 22 dicembre 1983) dell'ottava commissione del Senato.

organizzativo del Ministero che gli consenta di operare all'interno di una visione unitaria dei problemi nella prospettiva di una migliore utilizzazione dei fondi destinati al comparto.

Non si registrano nel 1983 eventi risolutivi della consueta problematica. Così le ferrovie in concessione e quelle in gestione governativa continuano ad assorbire fondi, sull'impiego dei quali è lecito talvolta chiedersi l'effettivo grado di produttività, ed il comparto dell'aviazione civile mostra ancora irrisolte le note difficoltà operative. Pure i servizi della motorizzazione civile, ove si riscontrano sforzi di adeguamento alle necessità dell'utenza, appaiono talora carenti anche a causa della mancata razionalizzazione, da tempo allo studio, delle funzioni dell'A.C.I., che gestisce il pubblico registro automobilistico.

L'esigenza inoltre, particolarmente avvertita, di un nuovo testo organico delle norme sulla circolazione stradale, ha trovato sbocco in apposita iniziativa legislativa (8). Ma la complessità (9) del provvedimento, che affronta anche temi organizzativi del ministero, e la fase successiva all'eventuale approvazione del Parlamento (fase che dovrebbe essere gestita nell'ambito governativo in attuazione delle previste deleghe legislative) potranno richiedere tempi lunghi non conciliabili con l'urgenza che caratterizza talune riforme da attuare col provvedimento stesso (10).

Tra le altre iniziative di legge promosse dal Ministero particolare rilievo assumono inoltre quelle, già proposte nella passata legislatura, in materia di sicurezza al volo (11) e di ampliamento e ammodernamento dei sistemi aeroportuali di Roma e Milano (12).

La normazione secondaria è stata nel 1983 alquanto intensa e caratterizzata da eterogeneità di oggetti: accanto così a taluni profili generali della circolazione stradale (13) sono state disciplinate situazioni particolari, alcune di notevole interesse (14), del trasporto (15) anche con riferimento alla disciplina comunitaria (16); non sono mancati atti che possono incidere sull'organizzazione dell'apparato ministeriale (17).

È slittato al 30 giugno 1984 (decreto legge 29 dicembre 1983, n. 747) il termine (18) già prorogato al 31 dicembre 1983 (decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463) per il trasferimento all'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale della gestione dei servizi e delle funzioni esercitate dal Ministero della difesa, dal commissariato per l'assistenza al volo (19) e dalla direzione generale dell'aviazione civile (20).

(8) Atto Senato n. 558.

(9) Originata dall'articolazione del detto disegno di legge che prevede una delega per argomenti omogenei, comunque attinenti alla circolazione (come ad es. quelli relativi alla costruzione delle strade, alla concessione di particolari agevolazioni agli enti locali per consentire la costruzione di piste idonee alla mobilità degli handicappati, etc.).

(10) Inerenti, ad esempio, allo snellimento delle procedure amministrative connesse alla circolazione dei veicoli.

(11) Atto Senato n. 319.

(12) Atto Senato n. 349.

(13) D.M. 28 novembre 1983 (modificazione all'articolo 221 del regolamento del codice della strada limitatamente alle verifiche e prove di omologazione dei ciclomotori e dei motori ausiliari per ciclomotori; G.U. n. 337/1983).

(14) D.M. 13 giugno 1983 (approvazione dell'aliquota minima dei ricavi del traffico, determinato per l'anno 1983, a copertura del costo di esercizio dei pubblici servizi di trasporto locale; G.U. n. 228/1983).

(15) D.M. 16 febbraio 1983 (assegnazioni di autorizzazioni permanenti per il trasporto di merci tra l'Italia e la Francia; G.U. n. 57/1983); D.M. 6 ottobre 1983 (contributo per l'iscrizione all'albo delle persone fisiche e giuridiche che esercitano l'autotrasporto di cose per conto di terzi per l'anno 1984; G.U. n. 299/1983).

(16) D.M. 18 maggio 1983 (disciplina del rilascio delle autorizzazioni al trasporto internazionale di merci su strada; G.U. n. 146/1983 adottato in esecuzione del regolamento del Consiglio delle Comunità europee 19 luglio 1968, n. 1018 e successive modifiche).

(17) L'elezione dei rappresentanti del personale nei consigli di amministrazione delle direzioni generali della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione e dell'aviazione civile è stata indetta, ai sensi dell'articolo 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775 con rispettivi decreti del 27 giugno (G.U. n. 179/1983) e del 21 luglio 1983 (G.U. n. 206/1983).

(18) Che l'articolo 37 del D.P.R. 145/1981 aveva collegato alla data di entrata in vigore dello statuto dell'azienda (1° gennaio 1982). La stessa disposizione stabiliva in due anni dall'entrata in vigore del detto D.P.R. 145/1981 il termine entro il quale completare il trasferimento delle funzioni sulla base di una programmazione concordata con gli enti interessati.

(19) Soppresso con D.M. 21 gennaio 1982.

(20) Per i riflessi negativi che tale situazione comporta, particolarmente nell'ambito delle strutture gestite dal ministero della difesa si veda quanto detto in questa relazione al capitolo VIII.

Il regolamento organico del personale dell'azienda suddetta, emanato nel corso del 1983 (21) ha fissato, tra l'altro, le qualifiche funzionali ed i profili professionali del personale (22).

b) *Note sullo stato di previsione.* — La prevalenza dei trasferimenti sulle altre categorie di spesa caratterizza da tempo il bilancio del Ministero; tale connotazione, accentuatasi nel 1982 con l'istituzione del fondo nazionale dei trasporti, trova conferma nel 1983: i trasferimenti (4.329 miliardi; 3.686 di parte corrente) sono stati pari ad oltre il 91,9 per cento dello stanziamento globale.

Gran parte delle disponibilità di spesa è iscritta nella rubrica 2 (motorizzazione civile e trasporti in concessione) ove è allocato il 96,7 per cento dei mezzi finanziari gestiti dall'amministrazione.

Si registra nel 1983 un più contenuto divario fra previsioni iniziali e finali (da 3.900 a 4.716 miliardi; + 20,9% — tale ultimo dato era giunto al livello del 35% (23) nel 1982) rispetto ai decorsi esercizi; ciò può indicare la tendenza al recupero di un'essenziale funzione del bilancio previsionale, dal quale deve risultare una verosimile immagine del fabbisogno finanziario nel corso dell'anno. Permane peraltro un'imprecisa quantificazione iniziale di taluni capitoli di parte corrente, che deriva tra l'altro da particolari procedure di impinguamento (24) nonché da meccanismi di determinazione definitiva degli stanziamenti che non sempre tengono conto delle costanti tendenze di spesa emerse nei precedenti consuntivi (25).

Quanto alle innovazioni introdotte nello stato di previsione va posta in evidenza, sotto il profilo della classificazione amministrativa, la cancellazione della rubrica 5, istituita nel 1980 in rapporto alle attribuzioni del soppresso Commissariato per l'assistenza al volo civile. Unità elementari di bilancio sono state istituite per il finanziamento, nell'ambito del F.I.O., di progetti immediatamente eseguibili volti all'ammodernamento (capitolo 7298) della rete ferroviaria in concessione (26) ed al potenziamento (capitolo 7507) del sistema aeroportuale (27); va al riguardo notato lo scarto tra l'ammontare degli stanziamenti di competenza e quello, sensibilmente inferiore, delle autorizzazioni di cassa (28). Una considerazione si ritiene inoltre necessaria in ordine al citato capitolo 1660 (fondo nazionale dei trasporti) che raccoglie anche fondi destinati ad investimenti. L'esigenza di distinguere e classificare esattamente le quote per spese correnti e quelle in conto capitale suggerisce l'istituzione di apposita unità elementare di bilancio nel titolo secondo, nella quale far affluire la parte del fondo da impiegare per investimenti.

c) *Aspetti finanziari della gestione.* — Sono stati assunti nel 1983 impegni per 4.713 miliardi (pari al 99,9 per cento degli stanziamenti finali) con un incremento del 23 per cento rispetto al 1982 (3.829 miliardi).

(21) In ordine alla responsabilità per i danni derivanti da atto illecito, il regolamento sottopone il personale alla giurisdizione della Corte dei conti e dispone altresì l'applicazione delle norme che disciplinano la responsabilità degli agenti contabili dello Stato nei confronti dei dipendenti incaricati della riscossione e del maneggio di somme di denaro nonché della custodia dei beni.

(22) La dotazione complessiva dei dirigenti è stata determinata in un massimo di 38 unità, con il limite di 8 dipendenti con funzioni di dirigenti centrali e di 6 con funzioni di direttore di dipartimento. Non risulta invece disposta la ripartizione del restante personale nelle qualifiche funzionali.

(23) E del 23,8, del 24,6 e del 61,9 per cento rispettivamente nel 1979, nel 1980 e nel 1981.

(24) Lo stanziamento del capitolo 1660 (fondo nazionale dei trasporti, per il quale la dotazione è stata fissata dalla legge finanziaria in 2.900 miliardi) ad esempio, è iscritto inizialmente solo in parte nello stato di previsione del Ministero; altre quote dello stesso fondo, da far affluire al capitolo, sono costituite da risorse prelevate dai fondi previsti dagli articoli 8 e 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, gestiti dai ministeri del tesoro (capitolo 5926) e del bilancio e della programmazione economica (capitolo 7081).

(25) Così, il fabbisogno dei capitoli di spesa per lavoro straordinario (capitoli 1004, 1503 e 2003) stimato nel preventivo 1983 nel rispettivo importo di 60, 2.000 e 700 milioni, ha raggiunto livelli pari a 449, a 4.140 ed a 3.100 milioni nelle previsioni definitive; nel 1981 i dati previsionali definitivi degli stessi capitoli erano stati di 328,9, di 3.297,5 e di 2.230 milioni, spesi per 222, 3153 e 1927 milioni.

(26) Ferrovia Napoli-Poggioreale-Pomigliano d'Arco.

(27) Costruzione del nuovo aeroporto di Genova.

(28) A fronte di stanziamenti, nei capitoli 7298 e 7507, pari a rispettivi 61 e 25,2 miliardi, le autorizzazioni di cassa sono state fissate nella misura di 28 e 10 miliardi.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (in miliardi di Lit.)																					
ANNI	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPORTO		INDICE		IMPORTO		INDICE		IMPORTO		INDICE		
	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	
	TO		TO		TO		TO		TO		TO		TO		TO		TO		TO		
1976	289	100	-	302	100	-	302	100	342	100	12,94	278	100	70	100	50,9-	1	100	-	0	100,0-
1977	326	113	12,64	342	113	13,11	342	113	401	133	17,64	375	135	34	49	50,9-	0	0	-	0	-
1978	382	132	17,24	405	134	18,44	405	134	458	152	16,34	309	111	122	176	257,84	0	0	-	0	-
1979	455	157	19,24	460	152	13,74	460	152	458	152	16,34	436	157	134	193	9,84	0	0	-	0	-
1980	504	174	10,74	626	207	34,94	1980	490	100	-	-	596	214	159	228	18,14	0	0	-	0	-
1981	637	220	30,94	673	222	7,54	1981	606	124	23,74	662	219	6,74	621	234	9,34	0	0	-	0	-
1982	2.121	733	221,64	3.617	1196	437,84	1982	2.146	438	294,24	3.609	1196	445,44	3.570	1291	431,24	0	0	-	0	-
1983	3.099	1071	46,14	3.875	1281	7,14	1983	3.101	633	44,54	3.871	1283	7,34	3.774	1339	5,24	0	0	-	0	-
TOTALE							TOTALE														

ANNI	I SPESE CORRENTI				TITOLO I SPESE CORRENTI				II SPESE IN CONTO CAPITALE				TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE				
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		
	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	IMPOR-	%	
	TO		TO		TO		TO		TO		TO		TO		TO		
1976	49	100	-	115	100	-	115	100	99	86	13,8-	76	100	257	100	1,5-	
1977	52	128	27,64	99	86	13,8-	99	86	143	125	44,94	82	108	233	108	2,74	
1978	104	161	26,04	143	125	44,94	143	125	350	305	144,24	132	173	474	186	63,54	
1979	157	322	152,24	498	433	33,74	498	433	498	433	33,74	128	169	454	189	81,94	
1980	179	365	191,84	498	433	33,74	498	433	298	261	8,74	219	284	704	274	319	
1981	319	650	327,84	794	694	57,94	794	694	220	193	47,94	219	284	704	274	319	
1982	712	1436	298,44	220	193	47,94	220	193	862	733	283,14	690	909	218,34	613	161	
1983	802	1640	12,64	842	733	283,14	842	733	974	293	276,44	844	1113	221,44	503	227	
TOTALE							TOTALE										

(%) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

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

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (in miliardi di Lit.)															
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI		
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	IMPEGNI	AL 31 DICEMBRE	STANZI. AL 31 DIC.	
	IMPOR- TO	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	IMPOR- TO	%	IMPOR- TO	IMPOR- TO	IMPOR- TO	IMPOR- TO	IMPOR- TO	IMPOR- TO	IMPOR- TO	IMPOR- TO	
	INDICE	INDICE	%	INDICE	INDICE	%	INDICE	INDICE	INDICE	INDICE	INDICE	INDICE	INDICE	INDICE	
1976	338	100	14,74	417	100		417	100	354	100	326	100	41	100	
1977	388	115	18,64	441	106	5,50	440	106	457	129	287	88	144	352	
1978	440	131	24,64	548	131	23,74	544	131	441	125	382	117	127	317	
1979	654	193	41,94	810	194	47,84	808	194	558	158	611	187	325	791	
1980	661	195	41,94	824	197	49,84	819	197	776	219	664	197	317	775	
1981	838	248	56,84	1.357	325	64,64	1.344	323	667	283	1.103	338	131	468	
1982	2.833	837	238,04	3.837	919	182,84	3.829	916	4.276	1209	393,04	335	191	468	
1983	3.901	1.153	37,74	4.717	1.130	27,54	4.713	1.131	4.018	1386	81,74	230	286	700	
TOTALE															
TOTALE COMPLESSIVO															
1976	338	100		816	100		816	100	354	100	326	100	41	100	
1977	388	115	14,14	964	117	14,54	964	117	457	129	287	88	144	352	
1978	440	131	16,14	1.064	130	16,14	1.064	130	441	125	382	117	127	317	
1979	654	193	23,34	1.357	165	20,34	1.357	165	558	158	611	187	325	791	
1980	661	195	23,34	1.357	165	20,34	1.357	165	776	219	664	197	317	775	
1981	838	248	30,34	1.964	240	29,34	1.964	240	667	283	1.103	338	131	468	
1982	2.833	837	303,04	3.837	468	57,34	3.829	467	4.276	1209	393,04	335	191	468	
1983	3.901	1.153	37,74	4.717	1.130	27,54	4.713	1.131	4.018	1386	81,74	230	286	700	
TOTALE															

(1) INVOCE 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 DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE

ELABORAZIONE DEL 26 GIU 1984

TOTALE GEN.	STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE			
		1978	1979	1980	1981	1982	1983	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	
1976	548.418	54,63	26,99	6,17	5,59	1,42	0,05	520.273	94,87	-215	-0,04	28.360	5,17	
1979	010.500	43,41	30,73	15,92	4,83	0,54	0,54	773.501	95,44	27.506	3,39	9.452	1,17	
1980	024.113	58,45	39,40	19,95	8,71	2,92	2,92	741.999	90,04	13.860	1,68	68.251	8,28	
1981	1.356.525			46,53	3,18	3,18	3,18	1.208.824	89,11	122.612	9,04	25.089	1,85	
1982	3.836.895			91,83			6,88	3.787.317	98,71	43.667	1,14	5.821	0,15	
1983	4.716.900					90,79		4.282.518	90,79	430.551	9,13	3.911	0,08	
TITULO 1														
1978	404.587	71,26	24,45	0,82	0,06	0,00	0,00	391.177	96,59	-215	-0,05	14.025	3,46	
1979	469.372	72,11	25,54	1,16	0,05	0,00	0,00	455.117	98,86	-4.210	-0,91	9.464	2,06	
1980	625.795	75,84	15,93	0,79	0,02	0,02	0,02	604.263	96,57	4.195	0,67	17.247	2,76	
1981	672.512			77,38	15,57	0,51	0,51	628.529	93,46	18.914	2,81	25.089	3,73	
1982	3.617.027			96,12			3,30	3.595.975	99,42	15.236	0,42	5.816	0,16	
1983	3.875.917					94,23		3.651.293	94,23	219.909	5,68	3.815	0,10	
TITULO 2														
1978	143.431	7,68	34,18	21,28	21,22	5,43	0,20	129.095	90,01	0	0,00	14.335	9,99	
1979	350.128		5,68	37,55	35,44	11,12	1,25	318.384	90,53	31.716	9,06	28	0,01	
1980	198.435			3,64	20,03	33,69	12,06	137.737	69,42	9.665	4,87	51.004	25,71	
1981	683.593				2,04	76,98	5,81	580.295	84,84	103.698	15,16	0	0,00	
1982	219.778					21,28	65,78	191.341	87,06	28.431	12,94	5	0,00	
1983	841.963					74,97		631.225	74,97	210.642	25,02	56	0,01	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

PAG. 1

I trasferimenti di parte corrente (3.686 miliardi; 3461,7 nel 1982) hanno assorbito il 78,2 per cento della spesa (90,4 per cento nel 1982), ma sono particolarmente lievitati i trasferimenti in conto capitale (643,8 miliardi; 76,6 nel 1982).

Il volume complessivo dei pagamenti (4.618,3 miliardi), aumentato dell'8 per cento rispetto al 1982 (4.276,1 miliardi), ha riguardato per l'81,7 per cento la parte corrente (3.774,2 miliardi; 3.586,5 nel 1982). A 4.285,5 miliardi (3.523,3 nel 1982) ammontano i pagamenti sul conto della competenza.

La consistenza globale delle autorizzazioni di cassa (4.881,6 miliardi; 4.387,2 nel 1982) è stata utilizzata per il 94,6 per cento, con una diminuzione del 2,9 per cento rispetto al 1982, anno nel quale tale ultimo dato si era collocato al 97,5 per cento.

I residui, passati tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 1983 da 803,2 a 816,6 miliardi sono aumentati dell'1,6 per cento. I resti provenienti da esercizi precedenti hanno registrato un indice di smaltimento del 41,8 per cento; tale indice è stato più contenuto per i residui di stanziamento (diminuiti del 32,8 per cento — i pagamenti effettuati ammontano a 212,9 miliardi —) che segnano però un incremento di 65,3 miliardi per somme provenienti dalla competenza.

Il totale dei residui di nuova formazione ammonta a 386,1 miliardi.

Le economie sono ammontate a 3,9 miliardi (7,7 nel 1982 che rappresentano appena lo 0,09 per cento dello stanziamento globale).

La maggior parte delle economie (oltre il 97,5 per cento) si è formata sulla parte corrente della spesa.

2. Organizzazione dei servizi e personale.

a) *Organizzazione dei servizi.* — Permane nel 1983 un inadeguato coordinamento fra i comparti dell'apparato ministeriale. Tale situazione però rivela in prospettiva aspetti che vanno sottolineati: mentre infatti si muovono passi concreti verso un «piano generale dei trasporti», nel quale è riconosciuto un ruolo di primario rilievo al coordinamento della vasta articolazione esistente nel Paese (a livello centrale e locale, nonché amministrativo e tecnico) nel sistema generale dei trasporti, ancora non si realizza un efficace collegamento fra le strutture del ministero; queste ultime invero rendono servizi a contenuto differenziato, ma la necessità di un raccordo funzionale tra i vari settori operativi emerge da situazioni oggettive originate dalla moderna impostazione del trasporto, avviato verso esperienze intermodali (29) che richiedono trattazioni integrate ed un omogeneo disegno di programmazione. Il supporto operativo per tale raccordo potrebbe realizzarsi, secondo un criterio da tempo individuato in sede legislativa (30), nella direzione generale del coordinamento per la quale è stata di recente prospettata l'eventualità di un rilancio funzionale (31).

Per quel che riguarda in particolare *la direzione generale della motorizzazione civile dei trasporti in concessione* è proseguito nel 1983 l'ammodernamento delle infrastrutture operative.

Lo sviluppo dei sistemi informativi e delle procedure di automazione ha consentito l'avvio, nei primi mesi dell'anno in corso, della semplificazione e dello snellimento di procedure

(29) L'intermodalità è infatti fra i cardini del futuro sistema dei trasporti. Già sottolineata dalla legge 17/1981, che ha approvato il programma integrativo delle ferrovie, nonché dalla legge 531/1982 (piano decennale per la viabilità), l'esigenza dell'intermodalità è stata più volte ribadita nel corso della discussione parlamentare sul d.d.l. 343 Senato (elaborazione del piano generale dei trasporti).

(30) Con legge 31 ottobre 1967, n. 1085 alla direzione generale del coordinamento e degli affari generali sono stati attribuiti compiti di coordinamento dei trasporti in concessione e dell'aviazione civile. Di fatto la detta unità amministrativa, priva ancora di un proprio organico, si occupa prevalentemente dell'elaborazione del conto nazionale dei trasporti nel quale sono considerate le spese che lo Stato e altri enti pubblici o privati sostengono per l'esercizio e per gli investimenti nei settori relativi ai trasporti ed all'aviazione civile.

(31) Nel corso del dibattito sul d.d.l. relativo all'elaborazione del piano nazionale dei trasporti. Atto n. 69, ottava commissione Senato.

amministrative nei servizi addetti alla distribuzione dei documenti di circolazione dei veicoli (32). È questo un segnale della volontà di affrontare con ottica avanzata problemi da tempo avvertiti e rimasti a lungo irrisolti anche a causa dell'insufficiente adeguamento allo sviluppo della motorizzazione (33) di strutture predisposte per esigenze diverse da quelle attuali. Se da un canto, però, si registra lo sforzo di affrontare in termini nuovi la problematica connessa ai servizi della motorizzazione civile mediante il recupero ad una moderna funzionalità di aree operative obsolete, va anche sottolineato che, a quanto risulta, il sistema informativo, dal quale dipende la realizzazione delle novità organizzative di cui si è detto, è ancora gestito da enti estranei all'amministrazione, nonostante che la legge n. 625 del 1978 (34), con la quale sono stati istituiti, al livello professionale più modesto, specifici ruoli tecnici (atti peraltro a soddisfare esigenze di limitata entità), potesse essere intesa come un primo passo verso la soluzione di un problema che rimane tuttora irrisolto.

