

Capitolo XVIII

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

1 - Considerazioni generali

a) Premessa

Le vicende del sistema delle partecipazioni statali negli ultimi anni (e in particolare nel 1983 e 1984) pongono in evidenza uno sforzo rilevante teso al recupero di condizioni di equilibrio economico e finanziario ed alla identificazione di indirizzi programmatici per un nuovo ciclo di investimenti. Ma il perseguimento degli obiettivi posti appare ostacolato (pur in presenza di non trascurabili passi in avanti) da incertezze ed incoerenze del quadro istituzionale di programmazione e controllo.

Le risultanze del controllo esercitato dalla Corte sul Ministero competente e, ai sensi della legge n.259 del 1958, sugli enti di gestione, consentono di identificare i problemi e gli interrogativi di maggior rilievo. Il tema di fondo resta quello, al centro della attenzione della Corte nelle passate relazioni, del significato e del contenuto da attribuire ai "criteri di economicità" della gestione e di individuare criteri obiettivi e parametri di riferimento il

piu' possibile certi per circoscrivere gli oneri a carico della finanza pubblica.

I principali interrogativi e problemi possono essere ricondotti allo schema che segue: - il rapporto fra decisioni di finanziamento degli enti assunte con le leggi che alimentano i fondi di dotazione e i meccanismi di programmazione e controllo delle partecipazioni statali, con particolare riguardo alla definizione degli "oneri impropri (paragrafi b,c); - il rapporto (che deriva dall'intreccio fra legislazione in materia di politica industriale legislazione relativa a taluni servizi pubblici a contenuto industriale) tra programmi e finanziamenti previsti in via generale per le partecipazioni statali, da un lato, e discipline e politiche settoriali, dall'altro (paragrafi d,e); il rapporto fra politiche di sostegno e salvataggio di imprese e settori imprenditoriali in crisi e gestione economica dei gruppi pubblici (paragrafo f); infine, le considerazioni da trarre in tema di rapporto fra area della responsabilita' politico-programmatica, propria del Governo, ed area di responsabilita' imprenditoriale, propria degli enti di gestione (paragrafi g, h).

b) Programmi e fondi di dotazione

La situazione di equilibrio finanziario degli enti di gestione caratterizzata da un insufficiente copertura

assicurata dai mezzi propri in rapporto all'indebitamento(1), potraendosi da anni, ha finito di fatto per incidere sui meccanismi di programmazione e controllo, spostando l'accento del concreto meccanismo di decisione verso il momento finanziario. L'effettivo momento di assunzione delle scelte tende, sempre di piu', ad identificarsi con quello in cui Governo e Parlamento deliberano gli aumenti dei fondi di dotazione.

Il legislatore non aveva mancato di sottolineare il nesso fra meccanismo di finanziamento (per la parte di responsabilita' dello Stato) e decisioni programmatiche (sin dalla normativa delegata del 1967, articolo 2, decreto del Presidente della Repubblica n.554, che, accanto al potere di esame dei programmi, poneva in rilievo quello concernente le proposte di aumento dei fondi di dotazione). Su tale stretto legame e', anzi, costruita la normativa della legge n.675 del 1977.

Il legislatore ha voluto dettare, attraverso gli

(1) Secondo i dati del "bilancio consolidato delle imprese a partecipazione statale" (disponibile al 31 dicembre 1983), le fonti di copertura degli enti di gestione sono costituite: per il 64,5% (a fronte di una analoga percentuale del 74% alla fine del 1982) dall'indebitamento finanziario netto, a sua volta scomponibile in debiti a breve per il 10,7% e debiti a medio e lungo termine per il 53,8%; per il 27,7% da capitale proprio, a sua volta dovuto per il 4,6% ad apporti di terzi azionisti e per il 23,1% ai fondi di dotazione versati e riserve al netto della perdita.

articoli 12 e 13 della citata legge n.675, una disciplina quadro integrativa dell'ordinamento delle partecipazioni statali, da osservare per garantire la coerenza tra programmi e scelte concernenti i fondi di dotazione, sia in termini procedurali (nel percorso Ministro-Comitato dei Ministri-Commissione bicamerale) sia in termini di contenuto, con la distinzione fra oneri impropri, ripianamenti di passività e nuovi investimenti.

Il procedimento delineato dall'articolo 12 si è, in definitiva, applicato solo agli stanziamenti posti a carico della stessa legge n.675 (articolo 29, punto III) relative agli anni 1977-1982. Le leggi successive di aumento dei fondi di dotazione hanno disciplinato in modo autonomo le condizioni di erogazione dei fondi: dettando specifiche regole su temi già oggetto della norma della legge n.675, come la definizione di oneri impropri (legge 18 dicembre 1981, n.750); invertendo la regola (posta dal citato articolo 12) che lega la determinazione dei fondi alla preventiva elaborazione ed approvazione dei programmi e stabilendo, invece, prima l'ammontare del conferimento e, dopo, i programmi; sottraendo la decisione di finanziamento a qualunque filtro programmatico (legge 27 febbraio 1984, n.22); o, infine, individuando competenze programmatiche diverse da quelle che gli articoli 12 e 13 della legge n.675 avevano cercato

di delineare come regole generali (e' il caso dell'articolo 14 comma 16[^] della legge finanziaria per il 1985, legge 22 dicembre 1984, n.887).

La motivazione, piu' o meno esplicita, dell'aggiramento legislativo della disciplina degli articoli 12 e 13 della legge n.675, risiede nelle preoccupazioni per la lentezza del procedimento che implicano valutazioni di sedi politiche governative e parlamentari, secondo una sequenza predeterminata. E, di fatto, le erogazioni che hanno dato seguito alla legge n.22 del 1984, che omette riferimenti programmatici, sono state molto piu' tempestive rispetto alla prassi precedente.

Ma non senza ragioni il Ministero delle partecipazioni statali lamenta, come conseguenza di queste scelte, una sua sostanziale impotenza ad esercitare una funzione di programmazione, tale da incidere sul "ruolo e quindi sulle responsabilita' del Ministro", che pur continua a rispondere alla Commissione bicamerale, principalmente proprio in tema di finanziamenti, programmi, controlli, in virtu' dell'articolo 13 della stessa legge n.675 (2).

Il problema aperto resta quello del nesso programmi-finanziamenti pubblici per aumento dei fondi dotazione; da

(2) Documento sui problemi delle partecipazioni statali redatto da un gruppo di esperti (Allegato alla Relazione programmatica delle partecipazioni statali per il 1984, Senato, IX legislatura, Doc. XIII, n.1 ter.)

ultimo, la già ricordata legge finanziaria 1985 (articolo 14 comma 16[^]) ha ricondotto le decisioni in materia di ripartizione dei fondi, disposta dalla citata norma, al CIPE anziché al CIPI. Anche il rapporto fra la disciplina del decreto del Presidente della Repubblica 14 giugno 1967, n.554 e la normativa della legge n..675 (articoli 12 e 3) resta da definire in modo chiaro con una normativa più espressamente capace di porsi come "regola del gioco" anche per il legislatore.

c) Gli "oneri impropri".

L'articolo 12 della legge n.675 ha introdotto nell'ordinamento, riferendosi a una non breve discussione dottrinale, la distinzione fra tre potenziali destinazioni degli aumenti dei fondi di dotazione: gli "oneri impropri", che devono essere indicati in modo dettagliato nei programmi degli enti di gestione; i "mezzi finanziari... destinati al ripiano di perdite di bilancio; le risorse destinate a nuovi investimenti. Si aggiunge la necessaria indicazione di dettaglio dei progetti di ristrutturazione e riconversione industriale (che, al pari delle imprese private, le imprese a partecipazione statale possono formulare per conseguire i finanziamenti previsti dalla legge n.675 stessa). La partizione delle potenziali destinazioni rinviava, così, a concetti già elaborati dalla dottrina economica; ma mancava una

definizione, sia pure a larghe maglie, del legislatore.

Con la legge 18 dicembre 1981, n.750 (conferimento del fondo di dotazione all'IRI per il triennio 1981-83) il legislatore non definisce la nozione di onere indiretto, ma individua un meccanismo procedurale, affidando al CIPE, annualmente (sentita la Commissione bicamerale) il compito di determinare i criteri per individuarne l'ammontare, da assumere a base della ripartizione ed utilizzazione delle disponibilita'. Il CIPE ha definito con deliberazione 30 marzo 1983 (G.Uff. n.117 del 30 aprile 1983) l'entita' e la natura degli oneri indiretti che si ritiene abbiano gravato sull'IRI negli esercizi 1981 e 1982. La delibera reca una definizione di tali oneri che andrebbero ricondotti a maggiori costi di lavoro per il mantenimento della occupazione ovvero a interventi nei settori ritenuti strategici, nell'interesse nazionale; in entrambi i casi dovra' trattarsi di situazioni determinate "da provvedimenti di legge o da decisioni amministrative di organi di Governo conseguenti a indirizzi generali, che abbiano gia' trovato copertura in provvedimenti specifici".

La definizione cosi' introdotta e', nella sostanza, ribadita dalla successiva delibera CIPE del 22 marzo 1984 che si limita a correggere la individuazione dei settori strategici. Cio' che importa sottolineare e' non tanto la

ampiezza e la genericità delle definizioni adottate quanto il fatto che il CIPE afferma espressamente di ritenere l'atto di indirizzo o l'atto amministrativo del Governo come base sulla quale identificare l'onere improprio.

L'esercizio 1984 ha registrato la previsione di altre contribuzioni finanziarie statali per oneri impropri da collegarsi a più specifiche indicazioni legislative.

Di particolare rilievo appare il meccanismo previsto dalla legge 2 maggio 1983, n.151, che dispone la integrazione finanziaria dello Stato a favore dell'ENI (una società del quale compie la sottostante operazione) in misura fissa per ogni milione di metri cubi di metano importato dall'Algeria. Si è ritenuto dal legislatore che una complessiva valutazione di politica economica estera consentisse di dettare direttive all'ENI per la conclusione di un contratto di fornitura a condizioni non allineate e meno convenienti rispetto a quelle del mercato internazionale.

Una analoga struttura e motivazione ha la "erogazione finanziaria" a vantaggio dell'IRI volta a consentire ad una società del gruppo la assunzione di un contratto per la realizzazione di un grande impianto chimico il cui mancato completamento da parte dell'impresa italiana concessionaria costituiva un serio motivo di contenzioso economico-diplomatico fra Italia e Algeria. La legge autorizza la erogazione all'IRI di 80 miliardi per la

copertura degli oneri indiretti connessi alla operazione (decreto legge 4 novembre 1981, n.622, convertito con modificazioni in legge 22 dicembre 1981, n.766).

Al confine con le ipotesi legislative sopra richiamate sono quelle che pongono a carico del bilancio dello Stato specifici oneri connessi alla assunzione da parte di imprese a partecipazione statale di responsabilita' per il compimento di operazioni o il raggiungimento di obiettivi determinati dalla legge stessa. Così' la legge 4 giugno 1984, n.194 ha concesso un aumento di 5.350 milioni all'EFIM (fondo di dotazione) per l'attuazione dei programmi di risanamento, ristrutturazione e sviluppo del settore biotico saccarifero. La legge 12 giugno 1984, n.223 dispone la assunzione a carico dello Stato degli interessi su obbligazioni emesse dall'EFIM vincolando le risorse finanziarie così' acquisite al ripianamento dei debiti contratti dalle società' del gruppo operanti nel settore dell'alluminio. La legge 18 dicembre 1984, n. 855 dispone l'aumento del fondo di dotazione dell'IRI "per compensare le minori entrate derivanti dal mancato adeguamento dei canoni radiotelevisivi nell'anno 1984".

Il legislatore non sembra, dunque, aver scelto una soluzione univoca in questa materia, sotto tanti profili essenziale. L'articolo 12 della legge n.675 sembra affidare

ai programmi definiti in sede governativa (considerati come presupposto delle decisioni legislative sui fondi di dotazione), il compito di tracciare la tripartizione fra risorse destinate alla copertura di oneri indiretti, al ripianamento di perdite e a nuovi investimenti. La legge n.750 del 1981 indica in modo preciso, nell'ambito dello stanziamento globale per il fondo di dotazione, la quota riservata alla copertura di oneri indiretti, ma affida al CIPE il compito di definirne la natura e la ripartizione all'interno del gruppo IRI.

Da ultimo, l'articolo 14, comma sesto, della legge finanziaria per il 1985 (legge n.887 del 1984) indica direttamente a grandi linee per settori e per tipologia di intervento le destinazioni degli aumenti dei fondi di dotazione per ciascuno degli enti di gestione (per i tre maggiori enti di gestione la legge indica la destinazione "alla ricapitalizzazione ed al risanamento finanziario" delle società operanti nel settore che la legge stessa enumera per ciascun ente) affidando al CIPE il compito di approvare un "piano di riparto delle quote relative ai singoli settori" (delibera CIPE 3 aprile 1985). In tal modo il legislatore rinuncia ad una preventiva e specifica identificazione degli oneri impropri che, dunque, in virtù della prassi, potrebbero venir identificati dal CIPE stesso in sede di riparto.

d) Partecipazioni statali e progetti di ristrutturazione e riconversione industriale

La legge n. 675 del 1977 colloca le innovazioni introdotte (agli articoli 12 e 13) all'ordinamento delle partecipazioni statali accanto alla disciplina (che si riferisce tanto all'industria privata che a quella pubblica) delle agevolazioni da concedere alle imprese impegnate nella attuazione di progetti di ristrutturazione e riconversione industriale. La disciplina generale si intreccia con quella particolare per le partecipazioni statali in due modi: in quanto il contenuto dei programmi degli enti di gestione e' definito anche mediante il rinvio alla disciplina del contenuto dei "programmi complessivi" di impresa richiesti alle "grandi imprese" che chiedono di essere ammesse ad usufruire dei finanziamenti per progetti di ristrutturazione e riconversione in quanto le imprese a partecipazione statale, come e' ovvio, possono, sulla base della disciplina generale della legge n.677, usufruire dei finanziamenti agevolati per le operazioni di ristrutturazione e riconversione.

Anche nel corso del 1984 importanti decisioni programmatiche del CIPI hanno consentito il finanziamento per vaste operazioni di ristrutturazione-riconversione, di imprese a partecipazione statale. Decisioni di tale natura hanno riguardato il settore chimico (con riguardo particolare ai rapporti fra ENI e Montedison; delibere 29 marzo 1984); il

settore siderurgico (delibera dell'11 ottobre 1984, che finanzia i programmi di riassetto produttivo della Finsider); il settore tessile (delibera 20 dicembre 1984, concernente la ristrutturazione della Lanerossi); il settore meccanico (delibera 20 dicembre 1984 che finanziano operazioni di ristrutturazione di aziende del gruppo Finmeccanica).

Nessun dubbio sulla possibilità di distinguere nettamente fra finanziamento di specifici progetti di ristrutturazione e riconversione ed aumento dei fondi di dotazione. Nel primo caso, le società a partecipazione statale usufruiscono di finanziamenti disposti per chiunque compia le operazioni definite dalla legge, ponendosi in condizioni di parità con i privati; nel secondo caso gli enti di gestione ricevono dallo "Stato-imprenditore" il contributo al capitale proprio.

E' comunque necessario che sia posta in evidenza la linea di demarcazione tra "programmi complessivi" al cui interno sono inclusi i progetti di ristrutturazione, e "programmi" sulla cui base vengono erogati i fondi di dotazione; e cio' al fine di consentire una verifica puntuale del possibile intreccio fra diverse fonti e forme di finanziamento pubblico che si rivolgono alle partecipazioni statali. Ad esempio, le finalizzazioni indicate dal CIPE per la destinazione dei fondi di dotazione di cui alla legge finanziaria 1985 (con la citata delibera del 3 aprile) riguardano anche, per l'IRI, la siderurgia e la meccanica, già oggetto delle

operazioni di ristrutturazione e riconversione sopra indicate nel corso del 1984.

e) Partecipazioni statali, servizi pubblici, infrastrutture.

La presenza nei settori di servizio pubblico e in quello delle grandi infrastrutture e', da tempo, uno dei tratti caratterizzanti il ruolo e le prospettive delle imprese a partecipazione statale. Il rafforzamento di tale presenza, soprattutto nei campi dei nuovi "servizi produttivi" come quelli connessi al campo delle telecomunicazioni e della informatica e' anzi ritenuto, secondo gli indirizzi programmatici del Governo, uno degli orientamenti qualificanti la gestione e la espansione futura del sistema delle imprese pubbliche.

Da tempo la riflessione culturale e il dibattito politico hanno posto in rilievo i problemi che nascono dall'intreccio fra presenza imprenditoriale pubblica diretta e procedimento di concessione. Si sono posti in evidenza in particolare i problemi che nascono in presenza di un sostanziale regime di esclusiva a vantaggio della impresa a partecipazione statale concessionaria (comunicazioni telefoniche; radio-televisione; autostrade e altre opere pubbliche affidate in base a specifiche norme di legge a societa' dell'IRI....).

Di particolare interesse, per una valutazione del ruolo

delle partecipazioni statali in settori nei quali si intrecciano attività svolte in regime di servizio pubblico e attività manifatturiere svolte in regime di concorrenza e' la delibera del CIPE 19 giugno 1984 per la attuazione del "piano nazionale di sviluppo e potenziamento dei servizi di telecomunicazioni". Il CIPE imposta un complesso insieme di azioni coordinate, affidate ai Ministri per le partecipazioni statali, per le poste e telecomunicazioni e per l'industria e commercio, aventi ad oggetto i programmi di domanda pubblica, il ruolo di coordinamento delle azioni imprenditoriali delle partecipazioni statali affidato alla STET, i programmi di settore (per l'industria pubblica e privata da impostare ai sensi della legge n.675), le politiche tariffarie.

