

## Capitolo XXIII

## MINISTERO DELLA SANITA'

## 1. - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

## a) Considerazioni generali

Il servizio sanitario nazionale, ad oltre sei anni dalla sua istituzione, e' ancora lontano dal realizzare, nei fatti, l'atteso salto qualitativo nell'erogazione delle prestazioni e nell'assicurare un omogeneo livello degli interventi nelle varie Regioni del Paese. Il sistema sanitario si e' trovato finora ad operare in una condizione di instabilita' e di precarieta', come del resto dimostrano i numerosi interventi di carattere normativo e amministrativo (1) resisi necessari negli ultimi anni da un

-----  
(1) Tra le misure introdotte dalla legge finanziaria 26 aprile 1982, n.181 vanno menzionate:  
- l'obbligo per le Regioni di attivare propri servizi ispettivi (art.13)  
- l'istituzione del collegio dei revisori presso le USL (art.13)  
- l'attivazione del sistema informativo sanitario centrale (art.15)

Altre disposizioni, comprese nella legge 7 agosto 1982, n.526 (provvedimenti urgenti per lo sviluppo dell'economia) hanno riguardato:

- i controlli sistematici ad opera delle USL sulle prescrizioni farmaceutiche specialistiche e di diagnostica strumentale (artt.1 e 3)
- la riorganizzazione dei laboratori e dei poliambulatori

lato per adottare provvedimenti limitativi della spesa, dall'altro per correggere, almeno in parte, taluni meccanismi rilevatisi inadeguati alle necessita' del momento, che comunque hanno rallentato il processo attuativo dei fondamentali obiettivi indicati dalla legge di riforma 23 dicembre 1978, n.833.

Il dibattito in corso ha portato a ritenere in molti casi inadeguati gli assetti organizzativi previsti dalla riforma, con particolare riferimento ai Comitati di gestione delle USL, nei quali e' stata talora intravista una sorta di conflittualita' o comunque una scarsa collaborazione con i quadri amministrativi e tecnici, spesso marginalizzati. Sotto la spinta di tali esigenze e' stato presentato dal Governo un

-----  
pubblici al fine di contenere il ricorso alle strutture convenzionate esterne (art.3)

- l'attribuzione alle Regioni della facolta' di sopprimere i servizi non essenziali delle USL (art.5)

- la corresponsione alle Regioni di finanziamenti in misura uguale alla corrispondente quota dell'esercizio precedente in caso di omesso o ritardato invio dei rendiconti trimestrali (art.6)

- l'obbligo per le USL di aggiornare gli elenchi degli assistiti ai fini di un migliore controllo delle spettanze per quote capitarie ai medici (art.7).

Il d.l. 12 settembre 1983, n.463, convertito con modificazioni in legge 11 novembre 1983, n.638 ha tra l'altro previsto:

- l'obbligo per le USL di effettuare controlli sistematici sulle autocertificazioni di esenzione dal ticket (art.11)

- l'attribuzione di poteri sostitutivi alle Regioni e al Ministero della sanita' per rimediare alle inadempienze delle USL (art.11). La circolare del Ministero della sanita' 2 gennaio 1982, n.2 ha determinato la procedura per lo scioglimento degli organi delle USL in condizioni di ingovernabilita'.

disegno di legge di riordino dell'assetto strutturale delle USL (Atto Senato n.1030) che ne prevede la loro trasformazione in aziende speciali dei Comuni.

Altro fondamentale intervento previsto dalla legge n.833, ancora non realizzato, e' il riordinamento generale del Ministero della sanita' nel quale attualmente coesistono, accanto alle vecchie 7 Direzioni generali - alcune delle quali tuttora alla "ricerca di una identita'" dopo il trasferimento alle Regioni di importanti attribuzioni in materia sanitaria - le nuove strutture, con il risultato che esso, nel suo insieme, non e' adeguatamente attrezzato a sostenere tutti i compiti che gli derivano dalla riforma. L'attuazione di questa presuppone peraltro, come prefigurato dall'articolo 59 della legge n.833, una struttura ministeriale di supporto valida e ben inserita nel contesto del servizio sanitario nazionale, capace di correggere, nell'ambito delle proprie competenze, le disfunzioni del presente, di elaborare le strategie di azione e di interventi, di verificare i risultati conseguiti con gli obiettivi prefissi. In questi ultimi tempi va comunque registrata, specialmente ad opera degli apparati di piu' recente formazione (Consiglio sanitario nazionale, Servizio centrale della programmazione sanitaria) una maggiore attenzione all'uso di metodi di programmazione e di governo del sistema, con l'affinamento delle tecniche di analisi e con una piu' ampia raccolta di dati, in dipendenza

del progredire delle varie fasi di realizzazione del sistema informativo sanitario.

L'esperienza maturata negli ultimi anni ha consigliato di adottare (articolo 20 della legge 11 novembre 1983, n.638 di conversione al decreto legge 12 settembre 1983, n.463) una procedura di parziale delegificazione del piano sanitario nazionale, ma, in pratica, sia le norme precettive sia la conseguente parte dispositiva del piano, quest'ultima da approvare con "atto non legislativo", non hanno ancora perfezionato il loro iter parlamentare. In effetti talune Regioni hanno già da tempo avviato una propria attività programmatica, che però procede indipendentemente dal necessario supporto programmatico nazionale e quindi al di fuori di un criterio di "uniformizzazione" del servizio sanitario.

In assenza del piano sanitario nazionale, la legge finanziaria (n.730 del 1983) ha costituito il principale strumento della manovra governativa per il contenimento della spesa sanitaria e per il riequilibrio dei livelli assistenziali (2). Alcune statuizioni in essa contenute,

-----  
(2) Alcune delle misure previste sono state attuate o sono in corso di attuazione, come ad esempio la revisione del prontuario farmaceutico (D.M. 7 marzo 1985 in supplemento G.U. n.71 del 23 marzo 1985) In questo settore e' in avanzata fase di realizzazione l'impiego nelle confezioni di specialita' medicinali di fustellati o di bollini autoadesivi a lettura automatica. Anche l'uso di miniletteri per la lettura veloce delle prescrizioni mediche si prevede che verra' introdotto nel corso del 1985 (DD.MM. 30.6.1983 e 31.12.1984).

volte al ripiano a carico dello Stato dei disavanzi di amministrazione accertati al 31 dicembre 1983, hanno richiesto l'emanazione e la reiterazione nel corso del 1984 di cinque decreti legge allo scopo di rendere operative le norme dell'articolo 26 e, alla fine, si e' ricorso al decreto legge 25 gennaio 1985, n.8 che e' stato convertito, con modificazioni, nella legge 27 marzo 1985, n.103. L'operazione di ripiano comportera' nel quadriennio 1984-1987 una spesa, compreso l'onere degli interessi, di 3.800 miliardi cui vanno aggiunti i 5.000 miliardi in titoli di Stato rilasciati ai tesorieri per pagamenti effettuati in anticipazione per conto delle USL a tutto il 14 dicembre 1984. In questa situazione e' anche da rilevare che le USL, per chiudere in pareggio i propri bilanci per l'esercizio 1984, sono state autorizzate ad apportare variazioni in aumento, nel limite del 10% rispetto agli impegni di natura corrente assunti nell'esercizio precedente e ad accendere operazioni di mutuo con la Cassa depositi e prestiti. Gli oneri di ammortamento, valutati in 400 miliardi annui, a decorrere dal 1986, verranno assunti dallo Stato, come previsto dalla legge 31 ottobre 1984, n.733 di conversione al decreto legge 29 agosto 1984, n.528, "mediante corrispondente riduzione di apposito stanziamento da iscrivere, per detto anno finanziario, nello stato di previsione del Ministero del tesoro e per gli esercizi successivi a

carico del capitolo concernente la dotazione del fondo sanitario nazionale di parte corrente" (3).

Per un piu' ampio esame delle situazioni debitorie delle USL, si fa rinvio al referto redatto dalla Corte in corso di esercizio, concernente il problema delle regolazioni contabili.

b) Il fondo sanitario nazionale

Per effetto della legge 11 novembre 1983, n.638 di conversione al decreto legge 12 settembre 1983, n.463, la ripartizione del fondo sanitario nazionale 1984 alle Regioni e alle Province autonome e' stata effettuata sulla base degli importi indicati dal disegno di legge finanziario per consentire alle USL di definire i propri bilanci di previsione prima dell'inizio dell'esercizio finanziario. Cio' ha anche consentito una piu' puntuale presentazione dei rendiconti trimestrali relativi all'esercizio 1984 e, di conseguenza, l'effettuazione di piu' complete rilevazioni.

L'articolo 27 della legge finanziaria 1984 ha dettato

-----  
(3) Nella relazione al d.d.l. di conversione al citato decreto-legge 29 agosto 1984, n.528 (Atto Senato n.926) vengono indicate fra le cause che hanno determinato tali misure: il rinvio della ristrutturazione del prontuario terapeutico, i ritardi frapposti dalle banche tesoriere delle USL alle operazioni di ripiano dei disavanzi pregressi, le gestioni di talune strutture sanitarie "non sempre improntate al necessario rigore".

taluni nuovi criteri di ripartizione (4) al fine di superare la c.d. spesa storica, e di adeguare le assegnazioni delle risorse alle esigenze dei servizi. In concreto tali nuovi parametri hanno scarsamente influito sulle assegnazioni trimestrali alle Regioni del fondo sanitario 1984.

Al riguardo il Ministero del tesoro, in occasione del provvedimento di assegnazione del terzo trimestre, ha fatto presente che l'autorizzazione accordata alle USL dall'articolo 1, comma secondo, della citata legge n.733 del 1984 consistente, come innanzi specificato, nella possibilità di effettuare variazioni in aumento pari al 10% della spesa sanitaria di natura corrente impegnata per la gestione di competenza 1983, aveva in pratica sospeso l'applicazione dei nuovi criteri fissati dall'articolo 27 della legge finanziaria 1984 (5).

-----  
(4) I criteri per la ripartizione del fondo sanitario nazionale 1984 sono stati così indicati: a) assegnazione di una quota uniforme per le spese generali delle USL; b) determinazione di un fondo di sviluppo per il finanziamento di attività e presidi a dislocazione disomogenea nel territorio nazionale, c) enucleazione di un fondo per attività di rilievo a destinazione vincolata; d) ripartizione della quota ulteriore del fondo secondo la popolazione presente, con compensazione centrale della mobilità sanitaria.

In particolare il fondo di cui sub c) è stato previsto per il finanziamento delle seguenti attività: a) formazione professionale di base e aggiornamento del personale; b) progetti obiettivo di rilevanza nazionale; c) progetti obiettivo di rilevanza regionale; d) ricerca finalizzata; e) educazione sanitaria.

(5) Per un più ampio esame dell'argomento si fa rinvio al capitolo della presente relazione dedicato al Ministero del tesoro.

E' comunque da rilevare che le quote per "il fondo di sviluppo", previste dall'articolo 27 citato, sono state assegnate previa dimostrazione della effettiva realizzazione dei servizi e presidi in localita' carenti e del conseguente potenziamento dei livelli di assistenza.

Inoltre i finanziamenti per i servizi di prevenzione, cura e riabilitazione dei tossicodipendenti, ammontanti a 30 miliardi, sono stati ripartiti fra le Regioni secondo criteri particolari (6).

Per cio' che attiene al "fondo per attivita' di rilievo a destinazione vincolata", particolare importanza e' stata data alla ricerca biomedica svolta presso gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, i quali hanno beneficiato di finanziamenti di ammontare pari a 90 miliardi.

La legge finanziaria 1985 ha infine previsto nuove specificazioni basate su parametri capitari per le distinte attivita' delle USL e taluni indicatori sulla mobilita' interregionale ai fini della ripartizione delle quote per l'assistenza ospedaliera (articolo 17 della legge 22 dicembre 1984, n.887).

In definitiva l'utilizzazione di nuovi strumenti metodo-

-----  
(6) I parametri individuati fanno riferimento alla composizione della popolazione residente per fasce di eta' particolarmente esposte, per classi di ampiezza dei Comuni, per numero di decessi di tossicodipendenti, per numero di persone denunciate per reati connessi alle tossicodipendenze nella Regione ecc.



logici (distribuzione funzionale delle risorse per quote capitarie, indicazioni di standards di organizzazione e di attivita' delle USL) potranno rilevarsi di notevole importanza sia nel determinare la ripartizione del fondo sanitario nazionale sia nel realizzare l'auspicata uniformita' dei livelli assistenziali e la migliore efficienza dei servizi e delle prestazioni.

I dati di consuntivo dell'esercizio 1984 registrano un ulteriore incremento della spesa globale a carico del fondo sanitario che ha raggiunto, in termini di impegni, i 34.720,3 miliardi (+ 9,5%) rispetto all'analogo dato dell'esercizio precedente (miliardi 31.720). Le variazioni in aumento hanno interessato solo la spesa corrente (capitolo 5941 dello stato di previsione del Ministero del tesoro) passata da 31.000 a 34.000,3 miliardi, in quanto la spesa in conto capitale (capitolo 7082 dello stato di previsione del Ministero del bilancio) e' rimasta imm modificata rispetto all'esercizio precedente (720 miliardi).

Sul versante delle entrate (capitolo 3342) sono stati registrati, al termine dell'esercizio 1984, accertamenti ammontanti a miliardi 27.409 (24.548 nell'esercizio precedente) e versamenti pari a 27.297 miliardi, a fronte dei 22.726 dell'anno 1983 (7).

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

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

c) Considerazioni sulla gestione

La spesa globale del Ministero della sanità e' ammontata, in termini di impegni, a 424,6 miliardi mentre era stata di 370,2 miliardi nell'esercizio precedente, con un incremento, quindi, del 14,7%

Lo stanziamento iniziale di competenza, pari a 413,9 miliardi, ha registrato un aumento del 10,1% avendo quello definitivo raggiunto i 460,2 miliardi; anche la previsione iniziale di cassa (460,7 miliardi) ha segnato, rispetto a quella definitiva (541,5 miliardi) un incremento del 15%.

Le spese di parte corrente sono ammontate a 421,5 miliardi (367,2 nell'esercizio precedente), con un incremento del 14,8%, in relazione prevalentemente agli aumenti degli oneri per il personale in servizio (+22,2%) e in quiescenza (+27,2%) che sono rispettivamente passati da 98,3 a 120,1 miliardi e da 4,4 a 5,7 miliardi. La sistemazione del personale in servizio presso l'ISPESL, ancora in via di evoluzione, ha comportato un aumento - da 25 a 35 miliardi - degli oneri a carico del capitolo 6501. E' da rilevare anche che la spesa per compensi incentivanti la produttività (1,6

miliardi) ha fatto carico sul capitolo 1019 di nuova istituzione.

Gli oneri per trasferimenti di parte corrente, che erano stati di importo pari a 156 miliardi nel 1983, continuano a costituire, con un incremento del 15%, l'entità più cospicua (179,5 miliardi) dello stato di previsione, considerato che in tale categoria rientrano le somme corrisposte alla C.R.I. per l'espletamento dei compiti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n.613 ammontanti a 27,5 miliardi (capitolo 2585), i contributi assegnati ad istituti vari e soprattutto i finanziamenti (miliardi 122) per il fondo integrativo degli asili nido (capitolo 2600). Un incremento nella misura del 13% si è altresì verificato per gli acquisti di beni e servizi che, nel raffronto tra i due ultimi esercizi, hanno registrato impegni crescenti (da 102 a 115 miliardi).

Modesta variazione rispetto al 1983 (+3,6%) ha segnato la spesa in conto capitale, per la ricerca scientifica, attestata sui 3 miliardi; sono stati assunti impegni (2,5 miliardi) nel corso dell'esercizio dall'Istituto superiore di sanità mentre non risultano effettuati pagamenti sulla disponibilità di 500 milioni assegnati all'ISPESL per la medesima esigenza.

Le somme pagate sono ammontate complessivamente a 409

miliardi (328,8 nell'esercizio precedente) di cui 63 miliardi in conto residui e 340 in conto competenze.

Quanto ai residui, il loro importo all'inizio dell'esercizio era di 130 miliardi, alla fine era, invece, di 148 miliardi. Di tale somma 1,7 miliardi sono costituiti da residui di stanziamento, di entità notevolmente inferiore rispetto agli 8,2 miliardi evidenziati nell'esercizio precedente.

d) Gestioni fuori bilancio

Nell'ambito della cooperazione con enti di ricerca, la legge 7 agosto 1973, n.519 ha autorizzato l'istituzione presso l'Istituto superiore di sanità di una gestione fuori bilancio, cui affluiscono contributi da parte di enti pubblici nazionali o di organizzazioni estere per ricerche e studi commissionati dagli enti stessi. Tali contributi, destinati esclusivamente alla copertura degli oneri di ricerca, sono tenuti distinti per ciascun progetto, cui è preposto un responsabile scientifico.

La gestione ha registrato nell'ultimo quinquennio, come verrà meglio precisato nel paragrafo dedicato all'Istituto superiore di sanità, una più dinamica attività. Le ricerche commesse sono passate da 67 a 85 negli esercizi 1982-1983 con corrispondente incremento dei movimenti finanziari.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA' - SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI CORRENTE (IN MILIONI DI LIRE)																		
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI					
	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	INIZIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTE	%	INDICE	IMPORTE	%	INDICE	IMPORTE	%	INDICE	IMPORTE	%	INDICE
1976	624.634	100	178.612	100	178.612	100	178.963	100	3.213.566	100	186.175	100	118.400	100	111.975	95	5,4-	
1977	523.757	137	361.974	118	411.994	154	881.023	154	53.776.657.712	145	44.794	24	57.238	48	48.55-			
1978	3.555.916	580	3.215.437	318	411.994	217	899.220	217	61.286.796.431	211	45.794	25	24.358	21	57,4-			
1979	186.346	29	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1980	176.346	28	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1981	176.346	28	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1982	176.346	28	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1983	200.710	32	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1984	200.710	32	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1985	200.710	32	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
TOTALE	110.117	60	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
TITOLO I SPESE CORRENTI																		
1976	624.634	100	178.612	100	178.612	100	178.963	100	3.213.566	100	186.175	100	118.400	100	111.975	95	5,4-	
1977	523.757	137	361.974	118	411.994	154	881.023	154	53.776.657.712	145	44.794	24	57.238	48	48.55-			
1978	3.555.916	580	3.215.437	318	411.994	217	899.220	217	61.286.796.431	211	45.794	25	24.358	21	57,4-			
1979	186.346	29	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1980	176.346	28	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1981	176.346	28	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1982	176.346	28	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1983	200.710	32	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1984	200.710	32	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
1985	200.710	32	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
TOTALE	110.117	60	210.000	18	46,9-	14	445.485	14	93,5-	26	87,8-	54	9.814	8	59,7-			
TITOLO II SPESE IN CONTU CAPITALE																		
1976	4.686	109	6.260	100	3,60-	6.438	100	100	97	100	6.839	100	5.969	100	93,89			
1977	2.580	167	6.260	100	3,60-	4.500	107	69	1.383	140	11.936	175	11.570	194	194,89			
1978	7.730	311	6.260	100	3,60-	4.750	73	5,60-	1.550	157	16.686	218	13.783	223	14,80			
1979	3.000	190	3.000	100	19,40	3.000	46	36,8-	10.050	1018	17.798	260	10.168	177	20,4-			
1980	2.980	177	3.000	100	32,1-	4.500	69	50,0-	4.436	449	5.401	85	8.973	150	15,1-			
1981	2.980	177	3.000	100	53,3-	2.500	38	44,4-	3.908	396	4.381	64	3.864	65	56,9-			
1982	2.980	177	3.000	100	40,9-	3.001	46	20,0-	2.807	284	4.569	67	4.281	55	15,2-			
1983	2.980	177	3.000	100	56,3-	3.103	48	3,60-	13.722	1390	3.632	50	2.031	34	38,1-			
1984	2.980	177	3.000	100	3,60-	3.103	48	3,60-	13.722	1390	3.632	50	1.259	21	38,0-			
TOTALE	2.500	2,7	20,00-															

(1) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

ANNO UNIC. COMP. 1976 / ANNO UNIC. COMP. 1977

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNO	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMPRESI)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.					
	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%	IMPOR- TO	INDICE	%		
176	66.434	100		3.105.112	400				182.460	100		2.216.853	100		193.014	100		124.349	100	
177	871.257	127	37,0	3.094.309	106	35,7			487.323	154	53,6	4.554.792	145	44,9	408.482	211	110,9	123.545	99	
178	1.560.816	230	346,2	2.949.337	210	91,8			603.730	217	41,3	7.977.041	218	45,9	508.467	263	24,9	70.521	57	
179	1.952.357	29	54,8	2.606.032	18	49,8			450.235	14	9,3	832.564	28	87,8	118.664	62	76,6	34.926	28	
180	1.795.846	18	27,6	2.496.124	8	19,2			233.092	7	48,2	231.411	7	72,2	117.497	61	11,1	18.786	15	
181	1.505.876	11	16,6	2.496.124	8	19,2	1961	308.759	230.741	6	15,3	236.385	7	1,3	133.558	69	13,7	46.395	32	
182	1.505.876	11	16,6	2.496.124	8	19,2	1961	310.342	240.741	6	15,3	236.385	7	1,3	133.558	69	13,7	46.395	32	
183	1.505.876	11	16,6	2.496.124	8	19,2	1962	492.330	419.420	13	56,1	438.193	13	86,8	106.641	55	20,2	18.924	15	
184	1.505.876	11	16,6	2.496.124	8	19,2	1963	417.857	370.221	12	11,7	328.784	10	29,1	140.043	67	22,0	8.245	7	
185	1.505.876	11	16,6	2.496.124	8	19,2	1964	541.664	428.651	13	14,7	403.111	13	22,6	148.043	77	13,8	1.760	1	
TOTALE							TOTALE													

(1) PERCENTUALE UT SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

(1) INIZIATIVE PAGATE JE I CARICATI SULL' ANNO BASE  
 ANNO BASE: 1976 / ANNO BASE CASSA: 1976

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 DELLA SANITA'

ELABORAZIONE DEL 29 MAG 1985

	STANZIAMENTO DI COMPENZA	PAGAMENTI IN TERMINI PERCENTUALI					TOTALE PAGAMENTI		RESIDUI		ECONOMIE		
		1979	1980	1981	1982	1983	1984	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%
<b>TOTALE GEN.</b>													
1979	403.039	85,05	9,46	1,45	0,36	0,08	0,01	443.590	96,42	132	0,03	16,317	3,55
1980	244.936	63,92	63,92	16,25	5,92	5,01	0,06	223.301	91,17	389	0,16	21,246	8,67
1981	234.126	63,16	63,16	63,16	17,16	3,03	1,97	246.700	85,33	8,477	2,93	33,950	11,74
1982	431.716				85,02	6,47	1,27	400,467	92,74	16,996	3,94	14,253	3,30
1983	412,544				67,69		12,51	330,882	80,21	39,219	9,51	42,443	10,29
1984	403,217				73,69		73,69	340,053	73,69	88,520	19,23	31,644	6,98
<b>TITOLO 1</b>													
1979	425,289	85,83	9,21	1,06	0,27	0,02	0,00	438,845	96,39	132	0,03	16,313	3,58
1980	281,936	64,43	64,43	16,38	5,26	4,98	0,04	220,394	91,10	297	0,12	21,246	8,78
1981	284,026	63,57	63,57	63,57	17,01	2,78	1,75	242,231	85,31	8,451	2,97	33,954	11,93
1982	429,215				85,41	6,46	0,67	398,046	92,74	16,916	3,94	14,253	3,32
1983	409,542				67,90		10,12	319,513	78,02	47,587	11,62	42,443	10,36
1984	437,109				74,17		74,17	339,055	74,17	86,405	18,90	31,644	6,92
<b>TITOLO 2</b>													
1979	4,750	10,54	33,50	39,23	9,35	6,73	0,56	4,745	99,90	0	0,00	4	0,09
1980	3,360	22,93	22,93	5,67	59,50	7,30	1,52	2,908	96,92	92	3,07	0	0,00
1981	4,500	37,46	37,46	37,46	26,70	18,80	16,33	4,469	99,30	25	0,56	6	0,14
1982	2,501				17,88	9,33	69,57	2,420	96,78	80	3,22	0	0,00
1983	3,001				39,57	39,57	339,26	11,369	378,63	-8,368	-278,83	0	0,00
1984	3,108				31,97	31,97	31,97	993	31,97	2,114	68,03	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

Il rendiconto per l'anno 1983, tuttora in corso di esame, evidenzia entrate per 876 milioni, di cui 118 provenienti da avanzo di cassa dell'esercizio precedente, stante la non coincidenza, di solito, tra lo svolgimento dell'attività di ricerca e la rendicontazione annuale. Le spese sono state di importo pari a 752 milioni per cui il nuovo avanzo di cassa risulta di 124 milioni.