Non va inoltre trascurato che ulteriori ritardi nell'adeguamento delle strutture operative dell'amministrazione potrebbero nuovamente distanziarle da più avanzate esigenze funzionali connesse all'incremento della motorizzazione (35).

Si è già detto che il riordinamento degli uffici centrali e periferici della direzione generale è allo studio del Parlamento nel più vasto ambito del disegno di legge (ricordato nel 1° paragrafo di questa relazione) inerente alla revisione delle norme sulla circolazione stradale.

La circostanza che non siano previsti nell'attuale stesura del testo parlamentare organi di programmazione degli interventi nel settore potrebbe far supporre che tale aspetto debba essere valutato a livello di coordinamento amministrativo. Resta in ogni caso da vedere se la rilevanza dei problemi organizzativi della direzione generale e l'urgenza che li caratterizza possano suggerire la trattazione e l'esame degli stessi in un contesto meno ampio di quello prescelto.

La tendenza a distaccare dal Ministero il comparto *dell'aviazione civile* sembra aver perso l'attualità registratasi negli scorsi anni. Il disegno di legge, che prevedeva l'istituzione di un'azienda autonoma per lo svolgimento dei compiti della direzione generale per l'aviazione civile, decaduto per lo scioglimento anticipato dell'ottava legislatura, non risulta riproposto all'esame del Parlamento. Ciò fa supporre una riflessione approfondita (la Corte ne ha sottolineato l'opportunità nella precedente relazione), che potrebbe anche condurre al rilancio dell'attuale struttura ministeriale, da adeguare alle effettive necessità operative.

Indipendentemente dalle scelte che saranno effettuate in ordine all'assetto strutturale dei servizi dell'aviazione civile, la Corte ribadisce la validità di una soluzione che assicuri un efficace raccordo del comparto con le più qualificate aree decisionali del trasporto.

Nelle attuali attribuzioni della direzione generale assumono un rilievo preminente quelle attinenti alla programmazione dell'attività istituzionale ed alle gestioni aeroportuali. Sembra profilarsi per la prima volta una migliore qualificazione funzionale; è di recente istituzione l'unità organizzativa per la programmazione delle analisi economiche, incaricata, tra l'altro, di coadiuvare l'istruttoria sugli investimenti (e sui connessi risvolti economici) nonché di svolgere un'azione di coordinamento delle funzioni di programmazione tecnica, economica e finanziaria

(32) In data 18 gennaio 1984 il Ministro dei trasporti ha impartito disposizioni per l'attivazione di nuove procedure di immatricolazione dei veicoli a partire dal successivo 2 aprile.

(33) Va tenuto presente che nel limitato arco di tempo compreso fra il 1974 (anno al quale risale — dopo l'attuazione dell'istituto regionale — il riordinamento dei servizi della motorizzazione civile; legge 298/1974) ed il 1981 (la rilevazione dei dati riportata dal conto nazionale dei trasporti si ferma al 1981) si è avuto un incremento della motorizzazione pari ad oltre il 33%. Va anche tenuto conto che tale rilevazione è stata effettuata sulla sola base dei veicoli per i quali è stata pagata la tassa di circolazione. In relazione a tale ultima circostanza i dati suddetti potrebbero essere inferiori a quelli effettivi.

(34) Che aveva stabilito una consistenza di 100 unità nel ruolo del personale di meccanografia.

(35) Che si può presumere in conseguenza della legge 12 agosto 1982, n. 531, relativa al piano decennale per la viabilità di grande comunicazione che reca anche misure di riassetto del settore autostradale sulla base dei criteri generali che prevedono, tra l'altro, il completamento e l'ammodernamento di itinerari di grande comunicazione ed il miglioramento di itinerari per i quali non esistono sufficiente viabilità o mezzi di trasporto alternativi.

della direzione generale; l'istituzione di tale ufficio potrebbe essere espressione di un indirizzo di rinnovamento volto a ricondurre la gestione entro l'ambito di una più attuale visione operativa.

Immutate permangono le carenze delle gestioni aeroportuali che hanno portato, stante anche la persistente inadeguatezza delle strutture periferiche della direzione generale, ad utilizzare — mediante convenzione — i servizi di enti estranei all'amministrazione. In proposito andrebbe valutata la convenienza di tali gestioni tenuto anche conto che non riesce agevole individuare il costo dei servizi stessi (36).

b) *Personale*. — È mutata nel 1983 la tendenza all'allineamento della consistenza del personale alle necessità operative della *motorizzazione civile*, individuate nel 1978 con l'aggiornamento della dotazione organica delle articolazioni centrali e periferiche della direzione generale.

Mentre infatti nel 1982 era stato registrato un eccezionale incremento dei dipendenti (+ 23% rispetto all'anno precedente) nel 1983 i posti coperti (3211) sono addirittura diminuiti (— 20 unità).

Nell'attuale fase di espansione del comparto, ove si manifesta una maggiore e più qualificata domanda di servizi strumentali alla sicurezza del traffico su strada, un dislivello del 29,6% (27,9 nel 1982) fra consistenza e dotazione organica del personale (4565 unità) può compromettere il decollo dell'avviata riqualificazione funzionale dell'amministrazione. Va comunque notato che nel 1983 hanno operato le misure della legge finanziaria che, incidendo restrittivamente sul reclutamento del personale, non hanno consentito di completare l'assunzione dei vincitori di concorsi conclusi nel 1982 (37).

L'ulteriore flessione dei dirigenti (— 4 unità rispetto al 1982) segnala il pericolo del deterioramento della funzione dirigenziale che è anche conseguenza della concentrazione di compiti presso una più ristretta fascia di dipendenti, per i quali si eleva il rischio per responsabilità connesse alle funzioni svolte.

A tale situazione contribuisce anche il numero relativamente elevato (9 unità) di dirigenti collocati fuori ruolo (38) sicché gli elementi effettivamente impegnati nell'area propriamente istituzionale risultano pari al 68 per cento (49 unità) della dotazione organica.

Sono esaurite le procedure per l'assunzione di 22 ispettori nell'ex carriera direttiva tecnica e di 15 ispettori aggiunti nell'ex carriera di concetto (39) nonché quelle per l'assunzione di 109 commessi (40).

Di scarso rilievo la spesa (appena 12 milioni) per la formazione professionale del personale attuata mediante corsi (41) frequentati da 113 dipendenti. Altri corsi sono stati organizzati presso l'amministrazione per illustrare le procedure di utilizzo del sistema informativo.

Risulta in ripresa, dopo la flessione del 1982 (42), il fenomeno delle assenze, più accentuato presso gli uffici centrali (10,6% delle giornate lavorative) che presso quelli periferici (7,1%), per questi ultimi le punte più elevate risultano esservi state negli uffici ubicati al centro ed al nord.

(36) Dato che la gestione è affidata ad enti, alcuni dei quali fanno parte del gruppo IRI «che accumulano disavanzi poi ripianati nell'ambito delle distribuzioni di fondi interne all'ente di gestione ovvero anche con specifici provvedimenti di legge». Si ricorda che nel 1981 — con legge n. 644 — sono stati assegnati 56 miliardi alla S.A.R. S.p.a. che gestisce gli scali nazionali ed internazionali degli aeroporti di Roma.

(37) Emblematico è il caso del concorso a 64 posti di coadiutore nella ex carriera esecutiva, in seguito elevati a 654; nel 1982 erano stati assunti 431 elementi.

(38) A fronte di dotazioni, nei ruoli dirigenziali, amministrativo e tecnico, pari a 32 e 40 unità, erano in servizio al 31 dicembre 1983 26 amministrativi (7 fuori ruolo) e 33 tecnici (3 fuori ruolo). Gli amministrativi in particolare (diminuiti nel complesso di una sola unità rispetto al 1982) disponibili per servizi di istituto risultavano ammontare a 19 unità (22 nel 1982) per essere aumentato (da 5 a 7) il numero dei dipendenti fuori ruolo.

(39) Erano stati indetti nel luglio 1982.

(40) Il concorso per titoli era stato indetto nel 1979.

(41) N. 3 corsi di scienza dell'amministrazione applicata al trasporto sono stati organizzati presso l'Università degli studi di Roma.

(42) Si era attestato sulla percentuale media del 6,2% delle giornate lavorative (— 27% rispetto al 1981).

Di ridotto rilievo (+ 12 elementi) le variazioni avutesi nel 1983 nella consistenza del personale in forza presso la *direzione generale per l'aviazione civile* (1079 unità) che supera la dotazione organica (1026 dipendenti) e include 338 elementi in soprannumero (43). Va qui notato che la precaria posizione giuridica di questi ultimi elementi che rappresentano circa un terzo del personale della direzione generale, andrebbe ridefinito si da evitare eventuali ripercussioni sulla funzionalità dei servizi.

Permane la carenza numerica dei dirigenti (— 12 unità; — 11 nel 1982) che lascia pressoché invariata la situazione illustrata dalla Corte in precedenti relazioni.

Per effetto di concorsi conclusi nel 1983 sono stati assunti 4 dipendenti (44) ma le procedure per il reclutamento di altro personale sono prossime alla conclusione per 22 unità (45) ed in varie fasi di espletamento per altre 106 (46).

Va notato come alla mancanza di concorrenti in settori specializzati si sia invece contrapposta un'esuberanza di aspiranti a collocazioni funzionali che richiedono una qualificazione individuale generica a livello di istruzione obbligatoria e secondaria.

3. Beni e servizi strumentali.

Attività contrattuale. — L'amministrazione sta gradualmente orientandosi, spinta anche da ripetute sollecitazioni della Corte, verso una più puntuale osservanza delle disposizioni che regolano, in materia contrattuale, le funzioni dirigenziali così come sono state delineate nel decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972. Tale tendenza, diversa da quella verificata negli anni precedenti, si evince dall'aumentato rilievo assunto dai programmi (47) nonché dal contenimento della propensione registrata di frequente in passato, a concentrare le funzioni contrattuali ai livelli più elevati della dirigenza senza tener conto delle specifiche norme che distribuiscono le dette funzioni fra più aree di competenza.

Si è avuto nel 1983 un rilevante aumento degli atti di riconoscimento di debito (48). Detto fenomeno, manifestatosi in prevalenza presso le articolazioni del ministero tenute ad assicurare prestazioni di servizi, è stato verificato con maggiore intensità nel comparto dell'aviazione civile. L'amministrazione ha così assicurato la continuità di prestazioni necessarie alla funzionalità dei servizi istituzionali, ma non può sottacersi l'opportunità che vengano tempestivamente predisposti, valutando esattamente i tempi richiesti dalle procedure, gli strumenti idonei ad evitare il riprodursi di siffatte situazioni con il conseguente ricorso a procedure sostitutive di quelle ordinarie, procedure che non offrono le garanzie richieste dalle leggi inerenti alla materia contrattuale.

(43) È il personale assunto quale contrattista in applicazione della legge 22 dicembre 1973 n. 825.

(44) Nell'ex carriera esecutiva tecnica (il concorso era stato indetto nel giugno 1980).

(45) 1 ispettore tecnico e 2 ispettori amministrativi (ex carriera direttiva), 6 tecnici e 9 segretari (ex carriera di concetto), 3 operai qualificati e 1 operaio comune. I concorsi sono stati banditi nel novembre 1982.

(46) 10 direttori di aeroporto, 8 ispettori tecnici e 7 ispettori esperti della circolazione aerea; 24 segretari; 2 addetti, 4 coadiutori meccanografi e 10 coadiutori dattilografi; 7 commessi; 1 operaio qualificato e 24 comuni.

(47) In alcuni casi i programmi sono stati trasmessi alla Corte all'inizio dell'anno, in altri sono stati allegati ai provvedimenti di approvazione dei singoli contratti. Non sono stati predisposti programmi ministeriali annuali per l'attività contrattuale connessa:

a) con la provvista di beni strumentali alle gestioni governative ed alle ferrovie concesse nonché con il loro potenziamento (i relativi programmi sono stabiliti dal comitato previsto dalla legge 614 del 1957);

b) a programmi generali già approvati con provvedimenti emessi in esecuzione di leggi di intervento (relativi alla realizzazione dei centri prove autoveicoli e di altre strutture tecniche periferiche);

c) con l'esecuzione di opere comprese nei piani approvati dal CIPE.

(48) Un atto è stato adottato per ristorare la società Honeywell delle prestazioni rese nelle more del rinnovo della convenzione per il servizio digitazione dati (la stessa situazione si era verificata nel 1982). 47 atti per complessivi 5,8 miliardi sono stati adottati a favore delle ditte appaltatrici dei servizi di conduzione e manutenzione ordinaria degli aeroporti. I tempi tecnici per i rinnovi contrattuali (il Consiglio di Stato ha espresso parere negativo sul ricorso alla trattativa privata) hanno determinato la prosecuzione dei detti servizi da parte delle ditte anche per impedire il deterioramento delle strutture.

Immobili. — Un lento adeguamento alle esigenze del ministero si registra nell'acquisizione di beni immobili da utilizzare quali sedi degli uffici.

Nel comparto della motorizzazione civile infatti, non risultano esservi state modifiche nella sistemazione di taluni uffici centrali (49) e periferici che continuano a essere ubicati presso immobili locati con una spesa in costante lievitazione (1,9 miliardi nel 1983; 1,8 e 1,5 miliardi rispettivamente nel 1982 e nel 1981). Prosegue peraltro con una speditezza maggiore di quella rilevata in passato il programma di sistemazione degli uffici provinciali in consonanza con lo sviluppo della rete di strutture teniche periferiche.

Nel 1983 sono stati completati i lavori per la costruzione delle stazioni di controllo di Roma-sud, di Lucca e di Livorno nonché del centroprove autoveicoli di Milano (50). Risultano in fase di completamento le stazioni di controllo di Bergamo, Cosenza, Napoli, Reggio Calabria e Trapani (51). Sono stati appaltati i lavori per la costruzione di altre 15 stazioni di controllo (52) e del centro prove autoveicoli di Bologna. L'attuazione del programma ha comportato pagamenti per 27,4 miliardi (4,2 sui residui; + 73,4% rispetto al 1982, anno nel quale la spesa era stata pari a 15,8 miliardi dei quali 12,7 sui residui).

Permane invece sostanzialmente immutata la situazione degli uffici dell'aviazione civile. È stata completata nel 1983 (53) l'individuazione dei beni da trasferire all'azienda autonoma di assistenza al volo ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 145 del 1981.

Sistemi informativi. — Come già detto l'ammodernamento del sistema informativo in uso all'amministrazione della motorizzazione civile ha determinato nel corrente anno l'attivazione di nuovi servizi (54). Le attrezzature sono state acquisite presso l'Honeywell mediante contratto di locazione di durata quadriennale e per l'importo di 6 miliardi annui. Alla medesima ditta è stato affidato l'intero servizio per la digitazione dati già espletato localmente da più ditte. Va in proposito ribadita l'opportunità di verificare le effettive possibilità di trasferire all'amministrazione i servizi connessi all'uso di dette attrezzature, anche mediante adeguamento (55) del ruolo dei meccanografi, peraltro ancora scoperto al 17 per cento (83 unità presenti su 100 in organico).

Gli impegni assunti per l'esercizio meccanizzato della motorizzazione civile ammontano a 15,1 miliardi (14 nel 1982). Vi è stata una rilevante lievitazione dei pagamenti (+ 75,7%) assommata a 17,4 miliardi (8,4 sui residui).

Non risultano esservi state modifiche nei servizi meccanografici utilizzati dalla direzione generale per l'aviazione civile.

4. Settori di attività.

A) Direzione generale della motorizzazione civile.

1) *Fondo nazionale dei trasporti.* — Mediante la distribuzione dei fondi di competenza del 1983 la direzione generale ha anche riadeguato le erogazioni effettuate nell'esercizio precedente:

(49) Sono la direzione centrale dell'autotrasporto merci e la direzione centrale VI.

(50) Le stazioni di controllo in esercizio sono aumentate tra il 1975 ed il 1983 di 25 unità (da 35 a 60). Le attrezzature tecniche risultano migliorate anche negli impianti meno recenti.

(51) I lavori per le prime quattro infrastrutture sono stati appaltati nel 1982, quelli per la stazione di controllo di Trapani nel 1983.

(52) Nelle provincie di Arezzo, Ascoli-Piceno, Bari, Belluno, Brescia, Cagliari, Catania, Ferrara, Forlì, Frosinone, Mantova, Perugia, Pescara, Pistoia e Trento.

(53) Secondo notizie dell'Amministrazione.

(54) Il sistema informativo dispone di una dotazione hardware, basato su un centro elaborazione dati e 300 terminali. Si tratta di una banca dati a diffusione nazionale cui si accede in tempo reale da ogni ufficio periferico della motorizzazione civile; il sistema è integrato per l'utilizzazione dei dati anche da parte di altri apparati della pubblica amministrazione (ministeri dell'interno, delle finanze, della difesa, di grazia e giustizia e delle poste e telecomunicazioni) nonché da parte di alcune amministrazioni comunali e dell'associazione nazionale dei costruttori.

(55) Anche il Consiglio di Stato, nonché organi collegiali operanti nell'ambito del Provveditorato generale dello Stato sono da tempo su posizioni favorevoli alla gestione dei servizi informativi mediante utilizzo del personale dell'amministrazione.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FONDO NAZIONALE TRASPORTI

REGIONI	EROGAZIONI ANNO 1981				PERCORRENZE CONVENZIONALI		TERRITORIO MONTANO	
	Regionali	Enti Locali	Totale	%	IN AUT - Km	%	Superf. mq.	%
0	1	2	3 (1+2)	4	5	6	7	8
Abruzzo	16.263	3.686	19.969	0,785	45.446	2,438	7.028	7,603
Basilicata	11.000	1.822	12.822	0,508	24.000	1,297	4.679	5,002
Calabria	17.400	13.831	31.231	1,238	39.400	2,113	6.298	6,814
Campania	104.545	251.267	355.812	14,108	165.047	8,853	4.008	5,083
Emilia Romagna	21.300	114.247	135.547	5,375	107.905	5,524	5.560	8,015
Friuli V.G.	11.241	28.627	39.868	1,581	39.695	2,129	3.345	3,519
Lazio	1.800	580.797	582.557	23,099	293.980	15,770	4.490	4,852
Liguria	9.862	134.683	144.525	5,731	77.229	4,143	3.524	3,613
Lombardia	109.690	322.062	430.772	17,081	348.650	18,595	9.670	10,462
Marche	16.585	14.339	30.925	1,226	41.192	2,210	3.072	3,270
Molise	5.291	1.250	8.541	0,259	12.350	0,682	2.458	2,857
Piemonte	44.041	141.433	186.374	7,390	134.727	7,227	10.987	11,837
Puglia	54.082	47.230	101.312	4,017	84.000	4,506	286	0,309
Sardegna	20.800	9.454	30.254	1,200	55.726	2,993	3.287	3,558
Sicilia	41.885	89.071	130.958	5,192	111.700	5,992	6.270	6,783
Toscana	30.546	89.279	119.825	4,751	121.505	6,518	5.744	6,214
Umbria	1.983	20.211	22.194	0,880	25.958	1,392	2.476	2,679
Valle d'Aosta	4.000	7	4.007	0,159	4.695	0,252	3.262	3,529
Veneto	36.700	99.806	135.508	5,413	137.935	7,399	5.349	5,787
TOTALI	558.915	1.963.084	2.521.999	100,—	1.854.277	100,—	92.431	100,—

PROSPETTO A

METODOLOGIA DI RIPARTO

Maggiorazione di cui al D.L. 786/81 art. 27 lett. C. - 400 miliardi		Totale erogazione 1981 + Maggiorazione D.L. 786/81 art. 27 lett. C 400 miliardi	Ripartizione maggiorazione 400 miliardi secondo % col. 4	Erogazioni 1981 aumen- tate della maggiorazione col. 12	Differenze		Assegnazioni proposta con differenza ridotta a ½	Percentuale di riparto
0% su percen. conv. col. 5	10% su territ. montano col. 7				IN +	IN —		
9	10	11 (3+9+10)	12	13 (3+12)	14 (11—13)	15 (13—11)	16	17
8.777	3.041	31.787	3.168	23.137	8.650		27.482	0,919
4.633	2.025	19.480	2.032	14.654	4.620		17.167	0,537
7.607	2.725	41.563	4.952	36.183	5.380		38.873	1,330
31.871	2.013	389.716	56.432	412.244		22.528	400.930	13,221
19.886	2.406	157.839	21.500	157.047	792		157.443	5,388
7.685	1.448	48.981	6.734	46.192	2.789		47.586	1,923
56.772	1.343	641.272	92.398	674.853		33.591	858.112	22,523
14.915	1.575	160.935	22.924	167.449		6.424	104.207	5,620
68.942	4.185	501.899	68.324	499.095	2.800		500.493	17,120
7.956	1.108	40.189	4.904	35.829	4.360		38.009	1,301
2.383	1.063	9.987	1.036	7.577	2.410		8.782	0,300
26.017	4.755	217.146	29.560	215.934	1.212		216.540	7,411
16.227	124	117.058	16.068	117.390	278		117.510	4,022
10.784	1.422	42.440	4.800	35.054	7.386		38.747	1,326
21.571	2.713	155.240	20.768	151.724	3.516		193.482	5,253
23.485	2.485	145.775	19.004	138.829	6.946		142.302	4,870
5.011	1.072	28.277	3.520	25.776	2.563		26.995	0,921
907	1.412	6.375	636	4.643	1.683		5.485	0,188
26.636	2.315	165.459	21.852	158.160	7.209		161.810	5,579
360.000	40.000	2.921.999	400.000	2.921.999	62.593	62.693	2.921.093	100,—