Nel settore autostradale, in attuazione del piano decennale di cui alla legge 12 agosto 1982, n.531, il CIPE, con delibera 28 marzo 1985, ha, fra l'altro, incaricato i Ministri per i lavori pubblici e per le partecipazioni statali, di presentare al CIPE stesso, entro sessanta giorni, il quadro degli interventi nel settore delle autostrade, tenendo conto della attività delle società a partecipazione statale operanti nel settore.

f) Politiche di salvataggio e partecipazioni statali.

Da tempo gli indirizzi ufficiali che guidano le partecipazioni statali escludono la opportunità di

utilizzare gli enti di gestione come strumento di politiche di salvataggio per aziende e settori in crisi. Nel corso degli anni settanta una copiosa legislazione ha creato una vasta gamma di strumenti capaci di affrontare il problema (che avrebbe dovuto rivelarsi davvero cruciale nella evoluzione economica del decennio) della predisposizione di una strumentazione volta a misurarsi su vari fronti e con sufficiente flessibilita' con i fenomeni strutturali, finanziari economici ed occupazionali provocati dal nuovo e piu' difficile ciclo della nostra economia.

Accanto alla legge di programmazione settoriale per la riconversione e ristrutturazione della industria (la piu' volte citata legge n.675 del 1977) si delinea' un complesso meccanismo di ingegneria finanziaria, facente capo al sistema creditizio, per il risanamento finanziario delle imprese (legge 5 dicembre 1978, n.787). Una nuova disciplina concorsuale (per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, decreto legge 30 gennaio 1979, n.26, convertito in legge 3 aprile 1979, n. 95) traccia' il percorso di un possibile recupero di imprese in dissesto ancora suscettibili di un efficace reinserimento nel mercato. Venne grandemente estendendosi la portata della integrazione salariale a carico dello Stato per fronteggiare i casi di contrazione o sospensione della occupazione connessa a processi di ristrutturazione.

turazione aziendale (l.20 maggio 1975, n.164; legge 12 agosto 1977, n.675. articoli 21-28).

Sul terreno dell'intervento diretto di salvataggio industriale affidato alla mano pubblica (intervento che le esperienze di altri Paesi industriali indicano come pur sempre necessario in un'area residuale), sin dal 1971 il legislatore volle creare uno strumento speciale, distinto dalle partecipazioni statali, che non avrebbero dovuto essere gravate dal peso delle politiche di salvataggio industriale. Nacque, così, la GEPI, società (o, secondo talune interpretazioni, ente pubblico) collocata, per così dire, a mezza strada fra partecipazioni statali e credito industriale, per metà controllata dai tre enti di gestione maggiori e per metà dall'IMI e finalizzata a guidare le operazioni di "salvataggio industriale" per imprese in difficoltà da gestirsi in via provvisoria per poi essere restituite alla iniziativa privata.

Questa vasta gamma di strumenti ha certamente funzionato, se si guarda ai più generali andamenti economico-sociali, come un potente ammortizzatore dei conflitti e delle tensioni legati ai processi di ristrutturazione degli anni settanta e dei primi anni ottanta. Ma gravosi compiti in materia di salvataggio industriale hanno continuato ad essere attribuiti al sistema delle partecipazioni statali, intrecciandosi in modo non marginale con gli strumenti e i problemi

sopra richiamati che caratterizzano il nesso programmi-finanziamenti del sistema a partecipazione statale.

Una, sia pur sommaria, analisi degli interventi di salvataggio affidati al sistema delle partecipazioni statali e' indispensabile, perche' le operazioni impostate nella seconda meta' degli anni settanta continuano a incidere sia sulla gestione degli enti, sia sul bilancio dello Stato, anche nell'esercizio 1984. I meccanismi che regolano queste operazioni devono essere valutati nella loro incidenza sui meccanismi istituzionali che stabiliscono procedure e regole in materia di programmi e finanziamenti.

Una prima vicenda di salvataggio, ancora incidente sulla gestione delle due maggiori holding pubbliche, riguarda le aziende precedentemente inquadrare nell'Ente autonomo di gestione per le aziende minerarie e metallurgiche (EGAM), soppresso con decreto legge 7 aprile 1977, n.103, convertito con modificazioni in legge 6 giugno 1977, n.267. Le societa' in esso inquadrare, attraverso l'opera di un comitato di liquidazione e sulla base di decisioni programmatiche affidate al CIPI, sono state ripartite fra IRI - che ha assunto le partecipazioni nel settore siderurgico e metallurgico - ed ENI, che si e' visto attribuire la responsabilita' delle partecipazioni nel settore minero-metallurgico e in quello meccanico-tessile (decreto legge 14 aprile 1978, n.110, conver-

tito con modificazioni in legge 15 giugno 1978, n.279). La citata legge n.279, riconoscendo implicitamente il carattere di onere improprio nell'aggravio finanziario derivante dalla operazione, destinava speciali finanziamenti a carico del bilancio statale all'IRI e all'ENI per gli esercizi dal 1978 al 1982 (articolo 8 della citata legge n.279), affermando nel contempo che doveva intendersi come di responsabilita' esclusivamente propria di tali enti di gestione ogni ulteriore eventuale perdita successiva al 31 dicembre 1980 (articolo 6 legge n.279). I settori trasferiti continuano a generare gravose perdite di gestione all'IRI ed all'ENI, come e' illustrato, da ultimo, nelle Relazioni al Parlamento su tali enti, per l'esercizio 1983, predisposte dalla Sezione controllo enti della Corte (e come emerge dalla passate relazioni al Parlamento sul rendiconto dello Stato, concernenti gli esercizi 1982 e 1983).

Altra anomalia derivante dalla richiamata operazione EGAM e' identificabile nella creazione, da parte dell'ENI, in virtu' della legge n.267 del 1977 citata, di una societa' (INDENI) chiamata ad assumere, anche in deroga ai limiti posti dallo statuto all'attivita' dell'ENI stesso, partecipazioni in imprese capaci di suscitare attivita' sostitutive, in relazione alle esigenze di mobilita' e di ricollocazione del personale delle aziende del disciolto EGAM, particolarmente nel Mezzogiorno. Si viene, cosi' a creare una area

istituzionale di sovrapposizione fra sistema delle partecipazioni statali e GEPI (cui l'evoluzione legislativa successiva al 1971 ha attribuito compiti nel campo delle "attività sostitutive").

Ancora da connettere alla sopra descritta operazione di salvataggio delle aziende ex EGAM sono le particolari misure disposte dal CIPE con delibera 8 agosto 1984 e dal CIPI con delibera 11 ottobre 1984, aventi ad oggetto la erogazione di contributi statali per l'attuazione della politica mineraria, ed, in particolare, la riattivazione del bacino carbonifero del Sulcis, attraverso lo speciale Fondo creato dalla legge 15 giugno 1984, n.246, articoli 6 e 7.

A complessi obiettivi di risanamento, ristrutturazione e salvataggio e', del pari, finalizzata la vicenda concernente l'attribuzione all'ENI - sulla base della disciplina della legge 28 novembre 1980 n.784 e del decreto legge 9 dicembre 1981, n.721, convertito in legge 5 febbraio 1982, n.25 - dei gruppi chimici facenti capo alla SIR ed alla Liquigas-Liquichimica, sui cui esiti riferisce ampiamente la citata Relazione al Parlamento della Corte sull'ENI, concernente gli esercizi 1981-82-83.

La piu' recente operazione di salvataggio ha ad oggetto le aziende inquadrate nel soppresso Ente autonomo di gestione per le aziende termali (EAGAT), affidate alla responsabilita'

dell'EFIM come gestione fiduciaria (decreto legge 18 agosto 1978, n.481, convertito in legge 21 ottobre 1978, n.641) e destinate, previa l'opera di un comitato di liquidazione e della speciale gestione presso l'EFIM, al definitivo trasferimento all'EFIM stesso (in parte già disposto dalla legge 4 maggio 1983, n.168) o alle regioni. La legge finanziaria per il 1985 (legge n.887 del 1984) dispone un ulteriore finanziamento a favore del comitato di liquidazione (3).

- g) La "frontiera mobile" delle partecipazioni statali: estensioni, smobilizzi, processi di internazionalizzazione.

Una delle caratteristiche essenziali del sistema delle partecipazioni statali, teorizzata fin dalle origini, e' identificabile nella possibilita', offerta dallo strumento societario (e non dagli schemi istituzionali dell'ente pubblico economico direttamente operante e della azienda autonoma), di espansione o di "ritirata" dell'area coperta dal settore pubblico dell'economia, in funzione di obiettivi e strategie imprenditoriali, per loro natura non irrigidibili entro schemi fissi ed invalicabili.

La crisi determinata dall'evoluzione del sistema negli anni settanta e gli squilibri economici e finanziari che ne

(3) Si veda la relazione al Parlamento della Corte, Sezione Enti, sull'EFIM, concernente gli esercizi 1982 e 1983.

derivano, ripropongono in termini nuovi il tema della frontiera delle partecipazioni statali, privilegiando, rispetto alla fase di espansione degli anni sessanta e dei primi anni settanta, gli obiettivi preliminari di ristrutturazione e risanamento finanziario ed economico. Ma la peculiarità della "formula" delle partecipazioni statali non cessa di riproporre anche le possibilità di aree strategiche di espansione. Si pone l'esigenza di una demarcazione dei limiti del sistema, in diverse direzioni: il confine fra partecipazioni statali e pubblici servizi gestiti direttamente dalla pubblica amministrazione o da aziende ed enti pubblici; il confine fra area in mano pubblica e imprenditorialità privata nei settori manifatturieri nei quali le partecipazioni statali operano in regime di concorrenza; la sfida della "internazionalizzazione" della grande impresa, che riguarda i grandi gruppi delle partecipazioni statali nella stessa misura dei grandi gruppi privati.

Un tentativo di fissare le linee guida per definire l'area propria delle partecipazioni statali è compiuto dalla Relazione programmatica del Ministro per il 1985, che indica come area di espansione quella "delle grandi reti di trasporto, di flussi energetici, di informazione, di comunicazione e dei grandi interventi sul territorio";

incoraggia la collaborazione tra grandi gruppi industriali e anche privati, senza preclusione nei confronti delle maggiori società estere, con conseguente internazionalizzazione delle attività delle imprese pubbliche; indica come ulteriore area di espansione quella dei "settori tecnologicamente avanzati" e dei cosiddetti servizi per la produzione chiamati ad "una funzione di supporto e di stimolo ad una sempre più articolata, diffusa e qualificata attività imprenditoriale".

Ma più rigorosi programmi e meglio definite regole del gioco sembrano indispensabili se si ha presente la reale esperienza degli anni recenti.

La espansione del sistema verso nuovi settori in funzione di complesse operazioni di salvataggio ha sospinto i maggiori enti di gestione verso campi come minero-metallurgico, meccano-tessile, termale, al di fuori della logica delineata dalla citata Relazione programmatica (si rinvia alla trattazione di cui al precedente punto f) del presente paragrafo).

La espansione, che interessa soprattutto il gruppo IRI, nella realizzazione delle grandi reti dei servizi pubblici e delle infrastrutture, non manca di porre delicati problemi in ordine ai confini fra imprese a partecipazione statale e pubbliche amministrazioni preposte ai settori stessi (come rivelano le vicende concernenti il settore autostradale sopra richiamate al punto e) di questo paragrafo, nonché quelle

concernenti il settore delle comunicazioni telefoniche affidato alla SIP e quelle concernenti il servizio radio-televisivo); ovvero di porre interrogativi in ordine alle condizioni di parita' fra settore pubblico e settore privato dell'economia, come quelle relative all'industria delle telecomunicazioni, in relazione al ruolo della STET, o quelle concernenti le grandi realizzazioni infrastrutturali, laddove la legge stessa affida in esclusiva alle partecipazioni statali la costruzione delle opere (edilizia postale, opere aeroportuali) o la costruzione e la gestione dei servizi (autostrade).

La vicenda di espansione dell'ENI nel campo chimico, attraverso la acquisizione di pacchetti azionari di controllo nella Montedison, di gestione comune da parte dell'ENI e dell'IRI delle rispettive quote di controllo nella Montedison attraverso la societa' SOGAM, la cessione delle medesime partecipazioni a gruppi privati nel 1981 (con la correlata liquidazione della SOGAM), appaiono un evidente esempio negativo di meccanismi decisionali non trasparenti, non razionali, guidati da criteri erratici e caratterizzati da una malcerta ripartizione di responsabilita' fra momento politico programmatico affidato al Governo e momento della condotta imprenditoriale affidata agli enti di gestione. Ne' puo' dirsi soddisfacente, ai fini di una recuperata chiarezza

di impostazione programmatica e strategica, la chiusura della vicenda affidata alle intese ENI-Montedison ed alle delibere quadro del CIPE in materia di programmazione di settore per la chimica con le già citate delibere del 29 marzo 1984. Restano ferme, in tutta la loro portata le valutazioni esposte dalla Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ENI negli esercizi 1981, 1982 e 1983, approvata dalla Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti della Corte, nella adunanza del 16 ottobre 1984, trasmessa al parlamento.

La esigenza delle maggiori holding pubbliche di affrontare le difficili condizioni della economia internazionale anche sulla base di collaborazioni organiche attraverso le società finanziarie o le società operative con gruppi imprenditoriali stranieri in grado di assicurare la acquisizione di tecnologie, l'apporto di capitali di investimento, la capacità di penetrazione in nuovi mercati, non può ragionevolmente essere posta in dubbio. In assenza di una efficace disciplina del gruppo di impresa, anche nelle sue proiezioni estere (area non coperta dalle attribuzioni della Consob se non marginalmente), in assenza di una disciplina della tutela della concorrenza interna ed internazionale, in presenza di una disciplina valutaria restrittiva che finisce per costituire, paradossalmente, l'unica area di regolazione pubblicitica del fenomeno delle "multinazionali a base ita-

liana", il processo di internazionalizzazione dell'intero sistema imprenditoriale italiano - ma soprattutto (e con riflessi di maggior gravità) del sistema delle partecipazioni statali - rischia di non trovare il necessario incoraggiamento di chiare regole di condotta e linee direttive strategiche.

Queste valutazioni d'assieme trovano conferma nell'esame delle vicende dei rapporti fra ENI e Occidental, la cui collaborazione mediante una joint venture, dotata di ambiziosi obiettivi e programmi, si è prima realizzata e poi disciolta nel corso degli esercizi 1981 e 1982 (anche sui temi e sui problemi posti dalla collaborazione ENI-Occidental, si rinvia alla citata relazione al Parlamento sull'ENI della Sezione controllo enti relativa agli esercizi 1981, 82, 83).

La relazione programmatica del Ministro per il 1985 prevede, in particolare, espressamente la opportunità di "ulteriori accordi di collaborazione anche internazionali", nel settore dell'elettronica, affidato alla STET.

Una graduale politica di smobilizzi è indicata dai documenti programmatici non solo come strumento di razionalizzazione ma anche come definizione di nuovi confini fra impresa privata e impresa pubblica. Gli esempi concreti in questa direzione non erano apparsi, almeno fino al 1983, di

grande rilievo (4). Ne' sono rintracciabili nei documenti programmatici (da ultimo la citata Relazione programmatica per il 1985) specifiche e precise indicazioni. In relazione a decisioni dell'IRI e dei competenti organi governativi assunte di recente nel settore agricolo-alimentare, puo' osservarsi che le proposizioni dedicate a tale settore nella citata Relazione programmatica non contengono alcuna indicazione orientata verso il trasferimento ai privati delle aziende detenute dall'IRI in tale settore. Ma su tale vicenda potra' riferirsi in base alle risultanze del controllo, nelle relazioni concernenti la gestione del bilancio dello Stato e dell'IRI, relative ai prossimi esercizi.

h) Profili istituzionali

La complessa fenomenologia descritta nei paragrafi precedenti sottolinea l'esigenza di ristabilire piu' chiare "regole del gioco" sia nei rapporti fra momento politico e programmatico e responsabilita' di gestione imprenditoriale, sia nella disciplina delle linee di condotta degli enti di

(4) Lo smobilizzo delle partecipazioni dell'IRI nell'azienda agricola Maccaresse, mediante trasferimento a privati, ha dato luogo ad una complessa vicenda della quale riferiscono le Relazioni al Parlamento sulla gestione dell'IRI della Sezione controllo enti. Da ultimo, la relazione sull'esercizio 1983 informa sullo stato di attuazione della liquidazione dell'azienda e prende atto della sentenza pretorile intervenuta nel marzo 1984, che ha posto nel nulla la cessione dell'azienda alla acquirente privata, Agricola Gabellieri s.p.a.

gestione, sia, infine, quanto alla definizione del ruolo e dei confini dell'area coperta dalle imprese a partecipazione statale.

I tentativi impostati nella direzione indicata negli anni recenti, pur traducendosi in una copiosa, e talora significativa, opera di commissioni di studio e nella presentazione di disegni di legge di iniziativa governativa (peraltro tutti decaduti nella precedente legislatura) non sembrano costituire, oggi, una base di riferimento univoca.

E', quindi, utile fissare, sulla base degli elementi acquisiti dalla Corte (in sede di controllo sia sul bilancio dello Stato che degli enti di gestione, ai sensi della legge n.259 di 1958) alcuni principi suscettibili di costituire un elemento di valutazione per un riordinamento del settore.

L'esperienza degli anni recenti in materia di oneri impropri non e' univoca. Accanto ad ipotesi nelle quali si e' ritenuta necessaria una specifica indicazione del legislatore per la definizione e quantificazione degli oneri impropri restano interventi legislativi e permane una prassi amministrativa che assumono, invece, la regola opposta di una definizione affidata ad organi di governo o una registrazione a posteriori di tali oneri (si veda il precedente paragrafo c).