## 2.- Organizzazione dei servizi e personale

### a) Organizzazione dei servizi

Come già anticipato, neppure nel 1984 si è attuato il previsto riordinamento del Ministero della sanità né si sono verificati mutamenti di rilievo nella struttura e negli apparati. Il documento approvato dalla Commissione igiene e sanità del Senato a conclusione della indagine conoscitiva sull'attuazione della legge n.833 ed i dibattiti sviluppatisi nelle varie sedi hanno confermato il ruolo centrale del Ministero nello svolgimento delle funzioni di indirizzo e di coordinamento e nella predisposizione dei relativi atti (articoli 5 e 43 della legge di riforma).

Nel corso dell'anno ha operato un'apposita Commissione di studio con l'incarico di approfondire talune indicazioni circa la ristrutturazione del Ministero, di individuare i criteri per attuare una ripartizione "per programmi" delle



varie competenze ministeriali, tenendo nel contempo distinte le funzioni di indirizzo e coordinamento con le varie componenti sanitarie dalle altre attività di natura gestionale.

Situazioni particolari, quali la inadeguata sistemazione degli Uffici centrali allocati in sei diversi edifici, continuano tra l'altro ad influire negativamente sulla organizzazione dei servizi. In via esemplificativa, i ritardi nella installazione delle apparecchiature a piu' avanzata tecnologia presso il Centro elaborazioni dati del servizio della programmazione sanitaria sono dipesi in massima parte dai lunghi tempi trascorsi per effettuare le ristrutturazioni di un vecchio immobile (8). Il funzionamento a pieno regime del servizio e' inoltre condizionato dalla qualificazione del personale (circa 230 unita') che sara' avviato a frequentare gli appositi corsi di specializzazione.

Il recente assetto del Consiglio sanitario nazionale, il quale, come piu' ampiamente riferito nelle relazioni precedenti, e' stato articolato in sette Uffici, di cui due a livello di divisioni, per l'affidamento di compiti organizzativi, di studio e di documentazione, ha consentito

-----  
(8) La concessione edilizia per la ristrutturazione dell'immobile sito in Lungotevere a Ripa e' stata solo di recente rilasciata e l'Amministrazione prevede di poter dare definitiva sistemazione entro il 1985 alle apparecchiature programmate.

nel 1984 l'espletamento di una complessa attività in relazione alla molteplicità dei temi trattati. Nell'esercizio delle funzioni consultive e propositive nei confronti del Governo, il Consiglio sanitario nazionale ha esaminato ed approvato il programma di ricerca relativo al quinquennio 1984-1988 dell'Istituto superiore di sanità e il primo piano di ricerca per il 1984 dello ISPESL; di particolare rilievo sono stati i pareri formulati sui programmi di ricerca biomedica degli istituti a carattere scientifico e sull'atto di indirizzo e coordinamento per la disciplina dei flussi informativi sulle attività gestionali ed economiche delle USL (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 17 maggio 1984). E' in via di elaborazione, a cura del Consiglio predetto, la relazione sullo stato sanitario del Paese che riguarderà il triennio 1981-1983 (9).

In seno al Consiglio sanitario sono stati costituiti gruppi di lavoro con l'incarico di procedere alla identificazione dei profili professionali del personale delle USL ed alla elaborazione del modello di libretto sanitario; una commissione di studio e' stata inoltre incaricata di approfondire alcune tematiche riguardanti gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

All'ufficio per l'attuazione della legge di riforma

-----  
(9) La prima relazione sullo stato sanitario del Paese, riferita all'anno 1980, e' stata presentata nell'aprile 1984.

sono stati affidati, per effetto del decreto legge 2 luglio 1982, n.402, convertito in legge 3 settembre 1982, n.627, alcuni compiti operativi riguardanti, tra l'altro, l'assistenza sanitaria all'estero di cittadini italiani. La complessità delle procedure e talune difficoltà di carattere organizzativo, connesse all'assunzione di tali nuovi compiti, hanno determinato notevoli ritardi nell'effettuare i rimborsi di spese sanitarie sostenute da lavoratori italiani all'estero. In dipendenza delle variazioni dei rapporti di cambio tra la lira e la moneta del Paese ove la spesa è stata sostenuta, i ritardi nell'esecuzione di detti adempimenti possono avere riflessi sulla entità dei rimborsi e sugli oneri a carico del bilancio (10). Nel 1984 risultano impegnati 46,6 miliardi cui vanno aggiunti circa 36 miliardi di residui passivi (capitolo 4302). Su talune questioni ancora non definite, la Corte ha chiesto chiarimenti in quanto l'Amministrazione ha provveduto al rimborso di spese sanitarie sostenute da cittadini italiani, i quali, essendo già da tempo pensionati, non risultavano svolgere attività'

-----  
(10) E' da rilevare, infatti, che nei Paesi a moneta debole, soggetti a notevoli oscillazioni di cambio, il lavoratore riceve rimborsi in misura inferiore alla spesa effettivamente sostenuta, mentre nei Paesi a moneta forte (area del dollaro) consegue rimborsi piu' elevati di quanto in effetti abbia speso. Sotto altro aspetto, difficoltà sorgono anche nella verifica della documentazione di spesa e nella valutazione delle prestazioni, raffrontate con quelle prescrivibili in Italia.

lavorativa, come prescritto dalle disposizioni in vigore.

Nell'ambito della Direzione generale della medicina sociale opera l'Ufficio del medico legale cui compete la formulazione di pareri tecnici sulla base degli atti ad esso rimessi o a seguito di visite di controllo effettuate da funzionari medici o da un Collegio medico nominato dal Ministro (decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n.257). Detto organo svolge un'attività di natura consultiva, che non appare funzionale ai compiti della Direzione generale in cui trovasi inserito. In definitiva ritiene la Corte che vadano rimosse, con l'urgenza che il caso richiede, le cause, anche attinenti alla carenza di personale medico, che allo stato attuale determinano gravi ritardi - mediamente 4 anni con punte massime fino a 7 anni - nell'acquisizione dei pareri richiesti all'Ufficio predetto, ritardi che si riflettono in molti casi sul corso dei procedimenti giurisdizionali in materia di pensioni ordinarie e di guerra. Va rilevato inoltre che per le esigenze dell'Ufficio medico legale e' stato previsto un esiguo stanziamento di 10 milioni (capitolo 2538) interamente impegnato (11).

-----  
(11) La legge 10 dicembre 1984, n.852, ha stabilito che ai componenti del collegio medico spetti un compenso di L.10.000 per ogni giornata di seduta, integrato nella misura di L.2.000 per ciascun soggetto visitato. Al capo dell'Ufficio medico-legale e al funzionario relatore compete, invece, il gettone di presenza stabilito dal d.P.R. 11 gennaio 1956, n.5 e successive modificazioni.

In tema di servizi veterinari e' stata posta in evidenza dalla stessa Amministrazione la difficoltà ad instaurare stabili rapporti di collegamento con le Regioni e con le strutture sanitarie locali, che non sempre corrispondono alle richieste ministeriali e talora non si attengono alle istruzioni emanate in osservanza delle direttive CEE o del Consiglio d'Europa.

b) Personale

A fronte di una situazione organica che prevede complessivamente 2.636 posti, la consistenza effettiva al 31 dicembre 1984 era di 1.505 unita'. Il numero delle vacanze (pari a 1.131 posti) rappresenta quindi circa il 43% della dotazione organica e quelle piu' significative si riscontrano nelle qualifiche tecniche, le quali assumono, come e' noto, particolare rilievo nell'Amministrazione sanitaria.

Nel 1984 sono state effettuate assunzioni, a seguito di concorsi banditi negli anni precedenti, di personale amministrativo della carriera direttiva (29 consiglieri) e di altro personale delle carriere esecutiva ed ausiliaria (89 coadiutori dattilografi e 80 guardie di sanita').

Le speciali procedure concorsuali previste dall'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica n.614 del 1980, sulle quali si e' gia' riferito nelle precedenti relazioni, sono state finalmente portate a termine con la

nomina di 9 primi dirigenti medici e di 7 primi dirigenti veterinari.

Nel 1984 hanno trovato una ridotta applicazione le norme del decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1982, n.791 che prevedono il conferimento di 145 posti a personale fornito delle professionalita' necessarie allo svolgimento delle attivita' di programmazione sanitaria.

In attuazione dell'articolo 6 di detto decreto e' stato effettuato soltanto il trasferimento di pochi elementi del ruolo speciale nelle nuove qualifiche tecniche di 1^ dirigente economista, analista ed informatico. I posti resisi vacanti sono stati poi conferiti, mediante scrutinio per merito comparativo, ad elementi dello stesso ruolo speciale aventi i requisiti prescritti dalla legge.

L'Amministrazione, in applicazione della legge 10 luglio 1984, n. 301 recante norme per l'accesso alla dirigenza, ha emanato i bandi per il conferimento di 46 posti nel ruolo dei medici, di 19 posti nel ruolo dei veterinari e di 2 posti nel ruolo statistico-attuariale.

La dotazione complessiva del ruolo speciale del Ministero della sanita', istituito con il decreto del Presidente della Repubblica n.615 del 1980, e' costituita da circa 780 elementi in prevalenza provenienti da enti mutualistici e assistenziali soppressi, in parte dalle

disciolte Casse marittime e, in numero piu' ridotto, da enti pubblici soppressi. In detto ruolo confluiranno altre 25 unita' di personale che, trovandosi nelle condizioni previste dall'articolo 2 del decreto legge 8 maggio 1981 n.208, convertito con modificazioni in legge 1 luglio 1981 n.344, ne ha fatto opzione entro il 30 giugno 1984.

L'Amministrazione ha organizzato nel 1984 un solo corso di preparazione professionale, della durata di nove mesi, al quale ha partecipato un esiguo numero di dipendenti. La relativa spesa (capitolo 1103) e' ammontata a circa 12 milioni.

Le prestazioni di lavoro in eccedenza ai normali limiti di orario, effettuate dal personale degli uffici centrali e periferici, hanno comportato un onere complessivo di 1.239 milioni circa. In base alla normativa entrata in vigore nel 1984 il personale suddetto ha anche fruito di compensi incentivanti la produttivita', per i quali la spesa complessiva si e' aggirata sui 1.620 milioni.

Le spese per missioni nel territorio nazionale (capitolo 1020) e all'estero (capitolo 1021) hanno determinato impegni ammontanti rispettivamente a 1162 e a 165 milioni, quelle inerenti alle missioni effettuate dai componenti dei vari organi collegiali gravano, come per il passato, su capitoli che comprendono anche altre spese di funzionamento.

Alcuni elementi vengono periodicamente inviati in missione presso gli uffici veterinari di confine di Campo Tures e di Fortezza in quanto permangono numerose vacanze - al 31 dicembre 1984 erano in servizio 14 elementi su una dotazione organica di 45 unita' prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976 n.752 che ha istituito i ruoli del personale civile delle amministrazioni dello Stato aventi uffici nella Provincia di Bolzano - nei posti di ruolo, per i quali, tra l'altro, sussistono difficoltà nel bandire i concorsi da parte del Commissario di Governo, dovendosi tenere conto del principio della proporzionalità e del bilinguismo. La situazione viene in parte fronteggiata anche con il ricorso a coadiutori esterni.

Di tali rapporti convenzionali, previsti da apposita normativa, l'Amministrazione si avvale in numerosi altri casi per sopperire alle già rilevate deficienze nei ruoli tecnici.

### 3. - Beni e servizi strumentali

#### a) Sistemi elettronici per l'informatica

Nelle precedenti relazioni si è fatto cenno della stipulazione di apposita convenzione, della durata di cinque anni, con la società Italsiel, diretta alla realizzazione, alla attivazione e alla temporanea gestione del sistema



informativo dell'amministrazione sanitaria centrale. Nel 1984 gli impegni di spesa derivanti dall'esecuzione del contratto (capitolo 4201) sono stati di importo pari a 15,7 miliardi.

Come in precedenza accennato, l'entrata a pieno regime del sistema informativo sanitario ha subito ritardi in quanto, per esigenze logistiche, le apparecchiature a più avanzata tecnologia non sono ancora entrate in funzione. Ad ogni modo è stato realizzato nel 1984, anche se su base informatica ridotta, un sistema interattivo per la grafica e le applicazioni statistiche e matematiche (SIGMA). Il sistema di automazione ha avviato, secondo informazioni fornite dall'Amministrazione, procedure informatiche (12) correlate ad obiettivi di piano o connesse ad adempimenti derivanti dal già menzionato atto di indirizzo e coordinamento per la disciplina dei flussi informativi, emanato con D.P.C.M. 17 maggio 1984.

A decorrere dal 1984 i rendiconti trimestrali che le

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

- l'assistenza sanitaria all'estero (la procedura per la gestione delle partite creditizie dell'Italia nei confronti dei Paesi CEE è già attivata)
- il servizio farmaceutico (trovasi in fase di avanzata realizzazione la procedura concernente l'assegnazione del codice identificativo delle confezioni delle specialità medicinali ad uso umano, in conformità a quanto disposto da apposito decreto ministeriale; sono in fase di avvio la gestione della banca dati tecnici e della banca dati dei prodotti di banco, nonché la gestione dell'archivio delle specialità medicinali di uso veterinario)
- l'acquisizione dei dati per la relazione sullo stato sanitario del Paese.

U.S.L. sono tenute a fornire alle Regioni vengono contestualmente trasmessi al servizio centrale della programmazione sanitaria unitamente ad una serie di moduli informativi previsti dal suindicato atto di indirizzo. In definitiva si va realizzando un sistema di comunicazione "a rete" che consente di acquisire in via diretta dalle U.S.L. quel tipo di informazioni funzionali alle esigenze del servizio sanitario.

Il controllo e l'elaborazione delle informazioni riguardanti le attività gestionali ed economiche delle U.S.L. sono curati da apposita struttura del servizio centrale che, sulla base di strumentazioni informatiche, attende ai relativi compiti (13).

La progressiva realizzazione delle varie fasi del sistema informativo sanitario dovrebbe consentire di misurare la funzionalità dei servizi, di operare valutazioni sulla utilizzazione delle risorse, e di offrire elementi certi alla

-----  
(13) Il servizio centrale nello svolgimento dell'apposito "progetto operativo" attende a questi compiti:  
- ricezione, classificazione e conservazione dei modelli di rilevazione trasmessi dalle USL  
- controllo degli adempimenti previsto dal d.p.c.m. 17 maggio 1984  
- acquisizione dei dati nella banca-dati  
- controllo dei dati sotto il profilo della congruenza ed effettuazione delle conseguenti rettifiche  
- elaborazione dei dati acquisiti a supporto delle attività di programmazione, finanziamento e controllo di pertinenza del servizio nonché dell'azione di trasferimento dei risultati delle rilevazioni ai livelli istituzionali di governo del servizio sanitario nazionale.

programmazione nazionale e regionale.

b) Attivita' contrattuale

A seguito di appalto-concorso, un contratto con la Societa' Gandin e Associati di Milano e' stato stipulato nel 1984 per la realizzazione di una campagna di informazione sanitaria denominata "Piano infanzia", che ha comportato per l'Amministrazione l'assunzione di un onere ammontante a circa 1 miliardo (capitolo 1104). Il programma del piano prevede una campagna divulgativa (14) volta a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla tematica prenatale e su altri argomenti connessi.

Come negli anni precedenti, l'attivita' negoziale e' stata anche diretta agli acquisti di sieri, di vaccini, di presidi profilattici e medicinali di uso non ricorrente, ai fini della ricostituzione delle scorte da impegnare in casi di emergenza. Le spese per l'acquisizione di materiale profilattico nel campo umano sono ammontate a circa 2,3 miliardi (capitolo 2031) mentre quelle analoghe del settore veterinario, di importo pari a 1,8 miliardi (capitolo 4041) hanno tratto origine esclusivamente da contratti stipulati negli esercizi precedenti.

-----  
(14) La campagna divulgativa si e' finora concretata nella pubblicazione di messaggi sulla stampa quotidiana (36 annunci) e su quella periodica (39 uscite), nella trasmissione di messaggi sulle reti televisive e radiofoniche, nella produzione di pieghevoli e cartelloni distribuiti ai consultori familiari.

In sede di attuazione dei piani nazionali di profilassi e risanamento degli allevamenti dalla tubercolosi e dalla brucellosi, l'attività negoziale è stata prevalentemente diretta all'acquisto di materiale necessario ad esigenze diagnostiche per il quale è stata impegnata una spesa ammontante a 1.156 milioni (capitolo 4034).

#### 4. - Attività di ricerca

Come già rilevato nelle relazioni degli anni precedenti, il Ministero della Sanità promuove - di solito mediante conferimento di incarichi di studio e di indagine ad Enti, Università o anche a privati - una serie di attività di ricerche (inteso il termine nella sua lata accezione) volte ad acquisire le conoscenze necessarie per meglio definire gli obiettivi dell'azione amministrativa. A mezzo di tali attività si tende, in sostanza, a favorire e sviluppare, in accordo con il disegno di riforma, quelle conoscenze delle interazioni tra i fattori del sistema che generano il "bisogno sanitario" (ricerca epidemiologica o biomedica in generale) e quindi ad intervenire su tali fattori per una più efficace tutela della salute (ricerca tecnica, tecnologica, farmacologica ecc.)

Le cospicue risorse finora impiegate per questo

complesso di attività a carico di capitoli di bilancio del Ministero della Sanità o a carico del fondo sanitario nazionale hanno prodotto negli anni una copiosa documentazione sulla cui utilizzazione si hanno scarsi elementi di valutazione né, in linea di massima, è possibile determinare in quale misura a tale insieme di ricerche abbiano corrisposto effetti pratici di ritorno. Come è noto manca tuttora una politica globale di ricerca sanitaria sicché gli interventi si sono esplicitati quasi sempre in forma frammentaria e in assenza di un piano organico sulla scelta degli obiettivi da perseguire.

Ciò posto, tralasciando alcuni tipi di intervento che rientrerebbero in una tematica più ampia (ricerche promosse direttamente dalle Università, dal C.N.R. o da vari enti pubblici o privati) è da far cenno, sulla base di elementi emersi negli ultimi esercizi, dei finanziamenti per attività di studio e di ricerca erogati direttamente dal Ministero della sanità, dei finanziamenti assegnati agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n.617, e, come si dirà negli appositi paragrafi, dei finanziamenti per attività di ricerche svolte dall'Istituto superiore di sanità e dall'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro.

Per quanto attiene alle attività di studio, indagine e

rilevamento promosse dagli uffici ministeriali, va detto che anche nel 1984 le somme a cio' destinate hanno assunto dimensioni di un certo rilievo (circa 5.660 milioni in termini di impegni) e cio' sembra confermare la tendenza verso un modulo organizzativo che si avvale, in ragguardevole misura, di apporti professionali esterni all'apparato burocratico statale. Questo complesso di studi e di ricerche, che realizza uno dei principali fini istituzionali dell'Amministrazione, non e' inserito in un piano organico che tenga conto degli obiettivi da perseguire ai fini della programmazione sanitaria sicche', allo stato attuale, l'affidamento di incarichi di studio da parte dei vari uffici generali si riconduce tutt'al piu' a talune indicazioni di intervento sottoposte all'approvazione del Ministro ovvero ad alcuni criteri di massima annualmente stabiliti dal comitato direttivo del Centro studi, di cui fanno parte i Direttori generali del Ministero.

In una rapida sintesi e' da rilevare che nel settore dell'igiene pubblica e' stata data attuazione ad un piano di studi e di ricerche epidemiologiche riguardanti le malattie infettive e diffusive, i cui risultati verranno comunicati anche alle amministrazioni regionali. Altro campo di indagine e' costituito dai fenomeni di inquinamento atmosferico, in ordine ai quali si pone l'esigenza di realizzare nel

territorio nazionale una piu' efficiente rete di rilevamenti.