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FONDO NAZIONALE TRASPORTI

REGIONI	EROGAZIONI ANNO 1981				PERCORRENZE CONVENZIONALI		TERRITORIO MONTANO	
	Regionali	Enti Locali	Totale	%	IN AUT - Km	%	Superf. mq.	%
0	1	2	3 (1+2)	4	5	6	7	8
Abruzzo	16.263	3.686	19.969	0,785	45.446	2,438	7.028	7,603
Basilicata	12.760	1.822	14.582	0,559	24.000	1,287	4.679	5,062
Calabria	17.400	14.048	31.448	1,205	39.400	2,113	6.298	6,814
Campania	104.545	234.834	339.379	13,000	165.047	8,853	4.698	5,083
Emilia Romagna	21.300	116.248	137.548	5,269	102.985	5,524	5.560	6,015
Friuli V.G.	11.241	29.364	40.605	1,555	39.695	2,129	3.345	3,619
Lazio	1.800	601.322	603.122	23,102	293.980	15,770	4.490	4,858
Liguria	9.842	138.850	148.692	5,696	77.229	4,143	3.524	3,813
Lombardia	139.590	322.993	472.558	18,102	346.659	18,595	9.670	10,462
Marche	20.636	14.646	35.282	1,351	41.192	2,210	3.022	3,270
Molise	5.291	1.262	6.553	0,251	12.350	0,662	2.456	2,657
Piemonte	44.941	146.249	191.190	7,323	134.727	7,227	10.987	11,887
Puglia	54.082	47.488	101.570	3,891	84.000	4,506	286	0,309
Sardegna	20.800	14.630	35.430	1,357	55.726	2,990	3.287	3,556
Sicilia	51.059	90.841	141.900	5,435	111.700	5,992	6.270	6,783
Toscana	30.546	91.252	121.798	4,665	121.505	6,518	5.744	6,214
Umbria	1.982	21.884	23.866	0,914	25.956	1,392	2.476	2,679
Valle d'Aosta	5.515	7	5.522	0,212	4.695	0,252	3.262	3,529
Veneto	36.700	102.913	139.613	5,348	137.935	7,399	5.349	5,787
TOTALI	606.313	2.004.344	2.610.657	100,—	1.864.277	100,—	92.431	100,—

(*) Importi di cui al secondo comma art. 9 L. n. 151/1981 (spesa Storica 1981) aggiornati a seguito delle note prot. n. 157669 del 15 settembre 1983 e n. 32418 del 29 ottobre

PROSPETTO B

METODOLOGIA DI RIPARTO

Maggiorazione di cui al D.L. 786/81 art. 27 lett. C. - 400 miliardi		Totale erogazione 1981 + Maggiorazione D.L. 786/81 art. 27 lett. C 400 miliardi	Ripartizione maggiorazione 400 miliardi secondo % col. 4	Erogazioni 1981 aumentate della maggiorazione col. 12	Differenze		Assegnazioni proposta con differenza ridotta a ½	Percentuale di riparto
90% su percen. conv. col. 5	10% su territ. montano col. 7				IN +	IN —		
9	10	11 (3+9+10)	12	13 (3+12)	14 (11-13)	15 (13-11)	16	17
8.777	3.041	31.787	3.060	23.029	8.758		27.408	0,910
4.633	2.025	21.240	2.236	16.818	4.422		19.029	0,632
7.607	2.725	41.780	4.820	36.268	5.512		39.024	1,296
31.871	2.033	373.283	52.000	391.379		18.096	382.331	12,099
19.886	2.406	159.840	21.076	158.624	1.216		159.232	5,289
7.665	1.448	48.718	6.220	46.825	2.893		48.271	1,603
56.772	1.943	661.837	92.408	695.530		33.693	676.684	22,543
14.915	1.525	165.132	22.784	171.476		6.344	168.304	5,590
66.942	4.185	543.715	72.408	544.996		1.281	544.355	18,081
7.956	1.308	44.546	5.404	40.685	3.860		42.616	1,415
2.383	1.063	9.999	1.004	7.557	2.442		8.778	0,292
26.017	4.755	221.962	29.292	220.482	1.480		221.222	7,348
16.222	124	117.916	15.564	117.134	782		117.525	3,904
10.754	1.422	47.816	5.428	40.858	6.758		44.237	1,469
21.571	2.713	166.184	21.740	163.540	2.544		164.912	5,478
23.465	2.485	147.748	18.060	140.458	7.290		144.103	4,786
5.011	1.072	29.949	3.656	27.522	2.427		28.735	0,955
907	1.412	7.841	848	6.370	1.471		7.100	0,236
26.636	2.315	168.564	21.392	161.005	7.599		164.785	5,473
360.000	40.000	3.010.657	400.000	3.010.657	59.414	59.414	3.010.657	100,—

sono stati infatti meglio puntualizzati i parametri da utilizzare per la distribuzione del fondo. La cosiddetta «spesa storica» (56) valutata dapprima (57) in 2.500 miliardi (2.000 a carico degli enti locali e 500 erogati dalle regioni) è stata ricalcolata nel 1983, in un primo tempo (prospetto A) in 2.522 miliardi (1963 a carico degli enti locali) e successivamente (prospetto B) in 2.610,6 miliardi (2.004,3 spesi dagli enti locali). Pertanto la quota (606,3 miliardi) erogata dalle regioni nel 1981 sui fondi comuni istituiti ai sensi degli articoli 8 e 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281 è risultata in ultima analisi superiore di oltre il 20% a quella inizialmente prevista. In conseguenza della precisazione della spesa storica l'ammontare globale del fondo (58) avrebbe potuto raggiungere, per il 1982, un livello pari a 3.028 miliardi (59), livello al quale è anche collegata la quantificazione del fondo stesso per il 1983 (60). Con legge 27 dicembre 1983, n. 730 (legge finanziaria 1984) invece, l'importo è stato definitivamente fissato per il 1982 in 2.922 miliardi; è inoltre slittata al 1983 l'utilizzazione di 88,5 dei 400 miliardi stanziati ai sensi del decreto-legge n. 786 del 1981 (convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51) quale maggiorazione della suddetta spesa storica. Il coefficiente di maggiorazione, pertanto, che avrebbe dovuto essere pari al 17,4% (61) nel 1982, poi ridimensionato al 16% col suddetto decreto legge n. 786, è risultato in definitiva pari all'11,9% (62).

Per il 1983 la dotazione del fondo è stata fissata in 3.132,5 miliardi, ma per 144 di essi l'iscrizione in bilancio è stata rinviata all'esercizio 1984; la somma rimasta da utilizzare per il 1983 è pari a 2.988,5 miliardi, dei quali 88,5 provengono, come avanti chiarito, dall'esercizio 1982.

Da quanto si è detto si evince che la maggiorazione prevista dalla legge istitutiva, calcolata su stime provvisorie per il 1982 (400 miliardi) non è stata rivalutata, a quanto sembra, neanche nel 1983, sicché la dotazione complessiva del fondo, anziché essere legata (almeno sino a quando saranno avvertiti i primi concreti segni di risanamento economico del settore) a criteri pressoché oggettivi, basati sull'applicazione di una formula legislativa studiata per garantire la disponibilità di somme corrispondenti all'effettivo fabbisogno del comparto, appare condizionata da fattori contingenti connessi a manovre di contenimento della spesa pubblica. Se tale criterio presenta una sua validità in periodi di congiuntura economica, va anche considerato che la legge n. 151 del 1981 ha posto alla base del programma di risanamento del trasporto pubblico locale un adeguato sostegno finanziario che dovrebbe essere ripagato, nelle intenzioni del legislatore, dalle economie conseguenti al risanamento stesso; occorre anche notare che il venir meno di tale condizione potrebbe reintrodurre nel settore una prassi assistenziale ed il conseguente ripristino di rilevanti diseconomie.

A fronte del descritto quadro che può far riflettere sull'esito prevedibile dell'operazione intrapresa nel campo del trasporto pubblico locale, provengono segnali positivi dalla connessa attività di normazione secondaria. L'aumento (63) rispetto all'anno precedente delle aliquote minime dei ricavi del traffico a copertura, per l'anno 1983, del costo di esercizio dei pubblici servizi di trasporto locale dovrebbe presupporre la tendenza verso un graduale miglioramento del

(56) Tale è stata individuata nei provvedimenti di ripartizione del fondo, la spesa sostenuta nel 1981 dagli enti locali e dalle regioni per il trasporto pubblico locale. Tale importo è alla base della determinazione quantitativa del fondo per il 1982 e per gli anni successivi.

(57) Si veda la relazione per il 1982, vol. II, pag. 1084, note 1 e 2.

(58) Che risulta dalla spesa storica aumentata del coefficiente di maggiorazione previsto dal terzo comma dell'articolo 9 della legge 151 del 1981. Si veda in proposito la relazione del 1982, vol. II, pag. 1084, nota 3.

(59) Poiché l'articolo 27, lettera c) del D.L. 786 del 1981, in deroga a quanto stabilito all'articolo 9 della legge 151/1981, ha contenuto entro il 16% la maggiorazione delle componenti di base del fondo.

(60) L'esatta applicazione delle disposizioni, citate nelle note che precedono e nel testo, in base alla quali è determinata la dotazione annuale del fondo, sembra comunque presupporre una più chiara formulazione delle norme stesse allo scopo di stabilire se la maggiorazione di cui si è parlato debba essere calcolata con riferimento alla sola spesa storica del 1981 ovvero all'intera dotazione del fondo nell'esercizio precedente.

(61) Si veda la nota n. 58.

(62) Pari al rapporto fra la spesa storica (2.610,6 miliardi) e l'ammontare definitivo del fondo (2.922 miliardi).

(63) Disposto con d.i. del ministro dei trasporti di concerto con quello del tesoro il 13 giugno 1983 (G.U. n. 223 del 20 agosto 1983) ai sensi dell'articolo 6 lettera b) della L. 151 del 1981. Il decreto modifica le aliquote stabilite per il 1982 con d.i. 1° luglio 1982 (G.U. n. 235 del 26 agosto 1982).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

rapporto costi-ricavi (64) delle aziende, miglioramento che si presume in via di attuazione sia attraverso l'ammodernamento dei servizi sia mediante idoneo adeguamento tariffario. Va peraltro notato che la legge n. 730 del 1983 (articolo 7), nel prendere atto, tra l'altro, dei tempi lunghi che potranno essere necessari per il risanamento del settore ha collegato la valutazione dell'eventuale decremento dei costi di gestione ad un programma triennale, integrando così la legge n. 151 del 1981 (articolo 6, lettera b) nella parte che stabiliva la sola indicazione annuale dei costi da coprire coi ricavi di esercizio.

La spesa sostenuta nel 1983 per il fondo nazionale trasporti assomma a 2979,7 miliardi. L'ammontare delle autorizzazioni di cassa è stato pari a 2915,1 miliardi. I pagamenti, sul capitolo 1660, sono stati disposti in sei tranches (una sui residui) per il complessivo importo di 2915,1 miliardi (25,3 sui residui).

Il mutamento degli indici di distribuzione alle regioni assegnatarie, avutosi, come già ricordato, a seguito di modifiche apportate alla «spesa storica», ha reso necessario compensazioni in sede di erogazione di ogni tranche, per la rettifica degli importi precedentemente calcolati. La complessità delle operazioni compiute per effettuare le compensazioni — che hanno determinato nel corso dell'anno incertezze sulle somme effettivamente disponibili da parte delle regioni per la successiva assegnazione alle aziende del settore — è stata tale che, a fronte di 62,3 miliardi che risultavano inesattamente erogati al momento della prima assegnazione, ne rimanevano ancora 41,5 da ammettere a conguaglio all'atto dell'erogazione del quinto acconto.

Circa il 53% del fondo è stato utilizzato per le esigenze di tre regioni (65) e poco più di un quarto (26%) delle disponibilità totali è affluito alle zone dell'Italia meridionale (19,2%) e insulare (6,8%).

(64) Sono di seguito poste a raffronto le diverse aliquote dei costi di esercizio da coprire coi ricavi del traffico stabilite nel 1982 e nel 1983 per zone ambientali caratterizzate da omogeneità geografica:

Prima zona : Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto, Valle d'Aosta.

Seconda zona: Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria.

Terza zona : Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

SERVIZI	Aliquote 1982			Aliquote 1983		
	ZONA			ZONA		
	1°	2°	3°	1°	2°	3°
URBANI						
a) Terrestri						
classi di abitanti sino a 100.000	30	30	22	34	34	27
da 100.001 a 300.000	25	30	20	30	34	25
da 300.001 a 650.000	23	—	18	28	—	23
da 650.001 a 1.500.000	23	—	15	28	—	20
da 1.500.001 a 2.500.000	23	—	—	28	—	—
oltre 2.500.000	—	15	—	—	22	—
Napoli	—	—	12	—	—	17
b) Navigazione lagunare città di Venezia	30	—	—	34	—	—
EXTRAURBANI						
a) terrestri (meno Lazio)	30	30	25	35	35	31
Lazio	—	20	—	—	26	—
b) navigazione lacuale	40	40	—	42	42	—

(65) Soho, in ordine decrescente dell'ammontare delle erogazioni, il Lazio, la Lombardia e la Campania con assegnazione pari (negli importi medi) al 22,4, al 17,5 ed al 13,1 per cento delle disponibilità globali

Si è avuta nel 1983 la ripresa degli investimenti straordinari (66) sospesi nel 1982; il flusso di mezzi finanziari verso il comparto è stato anzi superiore a quello previsto dalla legge di bilancio: il dislivello inizialmente stabilito tra autorizzazione di cassa (450 miliardi) e stanziamento di competenza (550 miliardi) è stato colmato con l'assestamento che ha portato la cassa e coincidere con la previsione di competenza.

I fondi sono stati erogati (67) sulla base dei criteri (68) già adottati nel riparto del 1981. Alle regioni del centro-nord è stato assegnato il 60% delle disponibilità. All'atto della determinazione degli importi da distribuire quale primo acconto è stato effettuato il conguaglio delle somme erogate sulla quota del 1981 in base ai dati successivamente rettificati (69).

In materia di trasporto pubblico locale va aggiunto che il cospicuo apporto finanziario al settore, la necessità di verificare in che misura il meccanismo apprestato dalla legge n. 151 sia idoneo a realizzare il risanamento delle aziende beneficiarie dei finanziamenti di cui si è detto, nonché l'eventualità di apportare alla normativa in corso di applicazione appropriate e tempestive correzioni rendono utile la individuazione nell'ambito ministeriale, e fatta salva l'autonomia regionale, di idonei strumenti conoscitivi sulle fasi di riequilibrio economico dei bilanci aziendali e sul grado di copertura dei costi di gestione con i proventi del traffico.

b) *Ferrovie in gestione governativa ed in concessione.*

L'esercizio delle linee ferroviarie gestite in concessione ed in gestione governativa ha determinato nel 1983 un incremento particolarmente elevato degli oneri correnti (rispettivamente

(66) Finanziati con il fondo (2.000 miliardi nel complesso) da erogare in quattro anni a partire dal 1981 ai sensi dell'articolo 2 della legge 151 del 1981. Distribuita in ritardo (agosto 1982) la quota del 1981 (450 miliardi), è stata poi azzerata, con la legge di assestamento inerente all'esercizio 1982, l'autorizzazione di spesa per ulteriori 450 miliardi da erogare nello stesso anno, come previsto dalla legge finanziaria. Si vedano in proposito le relazioni della Corte relative agli esercizi 1981 (vol. II, pag. 882) e 1982 (vol. II, pag. 1089).

(67) Con decreti in data 14 marzo, 20 giugno e 2 novembre 1983 per i rispettivi importi di 150, 300 e 150 miliardi distribuiti come segue:

REGIONI

Emilia Romagna	8.430.120.000	16.860.240.000	5.620.080.000
Friuli-Venezia Giulia	3.446.460.000	6.892.920.000	2.297.640.000
Liguria	6.037.380.000	12.074.760.000	4.024.920.000
Lombardia	18.390.690.000	36.781.380.000	12.260.460.000
Marche	3.896.010.000	7.792.020.000	2.597.340.000
Piemonte	10.515.870.000	21.031.740.000	7.010.580.000
Toscana	9.442.080.000	18.884.160.000	6.294.720.000
Umbria	2.926.800.000	5.853.600.000	1.951.200.000
Valle d'Aosta	1.631.340.000	3.262.680.000	1.087.560.000
Veneto	9.903.600.000	19.807.200.000	6.602.400.000
Provincia di Trento	2.356.290.000	4.712.580.000	1.570.860.000
Provincia di Bolzano	2.669.130.000	5.338.260.000	1.779.420.000
Lazio	16.683.430.000	34.138.860.000	11.379.620.000
Abruzzo	3.937.360.000	8.256.720.000	2.752.240.000
Basilicata	3.447.280.000	7.150.560.000	2.383.520.000
Calabria	7.179.220.000	8.620.440.000	2.873.480.000
Campania	13.130.620.000	27.807.240.000	9.269.080.000
Molise	2.004.140.000	4.118.280.000	1.372.760.000
Puglia	7.783.040.000	16.474.080.000	5.491.360.000
Sardegna	6.043.600.000	12.667.200.000	4.222.400.000
Sicilia	10.145.540.000	21.475.080.000	7.158.360.000
TOTALE	150.000.000	300.000.000	100.000.000

(68) Approvati con decreto ministeriale 3 agosto 1981 sulla base dell'articolo 12 della legge 151/1981 che ha disposto la ripartizione del fondo tenendo presente «la densità della popolazione, i flussi del traffico e i programmi di sviluppo e di assetto territoriale».

(69) I dati sulle percorrenze e quelli sul numero dei veicoli circolanti nella regione Calabria erano stati determinati in misura inferiore a quella reale; ciò aveva comportato nel 1981 una riduzione delle assegnazioni disposte a favore di detta regione per 2,7 miliardi.

+21,5 e +49,8%) sostenuti per il ripiano dei disavanzi maturati nell'anno. Le diseconomie del settore, notoriamente cronicizzate, stanno in effetti assumendo proporzioni tali da rendere sempre più complessa la realizzazione di concreti interventi di risanamento, peraltro più volte annunciati. Lungi dal rendere meno avvertita l'esigenza di pervenire alla soluzione dei sottostanti problemi, i reiterati rinvii, sorretti finanziariamente dal Ministero, determinano l'aggravarsi della situazione. La realtà emerge dalla constatazione che nel 1983 i fondi necessari per il funzionamento delle dette ferrovie sono ammontati a 647,2 miliardi (295 per le 12 gestioni governative), ossia ad un tetto lievitato di quasi il 50% in un triennio (433 miliardi nel 1981; 173 per le gestioni governative) con un ritmo di incremento che sconta la riduzione degli introiti del traffico (70) — scesi a livelli particolarmente modesti nonostante l'aumento delle tariffe (71) disposto in attuazione dell'art. 7, quindicesimo comma, della legge finanziaria del 1983 — ed i consistenti oneri per il personale (72).

Il programma di ammodernamento e potenziamento di alcune ferrovie in concessione (Nord-Milano, Circumvesuviana, Cumana e Circumflegrea), autorizzato nel 1975 con la legge n. 493, non è ancora completato (sui 200 miliardi all'epoca stanziati gli impegni erano pari, al 31 dicembre 1983, a 179,8 miliardi ed i pagamenti a 165,8) ed è da ritenere che la realizzazione di detto programma corrisponderà solo in parte alle esigenze che la legge ha ritenuto di soddisfare attesa la notoria erosione del potere d'acquisto del denaro determinatosi nel frattempo nonché l'incidenza della revisione dei prezzi.

Non risultano adottati atti amministrativi dai quali emerga l'avvio dei lavori di ammodernamento e potenziamento della ferrovia Alifana, finanziati con la legge n. 86 del 1976.

Sull'articolata problematica che inerisce al settore la Corte si è soffermata nella precedente relazione; la mancanza di sostanziali modifiche dell'assetto oggettivo del comparto induce a richiamare integralmente le considerazioni già svolte (73). Un elemento di riflessione che però va qui sottolineato si trae dal decreto-legge 24 marzo 1984, n. 37 che, nell'istituire il sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici, non ha incluso fra i destinatari della normativa tutte le gestioni governative e le ferrovie in concessione a enti pubblici. Non risultano le effettive, particolari, motivazioni che hanno portato ad escludere dal detto provvedimento alcune gestioni governative (74).

B) Direzione generale per l'aviazione civile

a) Costruzione e ammodernamento degli aeroporti demaniali

Le disponibilità finanziarie (428 miliardi) stanziati a più riprese per il finanziamento del programma, varato nel 1973 (75), di ammodernamento e potenziamento degli aeroporti dema-

(70) Ammontati nel 1983, secondo i dati forniti alla Corte dall'Amministrazione, a 40,6 miliardi (pari al 13,3% — 16% nel 1982 — della spesa complessiva — 304,2 miliardi —) per le gestioni governative ed a 76,5 miliardi (che rappresentano il 14,9% — 22,3 nel 1982 — della spesa globale — 511 miliardi —) per le ferrovie in concessione.

(71) Con decorrenza 1° maggio 1983 e per effetto di decreti interministeriali adottati il successivo 16 giugno dal Ministro dei trasporti di concerto con quello del Tesoro. Gli aumenti sono stati disposti nella stessa misura prevista dal d.P.R. 31 marzo 1983, n. 120, che ha maggiorato le tariffe applicate sulla rete gestita dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, per importi pari a circa il 20% per i biglietti ordinari di corsa semplice, al 40% per gli abbonamenti ordinari ed al 50% per gli abbonamenti ridotti mensili e settimanali. Nel settore delle merci le tariffe sono state aumentate di circa il 20%.

(72) Pari nel 1983 (anche qui i dati sono stati acquisiti presso l'Amministrazione) a 245,7 miliardi nelle gestioni governative (8.492 dipendenti) ed a 363 miliardi nelle ferrovie in concessione (12.436 agenti).

(73) Si veda la relazione del 1982.

(74) Sono inserite nella tabella A annessa al provvedimento istitutivo della tesoreria unica solo 3 gestioni governative (ferrovia padana, ferrovia Penne-Pescara e servizi pubblici di navigazione sui laghi di Garda, Maggiore e Como).

(75) È finanziato, quanto a 240 miliardi, con la legge 22 dicembre 1973, n. 825 nonché col decreto legge 13 agosto 1975, n. 577, convertito in legge 16 ottobre 1975, n. 493, e quanto a 188 miliardi (da utilizzare per l'acquisto di attrezzature e per gli oneri di revisione prezzi) col decreto legge 16 maggio 1979, convertito in legge 27 luglio 1979, n. 299; al programma sono stati anche destinati 20 miliardi stanziati con l'articolo 41 della legge 119 del 1981 (legge finanziaria).

niali sono esaurite in misura pressoché totale (residuava al 31 dicembre circa un miliardo); a fronte pertanto del fabbisogno di ulteriori fondi per i lavori connessi a detto piano, nella cui esecuzione vi è stata una larga incidenza degli oneri per revisione prezzi (76) si registra l'utilizzazione dei mezzi finanziari allocati nel capitolo di spesa (7501), relativo agli ordinari lavori di progettazione, costruzione, ampliamento e ammodernamento degli aeroporti, che ha ricevuto nel 1983 una dotazione considerevolmente incrementata rispetto agli esercizi precedenti (77).