Se si vuol sottrarre il principio dei "criteri di economicita'" ad una indeterminazione, che finisce per svuotarne la significativita', e' necessario in primo luogo tener

ferma la piu' rigorosa interpretazione che affidi alla legge, e solo ad essa, il compito di definire e quantificare eventuali "oneri impropri", in relazione a specifici interventi e fatti di gestione (5).

La assunzione, da parte del Parlamento e del Governo, di tale ferma regola di condotta consentirebbe di ricondurre con chiarezza - eliminando insidiosi margini di equivoco - la funzione istituzionale degli enti di gestione a quella di enti "gestori di impresa".

Il potere di approvazione dei programmi degli enti e il potere di direttiva propri delle sedi collegiali di Governo (CIPE, CIPI) e del Ministro per le partecipazioni statali, fissando strategie imprenditoriali, obiettivi, priorita', confini e limiti, della condotta imprenditoriale dei gruppi a partecipazione statale si muovono entro il rispetto dei "criteri di economicita'" che garantiscono, fra l'altro, il rispetto delle regole proprie dello strumento societario, riconducendo il fenomeno dell'uso a fini pubblici delle partecipazioni azionarie detenute dagli enti, entro il quadro proprio della disciplina privatistica. Solo nei casi definiti dalla legge la ponderazione fra interessi pubblici e regole

(5) Si veda la determinazione n.1659 della Corte, Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti, "Risposta al questionario per l'indagine conoscitiva sull'assetto del sistema delle partecipazioni statali", condotta dalla V Commissione permanente (Programmazione, bilancio, partecipazioni statali) del Senato.

di condotta privatistiche delle imprese puo' essere lecitamente corretta a vantaggio dei fini pubblici.

Non si verifica, in tal modo, il potere di programmazione dello Stato azionista (che pur ha un suo vasto contenuto, nella definizione delle strategie imprenditoriali, dei confini fra settore pubblico e settore privato, delle direttrici da seguire nei rapporti internazionali,.... etc.) ma lo si riconduce entro la logica propria di uno strumento imprenditoriale.

Ristabiliti, cosi', piu' precisi connotati del principio della gestione secondo "criteri di economicita'" sembra coerente un indirizzo legislativo che - al di fuori delle ipotesi della individuazione di oneri impropri, da coprire con separate erogazioni finanziarie - riconduca la funzione dei fondi di dotazione a quella, fisiologica, di apporti al capitale proprio della holding pubblica, rinunciando alla tecnica della settorializzazione e finalizzazione della destinazione di tali fondi, tecnica che si allontana, in sostanza, dal modello tipico della impresa per avvicinarsi a quella che caratterizza le pubbliche amministrazioni.

Una seconda conseguenza che potrebbe trarsi dalla impostazione sopra delineata e' quella di una disciplina dei poteri del Ministero delle partecipazioni statali piuttosto fondata sul controllo dei risultati della azione

imprenditoriale - sia sotto il profilo dell'efficienza che in termini di coerenza con gli indirizzi programmatici - che sull'infittirsi di autorizzazioni preventive e di controlli preventivi.

Il corretto confine tra interessi pubblici e uso dello strumento imprenditoriale e' insidiato anche dalla citata legislazione che affida compiti di salvataggio agli enti di gestione. La definizione di finanziamenti straordinari per tali operazioni e', infatti, per sua natura, limitata alla fase di avvio e non consente di fronteggiare le conseguenze di medio e lungo periodo sull'equilibrio interno alla gestione dei gruppi pubblici.

Se si guarda alla struttura interna ai grandi enti di gestione ed alle linee di tendenza della loro attivita' emerge la necessita' di distinguere con chiarezza fra settori nei quali le societa' a partecipazione statale operano in regime di concorrenza con le altre imprese (per lo piu' nei settori manifatturieri dell'industria) e quelli in cui esse operano sulla base di un rapporto di concessione o in condizioni di esclusiva.

Nei settori di servizio pubblico (tanto piu' quando la legge consente all'impresa a partecipazione statale una posizione di monopolio) la definizione della politica tariffaria, la fissazione da parte della pubblica amministrazione di standard delle prestazioni e servizi da rendere ai privati,

le caratteristiche della attività economica svolta, attribuiscono un diverso contenuto alla "economicità" della gestione, priva del parametro-precipuo offerto dal mercato. Si è discusso a lungo, in sede culturale e politica, se in queste ipotesi lo schema organizzativo più appropriato non sia quello dell'ente pubblico direttamente operante (corrispondente alla "public corporation" utilizzato per la gestione dei servizi pubblici e dei settori industriali di base nelle esperienze di taluni Stati industriali). In ogni caso, appare necessario che la collaborazione fra autorità di Governo preposte al settore di servizio pubblico oggettivamente considerato e organi di governo preposti alle partecipazioni statali definisca, per questi campi, regole appropriate, distinte da quelle generali per le attività inserite nel "mercato".

Nei confronti delle politiche settoriali, soprattutto in materia industriale, che abbiano ad oggetto determinati fenomeni orizzontali o definite azioni di sostegno, o determinati settori di attività, è da ribadire che le imprese a partecipazione statale si pongono in condizioni di assoluta parità con le imprese private, non potendo vantare nessuna posizione di privilegio. Le risorse finanziarie che, per tali vie, alimentino i gruppi pubblici non devono essere duplicate da quelle erogate a titolo di oneri impropri o da

amenti di fondi di dotazione a destinazione vincolata.

Come emerge dalla precedente esposizione, complessi problemi, quanto al confine tra poteri di programmazione e controllo governativi ed autonomia di gestione imprenditoriale, sono posti, nella fase presente, dalla necessita' per i gruppi pubblici (chiamati ad una condotta imprenditoriale capace di superare la situazione di crisi) di affrontare, in misura maggiore rispetto al passato, problemi di "ritirata" da settori non strategici o non remunerativi, mediante una politica di smobilizzi; ovvero, soprattutto nei settori in espansione, tesi a impostare forme nuove di collaborazione con imprese estere (il cui contributo in termini di disponibilita' di tecnologie e di potenziale espansione dei mercati appare non rinunciabile in numerosi campi).

Non puo' negarsi la legittimita' - ed anzi la necessita', in una corretta logica istituzionale - dell'esercizio da parte del Governo di poteri di programmazione. La definizione di indirizzi quanto al "confine" fra settore pubblico e settore privato dell'economia e quanto alle prioritae, agli obiettivi ed ai limiti nella definizione di collaborazioni internazionali fornisce esempi tipici di quel contenuto di programmazione delle strategie imprenditoriali che attiene alle responsabilita' del "governo dell'economia". L'esercizio del potere-dovere di programmazione offre il parametro per il

potere di vigilanza e controllo affidato al Ministero delle partecipazioni statali. Fuori di una corretta logica organizzativa appare, invece, l'ipotesi di una specifica ingerenza della amministrazione o degli organi di Governo, in ordine al contenuto di singoli atti di gestione. Al di fuori dell'area individuata dai programmi e per quanto attiene a operazioni sicuramente non strategiche concernenti singole aziende o limitati sub-settori, la politica degli snobilizzi resta, evidentemente, nell'ambito dell'autonomia gestionale degli enti.

I temi dei confini fra area delle partecipazioni statali e settore privato e imprese estere sembrano ricondurre, tuttavia, a lacune in settori dell'ordinamento piu' ampi. La definizione di uno "statuto dell'impresa" in mano pubblica ma gestita in forme privatistiche (da tempo oggetto di riflessione dottrinale) appare legata piuttosto alla evoluzione della legislazione societaria generale ed alla disciplina della concorrenza che alle regole interne all'ordinamento delle partecipazioni statali (disciplina della offerta pubblica di acquisto e dei diritti di prelazione per gli snobilizzi, disciplina della concorrenza internazionale, discipline del gruppo di imprese anche nelle sue proiezioni estere....).

2 - Aspetti finanziari della gestione.**a) Analisi dello stato di previsione**

Per le spese in conto capitale si e' riprodotto il fenomeno, che aveva caratterizzato numerosi esercizi precedenti, ma non il 1983, del forte divario fra una previsione iniziale di modestissima entita' ed una previsione definitiva di rilevante ammontare (alla previsione iniziale di 180 miliardi si sono aggiunti, in corso d'esercizio, 5201,5 miliardi). Le decisioni sostanziali di spesa cui si collega tale divario sono, in sostanza, quelle assunte con la legge 27 febbraio 1984, n.22, recante "conferimenti ai fondi di dotazione degli enti di gestione".

Quanto alla impostazione del bilancio, si e' osservato, nelle precedenti relazioni, come le spese incluse nella categoria XIII del conto capitale (partecipazioni azionarie e conferimenti) siano articolate in capitoli onnicomprensivi che non consentono di evidenziare le diverse destinazioni sostanziali emergenti dalle sottostanti disposizioni legislative. Non si disconosce che la natura del conferimento ai fondi di dotazione non si adatta, concettualmente, alla distinzione dettagliata delle destinazioni finali di spesa in sede di struttura dello stato di previsione. Ma tale valutazione e', in realta', meno persuasiva sino a che la legislazione sostanziale detti specifiche finalizzazioni e partizio-

ni in ordine all'utilizzo dei fondi stessi; sicche', sin che permanga tale indirizzo normativo, e' utile una impostazione dello stato di previsione che ponga in evidenza tali specifiche destinazioni.

La legge finanziaria, in sede di rimodulazione delle autorizzazioni di spesa pluriennali, reca le previsioni annuali concernenti gli oneri derivanti dalle legge n.223 del 1984 (assunzione a carico dello Stato degli interessi per le obbligazioni EFIM "emesse per la copertura degli oneri derivanti dal settore dell'alluminio").

b) Considerazioni generali sulla gestione

La spesa complessiva del Ministero delle partecipazioni statali ha raggiunto nel 1984, in termini di impegni, i 5386,9 miliardi, con un incremento del 21,9% rispetto al precedente esercizio.

Le spese correnti sono state pari a 5,6 miliardi, con un incremento del 13,7% sul 1983.

Per le spese in conto capitale si registra un'incremento degli impegni del 21,9% rispetto all'esercizio 1983, raggiungendo l'ammontare di spesa impegnata i 5381,3 miliardi. In termini di pagamenti (pari a 5499,7 miliardi) si e' registrata, invece, una riduzione del 19,5% rispetto all'esercizio precedente.

I trasferimenti in conto capitale (categoria XII e

codice 2.12.02 della classificazione secondo la analisi economica, trasferimenti alle imprese) hanno implicato impegni per 180 miliardi, registrando una flessione del 10,4% rispetto al 1983. I pagamenti per la stessa voce, sono stati pari a 296,3 miliardi, con una piu' marcata riduzione (-15,6%) rispetto all'esercizio precedente.

Le spese per "partecipazioni azionarie e conferimenti" (Categoria XIII) che registrano, come gia' detto, le risorse destinate ai fondi di dotazione, hanno raggiunto l'ammontare di 5201,3 miliardi in termini di impegni, pressoché interamente tradotti in pagamenti. Anche nel corso del 1984, come gia' osservato nella relazione per il 1983, non si e' verificato il fenomeno, che aveva caratterizzato talune gestioni nel recente passato, del ritardo nelle erogazioni delle risorse destinate all'aumento dei fondi di dotazione degli enti. Si tratta - come appare evidente - di una notazione positiva, dal momento che la situazione di sottocapitalizzazione delle holding pubbliche costituisce uno dei problemi cruciali in vista del risanamento del settore.

Nel corso del 1984 sono state effettuate erogazioni per il fondo di dotazione all'IRI di 3.635 in attuazione della legge 27 febbraio 1984, n.22; di 30 miliardi per la gestione della GEPI, in attuazione della legge 19 ottobre 1984 n.714; di 106 miliardi per la Rai, in esecuzione della legge 18

dicembre 1984, n.855. Le erogazioni per il fondo di dotazione dell'ENI sono state pari a 1071 miliardi ai sensi della legge n.22 del 1984.

Quanto ai conferimenti per il fondo di dotazione dell'EFIM si sono registrati pagamenti pari a 270 miliardi a valere sulla legge n.22, di 30 miliardi per la GEPI (legge n.714 del 1984); di 5,3 miliardi in attuazione della legge 4 giugno 1984, n. 194 (risanamento del settore bieticolo-saccarifero) e di 2 miliardi in attuazione dell'articolo 6 della legge 19 dicembre 1983, n.700.

A favore dell'Ente autonomo di gestione per il cinema sono stati erogati 24 miliardi in attuazione della legge n.22 del 1984.

3 - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi

Permangono le disfunzioni di fondo che derivano, in definitiva, dalla adozione (sin dalla legge istitutiva del 1956 ma con maggior nettezza con il decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n.282, in attuazione della delega contenuta nella legge n.775 del 1970) del tradizionale modello burocratico, senza innovazioni sostanziali rispetto allo schema uniforme delle amministrazioni centrali investite, prevalentemente, di compiti di amministrazione

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNI	MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (in miliardi di Lire)												RESIDUI								
	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				PAGAMENTI (COMPRESI)				AL 31 DICEMBRE		STANCA. AL 31 DIC.						
	INITIALI	DEFINITIVE	DIFFERENZE	ANNI	INITIALI	DEFINITIVE	DIFFERENZE	ANNI	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	
1977	15	100	-	1977	150	100	-	1977	150	100	-	1977	107	71,3	22	140	-	36	158	98,6	
1978	57	527	407,6	1978	89	585	496,2	1978	497	517	417,6	1978	36	158	35	159	6,0	36	159	6,0	
1979	210	2617	2407,6	1979	2.362	1.897	1.654,4	1979	2.362	1.899	1.655,4	1979	280	1.281	28	127	19,6	280	1.281	708,1	
1980	278	3.901	3.623	1980	798	536	46,2	1980	798	536	46,2	1980	105	921	0	37	70,7	105	921	35,9	
1981	316	4.116	3.800	1981	3.271	2.176	310,1	1981	3.271	2.176	310,1	1981	2.294	-	2.288	-	2.294	-	2.294	-	
1982	350	5.238	4.888	1982	4.101	117	17,5	1982	4.101	117	17,5	1982	2.001	-	2.385	-	2.001	-	2.001	-	
1983	350	5.238	4.888	1983	4.547	154	8,6	1983	4.547	154	8,6	1983	105	923	194	834	92,5	105	923	92,5	
1984	350	5.238	4.888	1984	6.610	1.200	-	1984	6.610	1.200	-	1984	67	299	46	207	75,2	67	299	63,7	
1985	350	5.238	4.888	1985	5.388	3415	21,9	1985	5.388	3415	21,9	1985	5.388	3415	5.503	3249	19,3	5.388	3415	19,3	
TOTALE				TOTALE				TOTALE				TOTALE									

(2) PERCENTUALE DI SOSTANTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(3) VALORE PERCENTUALE DI PRELIEVI SULLI ANNI BASC
SULLO STATO COMPENSATIVO / ANNO BASE CASSA-1977

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1979-1984
DATI AL 31 DICEMBRE 1984

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI
ELABORAZIONE DEL 29 MAG 1985

STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.												
1979	777.890	67,38	0,00	0,00	7,00	0,00	797.158	99,91	13	0,00	719	0,09
1980	3.271.283	94,63	4,99	0,09	3,00	0,00	3.261.562	99,69	13	0,00	10.608	0,31
1981	4.558.834	49,74	49,74	1,64	48,17	0,00	4.536.465	99,55	20.815	0,44	355	0,01
1982	4.633.438			91,80	8,19	0,00	4.692.918	99,99	226	0,00	494	0,01
1983	4.417.793			96,26	3,45	0,00	4.406.959	99,71	12.444	0,28	390	0,01
1984	5.337.647					99,35	5.352.381	99,35	34.068	0,64	598	0,01
TITOLU 1												
1979	4.005	56,76	0,18	0,00	3,00	0,00	2.133	74,44	13	0,47	719	25,09
1980	3.453	60,65	12,84	1,06	4,53	0,00	2.732	79,12	13	0,37	708	20,51
1981	3.834		66,41	17,71	6,23	0,00	3.465	90,35	15	0,39	355	5,26
1982	4.238			78,41	13,89	0,16	4.618	89,46	226	4,58	294	5,95
1983	5.293			73,91	10,33	0,00	4.459	84,24	444	8,39	390	7,37
1984	6.297					74,37	4.683	74,37	14.016	16,14	558	5,45
TITOLU 2												
1979	775.025	67,42	0,00	0,00	7,00	0,00	795.025	100,00	0	0,00	0	0,00
1980	3.268.130	54,65	4,98	3,09	0,00	0,00	3.258.930	99,72	0	0,00	9.300	0,28
1981	4.533.000	49,73	49,73	1,63	48,21	0,00	4.533.000	99,56	20.815	0,44	0	0,00
1982	4.688.500			91,81	8,19	0,00	4.688.500	100,00	0	0,00	0	0,00
1983	4.416.500			96,28	3,44	0,00	4.402.500	99,73	12.000	0,27	0	0,00
1984	5.331.350					99,37	5.347.658	99,37	33.052	0,63	0	0,00

LA VOCE "ECONOMIE" RIPURTA LA SOMMA ALGEBRICA DELLE ECONOMIE E DELLE ECCEZIONI DI SPESA

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIARDI DI LIRE

attiva.

Le conclusioni della dottrina, i rapporti delle apposite commissioni di studio ministeriali, le proposte contenute nel documento istituzionale annesso alla Relazione programmatica per il 1984, i disegni di legge elaborati nel corso della passata legislatura, concordano attorno alla necessita' di adottare, invece, uno schema organizzativo adeguato alle funzioni di programmazione, vigilanza, controllo, attribuite al Ministero. Ma si deve constatare che, sino ad oggi, in questa legislatura, nessuna iniziativa governativa affronta i problemi della riforma del Ministero.