La spesa complessiva, a carico dei capitoli 2037 e 2038, si e' aggirata nell'anno sugli 800 milioni.

Nel settore della medicina sociale la programmazione degli studi viene correlata a taluni interventi ritenuti di carattere prioritario (patologia neoplastica e cardiovascolare, malattie reumatiche, patologie degli stati disendocrini e dismetabolici ecc.). La spesa complessiva si e' aggirata nel 1984 sui 2,2 miliardi.

Per quanto attiene alla Direzione generale degli alimenti e nutrizione, le attivita' svolte da tale comparto ministeriale, principalmente in materia di controllo sulla produzione e commercio degli alimenti e di individuazione degli indici di qualita' e salubrita' degli stessi, presuppongono un insieme di indagini e di rilevazioni, commissionate ad istituti universitari o ad altri enti pubblici qualificati, per l'approfondimento di problemi connessi alla rapida evoluzione della tecnologia alimentare.

Le spese impegnate sono ammontate a circa 376 milioni.

In ordine ai servizi farmaceutici e' da rilevare che lo stanziamento della relativa rubrica, ammontante a 333 milioni, e' stato in massima parte utilizzato per l'attivita' di informazione scientifica sui farmaci e per altre indagini nel settore farmacologico e dell'educazione sanitaria (milioni 294).

Nel settore veterinario le attività di studio che formano oggetto del capitolo 4042, per il quale risultano impegnate spese di importo pari a 226 milioni, sono state prevalentemente eseguite dagli istituti zooprofilattici e da altri istituti scientifici ed hanno in particolare riguardato indagini sullo stato di salute degli animali, sulle modalità di intervento in campo zooprofilattico, sulla salubrità degli alimenti di origine animale, sulla sperimentazione di taluni prodotti immunizzanti.

Ammontano a 50 milioni le assegnazioni di bilancio (capitolo 4102) destinate al Consiglio sanitario nazionale per l'esecuzione, da parte di istituti o singoli esperti, di studi e ricerche, in prevalenza utilizzati per elaborare la relazione sullo stato sanitario del Paese.

Rispetto all'anno precedente è rimasto immutato lo stanziamento (25 milioni) del capitolo 4202 riguardante studi e indagini promossi dal Servizio centrale della programmazione sanitaria. Della stessa entità risulta infine la somma assegnata per le analoghe esigenze dell'Ufficio per l'attuazione del servizio sanitario nazionale.

È ancora da rilevare l'ampio ricorso ad elaborati vari su discipline tecniche e giuridiche finanziati dal Centro studi che, nel corso del 1984, ha impegnato la somma di oltre 690 milioni (capitolo 1112) occorsa anche per il conferimento



di incarichi individuali di studio e per la stipulazione di convenzioni con enti e istituti vari (15).

Passando ora ad esaminare le attivita' di ricerca biomedica svolte dagli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n.617) e' da premettere che con decreto ministeriale 7 dicembre 1981 e' stata costituita la Commissione prevista dall'articolo 23 del decreto ora indicato la quale, tra le numerose funzioni attribuite, e' tenuta ad esprimere pareri in ordine alla fattibilita' dei programmi di ricerca biomedica degli istituti suddetti, da finanziare a carico del fondo sanitario nazionale, in ordine all'attuazione dei programmi medesimi e alla loro utilizzazione sul piano operativo.

La commissione predetta, dopo avere risolto taluni problemi di ordine interpretativo ed attuativo del decreto del Presidente della Repubblica n.617, ha per la prima volta destinato una quota del fondo sanitario nazionale 1981 al finanziamento dei programmi di ricerca, correnti e finalizzati, degli istituti con personalita' giuridica di

-----  
(15) Per piu' ampie notazioni sul Centro studi, si fa riferimento alle precedenti relazioni della Corte per gli esercizi 1982 e 1983. Va rilevato che nel 1984 i compensi per incarichi individuali di studio (n.4) si sono aggirati sui 5 milioni; le convenzioni stipulate con enti ed istituti (n.6) hanno determinato compensi varianti dai 25 ai 90 milioni, in relazione alla durata e alla complessita' degli studi.

diritto pubblico e di diritto privato. Con delibera CIPE 13 maggio 1982, ai primi e' stata complessivamente attribuita una somma di importo pari a 4.450 milioni per programmi di ricerca corrente mentre ai secondi e' stata devoluta, per programmi di ricerca finalizzata, una somma ammontante complessivamente a 850 milioni.

Per quanto riguarda gli esercizi 1982 e 1983, la Commissione per la ricerca scientifica biomedica ha ritenuto opportuno valutare globalmente i progetti di ricerca finalizzata, assegnando solo a questi le risorse disponibili (14 miliardi, di cui 7 per ciascun anno), allo scopo di sanare una situazione di fatto in ritardo rispetto ai termini di legge e di favorire l'affidamento di studi pluriennali di maggiore portata scientifica. La relazione predisposta dalla Commissione e' stata trasmessa al Consiglio sanitario nazionale nell'agosto 1984 per il prescritto parere e quindi, a conclusione del lungo iter procedimentale, solo alla fine di marzo 1985 il CIPE ha deliberato in modo conforme.

La quota del fondo sanitario nazionale 1984 destinata agli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e' stata di 80 miliardi per i programmi di ricerca corrente e di 10 miliardi per quelli di ricerca finalizzata. Nel primo caso il finanziamento e' stato ripartito esclusivamente tra gli istituti di diritto pubblico, nel secondo una parte dei fondi per la ricerca finalizzata e' stata attribuita anche ad

istituti aventi personalita' giuridica di diritto privato, su conforme parere del Consiglio sanitario nazionale. Le relative delibere CIPE sono state adottate nel marzo 1985.

Gli istituti destinatari dei fondi hanno elaborato, secondo informazioni fornite dall'amministrazione, apposite relazioni sullo svolgimento e sullo stato di attuazione delle ricerche. La documentazione prodotta costituisce, d'altra parte, il principale elemento valutativo per il riconoscimento o il rinnovo del carattere scientifico degli istituti medesimi.

L'Amministrazione ha constatato una certa tendenza alla settorializzazione delle ricerche biomediche per la quale un possibile correttivo e' stato individuato nel rafforzamento della figura del direttore scientifico e in un migliore collegamento fra Istituti che svolgono tipi di ricerche affini.

Alcune proposte ministeriali piu' recenti, che hanno ricevuto il parere favorevole da parte del Consiglio sanitario nazionale (adunanza del 12 dicembre 1984), tendono a riservare una quota del fondo sanitario nazionale 1984 afferente alle "attivita' a destinazione vincolata" (formazione, ricerca, educazione sanitaria, progetti-obiettivo) per lo sviluppo di "iniziative centrali di tipo promozionale aventi rilievo ultraregionale".

Tali iniziative, nella sostanza, tendono a favorire una migliore utilizzazione di prototipi di ricerca già definiti, mediante finanziamenti aggiuntivi a carico del fondo sanitario nazionale. Le iniziative, articolate in 11 progetti di sperimentazione, sono all'esame del CIPE che, in caso di esito positivo, provvederà al riparto alle Regioni dei fondi necessari.

#### 5. - Istituto superiore di sanità'

L'Istituto superiore di sanità' è retto da una normazione che si è sufficientemente adeguata nel suo evolversi alle esigenze funzionali, in prevalenza dirette allo svolgimento di attività applicative di discipline tecniche e scientifiche. L'articolo 1 della legge 7 agosto 1973, n. 519 evidenzia tali connotazioni aggiungendo che l'Istituto è "dotato di strutture ed ordinamento particolari e di autonomia scientifica". La legge di riforma n.833 del 1978 nel disciplinare l'Istituto (articoli 6 e 9) ha presupposto il mantenimento dei compiti allo stesso affidati dalla previgente legislazione, estendendone tra l'altro l'ambito di operatività ai rapporti collaborativi con le Regioni e, per il loro tramite, con le U.S.L. In ordine ai problemi organizzativi e di coordinamento tecnico-scientifico inerenti all'attuazione dei programmi di ricerca e all'espletamento delle altre attività dell'Istituto, va rilevato che il rego-

lamento di organizzazione, emanato con decreto ministeriale 29 aprile 1982, prevede che siano individuate le piu' idonee aggregazioni operative dei laboratori e dei servizi e che siano adottate le forme piu' efficaci di utilizzazione delle strutture e delle apparecchiature. In sostanza il modello organizzativo dell'Istituto presenta le caratteristiche di una struttura flessibile - la quale si articola, allo stato attuale, in 21 laboratori e in 7 servizi tecnici - potenzialmente idonea ad adeguarsi e modificarsi in relazione allo svolgimento delle varie attivita' istituzionali. Queste possono ricondursi fondamentalmente a compiti di ricerca, di sperimentazione e di istruzione, cui si aggiungono, come si dira' in seguito, compiti di controllo e di accertamento che comportano, in molti casi, l'esplicazione di servizi a pagamento.

Nel 1984 si sono consolidati gli assetti organizzativi interni - vanno menzionati i servizi amministrativi e del personale ripartiti in tre servizi e in 10 divisioni - che non presentano elementi innovativi di rilievo rispetto a quanto riferito nelle precedenti relazioni.

La consistenza organica effettiva ammontava, alla fine del 1984, a circa 1.200 unita', a fronte di una previsione tabellare complessiva di 1.530 posti.

Nel 1984 sono stati portati a termine numerosi concorsi

indetti negli anni precedenti con la conseguente immissione in servizio di 88 nuovi elementi.

Sono stati in particolare ricoperti 13 posti della carriera direttiva amministrativa, 33 posti della carriera dei dirigenti di ricerca, 14 posti della carriera dei ricercatori, supplendosi così in parte alle carenze di personale che tuttavia ancora permangono nei due ruoli tecnici.

La situazione del personale, come altre volte rilevato, presenta caratteri disomogenei, che si riflettono ovviamente sui diversi assetti contrattuali: la maggior parte del personale rientra nell'ambito applicativo della legge n.312 del 1980 per cui segue la sorte contrattuale del personale ministeriale; la carriera direttiva tecnica dei ricercatori segue la disciplina normativa del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 1982, n.905 che recepisce l'apposito accordo sindacale; la carriera dei dirigenti di ricerca si adegua per la parte economica al trattamento previsto per i docenti universitari della 1<sup>a</sup> fascia a tempo pieno; i dirigenti amministrativi, infine, sono assoggettati alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972 e al trattamento economico previsto dalla normativa nel tempo intervenuta.

In attuazione della legge n.312 del 1980, sono stati completati gli inquadramenti provvisori e sono state

formulate dall'amministrazione le proposte, ancora al vaglio del dipartimento per la funzione pubblica, concernenti la individuazione dei profili professionali.

Come innanzi cennato, i compiti di ricerca costituiscono un modo di essere dell'attività funzionale dell'Istituto ed implicano, ai sensi dell'articolo 9 della legge n.833, che i relativi programmi siano sottoposti all'esame del Consiglio sanitario nazionale (16), prima dell'approvazione ministeriale.

Le attività di ricerca sono state inquadrare, dopo un lungo periodo in cui ha fatto difetto una programmazione pluriennale degli interventi, in 8 progetti di settore, di durata quinquennale (1984-1988), articolati in sottoprogetti ed in linee di ricerca, corrispondenti a taluni requisiti minimali. Tra questi si è tenuto conto, nella scelta degli obiettivi, delle indicazioni del piano sanitario nazionale all'esame del Parlamento e delle altre provenienti dalla Organizzazione mondiale della sanità e dalla Comunità europea. Sono stati anche presi in considerazione il grado di fattibilità delle ricerche, in relazione alla disponibilità delle competenze e dei mezzi strumentali ed il grado di trasferibilità delle analisi agli interventi di prevenzione,

-----  
(16) Il Consiglio ha espresso il parere di competenza nell'adunanza del 3 febbraio 1984.

cura e riabilitazione ecc. (17).

La pianificazione delle attività di ricerca risulta conferente alla legislazione primaria ed alla disciplina regolamentare (decreto ministeriale 29 aprile 1982) che, superando precedenti schemi fondati sulla unidisciplinarietà dei singoli laboratori, ha previsto l'integrazione operativa dei vari laboratori che agiscono in materie affini. Nella esecuzione di ogni progetto viene così a confluire l'attività delle diverse strutture che forniscono il necessario apporto di competenza e di mezzi strumentali idonei.

La concreta realizzazione dei progetti di ricerca è condizionata dalla entità delle risorse finanziarie allocate prevalentemente nei capitoli 8221 (ricerca scientifica) e 4538 (spese per il funzionamento e le manutenzioni dell'Istituto) che, per l'esercizio 1984 sono ammontate rispettivamente a 2,5 miliardi e a 11 miliardi circa in termini di competenza.

Le deliberazioni di spesa inerenti a tali capitoli vengono in evidenza, ai fini del controllo esplicito dalla Corte, in riferimento a determinati atti di gestione riguardanti prevalentemente l'area contrattuale o gli acquisti in

-----  
(17) I settori di ricerca individuati dall'Istituto per il quinquennio 1984-1988 riguardano: le malattie infettive, la patologia non infettiva, l'ambiente, i farmaci, gli alimenti, lo sviluppo di nuove metodologie, il controllo di qualità e standardizzazione biologica, la valutazione dei servizi e la pianificazione sanitaria.



economia. In ogni caso e' da rilevare che i fondi assegnati per l'esercizio 1984 ad entrambi i capitoli ora indicati risultano quasi interamente impegnati. Residui di stanziamento ammontanti a 1.105 milioni si evidenziano sul capitolo inerente alla ricerca scientifica.

Alcuni laboratori traggono notevoli entrate, che affluiscono alla gestione fuori bilancio di cui si e' innanzi fatto cenno, dalle convenzioni stipulate con la committenza esterna (18), dimostrando cosi' una buona capacita' di autofinanziamento (19). Il fenomeno ha registrato una tendenza evolutiva negli ultimi cinque anni, nel corso dei quali le entrate affluite alla gestione fuori bilancio sono passate da 96,2 milioni nel 1979 a 1.600 milioni circa nel

-----  
(18) Meritano di essere segnalate le convenzioni stipulate nel 1984 con il C.N.R. riguardanti le emoglobinopatie, le tecniche di rilevamento e misura della radioattivita' a seguito di incidente nucleare, gli interventi preventivi su fattori di rischio della arteriosclerosi. Una indagine condotta per conto del CONI ha esaminato le condizioni igienico-sanitarie delle piscine. Altre due ricerche, una commissionata dalla CEE e l'altra dall'O.M.S. hanno riguardato lo stato del litorale marino e le condizioni di inquinamento del Mediterraneo.

(19) In base a recenti studi (atti convegno giuridico Istituto superiore di sanita' Roma 15-16 dicembre 1984) il rapporto fra finanziamenti esterni ed interni per la ricerca scientifica (cap.8221) era nel 1983 di 6 a 1 per alcuni laboratori (Epidemiologia e biostatistica, Tossicologia applicata), di circa 3 a 1 per il laboratorio di igiene del territorio e di 1,5 a 1 per altri laboratori (Chimica del farmaco, Ematologia, Farmacologia, Ingegneria biomedica, Tossicologia comparata ed ecotossicologia). In definitiva 8 laboratori su 17 rinvenivano all'esterno una fonte di finanziamento cospicua.

1983 ed infine a circa 2.900 milioni nel 1984, tenendo conto delle somme provenienti sia da avanzi di cassa sia da nuove acquisizioni.

Siffatta tendenza espansiva e' da porre in relazione all'esigenza di integrare i fondi di ricerca che negli ultimi anni non hanno superato la soglia dei 2,5 miliardi.

Con l'elaborazione e l'avvio dei progetti di ricerca pluriennali sembra evidente che le nuove attivita' derivanti dalla committenza esterna debbano avere un legame esplicito con detti progetti, onde evitare che le strutture dell'Istituto vengano impegnate al di fuori dei canoni di programmazione interna.

In questi ultimi anni sono stati incrementati nuovi modelli di collaborazione scientifica con enti e organismi internazionali attraverso una fitta rete di relazioni e di scambi in cui l'Istituto superiore di sanita' di volta in volta si inserisce per dare alla ricerca una dimensione piu' ampia, fondata sull'interscambio di dati, di esperienze e di tecniche con altri Paesi (20). Nell'ultimo biennio i rapporti

-----  
(20) Collegamenti a livello internazionale sono dati dalla partecipazione dell'Istituto al Comitato di ricerca medica della Comunita' europea e al Comitato di sanita' pubblica in seno al Consiglio d'Europa. L'Istituto partecipa alla redazione dell'inventario europeo delle sostanze chimiche ed e' responsabile per l'Italia del relativo inventario nazionale. E' da ricordare inoltre la partecipazione al progetto dell'analisi coordinata europea dei fattori di rischio (ERICA) e al progetto dell'OMS per il monitoraggio delle malattie cardiovascolari (MONICA).

convenzionali stipulati con Paesi esteri sono stati 24 nel 1983 e 39 nel 1984. Nei settori di propria competenza l'Istituto partecipa inoltre ad alcuni programmi di cooperazione e sviluppo dei Paesi del terzo mondo (Mozambico, Somalia); e' inserito in un sottoprogramma CEE relativo alla medicina, alla salute e alla nutrizione nelle zone tropicali, ha avviato uno studio per l'intervento di riorganizzazione e di potenziamento dei servizi veterinari della Repubblica democratica somala.

A fronte di un'attivita' di ricerca non marginale nei rapporti internazionali e' da rilevare, per contro, il ritardo con cui vengono attuati taluni postulati della legge di riforma che configura l'Istituto superiore di sanita' quale centro di collegamento, di coordinamento e di consulenza tra l'amministrazione centrale e le Regioni, ritardo dovuto principalmente alla persistente carenza di atti di indirizzo e di coordinamento, espressamente previsti dalla legge n.833, che determinino le forme e le modalita' di tale collaborazione.

Finora una forma particolare di collaborazione si e' attuata con la stipula di poche convenzioni dirette tra le Regioni interessate e l'Istituto. Appare evidente che tali rapporti episodici e non coordinati non possono supplire a quella funzione di coordinamento generale in tema di ricerca scientifica che l'istituto e' chiamato a svolgere in modo

organico nel sistema sanitario nazionale. Va rilevato peraltro che l'attività di consulenza finora esplicata nei riguardi delle U.S.L. per il tramite delle regioni ha riguardato in molti casi esigenze disparate e disomogenee per cui difficoltà di vario genere, anche organizzative, considerata la struttura centrale dell'Istituto, si sono evidenziate fin dall'inizio negli approcci con le realtà e le problematiche sorgenti in ambito locale.

Uno sviluppo ancora modesto hanno avuto le attività didattiche, inerenti all'organizzazione dei corsi di aggiornamento e specializzazione per gli operatori sanitari, che l'articolo 9 della legge di riforma demanda all'Istituto, il quale può avvalersi della collaborazione delle Regioni, delle Università e di altre istituzioni pubbliche a carattere scientifico. La spesa complessiva per l'attuazione di 25 corsi di formazione e di aggiornamento si è aggirata sui 60 milioni (capitoli 4537); ad essi hanno partecipato terzi utenti e, in numero maggiore, dipendenti dell'Istituto (21).

L'attività di controllo e di accertamento si è

-----  
(21) Vanno ricordati: il corso nazionale di fisica delle radiazioni e tecnologie biomediche, cui hanno partecipato 100 impiegati; il V corso nazionale di epidemiologia e biostatistica cui hanno partecipato 50 elementi dell'Amministrazione; il corso di biometria in igiene e medicina del lavoro; il corso teorico-pratico di microbiologia delle infezioni ospedaliere.

estrinsecata, come di consueto, in diagnosi, tipizzazioni di prodotti, analisi di contaminazione, accertamenti di requisiti tecnici di prodotti farmaceutici di nuova istituzione, controlli su vaccini, ispezioni inerenti al rilascio di autorizzazioni a prelievi e trapianti a scopo terapeutico. In molti casi le analisi e gli accertamenti presentano caratteristiche merceologiche, ovvero sembrano dirette a soddisfare esigenze di natura fiscale in ordine ai requisiti che vengono richiesti per la commercializzazione di determinati prodotti.

Andrebbe perciò meglio determinata la tipologia di tali attività accertative, che spesso si risolvono in un appesantimento di lavoro per i laboratori, con dispendio di uomini e mezzi. Vengono inoltre segnalati dalla stessa amministrazione il ritardo talora verificatosi nei pagamenti da parte di privati committenti e le difficoltà insorte per il recupero delle somme non corrisposte a fronte dei servizi resi (22).

In materia contrattuale gli impegni di spesa sono aumentati nel 1984 a circa 15 miliardi su uno stanziamento complessivo dell'Istituto di miliardi 44,5.

I capitoli sui quali tali oneri hanno avuto maggiore incidenza sono stati quello della ricerca scientifica (mi-

-----  
(22) Vedasi relazione al Comitato amministrativo (art.17 d.P.R. n.748 del 1972) pag.97.

liardi 2,5) e quello inerente al funzionamento dell'Istituto (11 miliardi). Gli acquisti di volumi e di numerose pubblicazioni straniere per le esigenze della biblioteca hanno comportato nell'anno una spesa di 880 milioni circa.

In base a rilevazioni condotte dallo stesso Istituto(23) la quota di spesa destinata all'acquisto di beni e servizi e alla ricerca scientifica e' andata nel corso degli anni diminuendo mentre si e' incrementata quella destinata al personale. Facendo un raffronto tra gli anni 1977 e 1983 le spese di personale sono passate dal 49% al 70% circa, quelle per acquisti di beni e servizi si sono invece ridotte dal 36 al 22,4%, come del pari hanno subito un decremento le spese per la ricerca che nel 1977 erano dell'ordine dell'11% e nel 1983 hanno costituito il 6,8% della spesa totale dell'Istituto.

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

Nelle precedenti relazioni si e' fatto riferimento alle complesse vicende di ordine normativo che hanno reso possibile, pur tra molte incertezze e difficolta', l'avvio operativo dell'ISPESL soltanto a partire dai primi mesi del 1983.

-----  
(23) Atti convegno giuridico Istituto superiore di sanita' Roma 15-16 dicembre 1984.