I lavori di costruzione degli aeroporti risultano realizzati (78) al 97% (90% nel 1982), ma le opere di completamento e rifinitura, affidate ai concessionari dei servizi aeroportuali, sono eseguite, secondo quanto emerge dai dati finanziari in possesso della Corte, nella percentuale del 65% (su 114 miliardi impegnati nel complesso, i pagamenti ammontano a 75,1 miliardi; 11,8 nel 1983). Le considerazioni già formulate al riguardo dalla Corte (79) nelle relazioni degli anni scorsi vengono qui confermate; va però aggiunto che la valutazione, da effettuare nelle competenti sedi amministrative, delle cause che sono state alla base della lenta progressione esecutiva del piano potrebbe suggerire rimedi atti ad impedire il riprodursi di situazioni analoghe (caratterizzate tra l'altro da una ridotta economicità degli interventi) nelle varie fasi di elaborazione ed attuazione del programma attualmente allo studio per adeguare le strutture aeroportuali alle accresciute necessità del trasporto aereo. Va comunque sottolineato che persino la fase preliminare alle scelte da effettuare per nuovi investimenti nel settore procede a rilento: il piano generale degli aeroporti, infatti, non è nemmeno allo stato embrionale atteso che non sono tuttora acquisiti i dati necessari a delineare le caratteristiche tecniche del nuovo sistema aeroportuale; ma da tempo sono scaduti i termini stabiliti nella convenzione stipulata con la società prescelta per la raccolta dei dati suddetti (80) che avrebbero dovuto essere disponibili entro il maggio 1982.

Risultano invece appaltati i lavori finanziati con il «fondo investimenti ed occupazione» per la costruzione della nuova aerostazione passeggeri di Genova, ma non vi sono stati pagamenti a carico del pertinente capitolo di spesa (81).

b) *Gestione degli aeroporti e servizi vari* — per la gestione diretta degli aeroporti (82) si registra nel 1983 un considerevole aumento di spesa (+75%) pari a 34,7 miliardi (19,8 nel 1982) equivalente all'incremento degli stanziamenti sul pertinente capitolo (2068) di spesa (dai 20 miliardi del 1982 ai 35 del 1983). Una quota rilevante (12 miliardi) della spesa complessiva

(76) Per la sola esecuzione dei lavori di costruzione degli aeroporti demaniali la revisione prezzi ha inciso, su pagamenti pari a 286 miliardi, per oltre il 40% (116 miliardi).

(77) Lo stanziamento del capitolo 7501, fissato in 10 miliardi nel 1981 e nel 1982, è stato determinato nel 1983 in 43 miliardi con la legge di bilancio ed in 60 con l'assestamento.

(78) Secondo dati dell'Amministrazione sono stati completati i lavori attinenti al nuovo piazzale internazionale per la sosta degli aeromobili a Roma-Fiumicino, al prolungamento della pista di volo dell'aeroporto di Pisa, nonché all'ampliamento e alla ristrutturazione dell'aeroporto di Bologna; sarebbero in via di ultimazione i lavori, nella misura a suo tempo prevista, per l'ampliamento e la ristrutturazione dell'aerostazione merci Roma-Fiumicino e delle aerostazioni passeggeri di Milano-Linate e Milano-Malpensa.

(79) Si veda la relazione per il 1982, vol. II, pag. 1098 e seguenti.

(80) Nell'ottobre 1982 è stato approvato un primo atto aggiuntivo alla convenzione stipulata con la società Airport per la ricognizione tecnica dei dati relativi a 13 aeroporti. Nel 1983 è stato approvato un ulteriore atto aggiuntivo per redigere le planimetrie degli aeroporti di Capua e Guidonia nonché per l'aumento del numero degli esemplari dell'elaborato.

(81) È il capitolo 7507.

(82) La gestione degli aeroporti, come si sa, può essere diretta (lo Stato provvede alle operazioni necessarie attraverso appalti o concessioni, ne sostiene gli oneri, incamera gli utili e conserva comunque la funzione di coordinamento gestionale), mista (compete allo Stato la gestione diretta delle aree operative, ma la gestione delle aerostazioni e dei servizi aeroportuali è affidata ad un concessionario) ed in concessione legislativa (la gestione dell'intero aeroporto è affidata a un concessionario).

siva è da ricollegare (83) ad oneri pregressi per appalti di servizi attinenti alla manutenzione di impianti.

Continuano ad essere gestiti interamente da enti pubblici (mediante concessioni affidate con legge) gli aeroporti sui quali si concentra la maggior parte del traffico (84). Poiché alcune delle relative leggi risalgono ad epoca anteriore all'istituzione, presso il ministero, della direzione generale per l'aviazione civile (85) resta da vedere se, in una mutata situazione organizzativa del trasporto aereo civile e in una realtà operativa assai diversa da quella passata, permangono condizioni di economicità tali da suggerire la conservazione di detta formula gestionale.

(83) Il programma di spesa relativo al capitolo 2068 per l'anno 1983, esaminato dalla Corte nell'esercizio del controllo su contratti stipulati dall'amministrazione, ha previsto la ripartizione dello stanziamento globale in quattro quote inerenti: agli oneri pregressi per servizi di manutenzione e pulizia (12 miliardi), alle spese correnti aeroportuali per energia elettrica, consumi telefonici, telex ed altri (5 miliardi), alla manutenzione e pulizia degli impianti nel 1983 (13,5 miliardi) e alla manutenzione ordinaria e straordinaria di infrastrutture ed immobili (4,5 miliardi).

(84) Le concessioni sono state disposte con legge 16 aprile 1954, n. 156 (aeroporto di Genova gestito dal Consorzio autonomo del Porto), legge 12 agosto 1957, n. 797 (Venezia-Provveditorato del porto), legge 18 aprile 1962, n. 194 (Milano-Linate e Milano-Malpensa-S.E.A.) e con legge 10 novembre 1973, n. 755 (Roma-Fiumicino e Roma-Ciampino-S.A.R.).

(85) Che risale, com'è noto, al 1963 (legge n. 141 del 30 gennaio).

PAGINA BIANCA

Capitolo XXVII

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

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

a) *Considerazioni generali* - Le risultanze della gestione 1983 confermano le notazioni svolte nelle precedenti relazioni in ordine al carattere strutturale dei fattori che incidono sul disavanzo finanziario dell'Azienda ad alla conseguente necessità di perseguire il riequilibrio dei conti non tanto attraverso scelte che globalmente riguardino la posizione istituzionale dell'Azienda ed il suo grado di autonomia (1), quanto con la ricerca puntuale delle diseconomie interne e dei margini di miglioramento della produttività del servizio.

In tale ottica, la Corte con la collaborazione dei vertici aziendali, ha in corso un'indagine su taluni concreti aspetti dell'attività gestoria dell'Azienda, indagine che potrà estendersi ad altre Amministrazioni autonome e le cui conclusioni potranno eventualmente formare oggetto di specifico referto alle Camere, ad iniziativa di queste Sezioni Riunite. Nella presente sede, frattanto, alle considerazioni che attengono alla gestione del 1983 - più sinteticamente del consueto esposte nei paragrafi successivi - possono premettersi le seguenti, di carattere generale:

a) la linea di demarcazione tra costi aziendali imputabili alla sola utenza e costi trasferibili all'intera collettività (e pertanto accollabili allo Stato) può oggi ritenersi tracciata, con sufficiente precisione, da un corpo di norme comunitarie che - come sottolineato nella relazione dello scorso anno - prescrivono e consentono l'integrale rimborso all'Azienda, da parte del Tesoro, di tutti i costi aggiuntivi connessi alle finalità sociali del servizio (tariffe agevolate, mantenimento di linee o tratti non remunerativi, ecc.) o, comunque, al carattere pubblicistico dell'organizzazione aziendale e del servizio. Del pari rimborsati all'Azienda sono - oltre agli oneri dell'indebitamento finalizzato a spese di investimento - i mancati introiti riconducibili alla privilegiata concorrenzialità di altri modi di trasporto (sotto l'aspetto degli oneri di infrastrutture) nonchè quelli residualmente imputabili a scelte statuali di politica tariffaria non in linea con la logica di mercato.

(1) E' stato presentato alla Camera, in data 20 marzo 1984, un nuovo disegno di legge sulla riforma dell'Azienda ferroviaria, (n. 1.459 Atti Camera), improntato a criteri di ampia autonomia gestionale e di utilizzazione, per quanto possibile, dei moduli privatistici. In ordine a taluni profili, di carattere generale, della proposta, si veda la precedente Sezione I, capitolo I.

In tale situazione, l'importo del disavanzo (per di più maggiorato delle "straordinarie" ma ricorrenti sovvenzioni del Tesoro, di massima a fronte di nuove spese di personale) rappresenta un aggiuntivo trasferimento di costi sulla collettività che contraddice ad una sia pur residuale connotazione imprenditoriale dell'Azienda e per il cui riassorbimento non è pertanto sufficiente una strategia di "privatizzazione" del servizio.

b) L'impossibilità, di fatto, di addossare allo strumento tariffario il compito di riequilibrare i conti aziendali emerge, d'altra parte, dalle vicende del 1983. La legge finanziaria relativa a tale esercizio aveva, com'è noto, sancito il principio che al "definitivo riequilibrio della gestione" l'Azienda provvedesse mediante adeguamenti tariffari. Dei due programmati aumenti, ciascuno mediamente pari al 20%, uno solo, peraltro, è stato nell'anno deliberato, non soltanto in relazione agli impegni governativi di contenimento dei prezzi amministrati o sorvegliati e delle tariffe nel limite del tasso programmato di inflazione, ma anche e soprattutto per la constatata difficoltà dell'Azienda "a reggere la concorrenza del trasporto su strada, per cui agli aumenti delle tariffe tende a seguire una contrazione del traffico che vanifica in parte gli aumenti medesimi" (Relazione previsionale e programmatica per l'anno 1984, pag. 171).

In relazione a tali difficoltà, realisticamente contenuto è d'altronde l'importo dell'apposita compensazione finanziaria (facoltativa) che ai sensi della normativa comunitaria l'Azienda chiede ed ottiene in relazione ad aumenti tariffari da essa richiesti e negati dall'autorità politica per motivi di carattere economico-sociale.

L'importo di 222 miliardi di tale compensazione, rimasto invariato per gli esercizi successivi, è stato infatti determinato per l'esercizio 1981 valutando la differenza tra un gettito dei prodotti del traffico di miliardi 1.992, ritenuto realizzabile con l'allora richiesto aumento tariffario della misura del 30%, ed il gettito, pari a miliardi 1.770, corrispondente all'aumento del 10% assentito invece dal Governo.

Si tenga conto, per valutare comparativamente l'entità della differenza tra le due cifre, che nello stesso esercizio 1981 la spesa complessiva dell'Azienda è stata pari a 11.726 miliardi, la spesa corrente ha superato gli 8.000 miliardi e i soli oneri per il personale in servizio sono ammontati a 3.832 miliardi.

c) Sul versante dell'entrata, in conclusione, margini di miglioramento della gestione sembrano esclusivamente reperibili in un aumento della produttività del servizio, soprattutto nel settore delle merci, ove più evidente, in rapporto ai dati di altri Paesi, è la scarsa concorrenzialità del trasporto ferroviario rispetto a quello su strada (2). Ma la eseguità della quota dei costi aziendali di funzionamento coperta con i prodotti del traffico è, come si è visto, tale da rendere di fatto scarsamente influente ogni percorso di riequilibrio che non miri prioritariamente alla riduzione della spesa.

b) *Considerazioni sulla struttura del bilancio* - Nelle precedenti relazioni, e più approfonditamente in quella relativa al 1982, la Corte ha individuato diversi profili di incoerenza tra i principi della contabilità pubblica e i criteri legati al metodo della partita doppia adottato dall'Azienda per i propri conti interni. La considerazione, nel bilancio finanziario, di poste attive e passive di carattere esclusivamente patrimoniale (come, a titolo di esempio, la rivalutazione delle scorte di magazzino); la presenza, accanto alla gestione principale, di diverse gestioni speciali, le cui

(2) Ad un potenziamento del trasporto ferroviario delle merci dovrebbe in via prioritaria mirare, secondo quanto risulta anche da affermazioni governative, il programma integrativo di cui alla legge n. 17/1981. Per taluni fattori generali che incidono sulla concorrenzialità tra trasporto ferroviario e trasporto su strada ed in ordine alle esigenze di una corretta programmazione degli investimenti statali nei relativi comparti, si vedano le considerazioni formulate nel capitolo precedente, concernenti soprattutto l'avviata predisposizione del «piano generale dei trasporti» (disegno di legge n. 343/C del 24 novembre 1983).

scritture contabili, a seconda dei casi, correggono, specificano o integrano quelle della gestione principale così dimostrando la incompletezza o comunque la significatività relativa dei dati di quest'ultima; l'irregolare ricomprensione, tra i residui attivi, di quelli attinenti a operazioni di mutuo non stipulate; la peculiarità dei criteri adottati in materia di quantificazione dei residui passivi, il cui effettivo ammontare non è iscritto in bilancio grazie ad artifici contabili consistenti nell'emissione di ordini di contabilizzazione interni che danno per erogate spese talora neppure impegnate; i criteri, derogativi rispetto a quelli generali, adottati per la conservazione in bilancio degli stanziamenti di spesa in conto capitale (3); il livello comunque insufficiente di specificazione del bilancio che non consente analisi approfondite delle poste di spesa; l'impossibilità, infine, di reperire punti di raccordo tra conto del bilancio e conto del patrimonio, stante la non corrispondenza di questo ultimo con gli analoghi conti predisposti per lo Stato e per le altre Aziende; sono tutti fattori, questi, che non soltanto contribuiscono a rendere difficoltosa la "lettura" del rendiconto aziendale, ma rendono altresì il medesimo scarsamente rappresentativo dei risultati effettivi della gestione, disomogeneo rispetto alle altre analoghe scritture del settore pubblico, e con esse confrontabile soltanto in via di larga approssimazione.

In aggiunta a quanto in materia si è osservato, ad ogni buon conto, nella precedente relazione, ed al di là delle singole notazioni dei paragrafi che seguono, relative a specifiche poste attive o passive, ulteriori approfondimenti sulla significatività dei dati del rendiconto ferroviario saranno forniti nella prossima relazione.

c) *Aspetti finanziari della gestione* - Si premette che l'Azienda non ha tempestivamente prodotto alla Corte la documentazione giustificativa inerente ai decreti di accertamento dei residui dei singoli capitoli di spesa, ciò che non consente, anche per i possibili collegamenti tra poste passive e attive del rendiconto, di apprezzare la conformità di quest'ultimo, nel suo complesso, con le scritture controllate dalla Corte. La decisione delle Sezioni riunite sul rendiconto generale dello Stato per il 1983, ha pertanto escluso dalla dichiarazione di regolarità il rendiconto dell'Azienda.

I dati da esso desumibili si riferiscono ad una gestione stabilizzata, nelle sue dimensioni globali, rispetto al 1982 (del 7,2 per cento è l'incremento delle entrate e spese complessive, al netto delle gestioni speciali), ma destinata ad accrescersi nel 1984, secondo le previsioni del relativo bilancio di competenza, di oltre il 30 per cento.

La stazionarietà dei risultati 1983 si sostanzia, nella parte attiva, in un leggero decremento delle entrate correnti (— 1,1 per cento) - per le quali è previsto invece per il 1984 un incremento del 41,7 per cento - ed in un contenuto incremento di quelle in conto capitale (+ 13,0); alla sostanziale stabilità dei proventi da prestiti (+ 3,1 per cento) fa riscontro, nel titolo III, un incremento delle sovvenzioni del Tesoro a copertura del disavanzo pari al 36,7 per cento (da 1.479 a 2.022 miliardi).

I 6.738 miliardi di entrate correnti provengono per il 79 per cento quasi della categoria II, (vendita beni e servizi, 5.314 miliardi, rispetto ai 4.876 dell'esercizio precedente), nell'ambito della quale, accanto a quelli che possono considerarsi gli effettivi proventi dell'esercizio (4), sono altresì contabilizzate talune compensazioni del Tesoro per obblighi o diseconomie attinenti al pubblico servizio. Come può desumersi dall'unita tabella, che intende riclassificare le entrate aziendali

(3) Si veda, a tale specifico riguardo, la pronuncia numero 1934, in data 28 novembre 1983 della Sezione del controllo della Corte.

(4) Secondo i dati (provvisori) forniti dall'Azienda, il traffico viaggiatori avrebbe subito nel 1983, dopo il lieve aumento dell'anno precedente (+ 0,2%), un pesante decremento (— 4%), al verificarsi del quale potrebbero aver contribuito, come implicitamente ammesso dalla Relazione previsionale e programmatica 1984, gli intervenuti aumenti tariffari. Anche nel settore delle merci, il quantitativo di tonnellate/Km trasportate risulterebbe diminuito da 17 a 15,3 (— 11,1%).

In termini di servizio offerto (treni/Km), ad un lieve incremento dei treni viaggiatori (+ 1,3%) ha corrisposto una riduzione dei treni merci pari al 4,5%.

Sostanzialmente invariato è l'indice delle tonnellate/Km lorde rimorchiate (TKBR) rilevante, come è noto, ai fini del computo della produttività del lavoro del personale aziendale cui andrebbe commisurata la spesa per il premio di produzione.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANALISI DELLE ENTRATE DELL'AZIENDA FERROVIE DELLO STATO
(con percentuale di incidenza sul Totale)

DATI DI COMPETENZA (E CASSA)

(in miliardi)

VOCI	CAPITOLI (da consuntivo anno al 1983)	1978	%	1979	%	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%
Proventi (netti dell'esercizio)	100/101/103/104/105/106/107/108/114	1114	21,7	1316	20,9	1564	20,2	1843	14,0	1880	13,0	2311	15,0
		1114	24,5	1316	23,1	1560	22,3	1844	16,7	1882	13,2	2310	14,4
Compensazioni e aiuti per ob-	102/112/113/149/546	959	18,7	1222	19,4	1647	21,4	2851	24,3	4518	31,3	4760	30,9
bigh pubblicitari		987	21,7	1.222	21,5	1647	23,7	2829	23,7	4736	33,1	4013	25,0
Ammortamenti, rinnov., etc.	511/512/513/514	509	9,9	711	11,3	814	10,6	1.730	14,8	2.114	14,8	1.962	12,7
		509	11,1	711	12,5	814	11,7	1.730	17,6	2.114	14,8	1.962	12,2
Proventi vari (cedole, recupero,	108/110/111/115/116/144/181/182/183	143	2,8	184	2,8	220	2,9	201	1,7	414	2,9	279	1,8
e somme non attribuibili etc)	202/203/204/205/206/207/501/531/561	143	3,1	151	2,8	216	3,1	206	2,1	422	3,0	277	1,7
Mutuo per il finanziamento	612/613/615/616/617/618	800	0,1	930	14,8	985	12,8	2.550	21,7	2.395	16,6	2.470	16,0
degli investimenti		255	5,6	358	6,3	557	8,0	981	10,0	2.498	17,5	4.332	27,0
Debitivo coperto con	150/162/167/168/169/170/171/172	1.612	34,4	1.956	31,1	2.562	33,4	2.752	23,5	3.110	21,6	3.613	23,5
anticipazioni o con	173/175/532/534/535/536/540/541	1.544	33,9	1.928	33,9	2.151	31,0	2.641	26,9	2.650	18,5	3.142	19,6
sovvenzioni tesoro	542/543/544/548/549/554/601												
Totale entrate		5.137	100	6.298	100	7.682	100	11.726	100	14.431	100,0	15.395	100,0
		4.550	100	5.688	100	6.936	100	9.831	100	14.300	100,0	16.036	100,0
Chiusivo esposto in bilancio	601	1.295	25,2	1.217	19,3	1.469	19,1	1.647	14,0	1.479	10,2	2.022	13,1
		1.226	26,9	1.240	21,6	1.472	21,2	1.313	13,4	944	6,6	1.847	12,1

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

AZIENDA FERROVIE DELLO STATO
INCIDENZA DEI PROVENTI DELL'ESERCIZIO E DELLE COMPENSAZIONI CEE
DATI DI COMPETENZA E DI CASSA)

(in miliardi)

	1979	1980	1981	1982	1983
A) Entrate Finali	4.151 4.088	5.229 4.907	7.529 7.536	10.557 10.860	10.973 9.821
B) Proventi Netto esercizio	1.316 1.316	1.554 1.550	1.643 1.644	1.880 1.882	2.311 2.310
C) B/A (%)	31,7 32,2	29,7 31,6	21,8 21,8	17,8 17,3	21,1 23,5
D) Compensazione obblighi servizio pubblico	1.222 1.222	1.647 1.647	2.851 2.629	4.518 4.736	4.760 4.013
E) D/A (%)	29,4 29,9	31,5 33,6	37,9 34,9	42,8 43,6	41,2 40,9

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(1) — Il prospetto che segue mostra, in miliardi di lire le spese di personale e le altre principali poste correnti dal 1979.

	1979	1980	1981	1982	1983
Personale (categ. I)	2.417,5	3.231,5(+33,7)	3.832,5(+18,6)	5.170,1(+34,90)	5.478,8(+5,9)
Acquisto beni e servizi (categoria III)	1.121,9	1.388,9(+23,8)	1.799,3(+29,5)	2.316,7(+28,75)	2.603,3(+12,4)
Trasferimenti (categoria IV)	25,6	29,1(+13,7)	33,9(+16,5)	37,5(+10,61)	26,8(-28,5)
Interessi (categ. V)	314,6	347,0(+10,3)	528,4(+52,3)	689,0(+30,39)	977,7(+41,9)
Spese correnti (Totale generale)	4.636,0	5.891,3(+26,3)	6.194,1(+5,1)	8.213,3(+32,59)	9.086,6(+10,6)

(2) — L'andamento, invece delle spese in conto capitale e del rimborso prestiti, analogamente esposto, è il seguente:
(Importi: in miliardi di lire)

	1979	1980	1981	1982	1983
Spese in conto capitale	1.307,7	1.445,9(+10,5)	3.284,6(+127,2)	3.507,8(+6,79)	3.720,5(+6,1)
Rimborso prestiti	327,3	344,8(+5,3)	436,6(+26,6)	516,4(+18,27)	582,4(+12,8)

secondo criteri esposti nella precedente relazione, per la prima voce (proventi effettivi, 2.312 miliardi) l'incremento sul 1982 risulta del 23,0 per cento, mentre del 5,4 per cento (da 4.518 miliardi a 4.761) si sono accresciute le poste a carattere compensativo, la cui incidenza sul totale delle entrate (30,8 per cento) resta peraltro prevalente. Del 16,4 per cento (da 3.110 miliardi a 3.620) si è poi incrementato il disavanzo effettivo aziendale, composto, oltre che dal disavanzo esposto in bilancio, dalle sovvenzioni del Tesoro a ripiano di maggiori spese di personale ovvero a rimborso dei prestiti finalizzati a spese patrimoniali (1.276 miliardi).