Le carenze organizzative di maggior momento, confermate anche dalla esperienza del 1984, riguardano appunto la assenza di strutture interdipartimentali che garantiscano una visione unitaria ed una collaborazione funzionale fra le direzioni generali e la grave inadeguatezza dell'opera dell'Ispettorato generale. Si tratta, come appare evidente, proprio dei momenti nei quali dovrebbe esprimersi quel binomio programmazione-controllo nel quale risiede la sostanza delle attribuzioni del Ministero.

La mancanza di un coordinamento fra direzioni generali finisce per conferire un ruolo, sostanzialmente di supplenza, al gabinetto del Ministro.

L'Ispettorato si avvale di 5 dirigenti (il capo dei servizi ispettivi, un secondo dirigente generale con funzione

di consigliere ministeriale, 2 dirigenti superiori e 1 primo dirigente) e di 4 unita', di cui un funzionario direttivo e 3 appartenenti ai ruoli della carriera esecutiva ed ausiliaria. Questa disarmonica struttura conduce un'attivita' essenzialmente limitata a controlli cartolari, avente ad oggetto i verbali delle riunioni degli organi di amministrazione e di controllo, nonche' le relazioni informative degli enti di gestione concernenti le attivita' di societa' del gruppo. La disciplina dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica n.282, che prevede visite ispettive presso gli enti e presso le societa' in essi inquadrate risulta completamente inattuata (e del resto le descritte condizioni organizzative dell'Ispettorato non consentono alcun margine in tale direzione).

Con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1984, n.218 e' stato emanato il regolamento sui lavori, le provviste ed i servizi da eseguirsi in economia, sulla cui necessita' la Corte aveva piu' volte richiamato l'attenzione nelle passate relazioni.

Con decreto interministeriale del 21 giugno 1984 e' stato ricostituito il Comitato tecnico amministrativo, di cui alla legge 26 maggio 1975, n.184 (con compiti consultivi in materia di esecuzione di studi, ricerche, progettazione e avviamento alla produzione di aeromobili per percorsi

internazionali), che operava in regime di prorogatio dal novembre 1980. In relazione al funzionamento di tale Comitato sono stati emanati, nel 1984, 3 decreti di riconoscimento di debito per un importo complessivo di 5,6 milioni, per il pagamento di compensi e diarie ai componenti.

E' stata istituita nel corso del 1984 una Commissione per lo studio della automazione dei servizi del Ministero.

b) Personale

A fronte della dotazione organica complessiva di 158 posti (152 per gli impiegati e 6 per gli operai) erano in servizio, al 31 dicembre 1984, a copertura dei posti di ruolo, complessivamente 126 unita', con un divario di 32 posti fra organico e personale in servizio (riconducibile nella quasi totalita' dei casi alle disposizioni di cui all'articolo 67 penultimo comma del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n.748 e all'articolo 11 secondo comma del decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n.282).

I due fenomeni piu' rilevanti caratterizzanti la gestione del personale del Ministero delle partecipazioni statali restano quello delle dimensioni molto ampie del personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione del Ministro e del ricorso in misura considerevolmente vasta ai comandi e ad altre forme di utilizzazione di personale prove-

niente da altre amministrazioni.

Dei 138 impiegati ed operai in servizio ben 42 sono risultati assegnati al Gabinetto ed agli altri uffici di diretta collaborazione del Ministro o alle segreterie dei Sottosegretari (tra questi 1 dirigente generale e 3 primi dirigenti).

Il Ministero ha utilizzato nel 1984 49 unita' di personale comandato da altre amministrazioni (due in piu' rispetto al precedente esercizio).

Nessuna copertura di posti e' stata ottenuta nel 1984 a seguito di concorsi.

Sono stati banditi, nel corso dell'esercizio, un concorso per titoli per il conferimento di 4 posti nella ex carriera di concetto, esecutiva ed ausiliaria (legge 16 maggio 1984, n.138) ed un concorso speciale per esami per il conferimento di due posti nella qualifica di primo dirigente (legge 10 luglio 1984, n.301).

Quanto alla disciplina del trattamento economico per prestazioni di lavoro straordinario, del premio incentivante e dei connessi aspetti organizzativi concernenti l'orario di lavoro, il controllo delle presenze, la gestione dei servizi particolari, anche il Ministero delle partecipazioni statali e' stato chiamato ad operare nel non facile contesto determinato dalla inattuazione di gran parte delle disposizioni della legge quadro sul pubblico impiego (n.93 del 1983)

affidate alla contrattazione in sede centrale fra Dipartimento della funzione pubblica e organizzazioni sindacali nazionali.

L'amministrazione ha regolato la materia dei compensi per il lavoro straordinario mediante la identificazione dei "servizi particolari" (articolo 12 quarto comma del decreto del Presidente della Repubblica n.344) e non ha predisposto i "progetti finalizzati" di cui al 1° comma del medesimo articolo 12.

Nel corso del 1984, in attuazione dell'articolo 10 del citato decreto del Presidente della Repubblica n.344, sono stati corrisposti i compensi incentivanti al personale del Ministero, con una spesa complessiva di 111,9 milioni.

A favore dei dirigenti, sulla base dell'articolo 3 della legge n.79 del 1984, sono stati erogati compensi per lavoro straordinario per la spesa di 22,1 milioni. Per i dirigenti generali, ai sensi dell'articolo 4 della medesima legge n.79, si sono corrisposti compensi per lavoro straordinario pari ad una spesa complessiva di 11,2 milioni.

4 - Attivita' istituzionale

Dei principali profili, concernenti la attivita' di programmazione connessa alle competenze del CIPI e del CIPE, dell'attivita' istituzionale del Ministero delle participa-

zioni statali si e' detto in sede di "considerazioni generali". Si aggiungono, di seguito, alcune piu' specifiche notazioni concernenti talune direttive del Ministero agli enti di gestione nonche' alcune piu' particolari informazioni e notazioni su aspetti non considerati nel citato capitolo introduttivo.

Di particolare rilievo, sotto il profilo procedurale e dei contenuti programmatici, appaiono le direttive con le quali il Ministero, il 2 maggio 1984 in vista della Relazione programmatica per il 1985 e il 29 aprile 1985 per quella relativa al 1986, ha impartito istruzioni agli enti di gestione sugli elementi da fornire per la elaborazione di tale documento programmatico.

Nel documento preparatorio della Relazione per il 1986 si pone l'accento su talune prioritá': il potenziamento delle aree qualificate da alto contenuto tecnologico e delle reti infrastrutturali; l'impegno nei campi della ricerca applicata e della formazione professionale; la collaborazione, in primo luogo nei settori avanzati, con il mondo imprenditoriale privato, sia interno che internazionale; le politiche di relazione industriali; l'intervento nel Mezzogiorno.

Si indica come orizzonte temporale della programmazione degli enti il periodo 1985-1988, ma si delineano, ove richiesto dalle caratteristiche settoriali, proiezioni indicative di piu' lungo periodo. Parte integrante della programma-

zione e' la formulazione di un piano finanziario per la copertura dei fabbisogni, nella loro globalita' e per settore.

Si ribadisce la richiesta di formulazione dei conti economici consolidati e previsionali, per il gruppo nel suo complesso, per le finanziarie e capo-settore e per le societa' a diretta partecipazione maggioritaria degli enti stessi.

Viene richiesta una specifica valutazione concernente gli oneri indiretti gravanti sulle aziende.

Con direttiva 19 ottobre 1984 il Ministero delle partecipazioni statali ha aggiornato le istruzioni agli enti di gestione in ordine al flusso delle informazioni da trasmettere al Ministero per consentire l'esercizio dei poteri di vigilanza, programmazione, approvazione dei bilanci, autorizzazione ad esso affidati dalla legislazione vigente (integrando la circolare n.0784 del 1983). Si sottolinea, in particolare, che son rilevanti, ai fini delle responsabilita' del Ministro delle partecipazioni statali nei confronti della Commissione bicamerale di cui all'articolo 13 della legge n.675, le "operazioni relative all'ingresso di imprese a partecipazione statale in nuovi settori produttivi, all'acquisizione di imprese ed agli smobilizzi".

Nel corso del 1984 e' stato approvato il nuovo statuto dell'Ente di gestione cinema che prevede, fra l'altro: la estensione dell'attivita' istituzionale dell'Ente dal campo dell'industria e dei servizi cinematografici in senso proprio a quello delle produzioni per la televisione e dei mezzi audio-visivi.

In ordine alla attuazione della legge 26 maggio 1975, n.184 che ha autorizzato la spesa di 150 miliardi per il finanziamento di studi, ricerche e progettazioni necessari all'avvio di nuove produzioni aeronautiche (aeromobili per percorsi internazionali) con l'obbligo per la azienda pubblica destinataria del finanziamento di provvedere alla restituzione dell'intero importo attraverso i proventi delle vendite del nuovo aereo, i versamenti alla azienda sono stati integralmente effettuati, sulla base dei conti consuntivi presentati dall'azienda stessa. Le restituzioni a carico della medesima societa' a partecipazione statale hanno raggiunto, nel corso del 1984, il totale di solo 480 milioni.

In ordine alla situazione concernente la regolare composizione e le nomine da effettuarsi per gli organi preposti agli enti di gestione puo' riferirsi quanto segue.

Per l'IRI permane una situazione carente al livello del Consiglio di amministrazione, in prorogatio sin dal 9 ago-

sto 1983, mentre si e' provveduto alla sola nomina (in data rispettivamente 6 aprile 1983, 14 aprile e 12 settembre 1984) dei tre esperti in materia finanziaria ed industriale di cui all'articolo 8 lettera c) del decreto legislativo 12 febbraio 1948 n.51.

Per l'Ente cinema si e' provveduto alla costituzione degli organi amministrativi e sindacali come previsto dal nuovo statuto approvato con decreto del Presidente della Repubblica 12 novembre 1984, n.905.

Per l'ENI si e' provveduto alla sostituzione di due componenti del Consiglio di amministrazione dimissionari.

E' da segnalare che, con direttiva 2 maggio 1984, il Ministro delle partecipazioni statali ha fatto propria la indicazione fissata dalla determinazione n.1755 del 31 gennaio 1984 della Sezione controllo enti della Corte, in virtu' della quale i Presidenti ed i membri dei Consigli di amministrazione degli enti di gestione non possono far parte dei consigli di amministrazione delle societa' direttamente o indirettamente controllate dagli enti stessi.

PAGINA BIANCA

Capitolo XIX

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

Con l'approvazione delle nuove convenzioni (1) per la concessione dei servizi di telecomunicazioni ad uso pubblico alle società SIP, Italcable e Telespazio si è nell'anno realizzato un significativo passo nella direzione dell'ammmodernamento del sistema di telecomunicazioni e, in particolare, della razionalizzazione del comparto telefonico nazionale e internazionale (2). Tale processo va comunque completato e funzionalmente inserito nella più ampia riforma del settore delle telecomunicazioni, per la quale il Governo è tuttora impegnato a presentare un apposito disegno di legge.

Al progetto di rinnovamento, che interessa i servizi statali di telecomunicazioni gestiti - come è noto - sia dall'A.S.S.T. che dall'Amministrazione postale, non può certamente rimanere estraneo lo stesso Ministero che, nell'attuale quadro normativo, esercita compiti di vigilanza e

(1) D.P.R. 13 agosto 1984, n.523

(2) Dette convenzioni, rinnovate prima della scadenza di quelle precedenti ed abbastanza omogenee tra loro, si muovono nell'ambito delle direttive emanate dal CIPE. Con esse si tende sostanzialmente ad un migliore espletamento dei servizi esistenti e a favorirne lo sviluppo di nuovi, nonché ad eliminare qualsiasi duplicazione di impianti, mediante l'attuazione del principio di gestione della rete.

di coordinamento dell'attività delle due aziende statali(3), nonché di controllo delle concessionarie.

La Corte ha ripetutamente sottolineato nelle precedenti relazioni l'inadeguatezza, anche sul piano qualitativo, della struttura organizzativa del Ministero (4), oltre che rispetto alle predette attribuzioni di vigilanza e coordinamento, soprattutto in relazione a nuovi specifici compiti affidatigli da recenti leggi (tra i quali, di rilievo, quelli relativi ai piani pluriennali di potenziamento dei servizi delle aziende statali).

Le stesse sopra richiamate convenzioni, alla stregua di quanto già analogamente previsto per la RAI, attribuiscono al Ministero l'esame dei programmi pluriennali di massima e dei piani tecnici esecutivi redatti dalle società concessionarie, nonché le sistematiche verifiche annuali della congruità delle tariffe dei gestori, in relazione ai costi effettivi del servizio, e i controlli sulle risultanze dei bilanci. E' da ritenere che a tali adempimenti di carattere tecnico ed economico non sia in grado di provvedere adeguatamente l'attuale struttura, sostanzialmente preordinata alla

(3) Alle due aziende autonome, i cui bilanci sono allegati in appendice allo stato di previsione della spesa del Ministero delle poste, sono dedicati i successivi capitoli XX e XXI.

(4) Come e' noto, l'apparato ministeriale e' esclusivamente costituito dal Gabinetto del Ministro e dalle Segreterie dei Sottosegretari.

soluzione di problemi giuridici (5).

L'importanza strategica che il settore delle telecomunicazioni riveste nel processo di sviluppo del paese e la cospicua entita' dei mezzi finanziari che esso e' destinato ad assorbire (6), esigono ormai una struttura pubblica statale idonea a pilotare in modo ordinato e coerente la crescita del sistema.

A cio' si aggiunga che la graduale introduzione nel nostro Paese - anche sulla base di accordi internazionali - di nuovi servizi rientranti nel vasto ambito della trasmissione dati postula una adeguata preliminare ponderazione, da parte del Ministero, di ogni profilo economico, tecnico e finanziario onde pervenire alla piu' oculata scelta dei gestori.

Da quanto esposto emerge con ogni evidenza la necessita' che - pur tenendo conto dell'articolato quadro istituzionale vigente nel comparto - si ponga mano sollecitamente alla revisione del modulo organizzativo ministeriale, al fine di

(5) In tal senso depone l'insufficiente esercizio dei poteri ministeriali previsti nella convenzione con la RAI, poteri che, come si e' detto, largamente si avvicinano a quelli contemplati dalle predette nuove convenzioni.

(6) La rapida evoluzione delle tecnologie ha indotto il Ministro delle poste a procedere ad un aggiornamento - in corso di definizione - del piano decennale delle telecomunicazioni, proiettato nel decennio 1985-1994, in cui vengono, fra l'altro, riconsiderate anche le esigenze finanziarie.

assicurare l'effettivo esercizio delle funzioni di programmazione, coordinamento e verifica dell'attività degli operatori, sia pubblici sia privati.

Nel settore della diffusione radiofonica e televisiva sono note le vicende che hanno portato all'emanazione di due consecutivi decreti-legge (7), il secondo dei quali convertito nella legge 4 febbraio 1985, n.10. Si tratta di normativa d'emergenza ed a termine (8) che non soddisfa l'esigenza di un definitivo assetto della materia (9). In tale ottica si muove, invece, il disegno di legge governativo (A.C. n.2508) che mira, dopo anni di intenso e vivace dibattito, all'introduzione di un sistema radiotelevisivo misto, articolato su tre poli: RAI, emittenti private nazionali, emittenti private locali. Evidente è l'intento di assicurare il pluralismo dell'informazione, attraverso l'introduzione di meccanismi di mercato in un ambito già regolato dai principi del monopolio.

(7) D.L. 20 ottobre 1984, n.694 e D.L. 6 dicembre 1984, n.807.

(8) Con tali strumenti normativi si è inteso, da un lato, legittimare la situazione esistente nel settore degli impianti radiotelevisivi privati e, dall'altro, garantire maggiore flessibilità all'organizzazione della concessionaria RAI mediante l'abolizione dell'articolo 13 della legge n.103 del 1975.

(9) Tale disciplina provvisoria, a causa delle difficoltà incontrate nel varo della legge di riforma, è stata prorogata al 31 dicembre 1985 con il recente decreto-legge 1° giugno 1985, n.223.

Ne risulta complessivamente un sistema piu' evoluto e, sia pure parzialmente, rispondente alla mutata realta' tecnologica (10).

Taluni punti, peraltro, andrebbero meglio armonizzati con le linee-guida del progetto di riforma.

Un problema di coerenza con la ipotizzata unitarieta' del nuovo sistema pone la frammentazione dell' 'autorita' di vigilanza e garanzia. E' infatti prevista, accanto alla confermata Commissione parlamentare di vigilanza sul servizio pubblico, la parallela istituzione della Commissione nazionale di garanzia sulla radiodiffusione privata.

Risulta poi insoddisfacente - e quindi da integrare con piu' puntuali prescrizioni - la disciplina a tutela della libera concorrenza fra le imprese radiotelevisive private. Manca, infine, una adeguata attenzione a taluni rilevanti processi tecnologici in atto, quale l'avvento del satellite e l'utilizzo del cavo, che sono destinati ad influenzare profondamente i profili tecnici, organizzativi e professionali del settore.

Per quanto concerne la gestione del Ministero, va rilevato che le previsioni definitive di spesa, pur nella loro oggettiva esiguita', hanno registrato un incremento del 63,5%

(10) Molti e qualificati adempimenti tecnici vengono demandati al Ministero delle poste, di cui si e' gia' messa in evidenza l'attuale scarsa funzionalita'.

rispetto all'omologo dato del 1983 (da 1022,8 e 1672,7 milioni). Cio' si e' riflesso, anche per la minore incidenza delle economie di spesa (11), in una consistente lievitazione (+ 82,5%) degli impegni (da 887,2 a 1.619,4 milioni). Determinante ai fini dell'accrescimento della spesa - come e' noto, tutta di parte corrente - risulta l'onere di 562,2 milioni per il rimborso alle aziende dipendenti delle retribuzioni del loro personale addetto al Gabinetto e alle Segreterie particolari, onere che nel precedente esercizio non si era evidenziato.