Giova rilevare, in proposito, che la legge di riforma (articolo 23) ha affidato in via prioritaria all'Istituto le funzioni tecnico-scientifiche e consultive riguardanti la prevenzione delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro mentre le funzioni statali di omologazione ai fini della sicurezza e della qualità dei prodotti industriali sono state attribuite all'Istituto in un periodo di tempo successivo (decreto legge del 30 giugno 1982, n.390, convertito in legge 12 agosto 1982, n.597). Ciò ha comportato mutamenti nella originaria struttura dell'Istituto, come prevista dal Decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980 n.619, che si articola ora in una sede centrale e in 33 dipartimenti periferici.

La circostanza di maggior rilievo verificatasi nell'ambito organizzativo nel corso dell'anno è costituita dall'emissione con atto amministrativo, a termini dell'articolo 20 del decreto del Presidente della Repubblica n.619 del 1980, dell'ordinamento dei servizi dell'ISPESL (decreto ministeriale 1 febbraio 1984 in Gazzetta Ufficiale n.63 del 3 marzo 1984), in base al quale l'Istituto è stato strutturato in dipartimenti centrali e in uffici amministrativi e tecnici di dipartimenti periferici.

Il decreto ha previsto presso la sede centrale tre servizi amministrativi (24) cui sono preposti dirigenti supe-

(24) Nell'area dei servizi amministrativi rientrano: gli

riori e 10 divisioni cui sono preposti primi dirigenti. Nell'ambito di ciascun dipartimento opera un Consiglio di dipartimento che collabora con il direttore per il coordinamento delle attività delle varie unità funzionali. Il Consiglio interdipartimentale, composto dal direttore dell'Istituto che lo presiede e dai direttori di dipartimento centrali, formula proposte sul programma di attività dell'Istituto e sul piano di utilizzazione dei fondi, verifica lo stato di avanzamento dei programmi di lavoro, esprime pareri in ordine al coordinamento delle attività dipartimentali e predispone le proposte di consuntivo.

Il decreto ministeriale suindicato ha tra l'altro demandato, con norma transitoria (articolo 15), al Comitato amministrativo il potere di disporre il temporaneo conferimento degli incarichi di direzione dei dipartimenti centrali e periferici. Tali adempimenti sono stati in massima parte eseguiti nel corso del 1984.

Con il decreto suddetto è stata anche prevista, in attuazione dell'articolo 17 del decreto del Presidente della Repubblica n.619 del 1980, la dotazione organica complessiva del personale ed inoltre è stata effettuata, sempre in via provvisoria, la ripartizione "ai soli fini delle esigenze di

-----  
affari generali (tra i quali hanno rilievo le attribuzioni di solito disimpegnate dagli uffici organizzazione); i rapporti esterni e la elaborazione dati.



servizio" del personale ex ENPI ed ex ANCC 'assegnato ai dipartimenti centrali e periferici e agli Uffici amministrativi e tecnici dell'ISPESL (25).

In base alle valutazioni delle esigenze di servizio meglio determinatesi nel corso del 1984 si e' infine proceduto, con altro provvedimento amministrativo del gennaio 1985 (26), ad una rideterminazione dei contingenti adottando il sistema del contingente unico di personale distinto per ente di provenienza, per ruolo e qualifica, per sede (centrale o dipartimentale periferica).

Per effetto di tale provvedimento il contingente assegnato alla sede centrale dell'ISPESL e' stato determinato in 245 unita' di personale ex ANCC e in 491 unita' di personale ex ENPI. Nei dipartimenti periferici detti contingenti sono costituiti rispettivamente da 419 e da 350 unita' di personale. Nei ruoli regionali USL infine il decreto suddetto ha disposto l'iscrizione di 410 unita' di personale ex ANCC e di 1978 unita' di personale ex ENPI.

Nei limiti dei contingenti numerici ora indicati - che hanno sostituito quelli in precedenza stabiliti (27) -

(25) Il decreto suindicato ha anche previsto la distribuzione del personale dell'Ispettorato del lavoro assegnato all'ISPESL, ai sensi dell'art.73 della legge n.833 del 1978.

(26) Trattasi del D.M. Sanita', Lavoro e Industria 22 gennaio 1985, in G.U. n.31 del 5 febbraio 1985.

(27) I precedenti contingenti di personale erano stati determinati con i DD.MM. Sanita', Lavoro e Industria 23

verranno effettuate, con successivo decreto ministeriale, le assegnazioni definitive all'ISPESL e alle USL del personale già appartenente ai due enti soppressi.

Le vicende ora descritte, che non hanno ancora risolto in via definitiva gli assetti del personale, hanno sostanzialmente lasciato immutate talune situazioni, di cui si è fatto cenno nella precedente relazione.

Il personale che nel 1984 ha prestato la propria opera presso l'Istituto (circa 1.300 elementi, di cui 580 presso la sede centrale) ha conservato lo stato giuridico ed il trattamento economico degli enti di provenienza (articolo 16, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n.619 del 1980) in quanto, accumulandosi i ritardi, non sono state ancora determinate le tabelle di equiparazione al personale statale né sono state stabilite le procedure di inquadramento nei ruoli dell'Istituto.

Il personale ha perciò usufruito anche nel 1984 del trattamento di missione previsto dal decreto del Presidente della Repubblica n.411 del 1976 e dall'articolo 29 del decreto del Presidente della Repubblica n.509 del 1978 (28) e  
-----  
dicembre 1982 (G.U. n.358 del 30 dicembre 1982) e 23 febbraio 1983 (G.U. n.104 del 16 aprile 1983).

(28) Le spese per indennità di missione in territorio nazionale ed all'estero si sono aggirate sui 3,5 miliardi. Le missioni sono state in prevalenza compiute da personale tecnico in servizio presso i dipartimenti periferici per lo svolgimento di attività omologative.

della possibilita' di esercizio della libera professione, in assenza degli inquadramenti suddetti.

La disciplina del lavoro straordinario si e' conformata al disposto dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983, n. 346; la relativa spesa e' stata di poco inferiore ai 4 miliardi (capitolo 6503).

La soluzione di problemi piu' pressanti non ha finora consentito la sperimentazione di indicatori della produttivita' (29).

La gestione finanziaria dell'Istituto si svolge (articolo 15, decreto del Presidente della Repubblica n.619 del 1980) secondo le vigenti norme sulla contabilita' di Stato, salvo le deroghe previste, come per l'Istituto superiore di sanita', dalla legge 7 agosto 1973, n.519.

Le spese previste per il funzionamento dell'Istituto, ammontanti a 4,5 miliardi (capitolo 6538) sono state solo parzialmente impegnate (2,5 miliardi) mentre quelle per l'attuazione dei corsi (capitolo 6537) si sono tradotte quasi integralmente in economie (149,4 milioni). Le risorse

-----  
(29) L'Istituto ha tuttavia evidenziato che ogni futuro tentativo di rilevazione analitica dovra' tener conto di difficolta' di vario ordine. In primo luogo mentre talune attivita' sono suscettibili di misurazioni di produttivita'-efficienza, per altre si deve ricorrere a grandezze ordinabili, anziche' numerabili. Inoltre gli strumenti per incentivare la produttivita'-lavoro e la produttivita'-efficienza non sono omogenei e spesso risultano poco aderenti alla realta' operativa.

destinate alla ricerca scientifica (500 milioni) risultano, come nell'anno precedente, tutte impegnate ma sul relativo capitolo 8321 non si sono verificati pagamenti nel corso dei due esercizi.

Le difficoltà incontrate sul piano gestionale ed operativo nel primo biennio (1983-84) di attività dell'Istituto sono da collegare in parte alla già descritta situazione di instabilità del personale proveniente da enti diversi e con esperienze e formazione professionale di varia estrazione, in parte alla inadeguata e ancora provvisoria sistemazione logistica delle sedi di lavoro. Va rilevato, in proposito, che non è stato ancora effettuato il passaggio in via definitiva all'Istituto delle strutture scientifiche e dei laboratori centrali dei disciolti ENPI e ANCC, come prescritto dall'articolo 19 del decreto del Presidente della Repubblica n.619 del 1980.

Nel secondo anno di operatività dell'Istituto, le attività omologative hanno costituito la parte preminente delle funzioni disimpegnate dalle strutture tecniche centrali e dai dipartimenti periferici, in considerazione anche di una più funzionale ed efficace organizzazione dei servizi ottenuta attraverso l'emanazione di disposizioni volte a razionalizzare e ad uniformare l'attività medesima. In tale settore si è provveduto anche a perfezionare talune procedure tecnico-amministrative e ad intensificare i rapporti di collabora-

zione con le U.S.L., già avviati nell'anno precedente.

Nel quadro dei compiti istituzionali che la legge di riforma ha affidato all'Istituto, è stato elaborato nel 1984 da un'apposita commissione, di cui hanno fatto parte anche membri del Comitato tecnico scientifico (articolo 9, decreto del Presidente della Repubblica n.619 del 1980), un primo piano di ricerca riguardante i fattori di rischio nell'ambiente di lavoro (30).

Sono stati anche avviati rapporti collaborativi con gli Istituti di medicina del lavoro delle Università nel quadro delle ricerche promosse dall'ISPESL per la formulazione di una lista di valori limite di esposizione ad agenti chimici negli ambienti di lavoro.

L'iniziativa si prevede possa avere concreta realizzazione nell'anno in corso.

Ulteriori accordi collaborativi sono stati assunti, da parte del Comitato amministrativo dell'Istituto, con il C.N.R. e, su taluni temi specifici, con altre istituzioni

-----  
(30) Detto piano prevede le seguenti linee generali di ricerca: problematica dell'impatto ambientale; metodologie per la rilevazione di fattori di rischio nell'ambiente di lavoro; metodologie per la bonifica degli ambienti di lavoro; valori limite dei fattori fisici e chimici di rischio nei luoghi di lavoro; studi e ricerche su metodologie per il controllo dei lavoratori esposti; criteri tecnici di sicurezza da seguire nella progettazione, realizzazione e manutenzione di attrezzi, macchine, apparecchiature ed impianti.

operanti nel settore delle ricerche (31).

L'insieme di iniziative innanzi indicate risulta dal "piano di attività" dell'ISPESL per l'anno 1984" sul quale il Consiglio sanitario nazionale ha espresso il parere di competenza.

Nella stipulazione dei contratti concernenti acquisti di beni e servizi per il funzionamento dell'Istituto, si è reso necessario limitare la durata del rapporto a non più di un anno, in dipendenza della provvisorietà delle sedi di lavoro. Tale circostanza ha determinato inevitabili intralci e in qualche caso maggiori oneri negli acquisti dei materiali per i laboratori. Nel 1984 sono stati stipulati contratti, in massima parte a trattativa privata, per un importo complessivo di circa 3,4 miliardi.

E' infine da rilevare che con decreto del Presidente della Repubblica l'aprile 1985, n.166 è stato approvato il regolamento dei servizi e delle spese da farsi in economia.

-----  
(31) Accordi di collaborazione sono intervenuti con il Comitato termotecnico italiano e con l'Università Cattolica del Sacro Cuore, in tema di utilizzazione dei sistemi di software nelle rilevazioni epidemiologiche.

## Capitolo XXIV

## MINISTERO DEL TESORO

## 1. - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

Sul piano generale merita di essere evidenziato come negli ultimi anni il Ministero del tesoro occupi di fatto una posizione centrale di riferimento della politica economica del Paese, per essere questa ormai ancorata ai problemi del risanamento della finanza pubblica e alla individuazione dei mezzi per poterla realizzare.

Il documento presentato il 22 maggio 1985 dal Ministro del tesoro sulle "politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica" rappresenta una strategia globale che da' il segno tangibile di come il dicastero sia divenuto il centro propulsore e di controllo della politica economica. Del resto, gia' i numerosi e rilevanti compiti attribuiti al Ministero dalla legge n.468 del 1978 (basti far cenno alla rilevanza che assumono le progettazioni di bilancio per la distribuzione di risorse finanziarie verso altre componenti del settore pubblico e al bilancio pluriennale e programmatico) hanno posto alcune premesse per il potenziamento del ruolo del dicastero, accresciutosi ulteriormente per effetto delle difficoltà che vanno da tempo caratterizzando il quadro economico. Tutto cio' sembra pero' porre delicati proble-

mi di rapporti del Tesoro con gli organi collegiali preposti al governo dell'economia, con il rischio di vedere ad essi imputata la responsabilita' solo apparente della politica economica.

Sotto il profilo organizzativo viene nuovamente richiamata l'esigenza di una rimodulazione delle strutture, specie in quei settori che costituiscono il supporto tecnico per le decisioni di natura finanziaria. Si fa riferimento in particolare a quelle attivita' che coinvolgono la competenza di una pluralita' di uffici ministeriali (della direzione generale del tesoro e della ragioneria generale), i quali dovrebbero trovare un coordinato rapporto funzionale, realizzabile anche mediante moduli organizzativi a struttura mista, sia per evitare duplicazioni di adempimenti, sia per consentire tempestivita' maggiore all'azione di intervento finanziario del dicastero.

Accentuandosi l'attivita' di trasferimento dei fondi a centri di spesa esterni, va emergendo l'esigenza di verificare, sia pure nel rispetto dell'autonomia degli enti gestori, i risultati conseguiti con l'impiego delle risorse trasferite; a tal fine vanno potenziate le strutture ispettive. Riguardo alla quantificazione dei fabbisogni degli enti a finanza derivata appare quanto mai necessario verificare la validita' dei procedimenti previsionali, specie con riferimento agli automatismi della spesa corrente, allo scopo di



limitare il piu' possibile l'effetto degli oneri latenti e delle regolazioni contabili: e cio' non solo per dar maggiore trasparenza alla gestione, ma anche per consentire un agevole avvio alle iniziative assunte per realizzare l'impostazione del bilancio pluriennale e programmatico secondo i principi della legge n.468 del 1978.

Con riferimento alla gestione si rileva che la previsione iniziale di spesa per l'esercizio 1984 era pari a complessivi 233.906,6 miliardi (146.198 di parte corrente e 36.760 in conto capitale). La previsione finale, per effetto delle variazioni intervenute nell'anno, ha determinato la diminuzione del dato iniziale nella misura del 10,4% assestandosi su 209.590,2 miliardi (129.627,1 di parte corrente). Nello scostamento fra previsione iniziale e definitiva le disponibilita' correnti sono quindi diminuite dell'11,3% (11,4 nel 1983) mentre quelle in conto capitale sono diminuite del 21,8%, contrariamente a quanto avvenuto nel 1983 (+25,1%).

La consistenza delle autorizzazioni di cassa, inizialmente fissata in 232.864,6 miliardi (144.671 per la spesa corrente), e' diminuita a 215.305,4 miliardi, dei quali 133.606,8 per la spesa corrente.

Il risultato della gestione registra nel 1984 impegni per 205.905,6 miliardi, con un incremento del 33,4%. Vanno ancora rilevate ulteriori flessioni dei trasferimenti corren-

ti, che sono stati pari al 29,1% del totale della spesa (37,9% nel 1983 e 39,1% nel 1982), ed un'accentuazione degli oneri per interessi, giunti al 25,9% degli impegni complessivi: il relativo ammontare e' lievitato in un triennio del 64,7% (32.367 miliardi nel 1982, 41.998 nel 1983, 53.327 nel 1984) principalmente a causa delle cospicue emissioni di buoni ordinari del tesoro e di certificati di credito del tesoro.

I pagamenti (+36,6% rispetto al 1983) sono ammontati a 205.821,5 miliardi, 120.718,1 dei quali per la parte corrente della spesa con un incremento del 30% (30,4 nel 1983). Per effetto dei pagamenti sul conto dei residui (16.910,1 miliardi) e' stata registrata la diminuzione del 70% dell'ammontare degli stessi (45% nel 1983) rispetto alla relativa consistenza all'inizio dell'anno. L'indice di utilizzazione delle autorizzazioni di cassa (215.305,4 miliardi) si colloca ad un livello (95,6%) di poco superiore a quello del 1983 (95,3%).

I residui passivi registrano rispetto all'anno precedente una diminuzione del 9,5% (da 27.279,4 a 24.680,9 miliardi). Nel loro ambito i residui di nuova formazione assommano a 16.994,2 miliardi (7.132,4 per la parte in conto capitale).

Si sono registrate eccedenze di spesa, in termini di impegni, per oltre 2.532 miliardi (+49,5% rispetto al 1983)

ascrivibili in parte preponderante ai capitoli inerenti a pensioni ordinarie e ad assegni pagabili a mezzo di ruoli di spesa fissa (capitolo 4351: 1.479 miliardi) e alle somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali riscosse dalle regioni Sicilia (906 miliardi) e Sardegna (145 miliardi). In misura piu' contenuta le eccedenze hanno riguardato il capitolo 6171 - pensioni ed assegni di guerra ecc. (146,6 miliardi).

Per cio' che riguarda la cassa (1.525,7 miliardi di eccedenze) scostamenti di rilievo si sono avuti sui detti capitoli 4351 (1.466,7 miliardi) e 6171 (57 miliardi), oltre che sul capitolo 6172 (1,6 miliardi) attinente al pagamento di assegni vitalizi a favore dei perseguitati politici e razziali e dei familiari superstiti.

Quanto ai rendiconti amministrativi (1) nell'esercizio del controllo la Corte ha individuato le zone di spesa ritenute sufficientemente rappresentative di situazioni gestorie caratterizzate da una piu' ampia discrezionalita' dei funzionari delegati. Sono state effettuate con particolare attenzione verificazioni sui rendiconti relativi e spese di rap-

-----  
(1) Nel 1984 sono pervenuti alla Corte 9.008 rendiconti (7.790 nel 1983) dei quali 266 relativi all'esercizio di riferimento. Essi dimostrano spese effettuate a mezzo di funzionari delegati per 45,5 miliardi (77,6 nel 1983), di cui L. 27.975.325.957 riferibili ad operazioni compiute nel 1983.

I rendiconti dichiarati regolari (9.566 rispetto a 12.128 nel 1983) attengono, per la maggior parte a gestioni del 1982 e del 1983 (rispettivamente 3906 e 3574 rendiconti).

presentanza del Tesoro ed a spese di ufficio.

Molte osservazioni hanno avuto ad oggetto carenze documentali: fra queste, particolarmente frequente e' risultata l'assenza della certificazione prevista dall'articolo 10, comma quarto, della legge 31 marzo 1975 n.575, recante "disposizioni contro la mafia", aggiunto dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 1982 n.936.

La Corte ha, altresì, richiamato taluni funzionari delegati al rispetto dei termini di presentazione dei rendiconti.

2. - Rendiconti di organismi diversi e gestioni fuori bilancio.

Nel decorso esercizio e' stata dichiarata la regolarita' del rendiconto 1983 del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Le indicazioni formulate in sede istruttoria e intese ad una sempre piu' rigorosa gestione dei fondi statali hanno trovato riscontro, tra l'altro, in una piu' puntuale utilizzazione delle spese di rappresentanza.