L'incremento previsionale per il 1984 riguarda anche voci che i dati del 1983 indicano invece per recessive, quali gli ammortamenti-decurtatisi del 7,2 per cento in tale ultimo esercizio (1.962 miliardi) e destinati ad accrescersi del 61,9 per cento - ed il gruppo di entrate residuali soprattutto costituito da recuperi vari e somme non attribuibili (340 miliardi nel 1983, — 17,9 per cento) alle quali verranno ad aggiungersi, secondo le previsioni del 1984, 1.309 miliardi relativi all'imposta sul valore aggiunto sui corrispettivi dei lavori, forniture e servizi resi a terzi ed al rimborso dell'Erario dell'eccedenza di IVA pagata rispetto a quella riscossa.

Quanto alle compensazioni per obblighi di servizio pubblico, può aggiungersi alle considerazioni esposte nella precedente relazione che i 1.431 miliardi relativi ai "maggiori oneri per infrastrutture" (oneri sopportati dall'Azienda comparativamente ai trasporti concorrenziali) risultano erogati dal Tesoro in applicazione di norme comunitarie che autorizzano la concessione di tali aiuti alle imprese di trasporto, nonché sulla base di quantificazioni operate dalla legge di bilancio. In assenza di una apposita legge sostanziale che, con le necessarie indicazioni di copertura, opti in maniera espressa per la concessione dell'aiuto e ne determini i criteri per la quantificazione, la compensazione è in atto accreditata all'Azienda a titolo di "anticipazione" (così almeno pare desumersi dall'oggetto del relativo capitolo 546 delle entrate aziendali, nonché del capitolo 8322 dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro) e sulla base di conteggi, oltretutto di notevole complessità (5), non controllabili dalla Corte proprio perché recepiti dalla legge di bilancio.

Particolarmente contenuto, nella parte passiva del bilancio ferroviario, risulta nel 1983 il tasso di incremento della spesa corrente (+ 7,3 per cento in termini di impegni dopo il + 30 per cento del 1982), nell'ambito dei cui 11.162 miliardi soltanto la voce "interessi" (978 miliardi) dà luogo a una percentuale evolutiva di rilevante entità (+ 41,9 per cento).

Del 6,0 per cento, in particolare, (da 5.170 a 5.479 miliardi) si sono accresciuti gli oneri di personale (che si erano peraltro incrementati del 34,9 per cento nell'esercizio precedente) e del 12,3 per cento quelli per acquisto di beni e servizi (2.603 miliardi).

Nell'ambito della spesa in conto capitale, sostanzialmente stazionaria in termini di impegni (3.721 miliardi, a fronte di 3.508), si confermano le scarse capacità di spesa dell'Azienda, in considerazione delle quali le autorizzazioni di cassa, seppure realisticamente contenute in rapporto alla effettiva massa spendibile, continuano a risultare esuberanti.

L'indice di smaltimento della intera massa spendibile del conto capitale, seppure lievemente migliorato rispetto al 1982 (22,9 per cento), non ha raggiunto che il 25,3 per cento (2.674 miliardi pagati a fronte di 6.605 miliardi di residui iniziali e 3.959 miliardi di stanziamenti).

Sul 34 per cento s'è attestato l'indice di smaltimento dei residui (2.246 miliardi di pagamenti in conto resti), mentre i 428 miliardi erogati sulla competenza hanno inciso sugli stanziamenti per non più del 10,8 per cento.

(5) Risulta alla Corte che i conteggi s'ispirerebbero al principio della equiparazione dei gradi di copertura degli oneri, secondo cui la parte degli oneri di infrastrutture compensati corrispondono «alla percentuale derivante dal rapporto tra il gettito della imposizione fiscale specifica sui trasporti concorrenti e la spesa di infrastrutture, utilizzate dagli stessi trasporti, sostenuta dallo Stato e dagli altri Enti territoriali».

Dai dati del conto nazionale trasporti per il 1979 e sulla base di tabelle della American Association of State Highways Officials (AASHO) il rapporto tra fiscalità specifica e spese di infrastrutture dei trasporti concorrenti è stato calcolato nel 26,44%, e pertanto l'aiuto all'Azienda F.S. è stato pari al 73,56% degli oneri dalla stessa sostenuti nel 1979, «proiettati» al 1983.

Le autorizzazioni definitive di cassa del titolo II risultano nel complesso utilizzate per il 50,9 per cento e la massa di residui si è ulteriormente accresciuta, nel titolo stesso, da 6.605 a 7.635 miliardi (8.186 miliardi i complessivi residui passivi della gestione aziendale).

I dati sinora esposti prescindono, come di consueto, da quelli relativi alle gestioni speciali, la cui valenza integrativa o correttiva sul bilancio aziendale varia da caso a caso. Al lordo dei risultati delle gestioni stesse, le dimensioni complessive del bilancio aziendale si raddoppiano quasi, sfiorando in termini sia di competenza che di cassa, i 30.000 miliardi.

Va dato atto soltanto in questa sede, che il capitolo 1035 della “gestione dei fondi di pensione per il personale ferroviario” espone un disavanzo, coperto con contributi del Tesoro, di 400 miliardi (428 in termini di cassa) e che contabilizzata sul capitolo 1036 della stessa gestione è una sovvenzione straordinaria del Tesoro (per l’attuazione della legge n. 364 del 1975), pari a 185 miliardi. Tali somme integrano, in sostanza, il disavanzo “effettivo” dell’Azienda, dalla Corte quantificato, come si è detto, in 3.620 miliardi.

Si sono ripetuti nel 1983 due fenomeni patologici rilevati dalla Corte nelle precedenti relazioni: tra i residui attivi dell’accensione prestiti continuano ad essere contabilizzati i proventi di mutui non effettivamente stipulati (o di obbligazioni non emesse); ciò che, in assenza di specifica legge autorizzativa (6), costituisce una irregolare scritturazione contabile.

Da un punto di vista giuridico formale, come più volte rilevato dalla Corte, l’importo corrispondente a tali irregolari residui attivi dovrebbe concorrere alla formazione del disavanzo ed essere coperto con aggiuntive anticipazioni del Tesoro anche se, nella sostanza, l’espedito contabile cui l’Azienda fa ricorso può di fatto equilibrare la presenza, nella parte passiva del bilancio, dei residui di stanziamento.

Ma va comunque al riguardo ribadito che effetto della prassi in discussione, anche ove essa risultasse dalla legge consentita, può essere quello di creare disavanzi “latenti”: nella ipotesi non soltanto teorica, infatti, di difficile reperimento dei fondi sul mercato, la stipulazione dei mutui non verrebbe solo ad essere rinviata per adeguare i tempi di provvista delle disponibilità all’insorgere delle effettive esigenze, ma potrebbe del tutto venir meno, creando a posteriori una situazione di nuove o maggiori spese non assistite da copertura. In ordine a tale profilo, si vedano anche, ad ogni buon fine, le considerazioni di cui al capitolo VI della parte I, sezione II.

Nonostante, poi, la rilevata complessiva esuberanza delle autorizzazioni di cassa, continuano su singoli capitoli a verificarsi eccedenze di spesa. Il fatto che tali eccedenze abbiano anche riguardato capitoli del rimborso prestiti o spese per interessi rende tale evenienza ancor più facilmente avviabile in sede di assestamento del bilancio.

2. *Organizzazione dei servizi e personale.*

Nessuna innovazione è intervenuta, nel 1983, nella struttura organizzativa dell’Azienda, sulla quale ha da ultimo inciso, come si è riferito nelle precedenti relazioni, la riforma del 1981, tra l’altro intesa ad accentuare l’autonomia funzionale dei compartimenti, soprattutto in materia di gestione del personale.

Di rilievo particolare, tra le soluzioni organizzative adottate con la legge 17/1981 (7), è la istituzione delle Unità speciali, centri periferici di agglomerazione delle competenze di più servizi e funzionalmente riferiti alla realizzazione del programma di intervento.

(6) Per l’Amministrazione delle poste, si veda l. n. 39 del 20 febbraio 1982.

(7) La legge stessa ha altresì inciso sulla struttura organizzativa della sede centrale dell’Azienda, istituendo il Centro elettronico unificato ed il settore autonomo della navigazione — quest’ultimo strutturato in Unità speciali con sede in Roma, Messina e Civitavecchia.

Mancano alla Corte elementi certi per valutare in concreto i miglioramenti operativi imputabili all'azione delle Unità speciali; appare peraltro plausibile che attribuzioni altrimenti ripartite tra autonome strutture centrali o compartimentali possano essere assai meglio coordinate da unità organizzative decentrate, quali quelle in argomento, con competenza estesa all'intera area di realizzazione degli interventi, dalla programmazione delle opere alla esecuzione delle stesse. Più approfondite valutazioni sull'azione delle Unità speciali potranno comunque emergere dalle conclusioni delle indagini di cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo.

L'attuale decentramento funzionale della gestione del personale ha investito gli organi periferici di una serie di nuove competenze al cui celere espletamento potrà concorrere l'avviata automazione dei servizi degli Uffici compartimentali del personale. Il notevole flusso di provvedimenti (e di notizie) nel frattempo creatosi dalla periferia al centro interessa, indirettamente, l'esercizio, da parte della Corte, della funzione del controllo, in non pochi casi intralciata - secondo quanto comunicato dalla stessa Azienda - dal difficile reperimento presso gli organi periferici della documentazione giustificativa di provvedimenti assoggettati all'esame della Corte. I connessi ritardi sono tanto più gravi in quanto, proprio nel settore del personale, assai frequente è il caso in cui l'atto non esaminabile costituisce presupposto di successivi provvedimenti, ovvero ad altri si connetta in maniera inscindibile.

Va rilevato, più in generale, come la gestione del personale continui ad assorbire, nell'organizzazione del lavoro aziendale, rilevanti risorse umane e temporali, in ciò potendosi individuare uno dei più rilevanti aspetti di differenziazione tra l'Azienda e le imprese private di analoghe dimensioni.

Contribuiscono notoriamente a determinare tale conseguenze la dispersione e l'estrema fluidità del quadro normativo che disciplina la materia, come anche riconosce la relazione di presentazione alle Camere di un recente e già approvato disegno di legge (8) che pur ha introdotto a sua volta, una serie di sostanziali modifiche all'assetto giuridico ed economico dei dipendenti ferroviari.

Sugli aspetti generali del provvedimento - che, in un'ottica di migliore "valorizzazione delle professionalità acquisite", ha elevato tra l'altro da 7 a 9 il numero delle categorie del personale aziendale - si rinvia alle considerazioni di cui al capitolo I della precedente Sezione. Va qui rilevato, peraltro, che talune disposizioni della legge hanno espressamente consolidato, in via di sanatoria, situazioni sulla cui legittimità erano stati dalla Corte manifestati dubbi in sede di controllo.

Secondo dati forniti dall'Azienda, la consistenza del personale di ruolo, al 31 dicembre 1983, è risultata di 219.809 unità, delle quali 530 distaccate presso altre Amministrazioni o enti, ovvero in posizione di aspettativa. Sono stati inoltre utilizzati, nel corso dell'anno, poco meno di 2.500 incaricati di servizi (788 incaricati sono stati inquadrati nei ruoli aziendali in applicazione della legge n. 220/1981), oltre a circa 14.500 dipendenti di ditte appaltatrici.

L'attività di reclutamento svolta anteriormente al blocco delle assunzioni di cui alla legge finanziaria 1983 ha portato all'assunzione di 3.580 unità di personale (78 agenti sono stati successivamente assunti con la particolare procedura di cui all'articolo 9 della citata legge finanziaria), mentre 2.398 sono stati, sempre secondo dati aziendali, i dipendenti collocati a riposo nell'anno (9).

(8) Disegno di legge n. 1327 Atti Camera di recente tradottosi in legge. A commento della prevista emanazione di testi unici delle norme sullo stato giuridico ed economico del personale, la relazione fa cenno all'esigenza di superare l'attuale assetto normativo della materia «ancorato ad una serie di leggi successive nel tempo, operanti in regime di radicale modifica, integrazione ed adeguamento».

(9) I provvedimenti relativi all'attribuzione e alla revisione di trattamento di quiescenza pervenuti al controllo della Corte nel corso dell'anno hanno peraltro superato i 15.000.

La spesa destinata alla istruzione, alla formazione ed al perfezionamento tecnico-professionale del personale dipendente è complessivamente ammontata a 2,8 miliardi (10), mentre pari a 67,8 miliardi (53,4 nel 1982) è stata quella per i servizi sociali (refettori, mense, asili nido, dormitori ecc., capitolo 210) alla quale può aggiungersi l'onere di 64,1 miliardi (11) destinati all'acquisto di 1.104 alloggi, in applicazione dell'apposito piano poliennale previsto dalla legge n. 17/1981. Sempre secondo dati forniti dall'Azienda — che annette notevole importanza al problema degli alloggi, soprattutto nell'ottica di un'accresciuta mobilità del personale e di una incentivata appetibilità delle sedi del Nord — il numero dei dipendenti in godimento d'alloggio aziendale supera ad oggi le 24.000 unità. Non risulta peraltro attuato il programma di recupero delle circa 2.000 unità abitative costituite da case cantoniere in disuso e tuttora da risolvere, nelle vie giudiziali, è il problema dei circa 2.000 alloggi occupati abusivamente. In ordine a 4.600 alloggi detenuti da ferrovieri in pensione, è stato di recente elevato a 18 milioni annui il reddito oltre il quale non è consentita ai pensionanti e ai loro aventi causa la utilizzazione di alloggi aziendali.

Nessuna variazione legislativa ha interessato il trattamento economico accessorio del personale ferroviario. Relativamente al premio di produzione di cui alla legge n. 448 del 1978, neppure nel 1983 l'Azienda si è uniformata alle determinazioni della Sezione del controllo della Corte che nel 1981 ha sancito la illegittimità dei criteri di determinazione del compenso adottati dall'Azienda per l'esercizio 1979.

Il compenso stesso continua pertanto ad essere erogato dall'Azienda, nella misura praticata per l'anno 1981, a prescindere dalla emanazione di formali provvedimenti, così evitando il controllo, seppure successivo, della Corte.

Rimaste senza esito talune iniziative assunte al riguardo dall'Amministrazione — si fa riferimento ad una richiesta di registrazione con riserva non avallata dal Consiglio dei Ministri, nonché ad un parere richiesto in materia al Consiglio di Stato, che ha in sostanza concordato con le valutazioni della Corte (12) — è stato da quest'ultima dato al Ministro dei Trasporti «avviso» della situazione determinatasi (articolo 15 del Testo Unico n. 1214/1934 delle leggi sulla Corte dei Conti) con richiesta di far conoscere quali provvedimenti ritenesse egli di adottare in materia. La risposta del Ministro, che si ritiene opportuno riportare integralmente in nota (13), si è in sostanza limitata a preannunciare iniziative di sanatoria legislativa, giustificate dalla minaccia di azioni di protesta da parte delle associazioni sindacali.

Del problema, come si è già accennato nella precedente relazione, è stata informata la Procura generale della Corte.

Nel 1983, ad ogni modo, la spesa erogata dall'Azienda per il compenso in questione è stata pari a circa 170 miliardi (capitolo 117: la spesa impegnata ha superato i 173 miliardi), ai quali

(10) Capitolo 214.

(11) Dati forniti dall'Azienda.

(12) Parere n. 103 del 19 febbraio 1982, Sezione I.

(13) Nota del Ministero dei trasporti in data 7 luglio 1983: «In relazione a quanto rilevato dalla S.V. nella nota sopra richiamata, si fa presente quanto segue. Il problema relativo ai criteri di determinazione del premio di produzione previsto per il personale F.S. dalla legge n. 448/1978 è ben noto allo scrivente, che ha attentamente valutato la posizione assunta, al riguardo, sia dalla Sezione del Controllo della Corte dei Conti, sia dal Consiglio di Stato.

In base a tale posizione — com'è noto — i percettori del premio in parola avrebbero avuto titolo per trattenerlo nella misura determinata per il 1978, mentre per gli anni 1979, 1980, 1981, 1982 si dovrebbe far luogo al recupero dell'eccedenza corrisposta rispetto alla misura originaria del premio stesso.

Appare evidente che un eventuale provvedimento in tal senso non potrebbe che suscitare durissime reazioni da parte del personale ferroviario, tenuto anche presente che le Organizzazioni sindacali assumono come legittima l'interpretazione della citata legge così come applicata nei provvedimenti che hanno determinato il maggior importo del ripetuto premio. Pertanto, le pesantissime azioni di sciopero che interesserebbero il settore del trasporto ferroviario provocherebbero, senza dubbio, danni più che rilevanti per l'Azienda ferroviaria e, di riflesso, per l'economia nazionale, la gravità dei quali sarebbe, ovviamente, acuita qualora gli scioperi si svolgessero durante il periodo estivo; in termini economici, tali danni sarebbero senz'altro superiori all'importo della somma che l'Azienda recupererebbe dando attuazione a quanto deliberato dalla Corte dei Conti.

Partendo da tali considerazioni e nell'interesse, quindi, della stessa economia nazionale, si è ritenuto di sottoporre la questione alle valutazioni del legislatore, con la formulazione dell'unito schema di disegno di legge riguardante «Norme di conferma e disciplina per la corresponsione del premio di produzione al personale F.S.» il cui iter di concerto è stato avviato con lettera al Ministero del Tesoro in data 24 febbraio u.s., che pure si allega.

Sarà cura dello scrivente accelerare quanto più possibile la procedura per l'approvazione di detto disegno di legge da parte del nuovo Parlamento, tenendone informata la Corte dei Conti».

occorre aggiungere 22,3 miliardi a carico del capitolo 1019, relativo al personale delle officine ed una quota imprecisabile della spesa gravante sul capitolo 110, concernente promiscuamente il trattamento economico accessorio degli incaricati di servizio diversi.

A poco più di 131 miliardi (129,7 nel 1982) sono ammontati i pagamenti per il premio industriale (135 miliardi impegnati, oltre ad ulteriori 16,8 miliardi impegnati ed erogati al personale delle officine), attribuito ai dipendenti ferroviari dal decreto del Presidente della Repubblica n. 145/80 ed esteso al personale dirigenziale dalla legge 885/1980; ed a 140,9 miliardi (104,6 l'anno precedente) l'onere per i premi eccezionali, con impegni di spesa accresciutisi dai 95 miliardi del 1982 a 152 miliardi.

Lievemente diminuiti l'onere sul capitolo 116 (competenze accessorie diverse), pari a 191,5 miliardi (200 miliardi nel 1982), nonché la spesa per compensi di lavoro straordinario o a cottimo (122,9 miliardi, 126 nell'esercizio precedente). Da 50 a 56 miliardi è per contro aumentata la spesa per indennità di missione (14).

Problemi di spesa, nonché di ulteriore aggravio del lavoro di gestione del personale, sembrano profilarsi per l'attuazione dell'articolo 11 della legge n. 564/1981, che ha esteso al personale ferroviario l'istituto dell'equo indennizzo, stabilendo al riguardo modalità procedurali diverse da quelle di carattere generale e dando anche adito a difficoltà interpretative.

Seondo dati forniti dall'Amministrazione, alle circa 8.000 domande accumulate negli anni precedenti — presentate nei termini presi in considerazione dalla norma ma a suo tempo non esaminate per carenza di disciplina legislativa — se ne sono aggiunte almeno altrettante. — Appare evidente, pertanto, la necessità di provvedere alla creazione di strutture organizzative adibite allo smaltimento di tale lavoro arretrato.

Nel corso dell'anno risultano essere stati emessi 432 decreti ministeriali di concessione del beneficio (nel 1982 erano stati 105 con una spesa di circa 550 milioni), per una spesa di circa 2,8 miliardi, comprensiva anche di conguagli disposti con 92 delibere dirigenziali. Dei circa 200 decreti pervenuti al controllo della Corte, il 10% circa ha evidenziato apparenti irregolarità, soprattutto in tema di classificazione delle infermità di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 915/78.

3. *Attività contrattuale.*

Si premette che i dati di spesa relativi all'attività contrattuale posta in essere dall'Azienda nel 1983 — dati cui si riferiscono i prospetti e le considerazioni che seguono — sono dall'Azienda stessa forniti alla Corte, alla quale la elaborazione di proprie quantificazioni non è consentita e dal carattere successivo del controllo esercitato — che porta la serie degli atti esaminati nell'anno a non coincidere con quella degli atti emanati nel periodo stesso — e dall'usuale ritardo con cui l'Azienda assoggetta al controllo i provvedimenti. Va dato subito atto, ad ogni buon fine, che l'Azienda, dando infine seguito alle ripetute osservazioni dell'organo di controllo, ha nel corso dell'esercizio impartito disposizioni interne intese tra l'altro ad assicurare un più sollecito invio alla Corte (entro 30 giorni) dei provvedimenti di approvazione dei contratti ed a disciplinare le modalità e le competenze in ordine alle risposte da fornire alle eventuali osservazioni della Corte stessa.

(14) Dati riferiti ai pagamenti. Per il personale delle officine, le spese per competenze accessorie diverse, per compensi di lavoro straordinario e per missioni è stata rispettivamente pari a 4,3, a 9,5 ed a 2,2 miliardi.

Sempre a mezzo di circolare, sono state altresì dettate varie disposizioni, il cui effetto cumulativo potrà contribuire alla necessaria razionalizzazione della normativa in materia applicata dall'Azienda, seppur in attesa di più organici interventi in via legislativa (15).

In aggiunta ad opportune specificazioni riguardanti aspetti formali sinora trascurati in sede di stipulazione ed approvazione dei contratti dagli organi aziendali, le circolari medesime contengono istruzioni sostanziali attinenti ad aspetti patologici sottolineati dalla Corte nelle passate relazioni, ad esempio invitando gli Uffici all'applicazione della legge n. 880/1971, onde evitare che siano affidati in appalto servizi direttamente gestibili dall'Azienda.

Ridisciplinato e ricondotto ai limitati ambiti applicativi che gli sono propri, è stato anche l'istituto della esecuzione in pendenza dell'approvazione del contratto, al quale, come segnalato nelle ultime relazioni, l'Azienda risultava ricorrere invece con anomala frequenza e talora con modalità oltretutto incongruenti sotto il profilo contabile.