Va ribadito che poco significativo appare il consueto passaggio in economia dell'intero stanziamento del capitolo 1.018 (compenso annuale di incentivazione al personale delle aziende in servizio presso il Ministero), in quanto l'erogazione dei relativi compensi continua a gravare sui capitoli 151 del bilancio dell'Amministrazione postale e 132 del bilancio dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici.

(11) Le somme non utilizzate ammontano infatti a 53,3 milioni rispetto ai 135,6 milioni dell'anno precedente. Va notato che la dotazione dei capitoli 1091 (compensi per speciali incarichi), 1092 (spese per il funzionamento di comitati e commissioni) e 1094 (spese casuali) - sui quali si erano per anni sistematicamente verificate economie di spesa - e' stata azzerata con la legge di assestamento.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALTERNATIVO DELLE POSTE DELLE TELECOMUNICAZIONI CORRETTIVE ORIGINARIE DELL'ESERCIZIO 1977 (MILIONI DI LIRE)																										
ANNO	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI													
	INITIALI	DEFINITIVE	ANN.	INITIALI	DEFINITIVE	ANN.	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	IMPORTE	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	IMPORTE	INDICE	%	STANZ. AL 31 DIC.	IMPORTE	INDICE	%			
1977	373	100		393	100		316	100		197	100		413	100		197	100			0	100					
1978	403	107	6,14	471	119	18,94	433	137	37,24	212	108	7,74	267	134	26,24	643	327	166,74		0						
1979	445	121	15,34	571	159	15,34	514	163	16,24	267	134	26,24	365	185	36,34	1.043	532	269,04		0						
1980	526	141	38,14	703	200	44,94	759	241	47,74	901	286	18,74	552	280	51,44	1.383	703	357,04		0						
1981	579	155	41,54	803	248	22,94	813	264	26,14	1.266	401	40,54	628	319	13,74	1.951	991	41,14		0						
1982	602	161	43,14	1.044	308	41,34	1.024	324	32,14	1.474	467	16,44	1.365	694	117,64	1.965	998	49,74		0						
1983	625	167	44,74	1.324	368	41,34	1.227	391	39,64	1.887	597	19,84	1.487	756	137,64	1.261	641	322,04		0						
1984	675	181	48,54	1.524	380	41,64	1.395	431	43,14	1.619	513	51,34	1.471	748	131,14	1.369	686	346,04		0						
1985	715	191	51,24	1.673	426	43,54																				
TOTALE																										

TITOLI : SPESE CORRENTI

TITOLI : PLS. IN CONTO CAPITALE

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(1) TITOLI PAGATI DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

ANNO BASE LIMP.-1976 / ANNO BASE CASSA-1980

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**ILISTORI DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
STORICI (IN MILIONI DI LIRE)**

ANNI	PREVISIONI		PREVISIONI DI CASSA		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)		RESIDUI	
	UTILIZI	OLFINITIVE	UTILIZI	OLFINITIVE	IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.
	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	IMPORTO

TOTALE COMPLESSIVO

1976	778	100	393	100	316	100	197	100	197	100	0	100
1977	603	107	471	120	516	137	212	108	417	212	111,7*	0
1978	665	121	543	130	516	137	267	136	663	337	59,0*	0
1979	578	113	787	200	759	241	365	185	1.047	532	58,0*	0
1980	578	113	967	246	901	286	552	280	1.383	703	37,0*	0
1981	867	127	1.366	348	1.266	401	628	319	1.951	991	41,1*	0
1982	226	29	1.524	388	1.476	467	1.365	694	1.965	998	0,7*	0
1983	594	100	1.023	260	1.227	200	1.487	756	1.261	641	35,8*	0
1984	1.075	270	1.073	426	1.075	178	1.619	513	1.471	696	8,6*	0
TOTALE												

ANNI	UTILIZI	OLFINITIVE	UTILIZI	OLFINITIVE	IMPORTO	INDICE	IMPORTO	INDICE	AL 31 DICEMBRE	STANZ. AL 31 DIC.
	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	IMPORTO
1976	778	100	393	100	316	100	197	100	197	100
1977	603	107	471	120	516	137	212	108	417	212
1978	665	121	543	130	516	137	267	136	663	337
1979	578	113	787	200	759	241	365	185	1.047	532
1980	578	113	967	246	901	286	552	280	1.383	703
1981	867	127	1.366	348	1.266	401	628	319	1.951	991
1982	226	29	1.524	388	1.476	467	1.365	694	1.965	998
1983	594	100	1.023	260	1.227	200	1.487	756	1.261	641
1984	1.075	270	1.073	426	1.075	178	1.619	513	1.471	696
TOTALE										

(1) UTILI PUNTA DI L'ACQUEDOTTI SULL' ANNO BASE ANNI 1976-1977 / ANNO BASE CASSA 1980

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLE PUSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI
 ELABORAZIONE DEL 29 MAG 1985

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
 RELATIVI AL PERIODO 1979-1984
 DATI AL 31 DICEMBRE 1984

STANZIAMENTO DI COMPETENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
TOTALE GEN.												
1979	787	38,47	9,81	28,34	0,00	0,00	659	83,73	31	3,92	97	12,35
1980	967	7,75	20,58	46,14	0,00	0,00	720	74,47	86	8,86	161	16,67
1981	1.366	9,97	23,93	49,08	0,00	0,00	1.134	82,98	27	2,01	205	15,02
1982	1.524		18,66	42,93	31,18		1.414	92,77	21	1,35	90	5,88
1983	1.023		15,85		50,65		680	66,49	207	20,24	136	13,26
1984	1.673				28,57		478	28,57	1.195	71,43	0	0,00
TITOLO 1												
1979	787	38,47	9,81	28,34	0,00	0,00	659	83,73	31	3,92	97	12,35
1980	967	7,75	20,58	46,14	0,00	0,00	720	74,47	86	8,86	161	16,67
1981	1.366	9,97	23,93	49,08	0,00	0,00	1.134	82,98	27	2,01	205	15,02
1982	1.524		18,66	42,93	31,18		1.414	92,77	21	1,35	90	5,88
1983	1.023		15,85		50,65		680	66,49	207	20,24	136	13,26
1984	1.673				28,57		478	28,57	1.195	71,43	0	0,00
TITOLO 2												

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

PAGINA BIANCA

Capitolo XX

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

1. - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

Nella precedente relazione la Corte aveva intravisto i sintomi di una inversione di tendenza nell'andamento dei conti aziendali, in relazione alla riscontrata riduzione del disavanzo di esercizio.

Va subito chiarito in proposito però che la realtà della gestione aziendale non si era interamente riflessa sul conto consuntivo sottoposto al giudizio di parificazione, tanto è vero che, con l'articolo 8 della legge finanziaria 1985, si è resa necessaria la concessione di una anticipazione straordinaria di 835,5 miliardi "a fronte delle maggiori spese afferenti agli esercizi 1983 e 1984" (1). Tale circostanza, oltre che sminuire a posteriori il significato delle risultanze dell'esercizio 1983, finisce per pregiudicare la trasparenza dei dati consuntivi del 1984, tenuto anche conto che, in base alla formulazione della norma, non è neppure possibile quantificare distintamente per esercizio i

(1) Detta anticipazione risulta, in termini di competenza e di cassa, iscritta sul capitolo 602 dell'entrata del bilancio aziendale per l'anno 1985.

maggiori oneri in questione.

Sulle cause di tale anomala situazione - ed in particolare sull'uso distorto della facoltà prevista dall'articolo 15 della legge 12 agosto 1974, n.370 - la Corte ha, fra l'altro, riferito in forma specifica con referto in data 2 aprile 1985, su richiesta del Presidente del Senato formulata il 25 gennaio 1985. Giova solo aggiungere che il ricorso alle anticipazioni sui fondi della cassa vaglia, effettuato nei termini anzidetti, viene, sostanzialmente, a connotarsi come una operazione di indebitamento effettuata al di fuori di ogni previsione legislativa. Tale profilo costituisce tuttavia solo un segmento della complessa rete di rapporti finanziari facenti capo alla gestione vaglia e risparmi, sui quali la Corte si riserva di svolgere un più approfondito esame nella prossima relazione annuale.

E' evidente che la mancata contabilizzazione di una quota delle spese annuali preclude la possibilità di instaurare confronti pienamente attendibili, in termini di oneri gestionali, con gli esercizi precedenti.

Poiche' il fenomeno della gestione parallela a quella del bilancio e' circoscritto al versante della spesa, esiste invece la possibilità di una valida comparazione, fra esercizi, dei dati relativi alle entrate aziendali.

Alla luce di quanto finora premesso vanno analizzati i risultati - gia' di per se' eloquentemente negativi - che

emergono dai conti del 1984.

Questi si chiudono infatti con un'impennata del disavanzo finanziario del 61,3% rispetto a quello registrato nell'anno precedente: da un deficit di 1063,8 miliardi si è balzati, infatti, ad un saldo passivo di 1721,5 miliardi. Risulta così sfondato anche il tetto di 1383,3 miliardi che la legge finanziaria 1984 - nel quadro della generale politica di contenimento della spesa pubblica - aveva fissato per l'anticipazione del Tesoro a copertura del disavanzo.

Si palesa labile anche in questo campo la politica dei tetti di spesa, ove non sia assecondata da interventi strutturali: le risultanze gestionali confermano invece la necessità di azioni concrete tendenti al graduale riequilibrio dei conti aziendali imperniate, da un lato, su un accorto e calibrato utilizzo dello strumento tariffario e, dall'altro, su un efficace contenimento della spesa.

Determinante ai fini del mancato rispetto, da parte dell'Azienda, del limite imposto dall'articolo 34 della legge finanziaria 1984 appare il minore gettito derivante dalla vendita di beni e servizi (inferiore di ben 619,7 miliardi rispetto alle previsioni definitive). Su tale risultato negativo qualche effetto potrebbero forse avere avuto le misure urgenti in materia di tariffe: sta di fatto, comunque, che, anche per l'asserita incomprimibilità delle spese aziendali,

a fine esercizio si riscontra un netto divario nel ritmo di crescita delle entrate correnti (+ 14,4%) e delle uscite dell'omologo comparto (+ 22,8%).

Le entrate complessive - al netto dell'anticipazione del Tesoro per il ripiano del disavanzo, nonché dell'anticipazione della Cassa depositi e prestiti finalizzata alla copertura del maggior disavanzo, inserita, come si dirà, nel capitolo 610 dichiarato non regolare - aumentano del 13,2% (da 5.789,2 a 6.554,1 miliardi), mentre le spese totali mostrano una crescita del 20,8% (da 6.853 a 8.275,6 miliardi).

Alla parte attiva del bilancio aziendale concorrono, come è noto, apporti finanziari di varia natura da parte del Tesoro: rispetto all'anno precedente si è accresciuta la quota delle sovvenzioni straordinarie - a fronte delle quali non vi sono prestazioni dell'Azienda - che si connettono all'applicazione di specifiche leggi, concernenti prevalentemente il trattamento del personale. Tali contribuzioni, pari a 578,6 miliardi, come si può desumere dalla tabella 1, registrano un incremento del 48,7% e risultano inferiori, in valore assoluto, soltanto al corrispondente dato del 1981. Sale, pertanto, l'incidenza di tale voce sia sulle entrate correnti (10,4%), sia sul totale generale dell'entrata (7,3%).

Alle predette sovvenzioni vanno aggiunte, nel comparto

Alle predette sovvenzioni vanno aggiunte, nel comparto delle entrate correnti, assegnazioni del Tesoro a vario titolo, nonché rimborsi delle rate di ammortamento del capitale di anticipazioni e mutui, per un ammontare di 276,7 miliardi (2) (277,2 nel 1983).

L'apporto più importante del Tesoro al bilancio aziendale è, comunque, costituito dall'anticipazione a copertura del disavanzo di gestione. In proposito va osservato che il relativo capitolo 601 espone a consuntivo un accertamento di entrata per 1383,3 miliardi, allineato con il valore massimo consentito dalla legge finanziaria. Tale somma non è sufficiente a coprire l'effettivo deficit aziendale che, come si è già rilevato, ha raggiunto l'importo di 1721,5 miliardi. La differenza di 338,2 miliardi figura sul capitolo 610, che non risulta regolarmente istituito e che non trova, comunque, fondamento giuridico. Per detto capitolo, pertanto, nella decisione sul rendiconto generale dello Stato, è stata esclusa la dichiarazione di regolarità'.

(2) Somme dovute dal Tesoro in dipendenza dell'abrogazione delle esenzioni e delle riduzioni delle tasse postali e telegrafiche (capitolo 106: 241,5 miliardi); somme dovute dal Tesoro per compensazioni finanziarie derivanti dalle riduzioni tariffarie per l'editoria (capitolo 107: 24,8 miliardi); rimborso delle rate di ammortamento in conto capitale delle anticipazioni concesse dalla cassa depositi e prestiti per la costruzione di alloggi di servizio (capitolo 269: 1.800 milioni) nonché dei mutui contratti per l'acquisto e la installazione di impianti per la meccanizzazione e l'automazione dei servizi postali e per la

Il fenomeno, d'altra parte, derivando dall'andamento delle entrate proprie aziendali, avrebbe potuto essere tempestivamente individuato, consentendo l'adozione delle necessarie misure correttive, anche a livello legislativo, in corso di esercizio.

Nella tabella 2 viene indicata l'evoluzione del capitolo 601 dell'entrata, istituito nel 1972 in relazione al nuovo sistema di copertura del disavanzo annuale.

Il relativo accertamento, rispetto all'anno precedente, risulta superiore del 30% e presenta, col 765%, l'indice di incremento piu' elevato sull'anno base 1972. Il totale delle anticipazioni del Tesoro nel periodo 1972-84 ammonta a 9.225 miliardi. Con la integrale acquisizione dei residui attivi iniziali, pari a 2369,9 miliardi, risultano finalmente regolarizzati i rapporti finanziari connessi al meccanismo dell'anticipazione (3). Va peraltro ribadito che tali anticipazioni - per il cui rimborso non sono mai stati fissati i termini e le modalita', ne' apprestati in bilancio i necessari mezzi finanziari - (4) si sono sostanzialmente

realizzazione dei nuovi complessi edilizi (capitolo 270: 8,6 miliardi).

(3) Lo sfalsamento temporale di un anno e' infatti connaturale a tale meccanismo.

(4) Non va al riguardo sottaciuto che alle analoghe pendenze finanziarie dell'Azienda autonoma delle ferrovie nei

trasformate in una ricorrente sovvenzione annuale del Tesoro alla spesa di funzionamento dell'Amministrazione (5), incidendo anche sulla corretta classificazione del bilancio statale. Cio' induce a prospettare nuovamente l'esigenza di una modifica della disciplina dei rapporti finanziari tra Amministrazione delle poste e tesoro.

In termini di accertamenti, il complessivo apporto finanziario del Tesoro al bilancio aziendale - dopo la episodica regressione del 1983 - riprende ad aumentare (+29,4% sull'anno precedente) e, nonostante l'accresciuto volume degli introiti, incide, come risulta dalla tabella 3, in misura maggiore (28,2%) sul totale generale dell'entrata.

Perdurando la situazione di disavanzo, nel 1984 sono rimaste acquisite all'entrata aziendale (capitolo 311) - senza rifluire in un capitolo di spesa - consistenti somme (35,4 miliardi) in conseguenza di "economie accertate a

confronti dello Stato e' stata riconosciuta la sostanziale natura di trasferimenti con la recente legge 17 maggio 1985, n.210, istitutiva dell'ente "Ferrovie dello Stato".

(5) Anche per il 1984 la convenzione prevista dalla legge di bilancio (stipulata il 1° dicembre 1984 ed approvata con decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro delle poste il giorno 27 dello stesso mese) prevede anticipazioni nella misura delle previsioni definitive (1.383,2 miliardi), con interesse dello 0,10% a carico dell'Amministrazione delle poste e fa riserva di fissare, con successivo decreto, i termini e le modalita' di rimborso delle anticipazioni.

qualsiasi titolo nella gestione dei residui passivi da versare al Tesoro ad integrazione dell'avanzo netto degli esercizi precedenti". Anche per tale particolare profilo si pone l'esigenza di una piu' aggiornata disciplina normativa.

Rispetto alle previsioni finali di 366,7 miliardi, per le entrate in conto capitale i dati di consuntivo espongono maggiori accertamenti per 27,5 miliardi.

Radicalmente diverse sono invece le risultanze delle entrate di parte corrente. Il loro non favorevole andamento (minori accertamenti per 522,9 miliardi) e' all'origine del rilevato sfondamento del tetto del disavanzo. Soprattutto preoccupante e' il minor gettito registrato, rispetto alle previsioni, nei principali servizi dell'Amministrazione. Lo scostamento negativo raggiunge addirittura il 18% (800,5 su 4446,4 miliardi) e riguarda indistintamente i piu' significativi settori di attivita'. I minori proventi si riferiscono infatti alla posta lettere e ai pacchi postali (-513,5 miliardi), ai conti correnti postali (-160,7 miliardi), ai servizi telegrafici e di teleinformatica (-111,8 miliardi) ai vaglia postali (-14,5 miliardi).

Al netto della posta meramente figurativa dell'avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici, delle sovvenzioni straordinarie del Tesoro e delle economie nella gestione dei residui non riversate al Tesoro, le

entrate correnti vere e proprie lievitano dell'11,9% (da 4258,9 a 4767 miliardi) (6) e rappresentano appena il 64,6% della spesa di mantenimento.