E' stato dichiarato regolare il rendiconto del Consiglio Superiore della Magistratura relativo all'esercizio finanziario 1982, dopo i chiarimenti richiesti dalla Corte sul meccanismo di calcolo delle indennita' di missione previsto dall'articolo 14 del regolamento interno del Consiglio medesimo. E' in corso l'esame del rendiconto 1983.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI (in miliardi di Lit.)																	
ANNI	PREVISIONI			PREVISIONI DI CASSA			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI				
	INITIALI	DEFINITIVE	ANNI	INITIALI	DEFINITIVE	ANNI	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	AL 31 DICEMBRE	STAM. AL 31 D.I.C.
	IMPORTO	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%	IMPORTO	INDICE	%
<b>TITOLO I - SPESE CORRENTI</b>																	
1976	11.176	100	13.287	120	-	13.312	120	-	11.403	100	-	9.927	100	-	46	100	-
1977	14.910	133	15.029	135	-	16.911	128	23,3+	16.427	144	70,4+	1.908	90	60,1-	88	196	44,2+
1978	21.970	200	21.736	179	49,7+	23.220	175	42,1+	21.492	188	107,5+	7.078	155	109,8+	95	208	45,3+
1979	32.470	295	31.944	286	101,5+	35.948	325	43,7+	31.904	282	82,7+	12.632	258	159,7+	107	239	51,4+
1980	84.223	756	73.194	665	86,9+	81.948	748	47,2+	73.394	645	62,6+	30.790	312	210,2+	539	1170	253,4+
1981	94.577	850	73.182	665	77,5+	89.149	819	5,7+	70.041	614	22,0+	10.790	219	14,9-	136	296	70,1+
1982	102.761	923	81.181	694	109,8+	86.742	782	4,2+	85.299	748	21,8+	10.581	213	2,9-	6	160,0-	-
1983	115.578	1040	107.965	813	23,1+	107.632	937	23,4+	103.114	904	20,9+	13.016	266	26,1+	202	441	6,0+
1984	142.193	1278	129.627	976	27,1+	130.947	981	21,3+	129.007	1139	26,0+	11.729	238	9,8-	1.650	3600	717,1+
TOTALE																	
<b>TITOLO II - SPESE IN LUNTO CAPITALE</b>																	
1976	2.037	100	7.037	135	-	6.993	130	-	7.982	160	-	2.087	100	-	1.646	100	-
1977	2.272	112	7.760	110	15,3+	7.009	110	10,0+	7.099	99	1,1-	2.093	90	6,0-	1.100	105	3,1+
1978	2.372	117	10.000	146	29,1+	9.916	146	29,0+	9.153	124	29,7+	2.228	106	2,0+	2.443	233	65,6+
1979	19.900	975	18.582	916	27,6+	21.313	1046	14,6+	11.182	146	23,0+	4.357	143	1,2-	4.021	384	66,6+
1980	21.783	1070	21.999	1113	32,7+	18.397	903	49,6+	11.977	150	7,4+	10.717	399	146,0+	9.119	472	126,0+
1981	24.370	1200	24.494	1209	34,7+	23.185	1135	26,7+	10.302	229	52,0+	15.234	563	42,1+	5.812	361	55,0+
1982	33.370	1640	27.145	1333	19,0+	27.864	1368	20,2+	24.500	357	55,7+	14.291	532	6,2-	1.105	106	81,7+
1984	26.760	1315	24.012	1180	7,5-	24.415	1194	12,4+	24.937	313	12,4+	12.951	478	10,1-	104	10	90,0-
TOTALE																	

119 - PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

120 - PERCENTUALE DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

121 - ANNO BASE 1976 (100%) / ANNO BASE 1984 (100%)

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**MINISTERO DEL TESORO  
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI**  
(in milioni di Lire)

ANNO	PREVISIONI		DEFIATIVE		PREVISIONI LI CASSA		DEFIATIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)		RESIDUI	
	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%	IMPORTO	%

**TITOLO III CORSO DI PRESTITI**

ANNO	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1972	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1973	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1974	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1975	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1976	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1977	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1978	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1979	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1980	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**TITOLO I-III**

ANNO	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1972	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1973	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1974	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1975	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1976	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1977	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1978	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1979	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1980	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

121 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

122 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

123 PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ANNO	BILANCIO DEL TESORO										SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI				PREVISIONI				PAGAMENTI				IMPEGNI				PREVISIONI DI CASSA				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		ANNO	INIZIALI		DEFINITIVE		PAGAMENTI (CUMPL. RES.)		IMPEGNI		PREVISIONI DI CASSA		PREVISIONI DI CASSA		PAGAMENTI		IMPEGNI		PREVISIONI DI CASSA		PREVISIONI DI CASSA		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.						
	IMPORTE	%	IMPORTE	%		IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%	IMPORTE	%			
1977	17.000	100	21.074	100	1977	100	103.074	100	20.539	100	21.861	100	113.201	100	113.201	100	113.201	100	20.539	100	21.861	100	113.201	100	113.201	100	113.201	100	113.201	100	113.201	100		
1978	445.741	157	58.310	123	1978	123	97.062	93	28.877	141	28.234	113	125.273	111	125.273	111	125.273	111	28.877	141	28.234	113	125.273	111	125.273	111	125.273	111	125.273	111	125.273	111		
1979	728.794	158	58.043	123	1979	123	137.864	133	31.651	154	35.705	163	152.722	135	152.722	135	152.722	135	31.651	154	35.705	163	152.722	135	152.722	135	152.722	135	152.722	135	152.722	135		
1980	116.973	688	73.231	333	1980	333	35.016	33	58.745	286	66.977	297	190.786	162	190.786	162	190.786	162	58.745	286	66.977	297	190.786	162	190.786	162	190.786	162	190.786	162	190.786	162		
1981	116.973	688	90.443	450	1981	450	35.016	33	82.228	400	86.863	406	125.273	111	125.273	111	125.273	111	82.228	400	86.863	406	125.273	111	125.273	111	125.273	111	125.273	111	125.273	111		
1982	116.973	688	172.068	464	1982	464	35.016	33	91.442	445	95.447	437	152.722	135	152.722	135	152.722	135	91.442	445	95.447	437	152.722	135	152.722	135	152.722	135	152.722	135	152.722	135		
1983	104.005	975	130.955	631	1983	631	35.016	33	130.923	633	136.277	623	152.722	135	152.722	135	152.722	135	130.923	633	136.277	623	152.722	135	152.722	135	152.722	135	152.722	135	152.722	135		
1984	104.005	975	150.126	710	1984	710	35.016	33	150.560	733	154.312	706	152.722	135	152.722	135	152.722	135	150.560	733	154.312	706	152.722	135	152.722	135	152.722	135	152.722	135	152.722	135		
1985	233.917	1339	270.557	954	1985	954	35.016	33	205.821	1002	205.906	942	232.865	210	232.865	210	232.865	210	205.821	1002	205.906	942	232.865	210	232.865	210	232.865	210	232.865	210	232.865	210		
TOTALE					TOTALE																													

(1) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

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

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 DEL TESORO  
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	%
<b>TOTALE GEN.</b>												
1979	73.231.297	74,36	11,58	9,18	3,61	0,00	63.940.920	87,31	150.379	0,21	9.139.998	12,48
1980	98.842.505	73,80	11,02	2,38	9,26	0,00	86.449.477	87,46	-130.027	-0,13	12.523.155	12,67
1981	172.193.158	77,51	7,51	7,56	5,18	0,43	92.671.483	90,91	982.744	0,96	8.535.932	8,35
1982	138.234.073			83,34	6,08	3,21	132.495.136	95,63	877.533	0,63	5.182.004	3,74
1983	150.125.002			87,09	87,09	7,70	147.985.911	94,79	4.629.980	2,97	3.509.712	2,23
1984	239.973.056					89,37	187.314.529	89,37	22.216.521	10,60	72.606	0,03
<b>TITOLO 1</b>												
1979	63.916.775	72,11	10,67	9,21	1,61	0,00	51.634.543	84,76	149.463	0,23	9.134.699	14,99
1980	85.036.148	71,53	10,57	2,74	3,28	0,00	73.243.621	85,53	-130.577	-0,15	12.523.104	14,62
1981	94.233.723			8,19	5,62	0,47	84.770.121	89,91	982.737	1,04	8.531.065	9,05
1982	112.234.119			83,16	7,50	3,94	106.146.236	94,60	876.295	0,78	5.181.587	4,62
1983	137.133.593				85,35	8,75	129.022.689	94,10	4.577.273	3,34	3.509.631	2,56
1984	198.626.584					85,98	136.404.238	85,98	22.176.909	13,98	71.438	0,03
<b>TITOLO 2</b>												
1979	67.837.277	76,38	11,18	0,23	3,00	0,00	42.229.965	88,28	149.777	0,31	5.457.534	11,41
1980	99.035.818	74,96	12,26	1,25	3,67	0,00	61.138.370	88,54	-122.639	-0,18	8.638.686	11,64
1981	72.234.799			7,78	0,63	1,92	67.267.757	93,06	226.965	0,31	4.740.077	6,63
1982	87.133.540			89,70	5,53	1,63	84.957.726	96,86	-1.200.107	-1,28	3.872.922	4,42
1983	137.302.324				89,97	7,17	104.879.823	97,14	855.592	0,79	2.229.668	2,07
1984	123.650.542					91,89	119.121.360	91,89	10.460.618	8,68	38.364	0,03
<b>TITOLO 3</b>												
1979	13.331.429	56,52	8,82	3,17	0,66	0,02	9.404.578	71,89	-314	0,00	3.677.165	28,11
1980	10.362.351	57,27	5,62	0,92	1,19	0,01	12.105.251	73,00	-7.938	-0,05	4.485.618	27,05
1981	21.373.125	46,09	21,99	9,55	21,99	1,92	17.502.364	79,56	755.773	3,44	3.740.988	17,01
1982	24.423.579			59,74	14,57	12,20	21.188.511	86,51	1.596.403	8,15	1.308.866	5,34
1983	23.144.570				88,22	14,61	24.142.866	82,84	3.721.680	12,77	1.280.024	4,39
1984	29.312.342					59,57	17.282.878	59,57	11.096.091	40,51	33.674	0,11
<b>TITOLO 4</b>												
1979	12.312.592	83,69	16,07	0,00	0,00	0,00	12.306.377	99,95	916	0,01	5.259	0,04
1980	13.276.457	88,48	11,35	0,64	0,12	0,00	13.205.855	100,00	550	0,00	51	0,00
1981	7.726.235	99,93	99,93	0,01	0,00	0,00	7.691.362	99,94	7	0,00	4.866	0,06
1982	20.323.554			99,87	0,03	0,10	20.348.899	99,99	1.238	0,00	417	0,00
1983	19.210.009				99,61	0,11	18.963.222	99,72	52.707	0,28	81	0,00
1984	50.921.072					99,92	50.910.292	99,92	39.612	0,08	1.168	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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



Sono stati dichiarati regolari i rendiconti della CONSOB relativi agli esercizi finanziari dal 1976 al 1983.

- Fondo di rotazione per le iniziative economiche nel territorio di Trieste ed in provincia di Gorizia e gestioni collegate.

La Corte non ha ancora proceduto alla dichiarazione di regolarità dei rendiconti inerenti alle gestioni del 1982, non essendosi l'Amministrazione uniformata alle ripetute osservazioni istruttorie, intese ad acquisire tutte le richieste di mutuo deliberate nel predetto anno dagli Istituti di credito interessati, corredate della documentazione legale di rito, nonché di copia dei relativi atti di garanzia.

Analoga istruttoria è stata avviata per il rendiconto 1983.

- Comitato interministeriale provvidenze agli statali (C.I.P.S.)

Il Comitato non ha ancora ottemperato alla deliberazione della Corte (n.1412 del 20 gennaio 1984, Sezione del controllo), con la quale si dichiarava non assolto l'obbligo di rendicontazione in merito alle gestioni riguardanti gli esercizi finanziari 1978/1982.

### 3. - Organizzazione dei servizi e personale

#### a) Organizzazione dei servizi

Sotto il profilo strutturale, ad eccezione di quanto si dira' piu' avanti sulla istituzione della Tesoreria unica, non si sono registrate novita', per cui restano confermate le notazioni che su questo punto da tempo la Corte va sottolineando e che toccano, come gia' si e' accennato nelle considerazioni generali, il tema della sfasatura tra funzioni ed organizzazione.

Anche se sono state assunte iniziative legislative di governo, concernenti ipotesi di rimodulazione della organizzazione ministeriale e di potenziamento dei servizi, esse non hanno ancora ricevuto l'approvazione da parte del Parlamento (2). Tali iniziative, pur rappresentando apprezzabili anticipazioni riformatrici di importanti settori, avrebbero potuto essere meglio valutate se inserite in un unico progetto di ristrutturazione del ministero, peraltro gia' elaborato da una commissione di esperti: esso recepiva tra l'altro considerazioni svolte dalla Corte, tendenti ad eliminare duplicazioni di competenze ed ad istituire strutture

-----  
(2) I due disegni di legge sulla semplificazione, snellimento delle procedure in materia di stipendi, pensioni ed altri assegni, riorganizzazione delle direzioni provinciali del tesoro e l'istituzione della direzione generale dei servizi periferici del tesoro (atto 2619) e sul riordinamento della ragioneria generale dello Stato (atto 2620), dopo l'approvazione del Senato, sono ancora all'esame della Camera dei deputati.

miste di rilevazione dei dati finanziari, in modo da assicurare una relazione ottimale tra i vari servizi coinvolti nell'attività connessa alla politica di bilancio e di tesoreria.

Il problema del recupero di efficienza delle direzioni provinciali del tesoro dovrebbe essere avviato a soluzione con l'approvazione del predetto disegno di legge; nel 1984 l'attività degli uffici è stata appena sufficiente a contenere l'arretrato in 2 milioni di partite, cui si deve aggiungere l'arretrato relativo a riscontri e regolarizzazioni di scritture che, pur di rilevante interesse per l'erario, non può essere smaltito per non comprimere ulteriormente l'attività operativa in favore degli amministrati, nella maggior parte pensionati. Intanto ha concluso i lavori la Commissione tecnica, istituita con decreto ministeriale 15 luglio 1982, per il nuovo ordinamento delle direzioni provinciali del tesoro: le proposte, contenute in apposita relazione presentata al Ministro del tesoro il 9 aprile 1984, sono state formulate in vista dei provvedimenti attuativi da adottare dopo l'approvazione del predetto disegno di legge.

La Cassa depositi e prestiti, che ha cessato di essere organicamente inserita nel Ministero del tesoro come direzione generale, va avviandosi verso la ristrutturazione con organi e personale propri secondo il modello dell'azienda autonoma con forti caratteristiche di specialità, che appare

il piu' vicino all'assetto risultante dal sistema normativo introdotto con la legge 13 maggio 1983 n.297 e dalle leggi vigenti al momento della sua emanazione (3). Del resto, gia' prima della ristrutturazione la Cassa aveva elementi caratteristici dell'azienda (primo fra tutti la separazione del bilancio e del patrimonio da quelli dell'amministrazione ministeriale), elementi che si sono accresciuti con l'inquadramento del personale nei ruoli della Cassa.

A quest'ultimo fine sono stati gia' avviati i primi adempimenti, anche se vanno ancora risolti i problemi di ordine giuridico connessi alla salvaguardia delle posizioni giuridiche acquisite dai dipendenti e alle esigenze proprie del nuovo assetto organizzativo. Pur avendo la Cassa assunto una propria autonoma fisionomia organizzativa e pur essendo cessato ogni rapporto di tipo gerarchico, residua, anzi si accresce la funzione di indirizzo e di vigilanza da parte del Ministro del tesoro. Su questo punto la Corte (Sezione enti locali, deliberazione n.3 del 1985) ha, fra l'altro, ritenuto di segnalare al Ministro del tesoro l'opportunita' che, "sulla base dei poteri ministeriali di direttiva, siano stabilite le modalita' attraverso le quali la Cassa debba fornire congrua base di conoscenza per l'esercizio delle

-----  
(3) Fatta esclusione, ovviamente, per i punti in cui si trovino in contrasto.

funzioni di indirizzo e vigilanza; preordinati e periodici adempimenti informativi sull'attività della Cassa appaiono tanto più funzionali quanto più questa attività diventa complessa (4).

Con la soppressione della direzione generale dei danni di guerra, avvenuta a tutti gli effetti il 1° aprile 1984, gli affari residuali sono stati trasferiti ad apposito ufficio stralcio della direzione generale dei servizi speciali e del contenzioso (5); quest'ultimo fatto ha reso necessaria

-----  
(4) La predetta deliberazione della Corte, Sezione enti locali, ha formulato numerose osservazioni sulle iniziative assunte dalla Cassa per l'attuazione della legge 197 del 1983; oltre a quanto qui innanzi sottolineato circa le modalità di esercizio della funzione di indirizzo e vigilanza del ministero, la Corte ha anche:

- a) richiesto al Consiglio di amministrazione della Cassa depositi e prestiti di riesaminare l'ordinamento del personale deliberato il 18 dicembre 1984, per conformarlo al sistema delle leggi vigenti in materia di pubblico impiego;
- b) rappresentato al Parlamento lo stato di attuazione della legge n.197 del 1983, le possibili soluzioni dei problemi interpretativi che sono sorti, nonché alcune insufficienze della ristrutturazione, per esempio in materia di funzioni del Collegio dei revisori, formulando le proprie osservazioni in ordine alle proposte di modificazione della citata legge n.197;
- c) segnalato al Presidente del Consiglio e ai Ministri del tesoro e della funzione pubblica per quanto di competenza, le considerazioni sullo stato di applicazione della legge n.197 e sulle proposte di modificazione della legge stessa.

(5) Il numero delle divisioni di questo ufficio è quindi aumentato di due unità'.

A partire dal 1° aprile 1985, data di soppressione dei reparti danni di guerra presso le intendenze di finanza, la residua materia è stata attribuita (decreto del Ministro del tesoro di concerto con il Ministro delle finanze) al reparto affari generali delle intendenze medesime.

Per quanto concerne la Cassa depositi e prestiti, ai

anche una redistribuzione delle divisioni tra i vari uffici generali.

- Il Provveditorato generale dello Stato

La Corte ritiene di dover richiamare l'attenzione su questa importante struttura operativa dell'amministrazione, affinché - tenuto conto del mutato contesto in cui agisce, caratterizzato dalla necessita' di dotare i pubblici uffici delle piu' moderne attrezzature tecnologiche nella vastita' ed eterogeneita' delle esigenze da soddisfare - possa essere adeguatamente riorganizzata, anche con la revisione delle procedure acquisitive.

Infatti la lunghezza dei tempi delle procedure e' in parte all'origine della tendenza di varie amministrazioni a provvedere direttamente alle proprie forniture (6).

-----  
sensi dell'articolo 15 - terzo comma - della legge 13 maggio 1983 n.197, il Ministro del Tesoro ha disposto l'inquadramento nel ruolo organico del personale della Cassa dei dirigenti ed impiegati del ministero che hanno optato per il transito alle dipendenze di quella Amministrazione. A seguito del trasferimento, che ha interessato complessivamente 480 unita', di cui 20 appartenenti a qualifica dirigenziale, dovranno essere soppressi altrettanti posti nei quadri dei dirigenti A, B ed I della tabella VII allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n.748, nonche' nelle dotazioni organiche del Ministero del Tesoro.

(6) Si ricordano fra le altre : il Ministero delle finanze (art.14 della legge 24 aprile 1980, n.146), il Ministero di grazia e giustizia (art.29 del d.l. 14 aprile 1978, n.111, convertito nella legge 10 giugno 1978, n.271), il Ministero dell'interno e l'ufficio del Garante per l'editoria.

Tale problematica emerge anche nel "rapporto del Comitato scientifico per la ristrutturazione del Ministero".

Peraltro, secondo accertamenti effettuati dall'amministrazione e un'indagine del "Foræz", anche per le procedure di acquisto seguite da altre amministrazioni, sulla base delle leggi di deroga sopracitate, l'esecuzione ha richiesto tempi analoghi a quelli del Provveditorato (7).

Uno snellimento delle procedure acquisitive andrebbe in definitiva a incidere positivamente sui costi. E' stato infatti rilevato (8) che, sia seguendo la procedura della licitazione, sia adottando quella dell'appalto concorso o della trattativa privata (ove consentita), subito dopo l'invio del contratto l'impresa frequentemente presenta richiesta per ottenere un adeguamento del prezzo. Mentre il mercato comprime l'offerta, di regola entro 90 o 120 giorni di validita', l'amministrazione statale richiede, invece, in sede di gara offerte senza vincolo di tempo, non essendo in grado di dare inizio ai contratti entro termini di possibile accetta-

(7) Sempre dal citato rapporto del Comitato scientifico, si rileva che per l'espletamento di una licitazione privata, dalla predisposizione del progetto di contratto al momento dell'esecuzione, occorre in media un anno. I tempi vengono ulteriormente allungati nelle procedure di acquisto previste dalla legge 30 marzo 1981, n.113 (norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione delle pubbliche forniture alle direttive CEE n.77/62 del 21 dicembre 1976), ormai normalmente seguite per gli acquisti il cui preventivo sia superiore alle 200 mila unita' di conto europeo).

(8) Audizione del Provveditore generale dello Stato, da parte della Commissione industria della Camera dei Deputati del 25 gennaio 1984, nell'indagine conoscitiva sulla politica della domanda pubblica come strumento di attivazione e di diffusione dei processi innovativi nel sistema delle imprese (IX legislatura).

zione per le imprese aggiudicatarie.

Ne risulta che il processo di acquisizione da parte dell'amministrazione dello Stato non e' oggi in grado di stimolare una larga partecipazione di imprese e quindi di consentire ampi spazi per scelte tecniche ed economiche maggiormente diversificate (9).

L'azione del Provveditorato in materia di informatica si muove nel quadro della normativa che disciplina la sua competenza istituzionale anche se, come e' noto, con la legge 29 maggio 1983, n.93 le predette attivita' sono state attribuite al Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (10), al cui ordinamento ancora non si e' provveduto.

Pertanto anche in questo settore che va assumendo rilevanza crescente nel processo di informatizzazione dei servizi della pubblica amministrazione, occorrono interventi di raccordo tra funzioni di programmazione del Dipartimento e attivita' acquisitiva del Provveditorato, la cui esperienza in materia andrebbe affiancata - in un disegno riorganizzativo generale - da strutture idonee dotate di personale specializ-

-----  
(9) Osservazione sottolineata nella sopracitata audizione del Provveditore generale dello Stato.

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



zato, per assicurare l'acquisto di tecnologie di alta qualità e per porre l'amministrazione dello Stato nelle condizioni di poter effettuare le proprie valutazioni in posizione paritaria rispetto alle imprese che concorrono ad offrire i relativi beni e servizi.

Per rendere poi più aderente la esecuzione delle forniture alle esigenze dei vari comparti, potrebbe prevedersi un decentramento della funzione acquisitiva, mediante l'istituzione di sezioni distaccate del Provveditorato presso le amministrazioni centrali caratterizzate da servizi operativi peculiari; contestualmente dovrebbe provvedersi ad un adeguamento degli organici del personale mediante il reclutamento di tecnici di elevata professionalità, per far fronte anche alle esigenze imposte da un processo tecnologico in continua evoluzione.

#### - Servizi di informatica

Sulla base di un programma di adeguamento e ristrutturazione del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, sono state introdotte nuove procedure nelle aree applicative dei sottosistemi "entrate", "spese", "bilancio", "settore pubblico allargato", "personale", "CEE" (11). E' stato attuato il collegamento del Parlamento

-----  
(11) Le innovazioni introdotte nei sottosistemi "entrate" e "spese" consentono di acquisire via terminale i dati delle imposte pagate a scadenza e la "consuntivazione", non appena

al sistema informativo della Ragioneria generale, mediante terminali che "colloquiano" in tempo reale con l'elaboratore centrale del Ministero del tesoro; con tale collegamento verranno messi a disposizione del Parlamento i dati sulla gestione dei capitoli di spesa e sul processo di formazione e gestione dei fondi globali (12).

Come già rilevato nella precedente relazione, il servizio elaborazione dati delle direzioni provinciali del tesoro non opera a livelli di sufficiente funzionalità, anche perché le note carenze di personale e organizzative fanno permanere un arretrato notevole.

Alcune iniziative comunque sono state assunte nel 1984, dirette alla formazione del personale addetto alla conduzione dei minielaboratori TC-800, mediante corsi di addestramento e di aggiornamento.

-----  
gli stessi siano stati definiti nei loro aspetti amministrativi e contabili.

(12) L'iniziativa è la prima attuazione di un processo di integrazione conoscitiva che dovrebbe estendersi via via, anche in relazione alla evoluzione del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato che, da una fase iniziale meramente gestionale, punta ad una più completa veste "informativa", attraverso una rielaborazione del proprio patrimonio di dati gestionali e conoscitivi, avvalendosi anche di avanzati supporti statistici e di simulazione.

Il collegamento del Parlamento al sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, costituisce un momento particolarmente significativo nel processo di potenziamento degli strumenti necessari al Parlamento per una compartecipazione sempre più efficace nelle scelte di fondo della politica economico finanziaria del Paese.

- La Tesoreria unica.