Istruzioni di carattere generale — che potrebbero in futuro concorrere a meglio omogeneizzare il comportamento dell'Azienda alle norme di contabilità pubblica — sono state infine dettate in materia di contabilizzazione ed assunzione di impegni di spesa, anche al di là dell'attività contrattuale, nonché sui termini di conservazione in bilancio dei residui.

Sull'applicazione di tali istruzioni potrà in concreto riferirsi nella prossima relazione: mentre, in ordine a talune apparenti diseconomie rilevabili nella gestione contrattuale dell'Azienda, può farsi utile rinvio alle segnalazioni dei precedenti referti (16).

I dati forniti dall'Azienda evidenziano una complessiva spesa contrattuale nel 1983 vicina ai 6.505 miliardi, per circa tre quarti riferibile ad oneri di investimento (4.897 miliardi) e per il resto relativa ad oneri correnti (1.608 miliardi).

Un indice dell'attuato decentramento dell'attività contrattuale (in materia di lavori) è dato dai 2.627 miliardi relativi a contratti stipulati dalle cinque Unità speciali, somma che rappresenta il 76 per cento circa della complessiva spesa di conto capitale per la voce «lavori». Nel complesso, la spesa contrattuale gestita dalle Unità speciali è ammontata a 2.636 miliardi, incidendo per oltre il 40 per cento su quella complessiva.

Dei 1.974 miliardi relativi a contratti di fornitura, 985 risultano gestiti dal Servizio materiale e trazione, per la quasi totalità attinendo ad acquisti di materiale rotabile, con spesa classificata tra quelle di investimento; mentre, dei 960 miliardi concernenti l'attività del Servizio approvvigionamenti, oltre 500 riflettono spese di parte corrente.

Mancano dati di dettaglio in ordine al numero ed alla tipologia dei contratti stipulati dal servizio stesso, cui di massima compete, come è noto, l'attività di acquisizione e gestione delle scorte; ma diversi indizi inducono a ritenere che una migliore programmazione dei relativi acquisti potrebbe contribuire al recupero di produttività del servizio ferroviario (17).

A 618 miliardi ammonta, poi, la spesa complessiva per appalti di servizio, con una quota preponderante relativa alla manutenzione del materiale rotabile (245 miliardi spesi dal servizio

(15) Lo stato di disordine in cui di massima versa la normativa adottata dall'Azienda in materia contrattuale — comprovato, indirettamente, dalla stessa ovvietà di talune prescrizioni dettate con le norme interne cui nel testo è riferimento — è stato sottolineato nelle precedenti relazioni della Corte.

(16) È stata in particolare segnalata, nell'ultima relazione, la possibile «esuberanza» di taluni sofisticati interventi promozionali attuati dall'Azienda rispetto alla realtà di un servizio a domanda pressoché rigida, difficilmente influenzabile con l'azione di marketing. Inoltre, ed in aggiunta a quanto si dirà poi in materia di gestione delle scorte, osservazioni sono state formulate in ordine all'ampio ricorso dell'Azienda ad appalti di servizio finalizzati talora all'affidamento di prestazioni inerenti al servizio ferroviario (si veda, al riquadro, quanto nel testo rilevato in ordine ad istruzioni impartite nel 1983 per una più corretta applicazione, da parte degli Uffici periferici, della legge n. 880/1971), nonché su taluni contratti di locazione di attrezzature d'ufficio, al limite onerosi quanto l'acquisto delle attrezzature stesse.

(17) documenti di provenienza aziendale depongono, infatti, per assai disomogenei coefficienti temporali di copertura delle esigenze, con giacenze appena sufficienti, per taluni materiali, a coprire le necessità di uno o due mesi e con punte anomale, per altri, corrispondenti ad accantonamenti di scorte per centinaia d'anni. La stessa frequenza di contratti di approvvigionamento di scorte stipulati a trattativa privata per motivi di urgenza è stata in passato assunta dalla Corte ad indice di non efficace programmazione degli acquisti.

È opportuno ricordare, infine, che anche in materia di modalità di conservazione delle scorte sono state in passato riscontrate dalla Corte diseconomie in ordine alle quali sono state esperite indagini da parte della Procura generale della Corte stessa.

materiale e trazione oltre a 152 dal settore autonomo della navigazione), ma con 115 miliardi circa relativi a contratti stipulati dal servizio commerciale, in parte relativi a servizi accessori di «confort» del viaggiatore (18).

Con riferimento alle modalità di affidamento del contratto, emergerebbe dai dati forniti dall'Azienda un elemento di rilevante novità, rispetto alla situazione dei precedenti esercizi, consistente nell'ampio ricorso alla concessione di lavori, effettuato dalle Unità speciali in applicazione della legge n. 17 del 1981.

La somma corrispondente ai lavori così affidati (2.435 miliardi) è tale da rendere la concessione la forma negoziale di gran lunga prevalente nell'ambito della complessiva spesa contrattuale dell'Azienda, (al netto, quest'ultima, di quella gestita dal Servizio approvvigionamenti, per la quale non sono stati forniti dati di dettaglio).

La licitazione privata resta comunque il sistema di scelta del contraente più adottato nell'ambito delle spese in conto capitale (1.454 miliardi, contro 417 relativi a contratti stipulati a trattativa privata), mentre, nell'ambito delle spese contrattuali di parte corrente — escluso sempre quelle gestite dal Servizio approvvigionamenti — il 64 per cento circa riguarda contratti a trattativa privata (706 miliardi), ed il 17 per cento circa lavori o servizi eseguiti in economia (oltre 191 miliardi, prevalentemente attinenti a cottimi fiduciari).

Da notizie fornite dall'Azienda, risulta al riguardo avviata nel 1983 la procedura di emanazione di apposito atto regolamentare per la disciplina dei servizi ad economia (19).

Del tutto recessivo, infine, risulta il ricorso all'asta pubblica (34 miliardi nel complesso) ed altresì limitati, sempre secondo i dati aziendali, gli introiti per contratti attivi, pari, per la parte corrente, a poco più di 19 miliardi.

La parte più considerevole dell'attività contrattuale si riferisce, come è noto, all'esecuzione di programmi legislativi di investimento, in ordine al cui stato di attuazione i dati forniti dall'Azienda risultano aggiornati al 31 dicembre 1983 con riferimento all'approvazione delle «proposte»: stato intermedio, questo, delle procedure programmatiche e di spesa adottate dall'Amministrazione, che non coincide con l'assunzione dell'impegno e che presuppone l'avvenuta individuazione delle opere da seguire (o, comunque, dell'oggetto del contratto) ma non anche la avvenuta stipulazione di quest'ultimo.

Accanto a tali dati, che aggiornano quelli forniti dall'Amministrazione al Parlamento in allegato alla nota preliminare allo stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti per il 1984, si reputa comunque opportuno esporre quelli relativi ai pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio, desunti dal consuntivo, nonché i dati, di provenienza aziendale, concernenti gli impegni giuridicamente assunti entro il 30 giugno 1983. Aggiornati al 31 dicembre e, parimenti, di provenienza aziendale, sono infine i dati relativi ai lavori eseguiti.

Dei vari piani di investimento varati dal 1957 ad oggi — successivamente, quindi, al periodo della ricostruzione post-bellica — risultano tuttora in fase di attuazione il «Programma di interventi straordinari» di cui alla legge n. 377 del 1974 (con stanziamenti pari a 2.000 miliardi per il periodo 1975-1980), il programma integrativo finanziato dalla legge n. 503/1978, relativo ad una spesa di 1.665 miliardi per il triennio 1978-1980, nonché il programma di cui alla legge n. 17/1981, il cui stanziamento originario, pari a 12.450 miliardi è stato in prosieguo elevato a 18.850 miliardi dalla legge finanziaria 1983 (n. 130/83).

(18) Servizi di ristorazione etc. — In taluni casi l'azienda assicura tali servizi, attraverso compagnie private, garantendo in sostanza a quest'ultime, in via contrattuale, l'assorbimento delle perdite eventuali. Gli alti costi sopportati sono tali da far ritenere opportuna una riconsiderazione della stessa convenienza o meno di garantire, in talune ipotesi, il servizio.

(19) La disciplina stessa avrebbe dovuto essere regolata, ai sensi dell'art. 31 della legge «organica» del 1907, con il regolamento di esecuzione della legge stessa, mai emanato. Norme interne sui servizi in economia sono state dettate con un ordine di servizio (n. 24 del 1914) approvato dal Consiglio di Amministrazione dell'Azienda, all'epoca organo con poteri deliberanti.

Quanto al primo, in fase ormai di totale realizzazione, le proposte approvate al 31 dicembre 1983 assorbono, secondo quanto comunicato dall'Azienda, il 99,4% delle somme stanziare (1.987,1 miliardi su 2.000) e la percentuale dei lavori eseguiti (1.621,6 miliardi) ammonta all'81,1%. Mentre per ciò che riguarda i 750 miliardi destinati al rinnovo del materiale rotabile il dato degli impegni e quello dei «lavori eseguiti» depongono per l'integrale utilizzazione dello stanziamento, per la restante somma, riguardante gli impianti fissi, gli impegni al 30 giugno ammontano a 1.232,4 miliardi (99%) e risultano eseguiti lavori per 862,6 miliardi (69%).

Il 57% della spesa impegnata risulta territorialmente attribuita al Centro-Nord, ed il 43% alle zone centro-meridionali.

Sul relativo capitolo 516 della spesa dell'Azienda, i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio risultano pari a 103,8 miliardi, tali da smaltire il 21,2% della iniziale massa di residui (490 miliardi). Al 31 dicembre, i residui del capitolo ammontavano a 387 miliardi.

Del pari prossimo ad una compiuta realizzazione è anche il c.d. programma integrativo finanziato nel 1978, relativamente al quale le proposte approvate al 31 dicembre assorbivano circa il 99% degli stanziamenti complessivi (1.648 miliardi rispetto a 1.665), con impegni assunti (al 30 giugno) per 1.632 miliardi complessivi. Sempre secondo dati forniti dall'Azienda, i lavori eseguiti (o le forniture definite) corrispondevano mediamente, al termine dell'esercizio, al 71,1% delle somme stanziare, con percentuali di realizzazione ovviamente differenziate da un lato per il materiale rotabile (92%) e, dall'altro, per gli impianti fissi (64%).

Sul relativo capitolo di spesa (520) i pagamenti complessivi effettuati nel 1983 risultano pari a 145,8 miliardi (45% dell'ammontare dei residui), con residui complessivamente pari, al termine dell'esercizio, a 178,1 miliardi.

In ordine al programma integrativo di cui alla legge n. 17/1981, pressochè inutilizzato risultava, al 31 dicembre, lo stanziamento aggiuntivo di 6.400 miliardi disposto dalla legge finanziaria. Le proposte approvate assorbivano non di meno, secondo i dati aziendali, il 73% circa del complessivo stanziamento (18.850 miliardi), mentre, rispetto ai soli 12.450 miliardi di originario finanziamento la quota di spesa impegnata superava il 76% (9.476 miliardi al 30 giugno 1983), ma con una percentuale tuttora esigua di lavori eseguiti o forniture definite (1.670 miliardi).

È noto, d'altra parte, che ritardi all'attuazione del programma sono derivati dalla sospensione dell'attività contrattuale a suo tempo motivata dalla insufficienza dei fondi originariamente stanziati, in attesa della già ricordata integrazione dei finanziamenti (20).

La spesa impegnata — che si rapporta al 72% degli stanziamenti nel settore impianti fissi e all'86% circa per il materiale rotabile — si riferisce per poco meno del 47% a zone o aziende del Centro-Sud, sempre secondo i dati che l'Azienda ha fornito con riferimento alla data del 30 giugno.

Sul capitolo di spesa 526, relativo al programma in argomento, i pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio, pari a 976,5 miliardi, hanno assorbito appena il 18,7% della massa spendibile (39,1% delle definitive autorizzazioni di cassa) (21), con una massa di residui elevatasi da 3480,1 sino a 4254,2 miliardi (1.750 miliardi relativi all'intero stanziamento 1982).

Una parte non quantificabile dell'attività contrattuale dell'Azienda è preordinata all'acquisizione di beni strumentali: in ordine a taluni beni di consumo o di uso corrente per lo più acquistati dal Servizio approvvigionamenti, potrebbe rivelarsi utile, ad evitare la possibilità di abusi, l'apposizione di una ben visibile stampigliatura sui beni stessi, che ne attesti la proprietà

(20) Si vedano le comunicazioni del Ministro dei Trasporti alla competente Commissione della Camera in data 27 gennaio 1983 (B.C. n. 775).

(21) Le previsioni formulate dal Ministro dei Trasporti depongono per una massa di pagamenti pari, nel 1983, a 4.000 miliardi (B.C. n. 804, Seduta del 16 marzo 1983).

ferroviaria. Ciò in relazione anche alla facoltà aziendale di cedere, a prezzi non sempre remunerativi, le quantità eventualmente esuberanti di beni acquistati su larga scala e sul cui effettivo consumo non è facile avere documentazione.

Ancora in tema di beni strumentali, merita cenno la spesa sostenuta per le pubblicazioni direttamenti o indirettamenti curate dall'Azienda nonché per l'acquisto di pubblicazioni in genere. Premesso che per la prima voce i dati forniti dall'Amministrazione si riferiscono anche ad una rilevante massa di pubblicazioni di servizio (istruzioni amministrative e tecniche, bollettini, tariffari etc.) la cui diffusione gratuita tra il personale obbedisce a giustificate esigenze di informazione e aggiornamento professionale, si è in grado di specificare che la spesa complessivamente affrontata dall'Azienda per «pubblicazioni», comprensiva anche dei contributi erogati a tal fine ad organizzazioni varie, è vicina ai 4,5 miliardi (22).

In materia di auto di servizio, va detto poi che la Corte (23) ha ritenuto non conforme a legge il decreto ministeriale di determinazione del contingente di autoveicoli, motoveicoli e natanti adibiti al funzionamento dei servizi tecnici aziendali, in quanto emanato senza il previsto concerto del Ministero del Tesoro, finalizzato alla valutazione delle esigenze di bilancio.

Tradizionalmente riportati nel presente paragrafo — relativo all'attività contrattuale — sono infine i dati e le considerazioni riguardanti le partecipazioni azionarie dell'Azienda. Nel corso del 1983 è stata dalla Corte esaminata, nella competente sede del controllo, la questione segnalata nella precedente relazione, concernente la peculiare situazione di azionista unico che l'Azienda è nel tempo venuta ad assumere in ordine al capitale della Compagnia Italiana Turismo (CIT) e dell'Istituto nazionale dei trasporti (INT). La Corte ha al riguardo stabilito (24) che la formulazione dell'articolo 1 del regio decreto n. 836/1929 (che autorizza l'Azienda a «partecipare» ad imprese aventi per fine l'acquisizione e l'incremento dei trasporti per ferrovia e l'esercizio dei servizi complementari ed accessori) è tale da escludere l'acquisizione, da parte aziendale, di interi pacchetti azionari: e che, comunque, dall'avvenuta, illegittima acquisizione di tale titolarità non può derivare, in mancanza di specifica autorizzazione legislativa, il potere-dovere della Azienda di ripianare le perdite subite dalle società partecipate.

La Corte ha dichiarato non conformi a legge, conseguentemente, due decreti ministeriali del 1981 con i quali l'Azienda era stata autorizzata a far fronte a perdite maturate dall'Istituto Nazionale dei Trasporti e dalla Compagnia Italiana Turismo ed a deliberare, nella sua qualità di azionista unico delle due società, la riduzione per perdite dei capitali sociali e la ricostituzione (nonché l'aumento) dei medesimi.

Sul quadro complessivo delle partecipazioni aziendali ha anche inciso, nell'anno la elevazione da 100 a 2.500 milioni della partecipazione al capitale delle società incaricate dello studio, progettazione e realizzazione del collegamento viario e ferroviario tra Sicilia e continente (25). Sul capitolo 581, relativo alle partecipazioni azionarie, la spesa complessiva è stata pari a 28 miliardi, (17,6 in termini di pagamento) mentre a 1167 milioni sono ammontati i corrispondenti introiti del capitolo 182 dell'entrata (dividendi derivanti da partecipazioni azionarie).

(22) Con pronuncia n. 1354 del 10 giugno 1983, la Sezione del Controllo ha riconosciuta legittima l'imputazione al capitolo 214 del bilancio aziendale («spese per l'istruzione e l'informazione tecnico-professionale del personale») delle spese di stampa e distribuzione della rivista aziendale «Voci della rotaia», rivista distribuita anche ai frequentatori dei corsi di aggiornamento e perfezionamento professionale del personale ferroviario.

(23) Sezione del controllo n. 1345 del 13 maggio 1983.

(24) Sezione controllo, nn. 1363 e 1364 del 15 luglio 1983.

(25) Si veda, al riguardo, la già citata pronuncia n. 1394 in data 28 novembre 1983 della Sezione del controllo. Nuove disposizioni intese ad accelerare la realizzazione dell'opera sono contenute nel disegno di legge n. 1216 presentato dal Governo alla Camera dei Deputati il 30 gennaio 1984.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITA' CONTINUTUALE AZIENDA F.S.
ESERCIZIO 1988
RIEPILOGO GENERALE

SERVIZI DELL'AZIENDA	LAVORI	SERVIZI	FORNITURE	TOTALE
S. AFFARI GENERALI	14.604.000	-	536.830.346	551.434.346
S. COMMERCIALE	-	115.276.797.000	-	115.276.797.000
S. IMPIANTI EL.	149.317.000.000	84.000.000	4.206.000.000	153.587.000.000
S. MOVIMENTO	-	100.561.000.000	8.000.000	100.569.000.000
S. RAGIONERIA	-	5.951.500	781.975.700	787.927.200
S. LAVORI	797.495.000.000	898.000.000	10.659.000.000	809.051.000.000
S. SANITARIO	-	244.415.550	-	244.415.550
S. APPROVVIGIONAMENTI	-	-	959.559.000.000	959.559.000.000
S. MAT. e TRAZIONE	327.321.821.907	245.457.539.539	984.650.940.670	1.557.430.302.116
IST. SPERIMENTALE	-	-	32.979.520	32.979.520
SETT. NAVIGAZIONE	8.108.008.712	152.455.144.625	554.445.630	161.117.598.967
C.E.U.	-	1.908.459.811	8.131.758.946	10.040.217.757
1° UNITA' SPECIALE	489.762.879.512	345.000.000	242.000.000	490.349.879.512
2°	520.843.520.769	127.000.000	2.018.000.000	522.988.520.769
3°	380.824.447.372	230.340.993	116.050.000	381.170.788.365
4°	757.096.798.266	712.830.000	2.889.700.000	760.199.328.266
5°	481.449.844.028	4.900.000	-	481.454.744.028
S. PERSONALE	-	482.500.000	21.800.000	504.300.000
TOTALE GENERALE	3.912.234.014.566	618.773.878.018	1.974.407.380.812	6.504.015.273.396

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITA' CONTRATTUALE AZIENDA F.S.
ESERCIZIO 1983
SPESE DI PARTE CORRENTE

SERVIZI DELL'AZIENDA	LAVORI	SERVIZI	FORNITURE	TOTALE
S. AFFARI GENERALI	14.694.000	-	315.541.200	330.235.200
S. COMMERCIALE	-	115.276.797.000	-	115.276.797.000
S. IMPIANTI EL.	94.170.000.000	64.000.000	4.206.000.000	98.440.000.000
S. ROVINATO	-	100.561.000.000	9.000.000	100.569.000.000
S. RAGIONERIA	-	5.951.500	781.975.700	787.927.200
S. LAVORI	183.731.000.000	941.000.000	9.614.000.000	194.286.000.000
S. SANITARIO	-	244.415.550	-	244.415.550
IST. SPERIMENTALE	-	-	32.979.520	32.979.520
SETT. NAVIGAZIONE	8.108.008.712	152.404.211.000	43.700.000	160.555.919.712
C.E.U.	-	1.908.459.811	3.557.241.948	5.465.700.757
S. APPROVVIGIONAMENTI	-	-	500.400.000.000	500.400.000.000
1° UNITA' SPECIALE	15.000.000	345.000.000	197.000.000	557.000.000
2° UNITA' SPECIALE	-	127.000.000	-	127.000.000
3° " "	2.615.545.954	230.340.993	116.000.000	2.961.886.947
4° " "	-	212.870.000	-	212.870.000
5° " "	216.400.000	4.900.000	-	221.300.000
S. PAT. E IRRAZIONE	169.674.955.127	245.457.530.578	12.291.771.185	427.424.285.851
S. PERSONALE	-	482.500.000	20.700.000	503.200.000
TOTALE GENERALE	458.545.603.793	619.165.944.393	531.584.859.551	1.609.296.407.737

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITA' CONTRATTUALE AZIENDA F. S. a.
ESERCIZIO 1983

SPESE IN CONTO CAPITALE

SERVIZI DELL'AZIENDA	LAVORI	SERVIZI	FORNITURE	TOTALE
S. APPROVVIGLIAMENTI	-	-	459.159.000,000	459.159.000,000
S. LAVORI	613.764.000,000	57.000,000	1.044.000,000	614.865.000,000
S. IMPIANTI ELETTRICI	55.147.000,000	-	-	55.147.000,000
S. AFFARI GENERALI	-	-	221.289.146	221.289.146
C.E.U.	-	-	4.574.517,000	4.574.517,000
SETT. NAVIGAZIONE	-	50.933,625	510.745,630	561.679,255
1° UNITA' SPECIALE	488.747.879,512	-	45.000,000	488.792.879,512
2° " "	520.843.520,769	-	2.018.000,000	522.861.520,769
3° " "	378.208.901,418	-	-	378.208.901,418
4° " "	757.098.798,266	-	2.889.700,000	759.988.498,266
5° " "	481.233.444,028	-	-	481.233.444,028
S. MAT. " TRAZIONE	157.846.966,780	-	972.359,769,485	1.130.006,036,265
S. PERSONALE	-	-	1.100,000	1.100,000
TOTALE GENERALE	3.453.898.410,773	107.933,625	1.442.822.521,261	4.896.618.965,659

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

SPESA BIENNALE PER PIANI E PROGRAMMI (IN MILIONI)
 FERROVIE DELLO STATO
 AMMINISTRAZIONE.....