Gli accertamenti di entrate in conto capitale segnano un incremento del 14,3% rispetto all'anno precedente (da 345 a 394,2 miliardi). Tali accertamenti si identificano quasi totalmente nella voce "ammortamenti, rinnovamenti e migliorie" e sono, come e' noto, correlati ad appositi capitoli di spesa di parte corrente (capitoli 311 e 312).

Sulla competenza - oltre alle anticipazioni del Tesoro a copertura del deficit - erano previste entrate per accensione di prestiti per 593 miliardi destinate alla prosecuzione dei programmi di potenziamento e di riassetto dei servizi e di costruzione di alloggi di servizio, ai sensi della legge 10 febbraio 1982, n.39. Le note difficoltà incontrate dal Consorzio di credito per le opere pubbliche (CREDIOP) nel collocamento sul mercato dei relativi titoli obbligazionari hanno indotto l'Amministrazione ad avvalersi della facoltà prevista dall'articolo 5 della citata legge n.39. E' stato così attivato il meccanismo delle anticipazioni da parte della

(6) Nel predetto ammontare sono inclusi anche 267,7 miliardi assegnati a vario titolo dal Tesoro e finalizzati, prevalentemente, a ripianare oneri impropri posti a carico dell'Amministrazione. Questa, peraltro, ha valutato in 1.030 miliardi (di cui 694 riferiti alle sole stampe periodiche) le presumibili perdite conseguenti all'inadeguato livello delle tariffe di taluni servizi, le cui caratteristiche di socialità andrebbero attentamente riconsiderate.

Cassa depositi e prestiti: tale operazione non si e' peraltro conclusa con l'effettiva acquisizione dell'indicato importo entro il 31 dicembre 1984. Sempre dalla Cassa depositi e prestiti l'Amministrazione e' riuscita ad ottenere anticipazioni per 1049 miliardi, corrispondenti alle entrate straordinarie non realizzate negli esercizi 1982 e 1983. Neanche tale somma risulta acquisita al bilancio aziendale: le entrate straordinarie riferite al triennio 1982-1984 figurano quindi interamente fra i residui attivi (1.642 miliardi sul capitolo 608) (7).

Si e' altresì positivamente evoluta la situazione del capitolo 607 - correlato al programma per l'acquisto e l'installazione di impianti per la meccanizzazione e l'automazione dei servizi autorizzato dalla legge 7 giugno 1975, n.227.

A fronte delle perduranti difficoltà nel reperimento dei fondi attraverso operazioni di mutuo, l'Amministrazione, sempre in applicazione della menzionata norma, e' riuscita alla fine del 1984 ad ottenere dalla Cassa depositi e prestiti anticipazioni per un importo (510 miliardi) (8) pari alla differenza fra il totale delle entrate straordinarie

(7) Secondo notizie fornite dall'Amministrazione, il 19 gennaio 1985 e' stato riscosso l'importo di 579 miliardi riguardante l'esercizio 1983.

(8) La relativa somma, peraltro, alla scadenza dell'esercizio non era ancora stata acquisita al bilancio aziendale.

previste dalla legge 227 del 1975 (650 miliardi) ed il totale dei mutui (140 miliardi) che era riuscita a contrarre con il CREDIOP e la Banca europea degli investimenti (BEI), in modo da assicurarsi la copertura integrale del fabbisogno finanziario per l'attuazione del relativo programma.

Sembra quindi per il momento avviato a soluzione il problema della mancata acquisizione delle risorse straordinarie, la cui persistenza, come avvertito dalla Corte nelle precedenti relazioni, avrebbe finito per compromettere la regolare gestione finanziaria dell'Azienda.

La spesa corrente - depurata anch'essa dell'avanzo di gestione dell'Azienda di Stato per i servizi telefonici da versare al tesoro - ascende, in termini di impegni a 7.192,6 miliardi, segnando un incremento del 20,8% rispetto all'anno precedente (5.952,6 miliardi). Una lievitazione leggermente superiore (+ 22,8%) presentano in tale comparto gli oneri per il personale in attività di servizio e in quiescenza (da 4.540,4 e 5.564,9 miliardi), la cui incidenza tocca il 77,4%. Diminuisce invece (dal 15,4% al 14,9%) la quota della spesa di funzionamento destinata all'acquisto di beni e servizi, che registra un più modesto ritmo evolutivo (+ 16,7%), passando da 919,4 a 1.072,7 miliardi.

Malgrado l'impegno finanziario (593 miliardi) connesso all'attuazione degli investimenti straordinari, ulteriormente ridotto risulta il peso (dal 12,10% al 10,8%) della spesa in

conto capitale (873,9 miliardi) (9) rispetto alle uscite complessive dell'Amministrazione al netto del predetto avanzo di gestione (8.089,7 miliardi). Nella categoria IX (costituzione di capitali fissi), in cui e' interamente concentrata la spesa di investimento dell'Amministrazione, si riscontra una lievemente accresciuta incidenza dei pagamenti sugli stanziamenti di competenza (107,4 su 873,9 miliardi), anche se il relativo coefficiente (12,3%) resta su livelli invero modesti. Rallentato e' il ritmo di smaltimento dei residui passivi con pagamenti per 613,2 su 1.577,7 miliardi, con un coefficiente del 38,9% rispetto al 40,4% dell'anno precedente. Per effetto di tale situazione e del contestuale incremento dei residui di parte corrente (da 1.000,7 a 1.402,4 miliardi) a fine esercizio i residui passivi complessivi aumentano di 535 miliardi e raggiungono i 3.133,4 miliardi.

I residui attivi, depurati del predetto irregolare importo di 338,2 miliardi, ammontano a 6.057,7 miliardi e risultano leggermente inferiori alla consistenza di quelli iniziali (6.181,7 miliardi).

Il 35,5% dei residui finali e' costituito dal mancato introito delle somme finalizzate agli investimenti straordinari, che risultano tuttavia in corso di acquisizione.

(9) A detto importo non corrisponde l'effettiva spesa, in termini di impegni, sostenuta nell'anno dall'Amministrazione, in quanto vi e' compresa una quota di residui di stanziamento.

Una inversione di tendenza, dopo anni di risultanze negative, espone la gestione del bilancio in termini di cassa: si contrappongono infatti incassi per 8.061,4 miliardi e pagamenti per 7.720,7 miliardi, con un attivo di cassa di 340,7 miliardi (nel 1983 si era registrato un risultato differenziale negativo di 822,7 miliardi).

2. - Organizzazione dei servizi e personale

a) Organizzazione dei servizi

Si e' da tempo in attesa di un intervento di riforma(10) che - attraverso la sostanziale modifica della struttura, dell'ordinamento del personale, delle procedure amministrative e contabili, nonche' con il conferimento di piu' incisivi poteri in ordine alle scelte di natura economica e finanziaria - consenta all'Azienda di recuperare efficienza ed economicita' di gestione. Rispetto ad esigenze di cosi' radicale rinnovamento, e' stato, come e' noto, emanato nel corso del 1984 un provvedimento (11) che mira a completare e razionalizzare il decentramento dell'Azienda, a livello regionale, attuato con la legge 12 marzo 1968, n.325. In aggiunta,

(10) Non e' ancora stato esaminato a livello governativo il provvedimento organico di riforma dell'Amministrazione che, ai sensi dell'art. 2 della legge 22-12-81, n.797, avrebbe dovuto essere presentato al Parlamento entro il 30 giugno 1982.

(11) Legge 26 luglio 1984, n.416.

pertanto, alle sedici esistenti, sono state istituite le Direzioni compartimentali della Basilicata, Molise ed Umbria. Deve peraltro ancora procedersi all'avviamento operativo delle nuove strutture.

Sul piano amministrativo innovazioni di un qualche rilievo, entro i limiti consentiti dall'ordinamento, hanno interessato le Direzioni centrali U.L.A., patrimonio ed approvvigionamenti, lavori ed impianti tecnologici (12). Si e' trattato di interventi piu' limitati rispetto a quelli adottati nel triennio precedente. Va rammentato infatti che con il 31 dicembre 1983 era scaduta l'autorizzazione legislativa al Ministro delle poste a provvedere alla ristrutturazione degli organi centrali e periferici dell'Amministrazione (13).

Resta, comunque, avvertita l'esigenza di una piu' efficiente organizzazione del lavoro, che si giovi in maniera conveniente del processo di automazione e meccanizzazione dei servizi. E' questa una delle strade per risolvere il problema

(12) Con D.M. 29-11-84 e' stata approvata anche l'istituzione, in via sperimentale, delle strutture denominate "Centrale nodale", "Centrale di adattamento e di concentrazione" e "Centro di gestione e manutenzione", al fine di poter attivare la rete pubblica per trasmissione dati a commutazione di pacchetto (rete ITAPAC). Le suddette strutture opereranno alle dipendenze del Reparto II del Circolo delle costruzioni telegrafiche e telefoniche delle rispettive circoscrizioni.

(13) Tale facolta' e' stata rinnovata dalla legge 22 dicembre 1984, n.893, fino al 30 giugno 1986.

di una maggiore produttività del personale, che costituisce obiettivo non secondario del contratto di lavoro, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 1984, n.53. Non risulta, peraltro, alla Corte che si sia finora proceduto alla revisione - prevista dall'articolo 11 dell'accordo - dei preesistenti indici parametrici. Va, d'altra parte, rilevato che il rapporto tra unità di traffico e consistenza numerica del personale, rapporto preso in considerazione ai fini dell'adeguamento del premio di produzione (14), ha registrato nel 1983 una flessione del 2,8% rispetto al 1982 (15).

Come è noto, nell'ambito dell'organizzazione aziendale, particolare rilievo assume l'attività dei servizi ispettivi. Al loro riassetto e potenziamento l'Amministrazione ha provveduto nel corso degli ultimi anni, ovviando agli inconvenienti determinatisi in periferia in dipendenza della soppressione della Ispezione provinciale disposta dalla legge 325/68. Un più efficace svolgimento della funzione potrebbe ora derivare dall'adeguamento e dall'aggiornamento, nelle parti ormai superate, delle norme che regolano il servizio

(14) Per il 1983 ciascuna unità di personale ha prodotto 59.244 unità di traffico a fronte delle 60.948 realizzate nell'anno precedente.

(15) La rilevazione viene effettuata con riferimento all'anno base rappresentato dal 1977 (in cui l'analogo rapporto aveva registrato 57.638 unità di traffico per addetto).

d'ispezione (16). Il concreto espletamento dell'attività, in atto prevalentemente finalizzato all'azione repressiva, è stato peraltro condizionato anche nel 1984 dalla carenza numerica dei funzionari addetti (17), carenza aggravata dal fatto che, spesso, gli ispettori sono stati utilizzati in attività diverse da quelle istituzionali (Commissioni esaminatrici di concorsi, gruppi di lavoro, ecc.) (18).

L'Amministrazione non ha ancora provveduto ad emanare, alla stregua di quanto effettuato per i libri I e II, il regolamento di esecuzione per i libri III (servizi di banco-posta) e IV (servizi di telecomunicazioni) del nuovo codice postale, per i quali continuano a trovare applicazione - in quanto compatibili - le disposizioni regolamentari precedenti.

(16) Sul testo delle nuove disposizioni della prima parte delle N.I.S.I. - elaborato da un apposito gruppo di lavoro - non si è ancora concluso l'esame da parte del Consiglio di Amministrazione.

(17) Si tratta di funzionari della carriera direttiva che assumono titolo di ispettore provinciale e ispettore compartimentale. I funzionari della carriera dirigenziale che svolgono attività ispettiva periferica, ai sensi dell'art. 12 del D.P.R. 748/72 sono i direttori dell'ufficio II dei compartimenti, con qualifica di primo dirigente.

(18) Ciò nonostante in sede periferica risultano eseguite fino al 31 ottobre 1984: 1.094 visite ispettive, 12.051 inchieste amministrative, 1.761 inchieste nel settore escopost, 1.558 inchieste nel settore escoradio. Rispetto all'anno precedente nei 10 mesi considerati sono aumentate sia le visite agli uffici (erano state 410) sia le inchieste (complessivamente sono state da 12.861 a 15.370). In sede centrale gli incarichi ispettivi (inchieste) espletati ammontano a 54 (66 nell'intero anno 1983).

Cio' e' causa di non poche difficolta', specie nei casi in cui le nuove norme del codice postale hanno modificato quelle vigenti in precedenza.

Ad una parziale normalizzazione del settore dei collaudi, con conseguente beneficio per la speditezza dell'azione amministrativa, sembra invece preludere l'avvenuta emanazione del nuovo regolamento previsto dall'articolo 12 della legge 39/82 (19).

b) Personale

La Corte ha piu' volte sottolineato nelle precedenti relazioni come la mancata attuazione dei corsi dirigenziali avesse determinato la progressiva riduzione della consistenza dei primi dirigenti, pregiudicando la stessa funzionalita' dei servizi. A tale stato di cose si dovrebbe porre rimedio in sede di applicazione della legge 10 luglio 1984, n.301, che, in attesa della riforma strutturale della dirigenza, consente a tutte le Amministrazioni di conferire i posti di primo dirigente mediante un triplice sistema di concorsi(20).

Successivamente sono entrate in vigore la legge 26

(19) Il nuovo regolamento per il collaudo degli impianti, materiali ed autoveicoli, approvato con D.M. 10 marzo 1984, ha dettato infatti norme volte alla semplificazione e razionalizzazione delle modalita' dei collaudi stessi.

(20) Nella prima applicazione di tale normativa l'Amministrazione ha bandito concorsi per complessivi 43 posti di primo dirigente (di cui 31 nel ruolo amministrativo e 12 nei ruoli tecnici).

luglio 1984, n.416 (istitutiva, come si e' gia' detto, di tre nuove direzioni compartimentali) e la legge 22 dicembre 1984, n.893 (specificamente a cio' finalizzata) che hanno innalzato la dotazione organica delle qualifiche dirigenziali da 359 a 511 (21). In dipendenza di cio' l'Amministrazione ha provveduto ad aumentare, con effetto dal 31 dicembre 1984, di 133 il numero dei posti gia' messi a concorso e a bandire nuovi concorsi per complessivi 20 posti. La conseguente riapertura dei termini per la presentazione delle domande ha fatto slittare lo svolgimento delle relative operazioni concorsuali, talche' si sono allungati i tempi per la copertura dei posti.

In attuazione poi di specifica norma transitoria contenuta nella citata legge n.301, l'Amministrazione ha provveduto - per i posti vacanti al 31 dicembre 1983 - ad effettuare gli scrutini per merito comparativo per la promozione a complessivi 31 posti di primo dirigente nel ruolo amministrativo e nei ruoli tecnici (22).

A fine anno i primi dirigenti presenti erano 159 rispetto ai previsti 295: si e' avviato, comunque, un

(21) La dotazione organica originariamente prevista dal D.P.R. 748/72 era di 323 dirigenti. Incrementi della stessa erano gia' stati disposti dall'articolo 14 della legge 12 agosto 1974, n.370 e dall'articolo 15 della legge 10 febbraio 1982, n.39.

(22) In particolare: 27 posti nel ruolo amministrativo (di cui 3 fuori ruolo), 3 nel ruolo delle telecomunicazioni e 1 nel ruolo delle costruzioni.

processo di normalizzazione che dovrebbe in prospettiva garantire un recupero di efficienza e razionalità nello svolgimento delle funzioni dirigenziali (23).

Si sono concluse nel 1984 le operazioni di inquadramento del personale nei diversi profili professionali contemplati dalla legge n.101 del 1979 (24). Un'attuazione parziale limitata al personale collocato in quiescenza prima del 1 febbraio 1981 (25) - hanno finora ricevuto le disposizioni dell'articolo 6 della legge 22 dicembre 1981, n.797 e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1982, n.23, in base alle quali l'Amministrazione ha ridefinito i profili professionali delle varie qualifiche funzionali. Il nuovo assetto del personale, quale delineato dal complesso di tale normativa e dal sopraggiunto contratto di lavoro, tarda a concretizzarsi sotto il profilo economico. Sono note le cause che provocano la dilatazione dei tempi di attuazione di provvedimenti generali in materia di personale (numero dei

(23) A livello periferico non basta, peraltro, l'incremento dei dirigenti, ma occorre che ad essi sia consentito di operare pienamente, prevedendo il necessario raccordo fra le disposizioni del D.P.R. 748/72 e la preesistente normativa sul decentramento aziendale (legge 12 marzo 1968, n.325).

(24) Si tratta di notizie fornite dall'Amministrazione, poiché parte dei relativi provvedimenti non è ancora pervenuta al controllo della Corte.

(25) Per il restante personale i provvedimenti sono in corso di predisposizione e vengono elaborati tenendo conto anche delle connesse disposizioni del D.P.R. n.53/84 (nuovo contratto di lavoro).

dipendenti, molteplicita' degli uffici coinvolti nella predisposizione degli atti, ecc.). Cio' dovrebbe indurre l'Amministrazione ad un riesame degli specifici moduli organizzativi adottati, facendo anche ricorso ad un piu' congruo utilizzo delle tecnologie informatiche.

Su un piano generale resta aperto il problema della razionalizzazione dell'ordinamento del personale, ancora basato sull'anacronistica distinzione fra ruoli tradizionali e ruoli degli uffici locali e delle agenzie (26). Nella concreta applicazione della piu' recente normativa sembra, comunque, che l'Amministrazione si orienti, nei limiti consentiti, verso una parziale omogeneizzazione dei due settori che potrebbe preludere ad una definitiva scelta legislativa in materia.