Il nuovo sistema (13) - presente nell'ordinamento già da molti mesi, in forza di decreti-legge non convertiti dal Parlamento e ad ogni decadenza ripresentati dal Governo - ha trovato la sua definitiva approvazione con la legge del 29 ottobre 1984, n.720. Comunque esso per poter funzionare a pieno regime richiederà tempi non brevi, sia per la organizzazione delle nuove procedure, sia per la necessità di introdurre supporti elettronici che consentano di effettuare tutte le operazioni di prelevamenti e di accreditamenti tra tesoreria statale e tesorerie degli enti, in tempi c.d. "reali". E' stato inoltre necessario apportare deroghe alle norme di contabilità generale dello Stato in tema di contabilità speciali (14).

Particolare attenzione va posta per evitare appesantimenti di carattere contabile e macchinosità dei procedimenti, in modo da contenere al massimo i costi di

-----  
(13) Si veda anche il cap. I, parte III della presente relazione

(14) Per il funzionamento delle contabilità speciali, in relazione all'uso di supporti elettronici e di evidenze magnetiche, il Ministro del tesoro (art.19 della legge 22 dicembre 1984, n.887) e' stato autorizzato a provvedere con propri decreti anche in deroga alle disposizioni della contabilità generale dello Stato. La Banca d'Italia, relativamente ai documenti contabili da trasmettere alla Corte dei Conti e' stata autorizzata dalla predetta legge ad inviare all'organo di controllo prospetti su supporti magnetici.

gestione del nuovo sistema.

Oltre all'obiettivo primario di far acquisire al Tesoro disponibilita' aggiuntive di cassa, con riflessi positivi sul costo di indebitamento di tesoreria, il nuovo sistema dovrebbe anche eliminare il fenomeno dell'accumulo di giacenze di fondi pubblici presso i tesorieri determinato da ritardi nella spendita dei fondi stessi da parte degli enti.

Va inoltre sottolineato che il nuovo sistema potra' contribuire a dare chiarezza e trasparenza ai flussi di cassa degli enti pubblici, il che giova in definitiva ad una maggiore conoscenza, su questo versante, degli andamenti delle gestioni della vasta area della finanza pubblica.

A parte le questioni organizzative, dovra' anche essere affrontato il problema della remunerazione della valuta anticipata dai tesorieri per i pagamenti effettuati con fondi propri, da reintegrare con le disponibilita' giacenti sulle contabilita' speciali degli enti. Infatti, allorché saranno emanate le disposizioni attuative del Ministero del tesoro (che assumeranno particolare rilievo per il nuovo sistema, data l'ampia discrezionalita' di cui in materia e' titolare il Ministro), gli enti di cui alla tabella A della legge n.720 del 1984 non potranno, di regola, detenere presso il tesoriere nessuna disponibilita', dovendo queste affluire a contabilita' speciali presso la tesoreria statale.

Gli enti quindi continueranno ad emettere come per il

passato gli ordinativi di pagamento sui propri tesorieri, i quali accertata l'esistenza di disponibilita' sulle contabilita' speciali, provvederanno a dare esecuzione con i propri fondi, richiedendo successivamente il reintegro delle somme anticipate a valere sui fondi esistenti sulle predette contabilita' speciali. Sono attualmente allo studio le questioni concernenti sia la remunerazione della valuta anticipata dal tesoriere, sia il numero dei giorni entro cui deve procedersi da parte della tesoreria al rimborso delle anticipazioni effettuate dal tesoriere.

- Altri aspetti organizzativi.

Per un assetto ottimale della propria organizzazione la Commissione per la spesa pubblica si era prefigurato l'obiettivo di costituire una segreteria tecnica composta da sette "desk-men" preposti ai singoli settori, per una ricognizione sistematica di tutti gli elementi di informazione relativi alla spesa pubblica; tale finalita' non ha potuto ancora essere conseguita per la impossibilita' di disporre di personale comandato o collocato fuori ruolo, che pure la legge ha previsto; si e' quindi fatto ricorso prevalentemente all'attribuzione di incarichi di studio ad esperti di settore (15).

-----  
(15) Nel corso dell'anno la Commissione ha formulato, fra l'altro, una proposta metodologica per la rilevazione dei costi dei disegni di legge di spesa. Si veda al riguardo il

Va nuovamente richiamata l'attenzione sulla esigenza, segnalata nella relazione precedente, di un adeguato potenziamento dei servizi ispettivi di finanza, non solo per rendere piu' incisiva l'attivita' di verifica, ma anche per corrispondere alla necessita' di assicurare il controllo ispettivo nei confronti della molteplicita' delle gestioni interessanti la finanza pubblica.

Con riguardo al controllo sulle unita' sanitarie locali, l'Amministrazione ha impartito ai rappresentanti del Tesoro in seno ai collegi dei revisori dettagliate istruzioni circa le modalita' da seguire nell'esercizio del controllo istituzionale in materia di accertamento dei disavanzi progressivi, di esame dei bilanci di previsione in funzione delle assegnazioni erogate dalle Regioni a carico del fondo sanitario nazionale, nonche' di inquadramento e trattamento economico del personale. Tale attivita' di indirizzo assume particolare importanza specie ai fini della regolazione dei rapporti tra lo Stato ed i tesorieri per i pagamenti effettuati nell'ambito dei disavanzi al 31 dicembre 1983 accertati per le singole USL, come previsto in via programmatica nell'articolo 26 della legge 27 dicembre 1983

-----  
resoconto dell'audizione di tale organo da parte della Commissione bilancio del Senato del 15 novembre 1984, in relazione al disegno di legge di iniziativa parlamentare (Senato n.175) in materia di norme per il controllo della spesa pubblica.

n.730 (legge finanziaria per il 1984) e sul piano attuativo dal decreto legge 25 gennaio 1985 n.8 convertito nella legge 27 marzo 1985 n.103.

Va rilevato come procedano molto lentamente le attività liquidatorie degli enti pubblici soppressi dal competente ufficio della Ragioneria generale dello Stato: oltre mille enti sono attualmente in liquidazione compresi gli enti mutualistici, ma nel corso del 1984 non si è chiusa alcuna gestione.

La carenza di personale di concetto ed esecutivo sembra costituire la causa primaria delle rilevate disfunzioni. Deve osservarsi però che la legge 4 dicembre 1956, n.1404 (che disciplina le procedure liquidatorie) appare attualmente inadeguata alle esigenze emerse dai numerosi adempimenti conseguenti alla liquidazione di grandi enti (come quelli mutualistici), specie con riferimento alla incidenza di taluni termini di decadenza.

Dall'esame di una sequenza di atti concernenti il conferimento di incarichi di studio ad esperti estranei all'amministrazione, è emerso che a volte il ricorso a tali prestazioni instaura forme di collaborazione tecnica diretta col Ministro. Pur convenendo sulla esigenza particolarmente avvertita dal Ministero del tesoro di tali qualificati apporti, sarebbe auspicabile l'introduzione di norme (peraltro previste in altre amministrazioni) che assicurino il conseguimen-

to di questa finalita'.

b) Personale

I dati numerici attinenti al personale in servizio (11.555 unita'; 11.234 nel 1983) presso l'Amministrazione al 31 dicembre 1984 fanno registrare un lieve miglioramento della situazione segnalata nelle precedenti relazioni. L'aumento di 321 unita' verificatosi nel 1984 riduce lo scarto registrato nel 1983 (16), pari ad oltre il 25,5%, fra consistenza e dotazione organica (14.910). Detto incremento, dovuto al fatto che sono state disposte 909 assunzioni mediante concorsi conclusisi nell'anno, ha prodotto un aumento del personale assegnato ad uffici centrali (da 5.994 a 6.166 dipendenti) e ad uffici periferici (da 5.240 a 5.387) (17).

La consistenza dei dirigenti, che segna un aumento (da 758 a 773) del 2% circa, e' concentrata presso gli uffici centrali che dispongono di 596 unita', compresi 69 fuori ruolo (18), mentre solo 78 funzionari sono in servizio presso

-----  
(16) Nel 1983 erano stati assunti appena 8 elementi.

(17) In particolare da 3663 a 3761 nelle direzioni provinciali del tesoro e da 1577 a 1626 nelle ragionerie provinciali dello Stato.

(18) Dei quali 18 con funzioni di dirigente generale, 32 dirigenti superiori e 19 primi dirigenti.



le direzioni provinciali del tesoro (83 dirigenti nel 1983), dove 24 sedi (32 nel 1983) sono prive di personale a livello dirigenziale. Nelle ragionerie provinciali dello Stato, su un organico complessivo di 118 unita' (28 dirigenti superiori e 90 primi dirigenti), risultano coperti solo 88 posti.

Le carenze nei ruoli dirigenziali, riguardanti essenzialmente le qualifiche di primo dirigente, negli uffici periferici (D.P.T. e Ragionerie provinciali) assumono connotazioni di particolare gravita' a causa dei complessi e delicati compiti demandati ai predetti uffici.

A tale situazione, dovuta - come gia' riferito nelle precedenti relazioni - alla mancata effettuazione dei corsi di formazione dirigenziale di cui all'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n.748 del 1972, potra' porsi rimedio con l'espletamento dei concorsi e degli scrutini previsti dalla legge 10 luglio 1984, n.301 (19), recante una nuova disciplina per l'accesso alla dirigenza statale.

Quanto al restante personale va notato che il 29,1%

-----  
(19) Nell'anno 1985 dovrebbero essere ricoperti 63 posti nei ruoli centrali del tesoro (di cui 31 nei ruoli dei servizi ispettivi della D.G.T. e della D.G. degli Istituti di previdenza) e 39 posti nei ruoli periferici (DPT); nei ruoli della Ragioneria Generale dello Stato dovrebbero essere conferiti 108 posti (di cui 63 nei ruoli centrali e 45 nei ruoli periferici).

(3.366) e' inquadrato nelle qualifiche settima (20) e ottava (21), il 55,1% (6468) e' inquadrato nella 4<sup>a</sup>-5<sup>a</sup> e 6<sup>a</sup> qualifica, l'8,23% nella 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> qualifica.

Sono in corso procedure per l'assunzione di 752 dipendenti (22).

#### 4. - Beni e servizi strumentali.

In termini di impegni la spesa per acquisto dei beni e servizi e' stata di 1.088 miliardi nel 1984 con incremento del 9,4 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Anche nel 1984 l'attivita' contrattuale e in particolare quella del Provveditorato si e' svolta secondo gli ordinari schemi della contabilita' generale. Frequente e' stato il ricorso alla licitazione privata, specie per i servizi di

-----  
(20) 1.522 elementi (502 nella Ragioneria generale dello Stato, 280 nelle ragionerie provinciali, 556 nell'Amministrazione centrale del tesoro, 284 nelle direzioni provinciali del tesoro).

(21) 2.024 dipendenti (259 presso la Ragioneria generale dello Stato, 446 nelle ragionerie provinciali, 194 nell'amministrazione centrale del tesoro, 1.125 - di cui 1.100 in soprannumero - nelle direzioni provinciali del tesoro).

(22) Detti concorsi sono cosi' ripartiti: per l'amministrazione del tesoro: 50 posti di dirigente, 30 posti nella ex carriera direttiva, 145 in quella di concetto, 100 nella esecutiva, 84 nella ausiliaria; per la Ragioneria generale dello Stato, 91 posti di dirigente, 50 posti nella carriera direttiva, 104 in quella di concetto, 86 nella esecutiva e 3 nella ausiliaria.

pulizia, riscaldamento, manutenzione e forniture di combustibili, mentre l'appalto concorso (23) e' stato attivato per forniture che hanno richiesto una specifica progettazione sotto il profilo tecnico e logistico.

Consistente e' stato il ricorso alle ordinazioni in economia, di cui l'Amministrazione si avvale con crescente frequenza essendosi rivelato tale procedimento piu' adatto a corrispondere alle mutevoli situazioni del mercato e ad una piu' rapida acquisizione dei beni (24).

Il ricorso al riconoscimento di debito e' stato limitato a peculiari casi.

Sono leggermente diminuite per importo e numero (25) le gare svolte nell'ambito comunitario (legge 30 marzo 1981, n.113), e non puo' escludersi che cio' sia anche dovuto alla complessita' e ai tempi piuttosto lunghi del procedimento.

Nonostante che di norma, in sede di programmazione dei

-----  
(23) Nel corso del 1984 il PGS ha proceduto alla sostituzione di varie centrali telefoniche di tipo elettromeccanico con altre di tipo elettronico (es. contratto stipulato con la Soc. Olivetti per una spesa di 1,7 miliardi)

(24) Secondo notizie fornite dall'amministrazione, sarebbe ormai imminente l'emanazione del nuovo regolamento dei servizi in economia.

(25) Sono state espletate n. 29 gare internazionali per un importo complessivo di lire 18,8 miliardi (a fronte di 34 gare nel 1983 per un importo di 20,8 miliardi e 12,4 miliardi nel 1982).

fabbisogni, si provveda a concentrare gli acquisti in grandi quantitativi, la lunghezza delle procedure concorsuali e la discontinuita' con cui le richieste dell'amministrazione pervengono al Provveditorato, determina la necessita' di procedere a contratti integrativi di forniture, a maggiorazioni entro il quinto d'obbligo o anche alla stipula di contratti cosi' detti "aperti", al fine di assicurare il soddisfacimento delle numerose esigenze che si presentano durante l'anno.

Cio' pone in evidenza come nelle singole amministrazioni sia non adeguatamente programmato l'accertamento dell'effettivo fabbisogno annuale dei beni necessari al funzionamento dei servizi, per cui le richieste vengono inoltrate al Provveditorato man mano che l'esigenza si presenta.

Per quanto concerne l'uso dei centri meccanografici dipendenti dalla Direzione generale del tesoro, permangono ancora irrealizzati i progetti volti a renderli autonomi; pertanto, nel 1984 alcuni servizi di acquisizione e verifica dati sono stati affidati a ditte private (26).

Sono tuttora operanti i contratti di locazione di apparecchiature elettroniche per le esigenze del servizio analisi e programmazione della Direzione generale del tesoro

-----  
(26) Alla "Societa' Centro calcolo" l'allestimento dei modelli 101 per una spesa di 31 milioni ed alla "SIAED" l'allestimento dei modelli 201 e parte dei modelli 101 per una spesa di 55 milioni.

(19 milioni) delle Direzioni provinciali del tesoro di Bologna e Latina (1,5 miliardi) del centro elaborazione dati del Provveditorato generale dello Stato (800 milioni).

La conduzione tecnica dei sistemi informativi integrati della Ragionaria generale dello Stato e della Corte dei conti, nonché lo sviluppo del sistema informativo della Ragioneria generale sono stati assicurati mediante l'esecuzione del contratto stipulato con l'ITALSIEL che ha comportato un onere nel 1984 di 39 miliardi (27).

Il rinnovo della convenzione con la SIP ha comportato una spesa di 20,5 miliardi (18,5 nel 1983). E' stata altresì rinnovata la convenzione con l'ACEA per una spesa complessiva di 11,5 miliardi (13 miliardi nel 1983).

Con riguardo ai rendiconti del Poligrafico dello Stato per le anticipazioni (28) corrisposte dal Provveditorato stesso negli anni 1980-1981, un'approfondita istruttoria (29)

(27) Per il potenziamento della struttura dei sistemi sono stati stipulati i seguenti contratti:  
Olivetti per lire 2,7 miliardi; IBM per lire 2,2 miliardi; STI per lire 215 milioni; AM DAHL per lire 5,4 miliardi; RANK XEROX per lire 19 milioni.

(28) Com'è noto tali anticipazioni gravano su appositi capitoli dello Stato di previsione della spesa del tesoro e vengono erogate in rate quadrimestrali all'istituto, salvo conguagli finali.

(29) Sono stati altresì esaminati anche altri elementi documentali messi a disposizione dall'istituto, quali ordinazioni, preventivi di spesa, liquidazioni, premi finali, cartelle di lavorazione, bolle di consegna delle forniture, elaborati meccanografici ecc.

e' stata condotta dalla Corte su tutta la documentazione contabile relativa alle forniture ponendo a raffronto le varie "ordinazioni" con le "fatturazioni" intervenute negli anni di riferimento. Si e' potuto cosi' constatare che la rendicontazione delle anticipazioni si riferisce esclusivamente al "fatturato complessivo" di ciascun anno, senza dare rilevanza alle singole ordinazioni che, quindi, possono riguardare anche esercizi precedenti.

Da cio' il fenomeno delle cosi' dette "eccedenze" nei saldi finali che, non corrispondendo ad effettive differenze a credito o a debito nei rapporti tra Tesoro e Poligrafico, hanno, pero', posto in chiara evidenza che le anticipazioni di bilancio sostanzialmente assolvono alla finalita' di una sorta di provvista di capitale di esercizio per l'azienda.

Andrebbe, pertanto, rimeditata la normativa vigente (articolo 6 della legge 13 luglio 1966 n.559 e articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1967 n.806), per meglio conciliare l'esigenza di assicurare all'Istituto l'annuale provvista di fondi con quella di garantire una rendicontazione che rifletta puntualmente le forniture ordinate ed eseguite nell'arco temporale rappresentato nel documento contabile.

## 5. - Attivita' istituzionale

### a) Interventi finanziari e trasferimenti

#### Grandi imprese in crisi.

Una sensibile espansione (+327,7%) delle operazioni concessive di garanzie per un importo di 500 miliardi (116,3 nel 1983), il piu' alto dall'entrata in vigore della legge 3 aprile 1979, n.95, ha caratterizzato, nell'esercizio, l'intervento del Tesoro a sostegno delle imprese in amministrazione straordinaria (30).

Del pari sono notevolmente cresciute le erogazioni a seguito di attivazione delle garanzie (113 miliardi, comprensivi di 29 miliardi per interessi di mora, rispetto ai 9,2 miliardi del 1983) raggiungendo quasi l'importo erogato nel 1982, anno in cui a tale titolo furono pagati 118

-----  
(30) Le concessioni di garanzia hanno riguardato le seguenti aziende per gli importi a fianco di ciascuna indicati (in miliardi di lire): VOXSON S.p.a. 13,2 (garanzia e proroga); Graziano & c. 2,05 (garanzia); INTAP 2,8 (garanzia); SALVARANI S.p.a. 6 (garanzia); CAVARZERE produzioni 17,3 (garanzia); Soc. Italiana Industria Zuccheri 37,5 (garanzia); Soc. Saccarifera del Rendine 5,2 (garanzia); GENGHINI 1,6 (garanzia); PAN ELECTRIC 17,5 (garanzia); PIANELLI E TRAVERSA 3,5 (garanzia); AERMARELLI 2 (garanzia); RUFFINI 2,6 (garanzia); TECFONO 0,3 (garanzia); AIE 1,7 (garanzia); Soc. La Cartiera A. Sterzi 1,9 (garanzia); GARDELLA 1,8 (garanzia); S.I.M.E. 7,4 (garanzia); Romana Zucchero S.p.a. 0,4 (garanzia). Le proroghe hanno riguardato i seguenti gruppi per un importo totale di 16,2 miliardi: Soc. NOVA 3,9 (proroga); SIMA 2,5 (proroga); GARDELLA 1,3 (proroga); P.M.V.M.A. (G. Cotorossi) 0,5 (proroga); G. LAURO 8 (proroga).

miliardi (31).

Il pagamento degli interessi, quantificati come si e' detto in 29 miliardi a tassi che hanno oscillato tra il 21,75 e il 18,50 per cento, e' da ricondursi al ritardo con cui si e' provveduto alla integrazione degli stanziamenti di bilancio a seguito dell'attivazione delle garanzie statali.

Trattasi di oneri aggiuntivi che potrebbero essere eliminati mediante stanziamenti piu' adeguati in sede di previsione della relativa spesa.

L'intensificarsi dell'intervento in garanzia del Tesoro, ove dovesse consolidarsi, potrebbe essere indice di come in diversi casi la concessione della garanzia statale sul finanziamento all'impresa non si sia risolto in un effettivo risanamento.

Al fine di consentire ancora l'attivazione dell'intervento, il decreto-legge 21 febbraio 1985, n.23, convertito con modificazioni, nella legge 22 aprile 1985, n.143, ha prorogato fino al 31 dicembre 1985 la legge n.95 del 1979 e nella considerazione della rilevanza che assume il problema del costo del personale delle aziende, ha previsto la possibilita' della concessione della cassa integrazione guadagni

-----  
(31) I pagamenti piu' rilevanti hanno riguardato i seguenti gruppi, per capitali ed interesse: G. MARALDI lire 7.409.542.461; COTOROSSO lire 10.108.459.270; GENGHINI lire 11.884.093.082; G. LAURO lire 17.387.589.984.



allo scopo di alleggerire l'amministrazione straordinaria delle imprese degli oneri del personale esuberante. Ma la proroga piuttosto breve della legge n.95 del 1979 e l'intervento della cassa integrazione, fanno ritenere che stia maturando il convincimento che tutta la materia possa essere rimeditata in vista di meccanismi diversi di sostegno finanziario, concretamente capaci di agevolare il superamento di difficoltà temporanee delle imprese e in grado di favorirne quindi la ripresa.

#### Servizio sanitario nazionale

A fronte di impegni di spesa di parte corrente in favore del servizio sanitario nazionale per 34.000,3 miliardi (31.000 nel 1983, con un incremento, quindi, del 9,67%), si sono avuti pagamenti per 35.954,6 miliardi, di cui 2.152,4 in conto residui.

Al termine dell'esercizio i residui ammontavano a 452,1 miliardi, di cui 198,3 provenienti dalla competenza 1984.

Anche nel 1984 il Tesoro ha provveduto ad assegnazioni in acconto trimestrali alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano: dette assegnazioni hanno riguardato spese a destinazione indistinta nonche', per il servizio di medicina legale, le prestazioni termali e il servizio di guardia medica secondo i criteri di ripartizione contenuti nella delibera CIPE del luglio 1982 e confermati dallo stesso

CIPE (32) per la ripartizione del F.S.N. nel 1984, in attesa della acquisizione, da parte del Ministero della sanita', dei dati informativi necessari per l'adozione dei nuovi parametri previsti dall'articolo 27 della legge 27 dicembre 1983, n.730 (legge finanziaria 1984).