PROSPETTO P

ESERCIZIO 1983

(a) Piano o programma (1)	(b) Capitolo (2)	(c) Totale degli stanziamenti (3)	(d) Totale dei pagamenti (3)	(in milioni di lire)		(g) Annotazioni
				(e) Residui a fine esercizio propri	(f) di stanziamento	
Piano decennale	509	1.500,000	1.478,982	21,018	---	
Cuneo-Orell-Ventimiglia	511	34,700	30,365,6	1,2	4,333,1	
Collegamento ferroviario Rosa - Firenze	513	400,000	385,664,4	14,335,6	---	
Piano ponte	515	400,000	372,034,9	27,965,1	---	
P.I.S.	516	2,000,000	1,613,250,3	120,151,3	266,598,4	
Collegamento Firenze S.M.N. - Aeroporto	517	8,000	6,453,2	1,546,8	---	
P.I.S. 1665 miliardi	520	1,665,000	1,486,869,6	100,609,9	77,520,5	
Programma integrativo L. 17/81 (12,450 miliardi)	{ 526 527	5,550,000 1,800,000	1,285,780,4 1,489,729,8	1,676,254,3 300,270,2	2,577,965,3 ---	
Interventi urgenti pro ferrovie L.874/80	528	64,560,1	49,161,2	11,810,5	23,588,4	* Al netto della riduzione di milioni 16,014,6 ope- rata nell'esercizio 1983 in conseguenza di corri- spondente riduzione al capitolo 018 di entrata.

(1) - Indicare sempre di piano o programma e riferimento alla fonte (legge, decreto, deliberazione del comitato ecc.)
 (2) - Indicare il numero di conto nell'ordine di capitolo e dal capitolo (anche se "piano") relativi allo stesso programma
 (3) - Sono stati ripartiti i ricetti in bilancio (anche est. di e i pagamenti effettuati (anche est. di) per ciascun capitolo e per ciascun piano
 (es. p. 001) con l'importo degli interventi all'esercizio in corso.

PAGINA BIANCA

Capitolo XXVIII

Ministero del Turismo e dello Spettacolo

1. — Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.

a) *Considerazioni generali* — Il Ministero ha continuato ad operare nel 1983, ed opera tuttora, nella condizione di incertezza e di precarietà ripetutamente segnalata nelle relazioni degli anni scorsi, e che consegue essenzialmente, per il settore del turismo, alla indeterminatezza del ruolo del Ministero medesimo, e, per il settore dello spettacolo, alla vetustà e frammentarietà dei complessi normativi che da oltre un ventennio regolano gli interventi finanziari statali nella materia, ormai del tutto inadeguati, sia negli aspetti contenutistici, sia dal punto di vista procedimentale e gestorio, alla continua evoluzione che caratterizza i settori dello spettacolo.

Dell'inadeguatezza della normativa sullo spettacolo, il legislatore mostra di essere avvertito quando, di anno in anno, emanando norme che ampliano le disponibilità finanziarie del Ministero con stanziamenti straordinari di gran lunga superiori a quelli ordinariamente previsti in bilancio, dichiara espressamente che a tali operazioni temporanee provvede «in attesa» del riassetto generale della materia; e pur tuttavia non ancora si intravede quella ormai urgente ed indispensabile ristrutturazione delle funzioni nel settore, che potrebbe consentire al Ministero una presenza più qualificata, sostituendo alla presente attività che nella sostanza si è ridotta a mero supporto «assistenziale» a favore degli operatori dello spettacolo, una concreta azione d'impulso da realizzare attraverso programmi predeterminati.

b) *Note sullo stato di previsione* — Nelle relazioni degli anni passati è stata messa in luce la presenza, nello stato di previsione del Ministero, di ben tre distinti capitoli attinenti tutti al sovvenzionamento di manifestazioni teatrali di prosa, senza alcuna distinzione che abbia riguardo ai destinatari delle contribuzioni medesime.

La presenza di tre capitoli con identico oggetto di spesa, indirizzata, per giunta, alla stessa categoria di destinatari, trova spiegazione nel fatto che due dei capitoli — più precisamente il 2561 ed il 2562 — sono alimentati attraverso due specifiche destinazioni di introiti prescritte per legge, ed altresì nel particolare che le procedure per l'erogazione dei contributi di cui ai capitoli menzionati prevedono, tra l'altro, l'audizione obbligatoria di due commissioni, entrambe presiedute dal Ministro, con diversa composizione.

Inoltre, mentre il capitolo 2561, attinente alle contribuzioni fianziate attraverso la quota parte del fondo pari al 6,17 per cento sui canoni di abbonamento alle radioadizioni, è sempre iscritto in bilancio con l'apposito stanziamento (presuntivamente calcolato sulla base delle risultanze degli anni precedenti, e nel corso dell'esercizio corretto sulla base dell'effettivo introito verificatosi per i canoni di abbonamento RAI), relativamente al capitolo 2562, attinente alle contribuzioni

finanziate attraverso la quota parte della somma costituita dal 2 per cento di tutti i proventi effettivi lordi della Società RAI, anzichè seguire la stessa procedura, stanziando un «plafond» minimo stimato in base alle risultanze degli anni precedenti, si provvede ad iscrivere il medesimo in bilancio «per memoria», dotandolo di uno stanziamento solo ad esercizio quasi ultimato.

Ciò provoca costantemente:

a) incertezze nella quantificazione dei singoli contributi, con riflessi sull'ordine di priorità di questi, causate da previsioni nelle quali, per una parte di esse, si conosce solo alla fine quasi dell'esercizio l'entità della somma della quale si può disporre, e impossibilità di programmare la suddivisione dei fondi in contribuzioni secondo obiettivi predeterminati;

b) concentrazione, in larga misura, nella seconda metà dell'esercizio, delle decisioni di spesa per contributi ai quali la legge attribuisce prevalentemente carattere di incentivo.

A partire dall'esercizio 1982, ad uno degli inconvenienti testè segnalati si è ovviato attraverso una disposizione contenuta nella legge 17 febbraio 1982, n. 43, la quale ha prescritto l'adunanza simultanea e comune dei due collegi consultivi.

Hanno continuato a verificarsi, invece, gli altri inconvenienti, in ragione della permanenza in bilancio dei tre capitoli con identico oggetto destinati alla medesima categoria di beneficiari, ed, altresì, della presenza del predetto capitolo iscritto «per memoria».

c) *Aspetti finanziari della gestione.*

Il volume delle spese è stato, nel 1983, di 514,1 miliardi (+ 11,2 per cento rispetto ai 462,4 miliardi spesi nel 1982). Di questi, 416,1 miliardi hanno costituito spese correnti, e 98 miliardi (pari soltanto al 19,1 per cento della spesa complessiva del Ministero) hanno costituito investimenti effettuati, per la metà, circa, come contribuzioni in favore dell'industria cinematografica. Le spese correnti e le spese in conto capitale risultano incrementate, rispetto all'anno precedente, rispettivamente, del 5,8 e del 41,4 per cento; l'aumento delle seconde è da riconnettere all'incidenza del trasferimento alle regioni della prima «tranche» (50 miliardi) del fondo istituito con la legge-quadro sul turismo. Per spese in conto capitale gli impegni propri sono ammontati a 70,8 miliardi, poichè 27,2 miliardi hanno costituito residui di stanziamento (27,8 per cento delle spese del titolo II, 5,3 per cento della spesa complessiva).

La quasi totalità della spesa ministeriale è rappresentata (come, del resto, negli anni precedenti) da trasferimenti: 503,6 miliardi (405,6 per spese correnti; 98 per spese in conto capitale), pari al 98 per cento circa del totale della spesa (rappresentavano il 97,6 nel 1982, il 97,7 nel 1981, il 97 per cento nel 1980).

I trasferimenti operati dal Ministero sono affluiti:

— per 131,2 miliardi, i quali rappresentano il 26 per cento dei trasferimenti complessivi, alle regioni, agli enti ed agli operatori turistici. Gli analoghi trasferimenti effettuati nell'anno precedente, nei quali non era ricompresa l'utilizzazione del fondo a favore delle regioni istituito con la legge-quadro sul turismo (utilizzazione effettuata nel 1983 per l'ammontare di 50 miliardi, tutti di parte in conto capitale), erano risultati dell'importo di 81,1 miliardi (18 per cento del complesso);

— per 228,6 miliardi, incidendo sull'ammontare globale dei trasferimenti per il 45,4 per cento, agli Enti lirici; rispetto al 1982 (anno nel quale erano ammontati a 207,8 miliardi, pari ad oltre il 46 per cento), tali trasferimenti si sono incrementati del 10 per cento;

— per 48,7 miliardi, pari al 9,7 per cento, al restante teatro musicale (47,3 miliardi, pari al 10,5 per cento, nel 1982);

— per 50,4 miliardi, che rappresentano il 10 per cento dei trasferimenti complessivi, al teatro di prosa (47 miliardi, pari al 10,4 per cento, nel 1982);

— per 41,9 miliardi (tutti di parte in conto capitale), i quali rappresentano l'8,3 per cento dei trasferimenti, all'industria cinematografica. Rispetto al 1982 (64,3 miliardi, pari al 14,3 per cento) hanno subito una flessione del 34,8 per cento;

— per 3,5 miliardi, pari allo 0,7 per cento, agli operatori dello spettacolo viaggiante (stesso importo nell'anno precedente, nel quale rappresentava lo 0,8 per cento dei trasferimenti complessivi).

La restante spesa, che al netto di 2,2 miliardi impegnati per la propaganda turistica, è risultata di 8,3 miliardi (depurata di 2 miliardi per lo stesso fine, la spesa era stata, nel 1982, di 9,4 miliardi circa), può considerarsi, quindi, il costo della distribuzione di sovvenzioni e contributi. Nell'ambito di tale costo, gli oneri di personale sono ammontati a 7,7 miliardi (1,5 per cento della spesa complessiva).

I pagamenti concernenti la competenza dell'anno sono stati dell'importo di 365,9 miliardi, rappresentando il 71,2 per cento del volume complessivo delle spese. In conto residui sono stati pagati 117,9 miliardi, pari ad appena il 51,1 per cento dell'ammontare dei residui risultante all'inizio del 1983 (230,6 miliardi). Mentre l'incidenza dei pagamenti sulla competenza dell'anno appare migliorata rispetto al 1982, anno nel quale era stata del 65,3 per cento, il tasso di smaltimento dei residui pregressi è stato ancora inferiore a quello del 1982 (62 per cento), già insoddisfacente se rapportato ad una attività gestoria di meri trasferimenti.

I pagamenti complessivi — 483,8 miliardi — hanno rappresentato l'85 per cento degli stanziamenti di cassa.

Alla fine dell'anno, l'importo totale dei residui è risultato di 251,7 miliardi (+ 9,15 per cento rispetto alle somme residue registrate in apertura di esercizio), dei quali 148,3 di residui di nuova formazione. I residui di stanziamento, riferentisi quasi tutti a trasferimenti a favore dell'industria cinematografica, sono ammontati, a fine esercizio 1983, a 28,5 miliardi, con una incidenza dell'11,3 per cento sulla massa complessiva dei residui (21 per cento nel 1982).

2) Gestioni fuori bilancio.

«Fondo di rotazione» per la concessione di mutui a sostegno delle strutture ed attrezzature alberghiere, istituito con legge 4 agosto 1955, n. 691. Poichè tale gestione ha cessato di operare per disposizione dell'art. 11 della legge 15 febbraio 1962, n. 68, l'Amministrazione ha continuato solamente a ricevere le somme relative all'ammortamento dei mutui concessi prima della cessazione ed a versare le stesse in appositi capitoli di entrata (1).

Nel 1983 è pervenuto alla Corte il rendiconto della gestione 1982, dal quale risultano: una consistenza, al 1° gennaio 1982, di 2,3 miliardi, un volume di rientri di 1,4 miliardi circa, un totale complessivo di uscite di 3,6 miliardi, una giacenza di cassa, a fine esercizio di 117,2 milioni. Sulle dimostrazioni contenute nel rendiconto sono tuttora in corso accertamenti istruttori. Al momento non è ancora pervenuto il rendiconto della gestione 1983.

Fondo speciale per gli oneri derivanti da agevolazioni a favore dei turisti stranieri e italiani residenti all'estero.

(Oneri per buoni benzina, pedaggio autostradale e soccorso stradale gratuiti), istituito con la legge 22 febbraio 1982, n. 44, la quale ha stabilito, per il biennio 1982-1983, un apporto ministeriale al medesimo di 45 miliardi l'anno.

(1) Per l'indicazione delle modalità gestorie di tale fondo, si vedano la relazione per l'esercizio 1979, vol. II, alle pagine 481-482, e quella per l'esercizio 1980, vol. II, alle pagine 553-554 (in Doc. Senato XIV, n. 3).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIONI DI LIRE)

ANNI	PREVISIONI			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI		
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI
	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE

TITOLO I SPESE CORRENTI

ANNI	PREVISIONI			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI		
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI
	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE
1976	54.232	100	100	111.294	100	100	110.677	100	100	121.738	100	100
1977	71.997	133	129	132.308	119	107	131.927	119	107	126.810	104	100
1978	153.152	282	112,74	162.808	146	133	160.659	145	131	141.314	116	100
1979	82.050	151	66,44	166.229	149	142	163.632	148	136	147.091	121	100
1980	81.548	150	0,64	221.340	199	170	221.099	200	182	245.161	201	166,78
1981	91.797	169	12,64	330.380	297	263	318.037	289	261	207.467	170	135,44
1982	97.468	180	6,24	402.926	362	325	393.082	355	322,94	380.693	313	253,54
1983	157.561	290	61,64	418.726	376	341	414.094	376	341	418.751	344	300,00
TOTALE												

TITOLO II SPESE IN COMO CAPITALE

ANNI	PREVISIONI			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI		
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI
	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE	IMPORTO	%	INDICE
1976	22.000	100	100	22.800	100	100	22.662	100	100	33.598	100	100
1977	15.151	69	31,64	29.357	129	123	29.168	128	123	37.699	103	100
1978	22.134	101	46,24	26.392	116	101	26.181	115	102,54	36.038	94	88,88
1979	21.953	100	1,04	35.823	157	139	35.393	157	139	32.373	95	88,88
1980	26.502	120	20,84	28.086	124	107	28.137	124	107	35.200	104	100
1981	26.420	120	0,34	70.197	308	144,74	69.653	307	141,54	52.520	158	146,64
1982	28.080	128	6,34	96.696	423	186,64	96.093	424	186,64	63.027	189	173,64
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

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER I TITOLI
(IN MILIONI DI LIRE)

ANNO	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI			RESIDUI		
	INIZIALI	DEFINITIVE	%	INIZIALI	DEFINITIVE	%	IMPOR-TO	INDICE	%	IMPOR-TO	INDICE	%	IMPOR-TO	INDICE	%
1974	74.232	100	-	134.094	100	-	133.279	100	27,24	157.337	100	119.488	100	42.064	100
1975	94.292	127	24,44	170.108	127	24,44	165.519	127	12,04	164.309	104	101.986	85	41.874	100
1976	144.292	221	77,54	192.165	143	13,09	189.807	142	0,04	171.373	109	110.999	93	34.879	82
1979	184.204	249	33,54	192.421	144	0,28	186.814	142	0,04	159.464	101	134.973	114	37.871	95
1980	103.490	137	36,11	237.163	192	33,54	234.493	193	35,24	249.340	178	205.781	88	32.427	77
1981	118.499	155	14,31	359.044	268	39,64	347.974	261	35,64	231.842	147	211.675	177	32.289	77
1982	123.887	163	4,74	473.123	353	31,84	469.299	342	24,94	433.212	275	230.376	193	44.451	115
1983	168.421	248	49,84	517.424	386	9,44	548.936	396	11,24	603.779	387	251.651	210	28.491	64
TOTALE															

TOTALE COMPLESSIVO		TOTALE	
1974	74.232	100	100
1975	94.292	127	127
1976	144.292	221	221
1979	184.204	249	249
1980	103.490	137	137
1981	118.499	155	155
1982	123.887	163	163
1983	168.421	248	248
TOTALE			

(1) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(1) INDICE 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 TURISMO E DELLO SPETTACOLO
ELABORAZIONE DEL 20 GIU 1984

	STANZIAMENTO DI COMPENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1978	1979	1980	1981	1982	1983	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GLN.													
1978	192.105	08,20	13,38	12,93	0,45	0,17	0,29	183.352	95,41	1.102	0,57	7.711	4,01
1979	192.621	62,64	20,09	10,52	0,47	0,18	0,18	180.853	93,89	7.023	3,65	4.745	2,46
1980	257.163		77,42	10,19	8,75	0,23	0,23	248.379	96,58	3.235	1,27	5.525	2,15
1981	359.700		49,92	29,35	14,33	14,33	336.085	93,60	6.645	1,85	16.336	4,55	
1982	473.123		63,83	13,73	77,57	20,03	366.984	77,57	54.781	11,55	11.358	2,40	
1983	517.424		70,71	83,44			365.894	70,71	148.232	28,65	3.278	0,63	
TITOLO 1													
1978	162.896	75,62	12,44	7,82	0,26	0,01	0,02	157.201	96,56	456	0,28	5.151	3,16
1979	166.229	71,13	18,40	5,35	0,24	0,00	0,00	158.115	95,12	4.378	2,63	3.736	2,25
1980	221.340		64,48	4,16	4,12	0,04	0,04	216.451	97,79	277	0,13	4.612	2,08
1981	340.300		52,85	28,70	12,81	12,81	311.763	94,37	3.166	0,90	15.451	4,68	
1982	402.926		68,42	8,69	75,11	22,28	402.637	75,11	65.785	16,33	10.504	2,61	
1983	418.726		83,44				349.384	83,44	66.709	15,93	2.632	0,63	
TITOLO 2													
1978	24.557	27,97	19,39	41,25	1,51	1,37	1,78	26.151	89,98	646	2,20	2.560	8,72
1979	26.392	9,19	39,72	33,84	43,07	1,88	1,29	22.738	86,13	2.645	10,02	1.009	3,82
1980	35.823		16,54	16,15	37,34	31,40	31.928	89,13	2.982	8,32	913	2,55	
1981	48.086		16,15	36,83	31,80	84,78	24.321	50,81	3.479	12,13	885	3,09	
1982	70.147		37,49	54,18	64,347	91,67	64.347	91,67	4.957	7,12	854	1,22	
1983	98.698		16,73		16,73		16.510	16,73	81.543	82,62	646	0,65	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

PAG. 1

Il rendiconto 1982, primo anno di operatività della gestione fuori bilancio, è pervenuto alla Corte solo negli ultimi mesi del 1983 e sul medesimo sono in corso accertamenti istruttori. Il rendiconto espone: la predetta entrata di 45 miliardi; uscite per complessivi 12 miliardi (950 milioni a favore dell'ACI per il soccorso stradale gratuito e 11 miliardi a favore della Banca Nazionale del lavoro per il rimborso buoni pedaggo); un fondo di cassa, al termine dell'esercizio, di 33 miliardi circa.

Non è a tutt'oggi pervenuto il rendiconto relativo all'esercizio 1983.

4 — *Organizzazione dei servizi e personale.*

Nessuna sostanziale modificazione hanno subito, nel 1983, il modulo organizzativo e l'apparato del Ministero. In questi il carattere dominante continua ad essere costituito dalla presenza di ben 16 organi collegiali esercitanti prevalentemente funzioni consultive e talvolta di accertamento di requisiti. In proposito si richiamano, pertanto, le osservazioni critiche contenute nei referti concernenti gli scorsi esercizi (2). Va, in aggiunta, rilevato come la composizione mista di quasi tutte le commissioni consultive, effettuata, com'è noto, attraverso designazioni operate da vari organi statali (Ministri del lavoro, di grazia e giustizia, Università), nonché da federazioni ed associazioni di numerose categorie (artisti, tecnici, produttori, industriali, giornalisti, esperti) comporti frequenti difficoltà di funzionamento in ragione del ritardo e dell'incompletezza con le quali vengono spesso effettuate le designazioni stesse.

Sempre carente risulta l'espletamento dell'attività di vigilanza, la quale andrebbe, invece, intensificata, al fine di acquisire elementi di riscontro in sede di valutazione delle istanze di contributo, specie con riguardo alle cospicue assegnazioni di fondi agli Enti lirici.

Per quel che attiene al personale (3), vanno nuovamente segnalati: l'esuberanza, rispetto al personale assegnato ai servizi amministrativi, del contingente destinato al Gabinetto, alle Segreterie ed agli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro: 69 unità (cui si aggiungono 3 unità comandate da altre Amministrazioni statali e 2 estranei all'Amministrazione); la lentezza con la quale si sta procedendo all'espletamento dei concorsi per l'assunzione dei dattilografi di cui alla legge n. 43 del 1982, alla quale consegue l'utilizzazione, per l'espletamento delle mansioni di dattilografia, di personale temporaneo (assunto, nel 1983, nel numero di 21 unità).

3 — *Attività nei settori d'intervento:*

a) *Turismo.*

Nella relazione dell'anno scorso si è sottolineata la scarsa rilevanza del ruolo del Ministero nel settore del turismo, e a tale referto si fa, pertanto, rinvio per l'esame delle cause che continuano a provocare nell'Amministrazione in discorso, rispetto a queste attribuzioni, una «crisi di identità» (4).

Va ancora rilevato, infatti, che, per quanto sia stata attribuita al Ministero la gestione dei 300 miliardi stanziati, per il triennio 1983-1985, dalla legge-quadro per il turismo 17 maggio 1983,

(2) Si vedano le relazioni per il 1979, 1980 e 1981, al capitolo XXVIII, rispettivamente alle pagine: 482 e segg., 554 e segg., 323 e segg., del volume II (II/2 per la relazione sull'esercizio 1981).

(3) Nel 1983 risultano 303 unità in servizio (erano 319 nel 1982, 323 nel 1981, 335 nel 1980) rispetto ad un organico che, per effetto dell'art. 4 della legge n. 43 del 1982, la quale ha istituito il ruolo di dattilografia dotandolo di 50 unità, è salito a 473 unità complessive.

(4) Si veda la relazione sull'esercizio 1982, volume II, parte II, capitolo XXVIII, pag. 446 e segg.

n. 217, neppure quest'ultimo complesso normativo ha recato quelle necessarie chiarificazioni (ripetutamente auspiccate nelle relazioni degli anni scorsi) circa l'ambito delle competenze ministeriali in materia di interventi finanziari a favore degli operatori turistici, concorrente con il ben più vasto ambito delle competenze regionali.

A ciò si aggiunga la persistente tendenza ad emarginare il Ministero favorendo, attraverso finanziamenti più cospicui di quelli di cui il Dicastero dispone, altri organi statali ed enti in ragione del fatto che le funzioni da questi svolte presentano aspetti suscettibili di incrementare il turismo, tendenza rispetto alla quale si richiama quanto constatato nella relazione dell'anno scorso.