In ulteriore aumento, secondo dati forniti dall'amministrazione, risulta la consistenza effettiva del personale, passata da 213.353 a 222.082 unita' (27): erano presenti alla fine dell'esercizio nei ruoli centrali e

(26) Tale dicotomia trova fondamento nella circostanza che originariamente gli operatori postali in periferia erano prevalentemente legati all'Amministrazione da un rapporto privatistico.

(27) Al 31 dicembre 1984 risultano comandati presso altre Amministrazioni dello Stato - compresa l'Azienda di Stato per i servizi telefonici - 837 dipendenti dalle poste; 41 unita' inoltre sono state collocate fuori ruolo presso altre Amministrazioni statali ed organismi internazionali. Per contro, l'Amministrazione delle poste si avvale dell'opera di 208 dipendenti comandati dell'A.S.S.T.

periferici rispettivamente 121.955 e 100.127 unita'. Per effetto dei noti meccanismi di adeguamento automatico (28) la dotazione organica complessiva presenta, d'altra parte, una lievitazione di oltre ottomila posti (da 237.000 a 245.243) (29).

Rilevantissimo continua ad essere il numero dei partecipanti ai concorsi banditi dall'amministrazione. Rispetto al passato si nota un qualche acceleramento delle procedure concorsuali principalmente dovuto alle particolari disposizioni introdotte dalla legge n.797 del 1981: espletamento dei concorsi su base circoscrizionale (30), riduzione del numero dei membri delle commissioni esaminatrici, possibilita' di immettere in servizio i candidati utilmente collocati nelle graduatorie (31).

Anche nel 1984 l'Amministrazione ha utilizzato personale

(28) I relativi parametri di riferimento dovrebbero essere riesaminati nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 11 del nuovo contratto di lavoro. A tutt'oggi, peraltro, tale riesame non ha avuto luogo.

(29) Le dotazioni organiche delle qualifiche direttive (categorie VII e VIII) sono state, peraltro, ridotte di 161 unita' della menzionata legge 893/84.

(30) Cio' tra l'altro ha ridotto sensibilmente, ad avviso dell'Amministrazione, le croniche carenze di personale in precedenza esistenti in talune zone, nonche' l'assenteismo causato dalle difficolta' di inserimento nell'ambito delle sedi di destinazione del nuovo personale proveniente da altre regioni.

(31) Per tutte le assunzioni effettuate nel corso del 1984 l'Amministrazione si e' avvaia di tale facolta'.

straordinario, per effetto dell'ultrattivita' di specifiche disposizioni legislative (legge 14 dicembre 1965, n.1376 e decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n.276) (32). Prosegue peraltro la tendenza ad un decrescente ricorso a tale personale, ricorso che in via normale e' previsto per il solo personale operaio. Le assunzioni straordinarie hanno riguardato infatti 7.458 unita' (10.402 nel 1983) presso le Direzioni provinciali e gli uffici locali. Si registra pertanto una ulteriore - anche se lieve - flessione della relativa spesa (da 69,2 a 65,9 miliardi) (33).

Come si' e' gia' esposto nel paragrafo 1) gli oneri complessivi per il personale in servizio - che continuano a costituire la voce preponderante di spesa - sono saliti a 5.015,4 miliardi, segnando un incremento del 24,8% rispetto all'anno precedente (4.020,2 miliardi).

Una lievitazione del 21,6% presentano i compensi per lavoro straordinario ed a cottimo al personale di ruolo (da 90 a 109,4 miliardi), compensi che nel precedente biennio avevano mostrato una tendenza a decrescere.

(32) E' noto infatti che l'articolo 12 della legge 797/81 ha abrogato le norme riguardanti le assunzioni di personale esecutivo ed ausiliario. L'efficacia di tale disposizione e' pero' legata all'approvazione dei concorsi zionali e provinciali, previsti dallo stesso articolo.

(33) Tale importo si riferisce alle risultanze dei capitoli di spesa specificamente previste per il personale non di ruolo. Non e' possibile infatti desumere dal consuntivo l'ulteriore spesa sostenuta sui capitoli riguardanti promiscuamente il personale di ruolo e non di ruolo.

Un incremento, piu' contenuto (+14,4%), rispetto a quello medio concernente l'intera categoria I, registra la spesa relativa alle competenze accessorie generalizzate, tipicamente previste per i dipendenti di ruolo dell'Azienda (premio di produzione, premio industriale e compenso annuale di incentivazione) passata da 602,4 a 689,4 miliardi. Fra le altre competenze accessorie non aventi carattere di generalita' continua a crescere celermente (+38,4%) la spesa per i compensi di intensificazione e di abbinamento, che raggiunge i 113,5 miliardi (82 nel 1983).

Nell'ambito della gia' evidenziata spesa per il personale in quiescenza (549,5 miliardi) consistenti sono stati gli oneri (189,7 miliardi) gravanti sul capitolo 173 (contributi annui all'istituto postelegrafonici per il "Fondo per il trattamento di quiescenza al personale degli uffici locali, delle agenzie e ricevitorie").

Tale articolazione della spesa in materia di pensioni si riallaccia alla bipartizione dei ruoli e riflette il doppio sistema oggi vigente in tema di trattamento pensionistico.

Come e' noto, i pensionati dei ruoli tradizionali sono infatti amministrati dalle Direzioni provinciali del tesoro, mentre il pagamento delle pensioni al personale degli uffici locali e delle agenzie viene effettuato dall'Istituto postelegrafonici, secondo norme e modalita' analoghe e quelle

vigenti per gli impiegati civili dello Stato (34).

Secondo notizie fornite dall'Azienda, dal 1 gennaio al 31 ottobre 1984 oltre 9.000 dipendenti hanno partecipato ai corsi di formazione e perfezionamento che l'amministrazione ha organizzato presso i propri uffici periferici, presso l'Istituto superiore delle poste e telecomunicazioni, nonché presso istituti pubblici e privati. La spesa complessiva per tale attività sarebbe ammontata a 4,9 miliardi (1.100 milioni nel precedente esercizio), gravando sul capitolo 214 (spese per il funzionamento dell'istituto superiore delle poste ecc.) sul quale anche nel 1984 si sono verificate cospicue economie (5,9 su 12 miliardi stanziati).

3) Interventi finanziari e beni strumentali

Come è noto, a partire dal 1974 il potenziamento e lo sviluppo dei servizi postali e di telecomunicazioni hanno avuto attuazione attraverso l'elaborazione e l'aggiornamento di specifici piani quinquennali, in cui sono stati inquadrati

(34) L'apposita gestione dell'Istituto postelegrafonici ha accumulato a partire dal 1975 un disavanzo complessivo di oltre 500 miliardi nei riguardi dell'Amministrazione delle poste che è tenuta, in base alla legge 674/73, a provvedere alle esigenze di cassa dell'Istituto. Le cause del deficit risiedono, essenzialmente, nello squilibrio fra contribuzioni ed erogazioni, il cui volume è lievitato sia per i meccanismi di indicizzazione, sia per il ripetersi di pensionamenti anticipati, il primo dei quali riguardante esclusivamente il personale postale (legge 325/68). Al ripiano di tale situazione intende porre rimedio il d.d.l. 2286 (A.C.), attualmente all'esame del Parlamento.

i provvedimenti di interventi straordinari previsti dalle leggi 23 gennaio 1974, n.15 e 7 giugno 1975, n.227.

Durante la vigenza del piano 1979-1983 e' stata emanata la legge 10 febbraio 1982, n.39 che, nel disporre il rifinanziamento delle indicate leggi, ha previsto anche l'avvio di interventi riguardanti ulteriori importanti settori dell'Amministrazione. Il relativo programma costituisce elemento essenziale del nuovo piano quinquennale che, esteso al periodo 1984-1988, e' stato approvato dal CIPE soltanto il 28 marzo 1985 (35).

Agli obiettivi e ai contenuti di tale piano si collega il programma di massima che, in aderenza al disposto dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972 e tenendo conto delle disponibilita' di bilancio, ha fissato per il 1984 le direttive generali per l'azione degli organi centrali e periferici dell'Amministrazione. Va rilevato, peraltro, che alla stessa stregua degli anni precedenti il decreto ministeriale approvativo del programma e'

(35) Al notevole ritardo con cui si e' pervenuti all'approvazione del piano non e' certamente estranea la complessita' delle relative procedure che prevedono, prima dell'esame del CIPE, l'audizione sotto profili diversi, del Consiglio superiore tecnico delle poste, delle telecomunicazioni e dell'automazione, nonche' del Consiglio di Amministrazione. La vicenda esige, comunque, una attenta riflessione sulla validita' del predetto modulo procedimentale, nell'ovvia considerazione che la piena operativita' del piano resta condizionata dalla sua tempestiva approvazione.

intervenuto con ritardo (36), vanificando in parte le finalita' che ne ispirano l'adozione.

Le notazioni che seguono si basano essenzialmente sui dati consuntivi della spesa di conto capitale - integrati da informazioni fornite dalla stessa Azienda - e si limitano ad illustrare le piu' significative risultanze contabili relative ai citati piani straordinari. E' da ribadire infatti che i singoli atti di gestione inerenti ai piani stessi sono sottoposti con ricorrenti sfasature temporali al controllo successivo della Corte.

A) Piano pluriennale per la costruzione di edifici da adibire a sede di uffici locali in comuni non capoluogo di provincia (legge 23 gennaio 1974, n.15)

Come si e' gia' riferito nella precedente relazione i 150 miliardi stanziati dalla legge sono stati completamente utilizzati (37). A cio' non corrisponde, peraltro, una completa attuazione della versione ridotta del programma di interventi, in quanto, secondo notizie fornite dall'Amministrazione, sono ancora in corso di ultimazione 14 edifici, mentre per due localita' sono stati adottati provvedimenti di stralcio.

(36) Il programma di massima per il 1984 e' stato stabilito con decreto del Ministro delle poste e delle telecomunicazioni in data 13 giugno 1984.

(37) L'Amministrazione deve dar luogo a pagamenti per 3,8 miliardi, in relazione a somme di pari importo gia' impegnate.

Le somme assegnate dalla legge, per effetto della lievitazione dei costi legata anche alla dilatazione dei tempi di realizzazione, sono state pertanto sufficienti per concretizzare appena il 38% del piano originario, che prevedeva la costruzione di 952 sedi (38).

B) Interventi straordinari previsti dalla legge 7 giugno 1975, n.227

I concreti risultati conseguiti in termini di strutture, di impianti e di apparecchiature sono largamente inferiori ai piani preventivi di utilizzo dei mezzi finanziari assegnati dalla legge (830 miliardi). Le somme disponibili, a causa soprattutto della dilatazione dei tempi che ha contrassegnato l'attuazione delle opere edilizie, sono state falciate dal

(38) Le sedi complessivamente realizzate, e da completare, risultano così distribuite sul territorio nazionale:

Piemonte - Val d'Aosta	n. 22
Lombardia	n. 41
Veneto	n. 29
Friuli - Venezia Giulia	n. 9
Trentino - Alto Adige	n. 4
Liguria	n. 3
Emilia - Romagna	n. 28
Toscana	n. 31
Marche - Umbria	n. 17
Lazio	n. 13
Abruzzo - Molise	n. 13
Campania	n. 34
Puglia	n. 36
Calabria	n. 27
Sicilia	n. 25
Sardegna	n. 26

Totale

358

processo inflazionistico. A distanza, comunque, di due anni dall'ultima iscrizione in bilancio delle relative somme, gli stanziamenti straordinari non sono ancora stati smaltiti. Secondo notizie fornite dall'Amministrazione, sono accantonati come residui di stanziamento 5,3 miliardi (5 dei quali destinati alla revisione dei prezzi in materia di alloggi di servizio), mentre i pagamenti complessivi non superano il 90% della dotazione assegnata, attestandosi sull'importo complessivo di 738,4 miliardi.

B1) Costruzione di alloggi di servizio

L'avvio del programma ha subito, come è noto, uno slittamento temporale di alcuni anni, in gran parte imputabile alla definizione delle procedure per l'acquisizione dei suoli edificatori. Ne è derivato che, per la necessità di accantonare adeguate somme per la revisione dei prezzi contrattuali in connessione col processo inflazionistico, i finanziamenti disponibili (per complessivi 180 miliardi) (39) hanno consentito realizzazioni notevolmente inferiori a quelle originariamente previste. Il programma deve pertanto considerarsi concluso con la realizzazione di complessi edilizi residenziali per un totale di 2.607 unità immobiliari, di cui 1.888 alloggi di servizio e 719 unità abitative suddivi-

(39) Sul capitolo 514 persistono ancora 5 miliardi di residui di stanziamento, presumibilmente accantonati per la revisione dei prezzi.

se in 7 case-albergo per il personale postelegrafonico.

B2) Automazione dei servizi di bancoposta e dei sistemi informativi di gestione aziendale

Il programma di interventi si e' concluso con l'esaurimento totale dei fondi disponibili, complessivamente pari a 19 miliardi e 50 milioni (40). Con tali disponibilita' l'Amministrazione ha provveduto, in particolare, ad acquistare parte dei sistemi elettronici di elaborazione dati, 1000 macchine marcatrici contabili di sportello AUDIT 45 (per una spesa complessiva di 5,5 miliardi), terminali e apparecchiature per il sistema periferico di acquisizione dati, nonche' mini-computers per la gestione di procedure di interesse locale da parte di alcune direzioni provinciali.

B3) Automazione dei servizi telegrafici

I fondi stanziati dalla legge (70,9 miliardi), ad integrazione delle disponibilita' previste dal "piano di sviluppo della rete telex-dati in tecnica elettronica" varato nel 1975, hanno consentito, a causa dell'aumentato costo delle apparecchiature, di realizzare soltanto la prima fase del piano stesso relativa all'installazione di centrali di commutazione e dati in undici centri compartimentali (41).

(40) Restano da effettuare pagamenti per 197 milioni.

(41) E' restata da eseguire la parte del programma riguardante i sei centri distrettuali.

Continua, peraltro lentamente, lo smaltimento dei relativi stanziamenti straordinari, dal momento che soltanto il 73,2% delle somme impegnate e' finora pervenuto alla fase del pagamento (42).

B4) Meccanizzazione della rete del movimento delle corrispondenze e dei pacchi

Con la legge n.227 del 1975 sono stati stanziati 560 miliardi (43), ad integrazione dei 269 miliardi inizialmente previsti per realizzare il piano regolatore per la meccanizzazione della rete del movimento postale, piano predisposto nel 1970.

Nonostante il drastico ridimensionamento del programma originario, i continui aumenti nei costi delle materie prime e della manodopera, nonché le ulteriori esigenze tecniche emerse in sede di elaborazione dei piani operativi, hanno finito per determinare una insufficienza dei mezzi finanziari disponibili. Rispetto ai 22 centri primari di corrispondenza e agli 11 centri per il servizio di movimento dei pacchi, sono stati realizzati rispettivamente 11 e 5 centri. Sono poi in via di realizzazione altri 4 centri di corrispondenza e 2

(42) A circa 19 miliardi ammonta la consistenza dei residui propri attinenti al piano in questione.

(43) Di tale somme restano inutilizzati solo 231 milioni corrispondenti a residui di stanziamento. I pagamenti hanno raggiunto il complessivo importo di 509,7 miliardi, pari al 91% delle disponibilità assegnate.

centri pacchi, per i quali sono stati assunti i relativi impegni di spesa.

C) Interventi straordinari previsti dalla legge 10 febbraio 1982, n.39

Nel corso del 1984 sembrano in parte superate le difficoltà che avevano impedito una pronta attivazione degli interventi straordinari.

In termini contabili lo stato di attuazione della legge presenta un'andamento comparativamente migliore rispetto alle risultanze del primo biennio di operatività.

Le somme inutilizzate, che alla fine del 1983 costituivano il 54,1% delle disponibilità (1.049 miliardi), ammontano a 359,3 miliardi e rappresentano il 21,9% delle risorse finanziarie straordinarie (1.642 miliardi) assegnate all'Azienda. Anche il livello dei pagamenti è cresciuto, passando dal 20,2% al 37,3% (613,1 miliardi) (44).

Tale tendenza complessiva trova riscontro nello stato di attuazione dei singoli piani di attività - che vengono di seguito succintamente esaminati - con l'eccezione, peraltro, dei programmi finalizzati al potenziamento dei centri radio, dei trasporti e dell'attività scientifica. La positiva evoluzione è prevalentemente da riferire all'avvio dei programmi in materia di edilizia (sia abitativa che operativa),

(44) I pagamenti effettuati nel 1984 ammontano a 402 miliardi.

che avevano particolarmente stentato a decollare. Va però ribadito che la dilatazione dei tempi - come si desume dai dati emersi dai precedenti piani straordinari - rischia, anche per la continua lievitazione dei costi, di ridurre fortemente le potenzialità dei cospicui mezzi finanziari messi a disposizione dell'Amministrazione.

C1) Impianti: rete telex e trasmissione dati. Al piano settoriale in questione, che riveste particolare rilievo nell'ambito dei processi di adeguamento tecnologico dei servizi gestiti dall'Amministrazione sono stati finora destinati 174 miliardi (rispettivamente 102 miliardi per la rete telex e 72 miliardi per la trasmissione dei dati). Mentre le risorse assegnate al secondo comparto sono state interamente smaltite, avendo dato luogo ad un pari ammontare di erogazioni, più lentamente procede il potenziamento della rete telex, per il quale solo il 52,9% (53,9 miliardi) delle assegnazioni si è tradotto in pagamenti (45).

C2) Impianti: automazione dei servizi amministrativo-contabili e dei servizi di banco posta

L'attuazione di tale programma di interventi mostra una notevole accelerazione rispetto all'andamento dei due anni precedenti: lo stanziamento complessivo di 50 miliardi risulta infatti totalmente impegnato e per il 71,3% (35,6 miliar-

(45) Il 5,4% dello stanziamento è accantonato sotto forma di residui di stanziamento.

di) si e' concretizzato in pagamenti.