Ritenendo essenziale l'adozione di tali nuovi criteri di ripartizione - in quanto piu' idonei per adeguare le assegnazioni delle risorse alle esigenze dei servizi effettivamente da erogare in relazione, tra l'altro, alla mobilita' sanitaria, alla migrazione temporanea, nonche' alla realizzazione di nuovi servizi - la Corte, in sede di istruttoria di controllo dei relativi provvedimenti, ha invitato l'Amministrazione a porre in essere gli adempimenti necessari; cio' anche attraverso la emanazione di atti di indirizzo alle regioni da parte del Ministero della sanita' per rendere concreta l'applicazione dei criteri previsti dal predetto articolo 27 della legge finanziaria 1984, operandosi cosi' una ripartizione piu' significativa e certa delle risorse. Il Tesoro, peraltro, considerava superata la questione in occasione del provvedimento di assegnazione del terzo trimestre alla luce del decreto-legge 29 agosto 1984, n.528 convertito

-----  
(32) Con deliberazione del 29 novembre 1983.

nella legge 29 ottobre 1984, n.732 (33).

Allo scopo di rendere operative le disposizioni contenute nell'articolo 26 della legge finanziaria 1984, per il ripianamento dei disavanzi delle unita' sanitarie locali, nel corso dell'anno sono stati emanati e reiterati cinque decreti legge e per ultimo il decreto-legge 25 gennaio 1985, n.8 convertito nella legge 27 marzo 1985 n.103.

Mentre la regolazione dei debiti dello Stato verso i tesoreri per i pagamenti in anticipazione effettuati a tutto il 14 dicembre 1984 avra' luogo entro il limite di 5000 miliardi mediante rilascio di titoli di Stato aventi valuta 1° gennaio 1985 a tasso di interesse allineato a quello di mercato, il residuo disavanzo di amministrazione delle predette unita' sanitarie sara' ripianato con stanziamenti di bilancio nel corso degli esercizi dal 1984 al 1987.

Per il biennio 1984-1985 sono affluiti all'apposito conto-corrente infruttifero presso la tesoreria centrale 980 e 1620 miliardi provenienti dal capitolo 5950 (34).

-----  
(33) L'art. 1, comma secondo, del predetto decreto-legge 29 agosto 1984, n.528, con riguardo ai criteri di ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale, si limita ad un mero rinvio alla spesa indicata nei bilanci di previsione delle UU.SS.LL. per il 1984, con variazione in aumento pari al 10 per cento della spesa sanitaria di natura corrente impegnata nell'ambito regionale o provinciale per la gestione di competenza dell'esercizio finanziario 1983.

(34) Per ciascuno degli anni 1986 e 1987 e' stata prevista una spesa di lire 600 miliardi.

Istruzioni sono state emanate dal Tesoro, le quali prescrivono la compilazione di appositi modelli al fine di evidenziare i risultati di amministrazione dell'esercizio 1983, di quantificare le somme da accreditare e di determinare l'importo degli interessi passivi.

Dovrà ovviamente attendersi la chiusura delle operazioni di ripianamento per verificare se il già notevole impegno finanziario assunto dallo Stato risulterà contenuto nei limiti delle deliberazioni di spesa assunte dal precitato decreto legge n.8 del 1985; a tal fine - e in ciò potrà risultare utile l'azione svolta dai rappresentanti del Tesoro in seno al collegio dei revisori delle USL - dovrà essere rigorosamente valutata ogni singola posta che ha concorso alla formazione dei disavanzi.

Nel contempo, come peraltro già rilevato nel referto della Corte al Parlamento in corso di esercizio sulle regolazioni contabili debitorie evidenziate nei documenti di bilancio dell'anno in corso, appare quanto mai necessario eliminare le cause che attualmente non assicurano un soddisfacente grado di governabilità della spesa sanitaria.

b) Acquisizione di fondi - Garanzie (35)

- Prestiti BEI

I finanziamenti accordati all' Italia dalla Banca Europea degli investimenti hanno registrato nel 1984 un ulteriore sensibile incremento, sia con riguardo alle autorizzazioni concesse dal Tesoro, sia con riguardo ai contratti di prestiti stipulati nell'anno con la Banca, i quali hanno raggiunto l'importo di 3.035,6 milioni di ECU (36), pari a 4.196,4 miliardi di lire (3.514 miliardi nel 1983, 2.689 miliardi nel 1982), di cui 687,5 su risorse del NSC (37).

Dall'autorizzazione del Tesoro alla stipula definitiva del prestito trascorrono in genere alcuni mesi e non di rado si verifica (all'incirca per il cinque per cento delle autorizzazioni concesse) che non si proceda al perfezionamento del contratto con la Banca per il venir meno dell'interesse alla stipula nel beneficiario del finanziamento.

Come negli anni precedenti l'intervento della BEI ha contribuito prevalentemente a finanziare iniziative per lo

-----  
(35) La spesa sostenuta dallo Stato per garanzie di cambio (capitolo 4529) in dipendenza delle varie disposizioni legislative richiamate e' ammontata a 400 miliardi con un incremento del 166,6% (149,9 miliardi nel 1983, 40 nel 1982).

(36) L'Italia e' stato il Paese europeo che ha ottenuto maggiori prestiti (il 49% degli interventi BEI nel 1984).

(37) Nuovo Strumento Comunitario (o sportello Ortolì). I mutui H-C sono finanziati con mutui che la Commissione delle Comunità Europee contrae a nome della CEE.

sviluppo regionale (38), destinate al miglioramento e ampliamento della rete di telecomunicazioni, alla costruzione di tratti del gasdotto Algeria-Italia, alla posa di linee elettriche ed alla realizzazione di piccole e medie infrastrutture.

Sono stati, altresì, finanziati interventi nelle zone colpite dal terremoto del novembre 1980 per 81,9 miliardi, con bonifico del 3 per cento sugli interessi a carico del bilancio comunitario; in particolare le somme mutate sono state destinate alla ricostruzione di alcune fabbriche operanti nel settore automobilistico ed aeronautico, nonché al ripristino di reti elettriche, telefoniche e ferroviarie in Campania e Basilicata.

Mutui della BEI per 1154,5 miliardi sono stati destinati al settore dell'energia (39).

I prestiti sono stati concessi sia ad imprese individuali che a consorzi industriali, ma si è anche provveduto a concedere mutui globali da destinarsi a settori

-----  
(38) Con 2.404,5 miliardi, di cui 2.154 per progetti nel Mezzogiorno (dati riferiti ai prestiti effettivamente stipulati).

(39) Di questi, 600 miliardi hanno interessato la produzione ed il trasporto di energia elettrica e idrocarburi nonché la costruzione di gasdotti e lo sfruttamento di giacimenti di idrocarburi; 554,4 miliardi sono stati destinati al finanziamento di iniziative industriali dirette al risparmio energetico, alla interconnessione delle reti ad alta tensione francese e italiana ed alla installazione di pannelli solari, tanto nel Centro Nord quanto nel Mezzogiorno.

industriali e del commercio attraverso l'intermediazione di enti pubblici e istituti di credito speciale.

Nell'ambito di un programma europeo per la tutela del patrimonio culturale e ambientale, 49 miliardi sono stati destinati per la costruzione di stazioni di depurazione del golfo di Napoli e delle coste liguri della provincia di Savona, nonché per la salvaguardia delle aree archeologiche di Pompei, Stabia ed Ercolano.

Nel 1984 si è notevolmente accentuata la tendenza, manifestatasi fin dal 1982, a destinare verso le zone del Centro Nord una quota sempre crescente dei finanziamenti BEI.

Sono, infatti, ammontati a 2,820,5 miliardi (1.557 miliardi nel 1983), con un incremento dell'81 per cento, i mutui autorizzati ai sensi della legge 9 dicembre 1977, n.956, ai quali è stata accordata solo la garanzia sul rischio del cambio rispetto a quello vigente al momento della stipula e della erogazione dei mutui, per la parte eccedente il 5% sui prestiti in valuta estera (40).

-----  
(40) A tale titolo gli oneri di cambio sono stati di 60 miliardi sul cap. 4529. Sono stati fra gli altri, autorizzati prestiti in favore dei seguenti soggetti per gli importi a fianco di ciascuno indicati (in miliardi di lire): ENEL 95; BNL 25; BNL 80; BANCO DI ROMA 40; IMI 10; AGIP 40; ENEL 35; IMI 60; ENI 55; BNL 40; IST. S. PAOLO DI TORINO 70; CREDIOP 70; IMI 22,5; IMI 20; Mediocredito Centrale 120; EFIBANCA 15; Ist. Bancario S. Paolo di Torino 55; Mediocredito Centrale 200; IMI 8; BNL 110; BNL 60; INTERBANCA 45; CENTROBANCA 24; EFIBANCA 5; IMI 100; IMI 25; BNL 40; IMI 10; BNL-Efibanca-Centro Banca 30; BNL-Efibanca e Centro Banca 51; IMI 2; IMI 100; IMI 15; IMI 7; IMI 75; Credito Fondiario delle

Piu' contenuto, invece, e' stato l'incremento (+52,3%) dei prestiti autorizzati ai sensi della legge 27 dicembre 1973, n.876, destinati al finanziamento di iniziative da realizzare nel Mezzogiorno, che hanno raggiunto l'importo di 1.953,3 miliardi (1.282 miliardi nel 1983) (41).

Poiche' la quota dei prestiti BEI destinata al Mezzogiorno, oltre che dal rischio di cambio, e' assistita anche dalla garanzia dello Stato per il capitale e gli interessi con incidenza quindi sull'esposizione del Tesoro, particolare attenzione va posta per accertare la destinazione dei finanziamenti ad iniziative economiche che effettivamente si sviluppano nei territori del mezzogiorno d'Italia, cosi' come geograficamente individuati dal Testo Unico sugli interventi della Casmez.

-----  
Venezie 10; BNL 25; Ist Credito Fondiario Venezie 25; Interbanca 55; IMI 22; ENEL 175; ENEL 400; IMI 200; INTERBANCA 60; CENTROBANCA 85.

(41) Sono stati, fra gli altri, autorizzati prestiti in favore dei seguenti soggetti per gli importi a fianco di ciascuno indicati (in miliardi di lire): Banco di Roma 60; ENEL 35; ISVEIMER 11; IMI 40; Banca Nazionale del Lavoro 20; IRI 60; Banco di Napoli 60; Banco di Napoli 26,8; IMI 13,4; IMI 251,8; CIS 70; ISVEIMER 21; CENTROBANCA 5,6; IMI 80; IMI 18; Banco di Napoli 15; Consorzio nazionale per il credito Agrario di Miglioramento 30; ISVEIMER 10; CASSA DD.PP. 40; ISVEIMER 30; IMI 100; BNL 20; CIS 20; ISVEIMER 150; ISVEIMER 20; ISVEIMER 20; Banco di Sicilia 23; IRI 60; ISVEIMER 22; IRFIS 50; INTERBANCA 60; IMI 100. A questi si sono aggiunti i seguenti prestiti in milioni di dollari USA: BCI 26,7; IRI 75,0; CREDIT 26,6; Banco di Roma 26,7; IRI 37,0.



In sede istruttoria del controllo su un decreto concessivo della garanzia dello Stato (per il rimborso del capitale, il pagamento degli interessi e il rischio di cambio) su prestiti che due istituti di credito venivano autorizzati a stipulare con la BEI per la costruzione e messa in esercizio di due navi portacontenitori, la Corte - tenuto conto che la costruzione delle navi sarebbe avvenuta in un cantiere dell'Italia settentrionale e che la mera iscrizione nei registri navali di due città del meridione non costituiva elemento sufficiente a garantire il perseguimento delle finalità previste dalla legge in materia - ha restituito il provvedimento con osservazioni alle quali l'Amministrazione non ha ancora risposto.

In aggiunta ai conferimenti assegnati ai loro fondi di dotazione a valere sul FIO, gli enti di gestione delle partecipazioni statali sono stati autorizzati (42) a contrarre mutui con la BEI fino alla concorrenza del controvalore di 1000 miliardi. Tenuto conto che l'ammortamento dei predetti prestiti e' a carico del bilancio dello Stato, e' stato ritenuto legittimo il criterio di portare annualmente ad aumento dei fondi di dotazione, non solo gli importi corrispondenti alle rate del capitale, ma anche quelli concernenti gli interessi dei prestiti dagli enti concessi alle società realizzatrici dei progetti, al cui finanziamento i prestiti

(42) Art. 38 della legge finanziaria 1984.

BEI sono destinati (43).

#### Altri prestiti comunitari

Con 382,2 miliardi, sono quasi rimasti ai livelli del 1983 (388 miliardi) i prestiti concessi in valute diverse dalla CECA (44) e dal Fondo di Ristabilimento del Consiglio d'Europa.

Il Fondo ha assegnato complessivamente 222 miliardi, di cui 201 per nuovi prestiti e 21 relativi a "tranches" autorizzate nell'anno precedente.

I prestiti, che sono assistiti dalla garanzia statale contro i rischi di cambio ai sensi della legge 30 novembre 1976 n.796 (45), sono stati destinati prevalentemente per

-----  
(43) Pertanto l'incremento dei fondi di dotazione (722 miliardi all'IRI, 212 miliardi all'ENI e 66 all'EFIM) dovrà essere maggiorato della parte relativa ai predetti interessi.

(44) Complessivi 159,8 miliardi sono stati erogati dalla CECA; ne hanno beneficiato: Mediocredito Ligure lire 40 miliardi; CARIPLO lire 2,9 miliardi; ACCIAI INOX S USA 13,5 milioni, Fio. Ol. 10 milioni; Soc. L.A.F. Fio. Ol. 30.000.000; Industria Acciai Speciali D.M. 32,5 milioni, Fr. Sv. 27,7 milioni.

(45) Va rilevato che gli oneri di cambio relativi al periodo 1° gennaio 1981 - 31 dicembre 1983, comprensivi degli interessi maturati per ritardato pagamento, sono stati pari a 198,4 miliardi. Il Tesoro ha provveduto al relativo pagamento con imputazione (Cap.4529) all'esercizio 1984 per 97,7 miliardi e all'esercizio 1985 per la differenza. Ciò pone in evidenza la necessità di individuare strumenti idonei per quantificare in modo più adeguato le previsioni di spesa per oneri di cambio, onde evitare che lo Stato debba accollarsi anche gli interessi per ritardato pagamento.

iniziative nel campo dell'edilizia abitativa ed in favore dell'industria di medie e piccole dimensioni, per l'ampliamento e la ristrutturazione di impianti e la realizzazione di nuove opere nei settori manifatturiero, agricolo e turistico (46).

Le condizioni dei prestiti sono state ancora particolarmente vantaggiose. Il tasso praticato si e' mantenuto intorno al 9%.

Dalla domanda di prestito al Fondo fino alla concessione della garanzia da parte del Tesoro trascorrono mediamente 24 mesi; sui tempi della somministrazione delle somme (la quale, in base alle nuove intese concordate con il Fondo, avviene con un particolare procedimento di messa a disposizione delle

-----  
(46) Hanno beneficiato dei prestiti (in miliardi di lire):  
- S.I.A.F. complesso zootecnico Chioggia 3,1; -F.I.L.S.E. Spa. complesso industriale artigianale 4,4; S.a S. DARMA di E.S.A. FAINA - Trasformazione fondiario agraria terreni agricoli comune San Venanzo 2; SIAF S.r.l. settore zootecnico 4,2; O.A.S.I. costruzione albergo comune Malcesine 2,2; C.A.R. settore artigianale 7,8; EUPLAC sas lavorazione e trasformazione legno 1,6; Consorzio Imprenditori Bellunesi settore artigianale 2,9; Edilizia Langella S.p.a. 3,6; EDILCOOP S.r.l. 4,6; Il Sestante S.r.l. 7,6; Immobiliare Gambellara alloggi sociali 3,9; Soc. coop. S.r.l. - C.S.E. 7,9; C.ED.AL. S.r.l. 6; Edilfornaciaci 2,5; "Progresso 80" 3,2; Belloni Prefabbricati 2,7; SO.T.E.S. S.r.l. 3,4; Consorzio Aeternum 22; Consorzio Edilizia Sociale Comunitaria 3,9; S.p.a. Levante 6,2; Coop. Il Pino S.r.l. 1,2; Impresa Edile C.D. 1; Immobiliare Faro S.r.l. 1,6; S.r.l. Piave 0,5; De Federicis Costruzioni 1,5; TRICODAI Soc. Coop. 6; Consolati Adamo 0,2; C.A.S. 1,3; ACCIAIERIE FALCK S.p.a. 45; Immobiliare Cassa e Scuola Edile 0,7; Zappa S.a.s. 0,4; Sanfatucchio S.p.a. 0,6; Consorzio La Cornice 5,3; TORVIS S.p.a. 0,3; BENMECCANICA S.p.a. 1,2; FABEL Manifatture S.p.a. 0,4; Industrie Alimentari Cesarin 1,0.

valute su uno speciale conto corrente con l'Ufficio italiano dei cambi) hanno incidenza valutazioni del Tesoro circa la scelta del momento piu' favorevole dei cambi, per contenere il costo dell'operazione. Sono state privilegiate le valute che hanno mantenuto maggiore stabilita'.

Il Fondo ha, altresì, provveduto alla erogazione di "prestiti sociali", al tasso dell'1% annuo, ed enti e societa' per la realizzazione di progetti gia' ammessi al finanziamento del Fondo stesso (47).

Trattasi di somme costituite da utili del Fondo e messe a disposizione degli Stati membri (48) per tali finalita', per essere erogati in favore di enti ed imprese che abbiano gia' in corso prestiti del Fondo.

Tenuto conto della circostanza che i prestiti del Fondo coprono mediamente il 40 per cento del costo del progetto, l'ulteriore finanziamento, al tasso dell'1%, contribuisce in modo determinante a favorire la realizzazione del progetto stesso.

La valutazione della rilevanza sociale dei progetti e'

-----  
(47) Hanno beneficiato di detti prestiti:  
E.S.M.E. DM 280.000; SE.RI.ZOO S.p.a. DM 820.000; CO.IN.SO DM 960.000; Consorzio Umbro Artigiano Soc. Coop. DM 2.350.000; S.p.a. SIVAL CARNI DM 410.000; Soc. Avicole Teramane \$ USA 100.000; Soc. Avicole Picene \$ USA 100.000; Soc. Agro Avicola Abruzzese \$ USA 300.000; Imm. Cassa e Scuola Edile S.p.a. \$ USA 150.000; Azienda Agricola Masiera S.r.l. \$ USA 100.000; S.a.s. DARMA \$ USA 300.000.

(48) Per gli anni 1981, 1982 e 1983 sono stati attribuiti all'Italia complessivamente dollari USA 4.650.000.

operata dai Ministri del tesoro e degli affari esteri, tenuto conto degli obiettivi che il progetto si propone di realizzare, dell'area geografica nella quale l'iniziativa insiste e degli incrementi occupazionali.

#### Prestiti obbligazionari

Nel 1984, fra gli enti di gestione solo l'EFIM ha emesso prestiti obbligazionari; la garanzia dello Stato e' stata accordata in relazione ad operazioni di prefinanziamento che l'EFIM e' stato autorizzato ad effettuare, fino alla concorrenza massima di 200 miliardi, in attesa ed a valere sulla emissione e sul collocamento delle obbligazioni previste, per un importo di 400 miliardi, dalla legge 12 giugno 1984, n.223 (49).

Dopo le operazioni di prefinanziamento, per complessivi 175 miliardi (50), l'EFIM e' stato autorizzato all'emissione obbligazionaria per il predetto importo di 400 miliardi, per la durata di sette anni con garanzia del Tesoro per il

-----  
(49) Il prestito dovra' essere destinato - in attuazione della delibera CIPI del 5 maggio 1983 - alla riduzione dei debiti esistenti, in data non posteriore al 31 dicembre 1982 e con scadenza inferiore a 18 mesi, contratti dalle societa' industriali a partecipazione statale operanti nel settore dell'alluminio, ovvero da societa' controllanti tali imprese o da societa' interamente partecipanti delle predette societa', anche nei confronti di societa' del gruppo.

(50) Per 50 miliardi con il Banco di Roma; 75 con la Banca Nazionale del Lavoro; 50 con il Credito Italiano.

rimborso del capitale, e per ogni altro onere e spesa, mentre l'onere per gli interessi e' stato assunto a carico del bilancio dello Stato nella misura del 10%, pur permanendo la garanzia statale per la parte residua. Trattasi di operazioni che, pur avendo rilievo finanziario per complessivi 575 miliardi, dovrebbero, dopo il rimborso dei prefinanziamenti, concentrare la garanzia del Tesoro esclusivamente nell'importo dell'emissione (400 miliardi).

Anche nel 1984 l'ENEL e' ricorso a prestiti obbligazionari, rivolgendosi esclusivamente a mercati esteri.

Le emissioni autorizzate, per un totale di 3.530,1 miliardi (4.235,7 miliardi nel 1983, 3.673,9 nel 1982), in ordine alle quali e' stata accordata la garanzia dello Stato sul capitale, interessi ed interessi aggiuntivi, sono state effettuate acquisendo valute diverse. Anche se finora non e' stata ancora attivata la garanzia, va in ogni caso evidenziato il notevole importo per il quale risulta, sia pure virtualmente, esposto il Tesoro.

In applicazione della legge 12 febbraio 1981, n.17, modificata dall'articolo 7 della legge 130 del 26 aprile 1983 (legge finanziaria 1983) - che, come e' noto, ha autorizzato l'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato a contrarre prestiti obbligazionari (51) fino al netto ricavo di 18.850

-----  
(51) Per l'esercizio di un programma integrativo di interventi di riclassamento, potenziamento ed ammodernamento

miliardi -, nel corso dell'anno dall'azienda sono stati emessi prestiti obbligazionari per complessivi 2.550,3 miliardi, (controvalore in lire di varie valute estere), le cui rate di ammortamento per capitale ed interessi vengono rimborsate dal Tesoro (52).

Fino al 31 dicembre 1984 sono stati contratti dall'Azienda prestiti per complessivi 8.916,9 miliardi.

#### Interventi vari

La consistenza netta del Fondo comune regionale (tabella n. 1) di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n.281, e' stata pari a 3.811,4 miliardi (+ 9,4%, rispetto al 1983: 3.482,7 miliardi) (53).

-----  
delle linee, dei mezzi e degli impianti e per il proseguimento del programma di ammodernamento e potenziamento del parco del materiale rotabile della rete ferroviaria dello Stato.

(52) Nel 1984 l'onere per il rimborso degli ammortamenti e' stato di 973,4 miliardi (cap. 7750).