Per quel che attiene allo stato di attuazione del programma triennale di trasferimenti statali alle regioni previsto dalla legge-quadro sul turismo (5), va rilevato che con decreto ministeriale del 28 dicembre 1983 si è provveduto, su conforme avviso del Comitato di coordinamento per la programmazione turistica di cui all'articolo 2 della legge medesima (6), a ripartire fra tutte le regioni (ad autonomia speciale ed ordinaria) e le province di Trento e Bolzano la «tranche» di cinquanta miliardi stanziata per il 1983 (7).

b) Spettacolo.

All'esame delle risultanze concernenti l'azione svolta dal Ministero nei singoli settori dello spettacolo occorre premettere talune considerazioni d'ordine generale.

L'entrata in vigore solo a fine maggio della legge con la quale sono stati stanziati i fondi «straordinari» a favore dello spettacolo per il 1983 — legge 10 maggio 1983 n. 182 — ha provocato un cospicuo ritardo in tutta l'attività ministeriale di concessione di contributi agli operatori del settore.

Va, poi, aggiunto che la Commissione centrale per la musica, alla quale compete esprimere il parere su tutte le contribuzioni a favore del teatro musicale, nel 1983 si è riunita per la prima volta il 17 giugno, a distanza di quasi sette mesi dall'ultima adunanza tenuta il 26 novembre 1982, aggravando, così, il rallentamento e le disfunzioni prodottesi nell'azione ministeriale, per effetto

(5) Sui contenuti della legge-quadro per il turismo si richiamano le considerazioni critiche formulate nella relazione per l'esercizio 1982, vol. II, parte II, pagg. 448-449.

(6) Il Comitato di coordinamento è stato costituito con decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1983. In data immediatamente successiva si è provveduto, altresì, a costituire il Comitato consultivo nazionale di cui all'art. 3 della legge-quadro più volte richiamata.

(7) I contributi assegnati a ciascuna regione e a ciascuna provincia autonoma, sono i seguenti:

Piemonte	2.443,5 milioni
Valle d'Aosta	723,8 milioni
Lombardia	3.321,3 milioni
Provincia di Bolzano	913,1 milioni
Provincia di Trento	735,2 milioni
Veneto	2.211,7 milioni
Friuli Venezia Giulia	1.086,2 milioni
Liguria	1.258,8 milioni
Emilia Romagna	2.274,4 milioni
Toscana	2.980,8 milioni
Umbria	1.141,6 milioni
Marche	1.501,0 milioni
Lazio	3.687,3 milioni
Abruzzo	2.128,8 milioni
Molise	1.528,1 milioni
Campania	4.557,5 milioni
Puglia	4.130,7 milioni
Basilicata	1.733,9 milioni
Calabria	2.880,8 milioni
Sicilia	5.282,4 milioni
Sardegna	3.479,3 milioni

della dilazionata disponibilità della maggior parte dei fondi, con l'inspiegabile, ulteriore ritardo di un mese (8).

Tali vicende hanno prodotto effetti distorsivi sia con riguardo all'efficacia degli interventi ed alla funzione di incentivo alla quale i benefici finanziari statali in argomento dovrebbero assolvere, sia con riferimento all'efficienza gestoria.

Sotto il primo profilo la ripartizione dei contributi è per lo più intervenuta quando da parte degli operatori dello spettacolo non solo era già stata perfezionata ed ufficialmente resa nota la programmazione 1983, ma era, altresì, spesso iniziata, ed in taluni casi addirittura realizzata interamente, l'attività programmata; i finanziamenti hanno così perso in prevalenza il carattere incentivante per assumere quello di contribuzione a ripiano di disavanzi.

Sotto il secondo profilo, va da sé che un'attività di trasferimento di fondi concentratasi quasi esclusivamente nella seconda metà dell'esercizio ha provocato un'ingente formazione di nuovi residui passivi.

Per quel che concerne il *teatro musicale*, anche nel 1983 i trasferimenti operati dal Ministero sono andati nella maggior misura a favore dei tredici Enti lirici: complessivamente 228,6 miliardi, di cui 190 miliardi circa, tra contributi ordinari e straordinari, (erano stati 172,1 nel 1982 e 146 nel 1981) (9) e 35 miliardi per ammortamento dei mutui contratti dagli Enti tra il 1970 ed il 1979, previe autorizzazioni legislative in tal senso, per il ripiano di disavanzi di gestione fino al 1965 (10).

Malgrado l'ingente spesa annuale che lo Stato sopporta per sovvenzionare tali Enti, sempre più deteriorata appare la situazione finanziaria dei medesimi. Così come negli anni precedenti, il sintomo più evidente di tale condizione è costituito dalle difficoltà che il Ministero incontra nell'approvare i bilanci preventivi degli Enti stessi, i quali, oltre a pervenire al Ministero costantemente in ritardo rispetto al termine — 31 maggio — normativamente prescritto (articolo

(8) Così non è avvenuto per quel che concerne le Commissioni consultive per i settori del teatro di prosa e del cinema, anch'essi interessati dalla legge n. 182 del maggio 1983, Commissioni che hanno provveduto già nella prima metà dell'esercizio ad esprimere i prescritti pareri, in ordine alla gestione dei fondi originariamente stanziati in bilancio.

(9) I contributi agli Enti autonomi lirici e istituzioni concertistiche assimilate sono stati così ripartiti:

	Contributo ordinario (art. 2, I comma, lett. a), legge n. 800 del 1967, come modificato e integrato dall'art. 1, II comma, I n. 182 del 1983. (milioni)	Contributo per manifestazioni straordinarie (art. 1, III comma, I n. 182 del 1983). (milioni)
Teatro Com.le di Bologna.....	13.017,5	208,5
Teatro Com.le di Firenze.....	18.758,2	331,2
Teatro Com.le dell'Opera di Genova.....	9.328,0	86,3
Teatro alla Scala di Milano.....	29.322,0	273,2
Teatro S. Carlo di Napoli.....	15.113,5	164,1
Teatro Massimo di Palermo.....	18.751,6	158,3
Teatro dell'Opera di Roma.....	20.688,3	417,7
Teatro Regio di Torino.....	13.114,0	86,3
Teatro Com. G. Verdi di Trieste.....	10.529,0	86,3
Teatro La Fenice di Venezia.....	15.657,9	459,7
Arena di Verona.....	8.688,0	606,6
Accademia Nazionale Santa Cecilia di Roma.....	8.832,8	369,8
Istituzione concerti e teatro Lirico Pier Luigi da Palestrina di Cagliari.....	4.199,2	117,2
Totali . . .	186.000,0	3.365,2

(10) Per l'entità dei mutui concessi agli Enti lirici e per lo sviluppo del piano di ammortamento dei medesimi, si rinvia ai prospetti contenuti nella relazione dell'anno scorso, Doc. Senato XIV, n. 5, 1983, volume II, parte II, pagg. 450-451.

17, legge n. 800 del 1967), vengono ripetutamente restituiti agli Enti in quanto «non rispettosi dell'obbligo del pareggio, ovvero redatti conseguendo un pareggio fittizio» (11).

In particolare, risulta dai verbali della Commissione centrale per la musica (su parere della quale i preventivi degli Enti lirici vanno approvati dal Ministro per il turismo e lo spettacolo di concerto con il Ministro del Tesoro) che l'organo consultivo è stato messo in grado di esprimersi sui bilanci 1983 (più volte rideterminati e ripresentati per l'approvazione) solo nell'adunanza del 28 dicembre di quell'anno, vale a dire ad esercizio quasi scaduto.

Vero è, come già detto, che la legge n. 182 del 1983 (con la quale si è, tra l'altro, provveduto ad adeguare per il 1983 l'entità delle sovvenzioni statali agli Enti) è stata emanata ad esercizio largamente inoltrato, e che la ripartizione delle sovvenzioni è stata operata a fine giugno, di talchè solo a quella data gli Enti stessi hanno conosciuto l'ammontare della parte più cospicua delle risorse sulle quali poter contare. Ma va pur considerato che, in base alle disposizioni contenute nella legge testè citata, per le quali in coerenza con il carattere biennale della stessa si è consentito agli Enti di adottare il criterio dell'assorbimento nell'esercizio 1984 del deficit presunto per il 1983, e si è altresì stabilito che ai fini del pareggio delle previsioni 1983 non venissero considerati gli oneri derivanti dai deficit pregressi, più spedite che nel passato avrebbero dovuto essere per gli Enti lirici le operazioni di redazione del bilancio di previsione (12).

In realtà, pur in presenza di norme tanto agevolatrici, ancora a fine esercizio la Commissione consultiva ha espresso parere favorevole all'approvazione dei preventivi con riserva per taluni di essi.

Anche per quel che riguarda i documenti previsionali per il 1984, il comportamento degli Enti risulta lontano dalla normalità, particolarmente sotto il profilo della presentazine ancora una volta largamente intempestiva: alla fine del 1983 erano pervenuti al Ministero solamente i bilanci degli Enti lirici di Milano, Genova, Torino e dell'Ente S. Cecilia di Roma. E ciò malgrado la legge n. 182 del 1983 avesse già stanziato i fondi per le sovvenzioni 1984, e la Commissione centrale per la musica avesse sin dal 17 giugno 1983 espresso parere favorevole alla concessione dei singoli contributi per ciascun Ente a valere sui fondi stessi almeno nella misura delle sovvenzioni ordinarie.

(11) Sul tema, si veda anchè la relazione della Corte sul risultato del controllo della gestione finanziaria degli Enti lirici negli esercizi 1979, 1980, 1981 e 1982, pag. 54 e segg.

(12) I disavanzi degli enti lirici presunti per l'esercizio 1983 sono risultati i seguenti:

	(milioni)	
Teatro Com.le di Bologna	2.585,6	
Teatro Com.le di Firenze	5.233,4	
Teatro Com.le dell'Opera di Genova	7.619,1	
Teatro alla Scala di Milano	6.985,7	
Teatro S. Carlo di Napoli	3.038,4	
Teatro Massimo di Palermo	9.075,0	
Teatro dell'Opera di Roma	4.615,3	
Teatro Regio di Torino	891,0	
Teatro Com.le G. Verdi di Trieste	6.241,1	
Teatro La Fenice di Venezia	—	(Il Ministero ha, peraltro, accertato che trattasi di pareggio fittizio, ed ha restituito il bilancio).
Arena di Verona	1.500,0	
Accademia Nazionale Santa Cecilia di Roma	2.663,2	
Istituzione concerti e Teatro Lirico Pier Luigi da Palestrina di Cagliari	607,0	
Totale . . .	51.054,8	

Per contributi a favore delle attività musicali — con esclusione degli Enti lirici e delle manifestazioni all'estero in genere — sono stati spesi, nel 1983, 48,7 miliardi (13), con un incremento del 16,5 circa rispetto al 1982 (anno nel quale erano stati spesi 41,8 miliardi).

Di tale somma, ai teatri di tradizione ed alle istituzioni concertistico-orchestrali è stata riservata una quota pari al 44,8%, vale a dire 21,8 miliardi circa (la quota non deve essere, a norma dell'articolo 3 della legge n. 800 del 1967, inferiore al 25%; nel 1982, anno nel quale erano stati spesi a tal fine poco più di 18,4 miliardi, la quota era stata pari al 41%).

In definitiva, in termini di impegni, le contribuzioni concesse dal Ministero agli operatori suddetti hanno raggiunto gli ammontari seguenti:

11,2 miliardi a favore dei ventitrè teatri di trazione (+ 10,3% rispetto ai miliardi 10,1 spesi nel 1982);

10,6 miliardi a favore delle undici istituzioni concertistico-orchestrali (+ 18,5% rispetto al 1982, anno nel quale erano stati destinati a tale categoria di operatori 8,9 miliardi).

In aggiunta a quanto sopra, per contributi a favore della attività concertistica e corale, ed in favore dell'attività di balletto sono stati impegnati, rispettivamente, 7,7 e 2,4 miliardi circa, con una spesa complessiva (10,1 miliardi) superiore a quella dell'esercizio precedente di circa il 10%. Per l'attività concertistica e corale i contributi sono stati concessi a favore di circa 300 beneficiari, tra Associazioni ed Enti (in specie Comuni). Per la danza, le contribuzioni sono affluite ad una cinquantina di operatori.

Nel settore dei festivals e rassegne sono stati trasferiti 5,7 miliardi a favore di circa 150 operatori.

Per la cosiddetta lirica minore in provincia le sovvenzioni (per 315 recite organizzate e prodotte quasi esclusivamente da enti locali) hanno raggiunto l'ammontare complessivo di 5,5 miliardi.

Per le manifestazioni all'estero effettuate sia dagli enti lirici (una quindicina), sia da Associazioni ed enti musicali (complessivamente circa 130) i contributi concessi sono stati dell'ammontare complessivo di 2,6 miliardi (3 miliardi nel 1982).

Le contribuzioni a titolo di concorso nelle spese di impianto e funzionamento di complessi bandistici (i beneficiari sono risultati 910) sono assommati complessivamente a 996,8 milioni.

Somme considerevolmente inferiori sono state spese per contribuire allo svolgimento di corsi, concorsi e attività promozionali, iniziative, queste, che andrebbero invece riguardate come particolarmente qualificanti l'apporto finanziario al settore. In specie, le contribuzioni a favore di enti ed associazioni che hanno effettuato concorsi e svolto corsi sono state dell'ammontare complessivo, rispettivamente, di 863 e 768 milioni. Infine, solamente 338 milioni sono stati spesi per favorire e sostenere iniziative intese alla diffusione ed all'incremento della cultura musicale, anche mediante concessioni di borse di studio.

Per quanto dai verbali delle adunanze della Commissione centrale per la musica risulti l'intento del predetto organo consultivo di operare fundamentalmente in base ai criteri:

- a) dell'equa distribuzione delle sovvenzioni fra nord, centro, sud ed isole con particolare riguardo al Mezzogiorno (come voluto, del resto, dalle norme);
- b) dell'importanza, anche turistica, delle manifestazioni;
- c) della valutazione dell'apporto finanziario locale alla realizzazione delle iniziative;
- d) della validità culturale e promozionale delle iniziative;

(13) L'ammontare è il risultato della somma di: 7 miliardi quale disponibilità per il settore prevista dalla legge n. 800 del 1967 (e successive modificazioni) + 12 miliardi quale provento RAI (60% del 2% delle entrate della RAI risultanti dal consuntivo 1982), anch'esso destinato al settore dalla legge n. 800 del 1967 + 27,5 miliardi stanziati in via straordinaria per interventi nel settore della musica da effettuare nel 1983, in aggiunta ai fondi testé indicati, dalla legge n. 182 del 1983.

in realtà, nelle motivazioni dei pareri, scarso peso mostrano di avere sia la concomitanza di contribuzioni di enti pubblici a favore delle stesse manifestazioni e attività sovvenzionate dal Ministero, sia la localizzazione delle iniziative.

Relativamente a quest'ultimo punto, la consuetudine di frazionare gli interventi fra quasi tutti coloro che presentano domanda, anziché operare secondo una strategia che privilegi obiettivi di impulso, perequazione e miglioramento del livello della professionalità e della cultura musicale su tutto il territorio nazionale, provoca un'affluenza di fondi di gran lunga maggiore a favore degli operatori musicali del centro-nord, dove risulta evidente una maggiore ricchezza di iniziative ed un più accentuato dinamismo: sono, ad esempio, frequenti, nelle regioni del nord (Lombardia, Veneto, Emilia, in particolare), e pressochè assenti nel Mezzogiorno, forme coproduttive fra Teatri di tradizione, o fra enti musicali, poste in essere al duplice fine di elevare il livello qualitativo delle manifestazioni e di conseguire un contenimento dei costi.

Sempre dai verbali delle riunioni della Commissione consultiva, per quel che concerne la lirica, emerge la tendenza, per le attività ammesse a contributo statale, ad autorizzare sempre più di frequente l'utilizzazione di artisti stranieri, così da trasformare quasi in una regola, una circostanza che secondo le norme dovrebbe essere eccezionale.

Nel settore della *prosa*, a parte il contributo annuo a favore dell'Ente Teatrale italiano previsto per legge nell'ammontare di 5,6 miliardi, la spesa complessiva è stata nel 1983, in termini d'impegni dell'ammontare di poco più di 45 miliardi, effettuata interamente per trasferimenti correnti.

Come negli anni passati, in assenza di norme che regolino organicamente la materia, le contribuzioni a favore degli operatori teatrali sono state disciplinate dalla circolare che il Ministero annualmente emana al fine di autodeterminarsi in ordine ai criteri d'individuazione delle categorie dei beneficiari.

Dai verbali delle adunanze delle Commissioni consultive risulta che le contribuzioni sono state suddivise secondo il prospetto che segue:

Categorie di operatori Iniziativa sovvenzionate Tipi di contribuzioni	Ammontare complessivo contributi (milioni)	Beneficiari
Organismi di produzione teatrale a gestione pubblica (così detti «teatri stabili»).	10.900	Dodici formazioni teatrali istituite da enti territoriali o locali direttamente o attraverso forme associative o consortili di loro emanazione.
Iniziativa di produzione — a gestione pubblica, privata e cooperativistica — che gestiscono direttamente sale teatrali (così detti «esercizi teatrali» di cui all'articolo 1 bis della circolare dell'agosto 1982, e di cui al successivo art. 12).	7.900	Poco più di quaranta operatori.
Compagnie a gestione privata (contributi di avviamento, contributi percentuali sugli incassi, contribuzioni forfettarie, premi finali).	7.000	Una settantina di compagnie.
Complessi professionali di produzione teatrale a gestione cooperativistica.	6.200	Una quarantina circa di complessi.
Complessi professionali di sperimentazione teatrale.	3.600	Un'ottantina di complessi.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Categorie di operatori Iniziativa sovvenzionate Tipi di contribuzioni	Ammontare complessivo contributi (milioni)	Beneficiari
Complessi di teatro per ragazzi e di animazione teatrale.	2.600	Sessanta complessi circa.
Iniziative professionali di produzione teatrale non rientranti nelle categorie precedenti (attività teatrale considerata «minore» secondo l'articolo 8 della circolare precitata).	2.200	Poco più di centosessanta complessi.
Manifestazioni straordinarie, festivals, rassegne, spettacoli di operetta, commedia musicale, cabaret.	1.900	Una settantina di operatori fra enti, pubblici e privati, ed associazioni.
Tournées all'estero.	1.500	Una quarantina di iniziative.
Enti e Istituzioni teatrali a carattere nazionale.	1.400	Istituto del Dramma Antico (750 milioni) — Accademia d'Arte Drammatica (330 milioni) — Istituto del Dramma Italiano (270 milioni) — Società Italiana Autori Drammatici (115 milioni).
Organismi costituiti da enti pubblici (in specie territoriali) per l'attuazione di iniziative di promozione e di programmazione teatrale nell'ambito regionale e interregionale (così detti «circuiti territoriali»).	1.200	Diciotto organismi.
Formazioni atipiche (di derivazione pubblicitaria senza rivestire la qualifica di teatri stabili) ed iniziative particolari (svolgimento stagionale di manifestazioni straordinarie).	1.000	Sette operatori.
Operatori che hanno svolto attività di promozione teatrale.	920	Ventisette tra enti ed associazioni.
Premi a favore di compagnie che hanno rappresentato novità di autori italiani.	170	Una decina di premi.
Manifestazioni ed iniziative di produzione e di promozione teatrale poste in essere nell'ambito delle Università.	160	Tredici iniziative.
Manifestazioni teatrali estive.	110	Una ventina di manifestazioni.

Com'è evidente dal prospetto, quote minime della spesa complessiva sono indirizzate a beneficio delle attività di promozione della cultura teatrale, delle iniziative universitarie, dell'impulso alla creazione e alla rappresentazione di novità italiane, aspetti, questi, che dovrebbero, invece, essere maggiormente apprezzati in sede di decisioni statali di spesa.

In secondo luogo dai verbali delle riunioni degli organi consultivi si evince che, rispetto alle istanze presentate, pochissime sono le manifestazioni considerate non meritevoli di ausilio finanziario: ciò mostra come, in assenza di una programmazione che indichi obiettivi prioritari da conseguire, la distribuzione dei fondi sia condizionata anche in questo settore, fundamentalmente

dalle richieste degli operatori, anzichè da scelte di fondo operate dal Ministero con criteri selettivi, le quali consentirebbero di evitare la polverizzazione, e quindi l'improduttività, dell'intervento statale.

Inoltre, gli stessi organi consultivi mostrano, nella formulazione dei pareri, un certo disagio per la scarsa attenzione posta dagli uffici, nell'istruire le singole contribuzioni, alla concomitanza di contributi statali, regionali, locali per le medesime iniziative ed a favore degli stessi operatori, all'esigenza di sostenere e migliorare il livello di professionalità anzichè operare salvataggi, alla necessità di adottare misure per il miglioramento del contributo italiano alla cultura teatrale, soprattutto attraverso un'adeguata rivitalizzazione delle scuole di teatro.

Nel settore della *cinematografia*, la produzione di film nazionali appare nell'ultimo triennio, pur con lievi oscillazioni, pressochè stabilizzata sui valori nettamente inferiori a quelli degli anni precedenti: 103 film prodotti nel 1981, 114 nel 1982, 110 nel 1983, a fronte di 233, 156, 123, 141, 163 film prodotti rispettivamente, per ciascun anno, nel quinquennio 1976-1980.

Alle cause di tale fenomeno è stato dato particolare risalto nelle relazioni sugli esercizi 1979 e 1980 (14), sottolineando, in particolare, come l'intervento finanziario statale, attuato secondo la logica della legge 4 novembre 1965, n. 1213, non sia rispondente nè all'obiettivo di riqualificare il prodotto sul piano culturale ed artistico, nè a quello di consentire al prodotto stesso una riconquista del mercato interno ed una maggiore penetrazione sul mercato internazionale.

Secondo la legge precitata, infatti, il meccanismo delle contribuzioni ordinarie, ancorate in percentuale esclusivamente agli incassi lordi di ogni film che presenti soltanto «sufficienti» (come prescrive la legge) qualità tecniche e culturali, ovvero artistiche, ovvero spettacolari, finisce per premiare ed incentivare le produzioni di facile consumo a discapito di quelle culturalmente impegnate.

(14) Si vedano la relazione per il 1979 a pag. 492 e segg., e la relazione per il 1980 a pag. 567 e segg. (entrambe nel vol. II, capitolo XXVIII).