L'Amministrazione ha provveduto, nell'anno 1984 a potenziare ulteriormente i sistemi di elaborazione dati, sia centrali che periferici. In particolare a livello centrale si e' proceduto all'incremento delle potenzialita' del CNED con l'acquisizione di un nuovo elaboratore di tecnica IBM, mod.3083. A livello periferico nella seconda parte dell'anno e' entrato in funzione il CCED di Trieste, di tecnica Siemens, l'ultimo dei 16 centri compartimentali previsti dal piano di automazione.

C3) Impianti: centri radio

Al termine del primo triennio di applicazione della legge, quantomeno sotto il profilo contabile, l'attivazione di tale piano presenta evidenti difficolta'.

Risulta infatti utilizzato appena lo 0,4% (80 milioni) dello stanziamento assegnato al settore (22 miliardi) (46).

C4) Impianti: meccanizzazione della rete del movimento delle corrispondenze e dei pacchi

Rispetto al biennio precedente l'attuazione degli interventi si caratterizza per il maggiore dinamismo. L'assegnazione globale di 165 miliardi risulta utilizzata nella misura dell'87,3% (47), mentre i pagamenti sui relativi

(46) Sul capitolo 522 si sono infatti accumulati residui di stanziamento per 21,9 miliardi.

(47) Il restante 12,7% (21 miliardi) e' costituito da residui di stanziamento.

fondi si ragguagliano al 53,9% (89 miliardi).

C5) Edilizia operativa: edifici per gli impianti di meccanizzazione e per i servizi operativi

Nei confronti del biennio precedente lo Stato di attuazione di tale piano di interventi presenta un andamento piu' soddisfacente.

Lo stanziamento complessivo (265 miliardi) risulta tutto impegnato, mentre circa la meta' delle assegnazioni (130,7 miliardi) si e' trasformata in pagamenti.

Per la realizzazione degli edifici in parola l'Amministrazione ha fatto ricorso allo strumento dell'affidamento in concessione alla Societa' ELSAG (peraltro novando parzialmente il precedente contratto di appalto del 23 marzo 1973), stipulando con la stessa apposita convenzione in data 1 dicembre 1982, contenente la disciplina delle concessioni che alla predetta Societa' saranno accordate per la costruzione degli edifici in questione (48).

C6) Edilizia operativa: edifici per gli uffici di settore e di quartiere

Il relativo programma, che nel biennio precedente non aveva avuto pratica attuazione, ha finalmente preso avvio e registra sui fondi complessivamente stanziati (172 miliardi) impegni pari al 63% ed erogazioni effettive nella

(48) Sul relativo provvedimento non si e' ancora esaurito il procedimento di controllo.

misura del 13% (49).

Anche per tale programma di interventi l'Amministrazione ha fatto ricorso all'istituto dell'affidamento in concessione alla Società ITALPOSTE, previa stipulazione di apposito atto aggiuntivo (1 dicembre 1982) alla convenzione base del 24 giugno 1975. Alla fine del 1984 era in corso di definizione la realizzazione di 11 edifici dei 26 previsti entro il 1987 (50).

C7) Edilizia operativa: edifici per uffici postali ubicati in comuni con capoluogo di provincia

Le risultanze contabili, sia in termini di impegni effettivi sia di pagamenti, mostrano un più soddisfacente ritmo nell'attuazione degli interventi. Le somme utilizzate risultano pari al 63,9% (51) delle disponibilità (400 miliardi), mentre i pagamenti hanno raggiunto il 31,4%.

L'Amministrazione (52), alla fine del 1984, dopo aver perfezionato lo strumento contrattuale sulla base delle convenzioni già in corso con la Società ITALPOSTE, ha

(49) Una quota pari a 63,6 miliardi e' costituita da residui di stanziamento sul capitolo 524.

(50) Secondo notizie fornite dall'Azienda a fine esercizio, la situazione era la seguente: per 2 edifici sono iniziati i lavori, per 5 sono stati consegnati i lavori, per 1 era prossima la consegna, per gli altri 3 erano in corso i pareri degli organi collegiali dell'Amministrazione.

(51) Insistono sul capitolo 526 residui di stanziamento per 144,6 miliardi.

(52) Notizie fornite dall'Amministrazione.

definito con la stessa 6 concessioni per 233 edifici, mentre alla stessa data erano in corso di definizione altre due concessioni per 95 edifici (53).

C8) Edilizia abitativa

Anche tale settore mostra un piu' accentuato dinamismo operativo dell'Amministrazione, dal momento che risultano impegni complessivi nella misura dell'81,7% dei fondi stanziati (300 miliardi) (54). Ben al di sotto del livello degli impegni resta, peraltro, il ritmo delle erogazioni che sono pari al 14,3% delle disponibilita'.

Il programma di utilizzo di tali stanziamenti, predisposto dall'Amministrazione sulla base di costi presunti referiti al dicembre 1982 per alloggio tipo di 75 mq. utili, prevede la realizzazione (mediante costruzione o acquisto) entro il 1987 di 5170 alloggi, sempre mediante affidamento in concessione alla Societa' ITALPOSTE. Allo stato attuale (55) sono stati approvati, o sono in corso di approvazione, interventi per un totale di 2.014 alloggi di servizio. A tale contingente va aggiunto un complesso di 504 alloggi acquistati in 9 localita'.

(53) E' prevista la realizzazione di 895 edifici.

(54) Sul capitolo 525 la massa dei residui di stanziamento ammonta a 55 miliardi.

(55) Notizie fornite dall'Amministrazione.

C9) Trasporti

I dati contabili, evidenziano un rallentamento nell'attuazione del programma sia in termini di impegni che di pagamenti. I valori del biennio precedente del 76,2% e del 62% sono scesi rispettivamente al 54,4% e 41,7% dello stanziamento complessivo (65 miliardi). Cio' perche' i fondi messi a disposizione per il 1984, pari a 25 miliardi, sono rimasti completamente inutilizzati, in attesa della definizione di alcuni problemi sottoposti all'esame di apposita Commissione.

C10) Ricerca scientifica

Continua a procedere in maniera insoddisfacente il piano di potenziamento e sviluppo dell'attivita' scientifica. La gran parte dei 29 miliardi stanziati nel triennio sul capitolo 528 e' inutilizzata sotto forma di residui di stanziamento (20,6 miliardi), cosicche' soltanto il 29,1% dei fondi risulta effettivamente impegnato (56). Va ribadito, peraltro, che per la stessa normale attivita' di ricerca, svolta dall'Istituto superiore P.T., l'Amministrazione deve avvalersi della collaborazione della "Fondazione Ugo Bordoni" secondo modalita' fissate da apposita convenzione annuale. Osta, pertanto, ad un piu' dinamico utilizzo delle disponibilita' la carenza

(56) I pagamenti hanno superato di poco l'importo di tre miliardi.

di personale altamente specializzato. (57).

Per quanto concerne l'attività contrattuale, secondo dati forniti dalla stessa Azienda, 561 sono stati i contratti conclusi dalle Direzioni centrali per un importo complessivo di 360,1 miliardi, superiore del 73,2% a quello registrato nel 1983 (207,9 miliardi). La maggior parte di tali atti (319) concerne il comparto della spesa in conto capitale, mentre gli altri 242 riguardano l'acquisizione di beni e servizi effettuata con le disponibilità della parte corrente. Sul piano finanziario i contratti connessi alla spesa di investimento rappresentano, con 301,3 miliardi, l'83,7% degli oneri totali. Circa la scelta del privato contraente continua a prevalere il sistema della trattativa privata, sia per il numero degli atti (459) sia per l'entità finanziaria degli stessi (286,2 miliardi).

Nessuna aggiudicazione è avvenuta mediante asta pubblica. Tutte le 70 licitazioni private sono state esperite col metodo di cui all'articolo 1 lettera a) della legge 2 feb-

(57) Al fine di utilizzare in maniera più incisiva le assegnazioni straordinarie, l'Amministrazione ha predisposto programmi di ricerca da svolgere con altri enti. Convenzioni, con modalità analoghe a quelle già sperimentate con la Fondazione Bordoni, sono state stipulate con la Fondazione Marconi e con l'Università di Padova, mentre sono in corso di definizione gli atti necessari alla stipula di altra convenzione con il C.N.R.. È stata anche predisposta una commessa di studio da affidare al CSELT, attualmente ancora all'esame del Consiglio di amministrazione.

braio 1974, n.14, cosiddetto metodo del massimo ribasso (58).

Piu'che raddoppiati rispetto all'anno precedente (da 2,2 a 4,9 miliardi) risultano gli introiti complessivi derivanti da contratti attivi (59). La spesa dei servizi in economia, interamente originata da acquisti dal mercato, e' ammontata a 465 milioni (60).

Con riferimento ai contratti il cui mandato di saldo e' stato emesso nel 1984, si rileva che in materia di lavori si sono talvolta registrati ritardi, sia in fase di esecuzione, sia nell'affidamento ed espletamento dei collaudi.

I fenomeni di ritardata esecuzione, soprattutto riscontrati nei settori della meccanizzazione dei servizi e della straordinaria manutenzione di edifici, sono per lo piu' dipesi da sospensioni di lavori per avverse condizioni atmosferiche. In taluni casi, peraltro, le sospensioni stesse si sono rese necessarie per consentire la redazione di

(58) Nei 22 casi di ricorso all'appalto concorso sono state seguite le disposizioni dell'articolo 24 lettera b) della legge n.584/77.

(59) Il numero di tali contratti ammonta a 893, cosi' suddivisi per voci ed importo finanziario:

n.770 per concessione di ponte radio	4339	milioni
n.117 per concessione di alloggi	265	"
n. 1 per vendita di materiali fuori uso	12	"
n. 5 per cessione di palificazione	291	"

	4907	

(60) E' in corso di predisposizione l'aggiornamento della relativa disciplina regolamentare.

perizie di variante e suppletive (61) e la stipulazione dei conseguenti atti aggiuntivi con le imprese appaltatrici.

Non sono mancati, inoltre, (specie nel comparto della meccanizzazione dei servizi) ricorrenti ritardi nel collaudo delle opere, prevalentemente dovuti a carenze organizzative. In tema di forniture, i casi di ritardo hanno interessato principalmente la presentazione dei materiali approvvigionati all'Istituto superiore delle poste per le conseguenti operazioni di collaudo.

Gli scompensi e i ritardi registrati nella fase dell'esecuzione di lavori pubblici hanno, fra l'altro, provocato il pagamento di circa 64 miliardi a titolo di revisione prezzi.

Un esborso di poco superiore ai 2 miliardi hanno comportato le revisioni di prezzo per i servizi di riscaldamento e di condizionamento d'aria.

Nel corso del 1984 e' stato posto in essere un atto di riconoscimento di debito per un importo di 3,2 miliardi (62).

Due controversie, in materia di lavori, sono state risolte in via transattiva e l'Amministrazione a tale scopo

(61) Nell'esercizio del controllo la Corte ha sovente ribadito la necessita' di una piu' puntuale applicazione delle norme in ordine alla compilazione delle perizie di variante e suppletive.

(62) Oggetto di tale atto e' stata la manutenzione dell'impianto di smistamento automatico Milano Scalo-Farini.

ha assunto impegni per 64 milioni (63).

In via arbitrale e' stata definita una controversia con la S.p.a. Salini costruttori, con la conseguente imputazione al bilancio aziendale di una spesa di 3,5 miliardi (di cui 691 milioni per interessi e 46 milioni per spese processuali (64).

L'Amministrazione, con il descritto piano di edilizia operativa, si colloca nella prospettiva del piu' ampio possibile espletamento dei servizi istituzionali in immobili di sua proprieta'.

Non si registrano, peraltro, variazioni di rilievo nella composizione del compendio immobiliare destinato ad uso d'ufficio. Rispetto all'anno precedente il numero complessivo degli immobili utilizzati e' aumentato da 15.734 a 15.798 (65), per effetto anche dell'incremento (da 2.217 e 2.260)

(63) Alla Corte e' pervenuto soltanto il provvedimento approvativo di un atto di transazione con la ditta Salini, relativo alla risoluzione di riserve per maggiori compensi in ordine a lavori riguardanti la nuova sede del Ministero delle poste, per un importo di 13,4 milioni. Su tale provvedimento non si e' ancora esaurito il procedimento di controllo.

(64) Anche sul relativo provvedimento non si e' ancora esaurito il procedimento di controllo.

(65) Dall'utilizzo diverso da quello di ufficio di 3298 vani di sua proprieta' l'Amministrazione ha ricavato introiti per 917 milioni.

degli immobili patrimoniali (66).

Sia pure di poco risulta migliorato il rapporto tra immobili di proprietà e quelli locati (14,3%), mentre il totale dei vani patrimoniali (61.157) resta maggiore di quello dei vani locati (56.956).

La spesa globale, in termini di impegni, per la locazione e la manutenzione di tali immobili e' stata nel 1984 di 73,2 miliardi (34,6 e 38,6 miliardi) (67).

(66) Per quanto riguarda gli immobili non patrimoniali (13.538) la situazione si presenta così articolata:
12.232 in fitto
 496 in uso gratuito
 222 di proprietà FF.SS.
 588 aree ed accessi speciali delle FF.SS. per una superficie di 111.302 mq.

(67) Tale ultimo importo comprende anche la spesa per le opere di sicurezza degli uffici postali e telegrafici.

TAB. 1

**AZIENDA POSTE — ENTRATA
SOVVENZIONI STRAORDINARIE TESORO**

ANNO	Accertamenti di competenza	% su anno base	% su anno precedente	% su totale generale (*)	% su entrate correnti
1976	148.342.877.445	100,00%	—	7,01%	10,10%
1977	190.580.600.000	128,52%	28,52%	7,68%	10,92%
1978	100.797.510.000	67,98%	-47,11%	3,78%	5,86%
1979	536.861.362.000	362,03%	432,63%	15,83%	22,16%
1980	578.117.830.000	389,81%	7,67%	13,57%	20,97%
1981	594.946.800.000	401,14%	2,90%	12,16%	18,47%
1982	524.360.000.000	353,47%	-11,87%	8,44%	13,28%
1983	389.226.000.000	262,38%	-25,78%	5,67%	8,00%
1984	578.625.000.000	390,06%	48,66%	7,3%	10,40%

(*) — Il Totale generale delle entrate viene calcolato nel netto dell'importo di 338,2 miliardi, inserito nel capitolo 610 e dichiarato non regolare dalla Corte.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAB./2

**EVOLUZIONE DEL CAP. 601 DELL'ENTRATA
(ANTICIPAZIONI DEL TESORO A COPERTURA DEI DISAVANZI DI GESTIONE)
A PARTIRE DALL'ESERCIZIO 1972 (*)**

ESERCIZIO	Accerta- mento	Indice su anno base	% su esercizio precedente	% su totale entrata	Residui finali	Indice su anno base	% su esercizio precedente	% su totale residui
1972.....	180,8	100,00	—	20,88	180,8	100,00	—	21,93
1973.....	279,1	154,36	54,36	24,54	459,9	254,36	154,36	36,88
1974.....	383,5	212,11	37,40	28,54	843,4	466,48	83,38	51,90
1975.....	438,0	242,25	14,21	25,37	843,2	466,37	-0,03	53,15
1976.....	275,1	152,15	-37,20	13,01	359,1	198,61	-57,52	26,23
1977.....	340,0	188,05	23,59	13,71	699,1	386,67	94,68	36,94
1978.....	632,0	349,55	85,88	23,71	879,9	486,67	25,86	43,96
1979.....	607,6	336,06	-3,87	17,92	894,2	494,57	1,62	37,22
1980.....	1.109,1	613,44	82,53	26,03	1.858,7	1.028,04	107,86	48,52
1981.....	1.226,8	678,53	10,61	25,09	2.336,0	1.202,03	25,67	52,03
1982.....	1.306,1	722,40	6,46	21,04	2.533,0	1.400,99	5,43	49,41
1983.....	1.063,8	588,38	-18,56	15,52	2.396,9	1.310,78	-6,44	38,33
1984.....	1.383,3	765,04	30,02	17,42	1.383,7	765,04	-41,6	22,83

— Totale delle anticipazioni 9.225,1

— Totale dei versamenti 7.841,9 (85%)

— Totale dei residui accentrati 1.383,2 (15%)

(*) — Gli importi ricompresi nel prospetto sono espressi in miliardi.

TAB./ 3

**ANDAMENTO DELL'INCIDENZA PERCENTUALE DELLE ENTRATE A CARICO DEL TEROSO
RISPETTO AL TOTALE GENERALE DELLE ENTRATE DELL'AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE
E TELECOMUNICAZIONI (*)
(1976 - 1983)**

ESERCIZIO	Accertamenti	Indice su anno base	% su esercizio precedente	% su totale entrate **
1976.....	514,6	100,00	—	24,35
1977.....	634,0	123,20	23,20	25,57
1978.....	837,5	162,74	32,09	31,42
1979.....	1.249,4	242,79	49,18	36,86
1980.....	1.793,7	348,56	43,56	42,11
1981.....	1.992,3	387,15	11,07	40,75
1982.....	2.034,8	395,41	2,13	32,78
1983.....	1.730,2	336,22	-14,97	25,24
1984.....	+ 2.238,5	435,00	+ 29,38	28,20

(*) — Gli importi ricompresi nel prospetto sono espressi in miliardi.

(**) — Il totale generale delle entrate viene calcolato al netto dell'importo di 338,2 miliardi, inserito nel capitolo 610 e dichiarato non regolare dalla Corte.

PAGINA BIANCA