(53) La consistenza del fondo, al lordo dei recuperi inerenti al finanziamento del Fondo Nazionale dei Trasporti (531,7 miliardi, +3,6% rispetto al 1983) e' stata pari a 4.343,2 miliardi (+8,6% rispetto al 1983).

Detta consistenza lorda e' la risultante della "quota parte" dovuta alle regioni sui proventi globali delle imposte di fabbricazione degli spiriti, della birra, dello zucchero, del glucosio e dei gas incendiari (469,8 miliardi, pari al 75% dei proventi globali), nonche' delle imposte di fabbricazione degli olii minerali (3.171,9 : 43,8% degli introiti globali) e dei tabacchi (701,4 : 25% del gettito complessivo).

La ripartizione delle somme (tabella n. 2) (54) e' stata effettuata sulla base dell'articolo 7, primo comma, della legge 27 dicembre 1983, n.730 (legge finanziaria 1984), con la quale e' stata, tra l'altro, elevata per l'anno 1984 dal 15% al 43,82% la quota dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali di cui alla lettera a) del primo comma dell'articolo 8 della citata legge n.281 del 1970.

Il Fondo di dotazione dell'ENEL e' stato incrementato di 1.345 miliardi, tutti erogati nel corso dell'anno.

Il fondo di dotazione del Mediocredito centrale e' stato incrementato di 2.500 miliardi; la spesa relativa alla concessione di contributi in conto interessi sulle operazioni di finanziamento all'esportazione effettuate dall'Istituto (legge n.227 del 1977) e' stata di 1.308,5 miliardi. Agli inizi del 1985 il Ministro del tesoro con propri decreti ha provveduto a ridurre la commissione onnicomprensiva da riconoscere al Mediocredito centrale, per i finanziamenti effettuati mediante provvista attinta sul mercato finanziario interno ed estero ovvero con mezzi propri, dall'1% allo 0,40%; e' stata altresì ridotta la commissione onnicomprensiva da corrispondere agli istituti di credito per tutte le

-----  
(54) Decreto ministeriale 31 gennaio 1984 n.105074, modificato con decreto in data 9 novembre 1984 n.174443 per quanto concerne la quota di spettanza della Regione Toscana in relazione alla somma da trattenere sul fondo trasporti.



operazioni effettuate con provvista in qualsiasi valuta estera (55) da 1,60 allo 0,80 annuo e, per tutte le operazioni di smobilizzo sull'estero dei titoli di credito "pro soluto", dall'1% allo 0,40% (una tantum).

I provvedimenti assumono particolare rilevanza specie con riguardo ai minori oneri per il Tesoro per tutte le operazioni di finanziamento del credito all'esportazione; infatti la riduzione dello "spread" costituisce minore spesa sui contributi che normalmente vengono erogati al Mediocredito centrale ed agli altri istituti di credito per agevolare tali finanziamenti. Trattasi quindi di aspetto molto delicato che deve essere attentamente seguito dall'Amministrazione, valutando l'andamento dello "spread" praticato sul mercato finanziario, in modo da evitare che ogni ritardo nella riduzione delle commissioni di che trattasi possa riflettersi negativamente sul costo dei predetti finanziamenti a carico dell'erario.

Il fondo di dotazione della SACE e' stato incrementato di 200 miliardi. La somma complessivamente erogata in piu' "tranches" alle Ferrovie dello Stato per rimborsi in applicazione della normativa comunitaria e' stata di 6.206

-----  
(55) Ivi comprese quelle perfezionate mediante smobilizzo sull'estero di titoli di credito rilasciati dai beneficiari della dilazione di pagamento o derivanti da crediti finanziari concessi da intermediari creditizi internazionali.

miliardi di cui:

- 3.020 miliardi ai sensi del regolamento CEE 1191 del 1969, relativo agli obblighi di servizio pubblico (cap. 4523);
- 535,5 miliardi ai sensi del regolamento CEE 1192 del 1969, concernente la normalizzazione dei conti (cap. 4520);
- 2650,5 miliardi ai sensi del regolamento CEE 1107 del 1970 sugli aiuti alle imprese ferroviarie.

Ai fini della quantificazione dei predetti oneri viene annualmente redatta una relazione contenente i criteri e i parametri anche contabili per la determinazione della spesa, che, approvata dal Consiglio di amministrazione dell'Azienda, costituisce in sostanza il presupposto tecnico per la determinazione dei relativi stanziamenti di bilancio.

Con la messa in liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno (decreto-legge 18 settembre 1984 n.581 convertito nella legge n.775 del 17 novembre 1985) e l'affidamento della gestione provvisoria dell'intervento straordinario ad apposito commissario, il Tesoro ha continuato ad effettuare le erogazioni di fondi per la realizzazione degli interventi già in precedenza deliberati dalla Cassa (2000 miliardi circa).

E' stata invece riservata al Ministero del tesoro la gestione dei prestiti contratti all'estero dalla Cassa, così come previsto dall'articolo 29 del decreto del Presidente della Repubblica n.218 del 1978 (Testo Unico delle leggi

sugli interventi nel Mezzogiorno).

c) Ricorso al mercato finanziario

Va consolidandosi la tendenza all'allungamento della durata dei prestiti ed alla riduzione dei relativi tassi di interesse e quindi dei tassi di rendimento (56); tale manovra e' stata favorita indubbiamente dal calo del tasso di inflazione annuale, anche se l'ammontare complessivo dell'indebitamento resta notevole con forte incidenza sul prodotto interno lordo, passando in rapporto a questo ultimo dall'85% del 1983 al 92% del 1984. Il processo di sostituzione dei BOT con i CCT, gia' avviato lo scorso anno, e' continuato nel 1984; la consistenza dei certificati di credito e' cresciuta del 44,9 per cento, contro un tasso di crescita dei buoni ordinari del Tesoro del 6,1 per cento.

Il ventaglio degli strumenti di finanziamento non monetario del Tesoro ha compreso anche certificati di credito in ECU (1792 miliardi) e due prestiti internazionali in dollari, di cui si riferisce in seguito.

In vista dell'obiettivo di ridurre ulteriormente il

-----  
(56) La vita media dei titoli di Stato e' salita alla fine del 1984 a circa 2 anni e 5 mesi (18 mesi nel periodo 83-84; 9 mesi nel periodo 1981-82; 14 nel periodo 79-80). I tassi di rendimento annuale sono passati dal gennaio 1984 al gennaio 1985 dal 17,13 al 13,51 per i BOT biennali; dal 18,17 al 16,09 per i CCT quadriennali; dal 19,36 al 15,73 per i CCT settennali.

costo dell'indebitamento, verso la fine dell'esercizio si e' avuta la prima emissione di certificati di credito con cedole di interesse annuale anziche' semestrale (57); l'effetto di tale provvedimento sara' quello di ritardare l'adeguamento dei rendimenti di questi titoli all'andamento dei tassi a breve termine, ampliando cosi' la manovra di politica monetaria.

Trattasi comunque di scelta di cui va verificata l'efficacia nel tempo, pur avendo essa indubbiamente contribuito a contenere il fabbisogno per il 1984 (58).

In tema di emissione di CCT piu' volte si e' verificato che l'amministrazione, a distanza di pochi giorni da una prima emissione, abbia elevato l'importo dell'emissione stessa per notevoli quantitativi (59) con tasso di interesse invariato.

-----  
(57) La nuova modalita' di riscossione non ha avuto effetti negativi sul collocamento dei titoli.

(58) Il nuovo sistema di pagamento degli interessi con cedole annuali ha consentito di rinviare al 1985 pagamenti per circa 3.500 miliardi che, a regole invariate, sarebbero caduti nel secondo semestre del 1984.

(59) Il fenomeno segnalato ha riguardato le seguenti emissioni di CCT:

- D.M. 717252, 3 mila miliardi (settennali) del 16 dicembre 1983 elevati a 4.750 miliardi il 3 gennaio 1984;
- D.M. 205646, 3 mila miliardi (settennali) del 13 gennaio 1984 elevati a 6.500 miliardi il 2 febbraio 1984;
- D.M. 206829, 5.500 miliardi (settennali) del 18 febbraio 1984 elevati a 8.500 miliardi il 23 maggio 1984;
- D.M. 208931, 7 mila miliardi (settennali) del 18 aprile 1984 elevati a 8 mila miliardi il 3 maggio 1984;
- D.M. 210957, 6.500 miliardi (settennali) del 18 luglio 1984

Cio' va rilevato poiche' potrebbe essere indicativo della necessita' di perfezionare i meccanismi di sondaggio dell'area del risparmio al fine di assicurare, sia una valutazione ottimale delle esigenze di provvista, sia ogni possibilita' di provvedere al collocamento dei titoli con il minore aggravio dei costi per il Tesoro. Non e' da escludere, infatti, che una valutazione di questi profili avrebbe potuto, a fronte di una forte richiesta dei titoli sul mercato, consentire l'emissione dei prestiti a tassi di rendimento inferiori a quelli praticati.

Nel corso dell'anno, come si e' accennato, sono stati contratti due prestiti internazionali rispettivamente di 500.000.000 ed 1.000.000.000 di dollari, sottoscritti interamente da Consorzi di Banche straniere e nazionali (60).

Il collocamento dei prestiti non ha presentato problemi particolari e si sono potute realizzare condizioni particolarmente favorevoli circa le modalita' di ammortamento e il tasso di interesse (quest'ultimo indicizzato ed agganciato al LIBOR).

-----  
elevati a 8 mila miliardi il 3 luglio 1984;  
- D.M. 231387, 8 mila miliardi (settennali) del 20 settembre 1984 elevati a 9 mila miliardi il 4 ottobre 1984;  
- D.M. 214049, 6 mila miliardi del 17 ottobre 1984 elevati a 7 mila miliardi il 2 novembre 1984;  
- D.M. 215061, 4.500 miliardi del 17 novembre 1984 elevati a 6.500 miliardi il 3 dicembre 1984.

(60) Rispettivamente con scadenza a 15 e a 10 anni.

Le emissioni sono state infatti realizzate in un momento favorevole del mercato internazionale dei capitali (61). Sembra comunque di dover sottolineare che resta molto forte l'indebitamento complessivo verso l'Estero, specie con riguardo ai prestiti contratti dagli enti pubblici i cui oneri (ammortamento, garanzie di cambio, garanzia semplice per capitale ed interesse) vanno a riflettersi sul bilancio statale.

Anche se il ricorso all'indebitamento verso l'estero si muove secondo criteri di cautela, opportunamente e' stato introdotto un limite nella legge finanziaria 1985 che, come e' noto, ha stabilito in 3.000 miliardi il tetto dell'indebitamento dello Stato verso l'estero; il predetto vincolo pero' non si estende all'indebitamento degli Enti pubblici per i quali, come si e' visto, lo Stato interviene oltre che mediante accollo degli oneri di ammortamento anche con garanzie sussidiarie che in caso di attivazione si riflettono ugualmente sul bilancio statale.

Nel corso dell'anno si sono avute emissioni lorde di buoni ordinari del Tesoro per 227.747 miliardi (266.350 nel 1983) che al netto dei rimborsi presentano una consistenza circolante a fine 1984 di 160.500 miliardi.

-----  
(61) I prestiti sono serviti rispettivamente per finanziare la ricostruzione di Pozzuoli e dell'area Flegrea e per rifinanziare, a condizioni piu' favorevoli, un altro prestito di 1 miliardo di dollari della Cassa per il Mezzogiorno.

Nuove modalita' di emissione sono state introdotte con il decreto ministeriale 29 dicembre 1984, con riguardo alla durata di questi titoli, non piu' espressi in mesi, ma in giorni. Cio' consentira' di evitare che la scadenza dei buoni venga a verificarsi in giorni non lavorativi, che in uno stesso mese vengano a scadere piu' emissioni in date diverse e che sfasamenti si verificchino tra la data (o le date) di incasso dei titoli in scadenza e la data di regolamento della nuova emissione, e servira' a snellire l'attivita' di gestione del portafoglio BOT degli operatori e della Banca d'Italia.

Per i buoni poliennali del Tesoro si sono avute cinque emissioni per 17.750 miliardi (16.250 nel 1983) a scadenza biennale con tassi di interesse che sono diminuiti dal 16% della emissione di gennaio al 13,50% di quella di ottobre. Essi non hanno presentato problemi di collocamento e in gran parte sono stati sottoscritti a rinnovo di quelli in scadenza (si sono avuti rimborsi per 8.580 miliardi). Trattasi, com'e' noto di prestiti amministrati dalla direzione generale del debito pubblico, la quale, quindi al 31 dicembre aveva in gestione titoli per 32.790 miliardi (24.306 nel 1983).

Viene anche quest'anno rilevata la mancata emanazione del nuovo regolamento generale sul debito pubblico, in attuazione dell'articolo 95 del Testo Unico 14 febbraio 1963, n.1343; la materia quindi continua ad essere disciplinata, a

livello regolamentare, da vetuste disposizioni (il regolamento risale al 1911).

#### Altri provvedimenti regolatori della liquidita'

L'ampliamento dell'area degli enti del settore pubblico allargato sottoposti all'obbligo di tenere presso il sistema bancario disponibilita' non superiori al 6 per cento delle entrate finali di bilancio (limite abbassato al 4 per cento dal decreto legge 24 marzo 1984 n.34, confermato da una serie di decreti legge decaduti e riproposti fino alla definitiva approvazione della legge n.720 del 29 ottobre 1984) ha determinato, soprattutto nel primo semestre dell'anno per effetto del rientro di fondi e di minori tiraggi sui conti di tesoreria, un recupero di disponibilita' per la tesoreria valutabile in 3.500 miliardi.

Va riconosciuto che l'istituzione della tesoreria unica, l'azzeramento della fruttuosita' dei conti correnti di tesoreria, la riduzione nelle spese per interessi sul debito pubblico (con accrescimento del ricorso a CCT anziche' a BOT e con l'annualizzazione degli interessi) e la forte lievitazione del ricorso al canale Tesoro - Banca d'Italia, specie attraverso il notevole sbilancio del conto corrente di tesoreria (che nel mese di dicembre aveva raggiunto i 41.843 miliardi (62)) hanno contribuito ad attestare il fabbisogno

-----  
(62) Cifra molto vicina al tetto massimo del 14% delle spese finali di bilancio.



complessivo del settore statale intorno ai 93.500 miliardi, registrando quindi rispetto all'obiettivo finale di 90.800 miliardi uno scostamento di appena il 3%. Deve tuttavia rilevarsi che tali misure non possono ritenersi determinanti per una soluzione strutturale dei problemi connessi al controllo della finanza pubblica, per i quali occorre porre in essere le condizioni per realizzare un disegno strategico che consegua una contrazione del fabbisogno pubblico tale da arrestare la dinamica del rapporto debito/prodotto interno lordo.

d) Variazioni di bilancio

Vanno richiamate in questa sede le notazioni formulate nella precedente relazione circa le variazioni disposte in prossimità della chiusura dell'esercizio, anche per importo rilevante (63), con conseguente slittamento delle spese all'esercizio successivo.

Continua inoltre la prassi delle autorizzazioni da parte del Ministro del tesoro al Ministro della difesa (ai sensi dell'articolo 20 della legge n.468 del 1978) ad assumere impegni negli esercizi successivi (in qualche caso anche

-----  
(63) Ad esempio il provvedimento di ripartizione del fondo di cui al cap. 7500 del Ministero del bilancio, per il risanamento dei territori colpiti del terremoto del novembre 1980 e febbraio 1981 (articolo 3 della legge n.219 del 1981), relativamente alla somma di lire 529,8 miliardi e' stato emanato a fine 1984 sulla base di una delibera CIPE del 25 ottobre 1984.

per cinque esercizi finanziari) relativamente a capitoli di parte corrente (64) compresi nella Rubrica 12 (ammodernamento e rinnovamento della difesa) - categoria IV (acquisto di beni e servizi). Anche se sotto il profilo della legittimità la procedura autorizzatoria trova fondamento nella predetta disposizione normativa e risponde all'esigenza di provvedere con continuità all'ammodernamento delle forze armate, non può non rilevarsi che il ricorso per importi notevoli a tale strumento introduce un ulteriore elemento di rigidità nei bilanci futuri.

Con riguardo ad alcuni provvedimenti, con i quali si era proceduto ad accorpate in un unico capitolo fondi da assegnare ad un ente esterno per distinte finalità di impiego, la Corte, pur prendendo atto che tale procedura corrispondeva ad esigenze operative di tecnica di bilancio, ha richiamato l'attenzione dell'amministrazione sulla necessità che venissero impartiti all'ente destinatario dei fondi opportune istruzioni affinché, in sede di attuazione degli interventi,

(64) Fra le autorizzazioni concesse si segnalano quelle concernenti i seguenti capitoli del Ministero della difesa:

- cap. 2000 (spese per il potenziamento e la ristrutturazione del Centro elaborazione dati) impegni complessivi di 3,2 miliardi assunti per 5 esercizi finanziari;
- cap. 2102 (revisione e riparazione veicoli) 113 impegni complessivi di 23,7 miliardi per 2 esercizi finanziari;
- cap. 4001 (potenziamento di impianti) impegni per 14,6 miliardi per 3 esercizi finanziari;
- cap. 4031 (approvvigionamento sistemi) impegni per 483,4 miliardi complessivi per 5 esercizi finanziari;
- cap. 4051 (esecuzione fase sviluppo di velivoli e altri mezzi) impegni per 591,9 miliardi per 5 esercizi finanziari.

le somme trovassero effettivo impiego per le finalita' di spesa indicate dalla legge.

In alcuni casi, infine, molti provvedimenti di variazione al bilancio di competenza contenevano anche variazioni incidenti sul bilancio triennale.

Tale prassi, che costituisce una novita' nella materia, e' rivelatrice dell'esigenza che va avvertendo la stessa Amministrazione di avviare un procedimento di aggiornamento delle proiezioni triennali al fine di dare ingresso a parziali adattamenti, sia pure in sede amministrativa, di previsioni di spesa, preconstituendo cosi' alcune autolimitazioni che potranno essere rilevanti per la impostazione dei futuri progetti di bilancio.

Cio', peraltro, potrebbe corrispondere in parte a quanto suggerito dalla Corte per la redazione di un bilancio pluriennale programmatico "minimale" come fase intermedia di passaggio alla definitiva attuazione dei precetti in materia dettati dalla legge n.468 del 1978.

e) Contabile del portafoglio

Le operazioni valutarie, relative all'anno 1984 sulle quali e' stato effettuato il controllo sono ammontate a 111.557; il movimento valutario complessivo - realizzatosi mediante operazioni soggette a controllo preventivo (circa 50.000) e successivo (circa 62.000) - e' pari ad oltre 10.000

miliardi dei quali 928 relativi ad operazioni del 1983.

Sia per gli acquisti che per le alienazioni di titoli la consistenza al 31 dicembre 1984 era pari a 13 miliardi circa.

Rispetto al 1983 - anno in cui erano state formulate numerose osservazioni circa le richieste di pagamento nelle quali il cambio applicato non coincideva con quello del giorno, come previsto dall'articolo 1 della legge 3 marzo 1951, n.193 - l'anno 1984 ha fatto registrare una positiva tendenza dell'Amministrazione ad adeguare la propria attività ad una più scrupolosa osservanza dei criteri indicati dalla predetta norma.

Si ribadisce comunque la necessità, già rappresentata nella relazione dello scorso anno, che la vigente normativa, predisposta per movimenti valutari non comparabili con quelli attuali, venga adeguatamente aggiornata per rispondere, mediante più agili procedure, alle nuove esigenze (65).

Per quanto riguarda i "Conti Valuta Tesoro", le anomalie segnalate nelle precedenti relazioni circa le difficoltà del rientro delle giacenze in valuta all'estero dovrebbero essere eliminate a seguito della legge 6 febbraio 1985, n.15, che ha dato un supporto normativo alla materia.

-----  
(65) Un primo avvio di revisione normativa-peraltro settoriale e non riferibile al generale contesto di operatività di tutte le amministrazioni - si è avuto con la recente legge 6 febbraio, 1985 n.15 la quale ha migliorato le procedure amministrative del Ministero degli AA.EE.-

## f) Contenzioso valutario

Non ancora sono state adottate misure rivolte allo snellimento delle procedure, per rendere - tra l'altro - piu' tempestiva l'irrogazione delle sanzioni soggette a prescrizione quinquennale, che decorre dall'accertamento della violazione.

Andrebbe, pertanto, come gia' sottolineato dalla Corte nelle precedenti relazioni, rivisto l'attuale procedimento istruttorio, nel quale piu' organi (polizia tributaria, Ufficio italiano dei cambi, Commissione consultiva, Ministero del tesoro) intervengono in tempi successivi.

Nel 1984, nel quadro della repressione degli illeciti valutari a rilevanza amministrativa, sono stati definiti n.5401 contesti (5560 nel 1983); le penalita' inflitte sono state pari a 71,8 miliardi (79,2 nel 1983), quelle riscosse pari a 13,9 miliardi (25,8 miliardi nel 1983).

Per effetto delle impugnative proposte avverso i decreti sanzionatori e le relative ingiunzioni di pagamento, si sono radicati - nel corso del 1984 - n.174 nuovi giudizi.

## g) Danni di guerra ed indennizzi per beni perduti all'estero

Con la soppressione della direzione generale dei danni di guerra, le pratiche di indennizzo ancora da definire, e di esigua entita', sono passate in carico ad apposito ufficio

stralcio inserito nella direzione generale dei servizi speciali.

Continuano invece a pervenire all'esame della Corte i rendiconti (205 nel 1984) resi dalle intendenze di finanza per indennizzi corrisposti da tali uffici: sono stati ammessi a discarico 292 rendiconti (122 relativi al 1982 e 170, relativi al 1983).

Le irregolarità riscontrate hanno riguardato, fra l'altro, il ritardo nella resa del conto; l'insufficienza o la carenza della documentazione giustificativa; l'errata applicazione dei coefficienti di rivalutazione o delle maggiorazioni previste dalla legge; la mancata detrazione di taluni anticipi riscossi dai creditori, in sede di liquidazione dell'indennizzo, nonché l'intervenuta prescrizione ultradecennale del diritto al risarcimento.

In materia di indennizzi e di altre provvidenze risarcitorie a seguito della perdita di beni italiani all'estero, sono stati erogati 32,8 miliardi (31 miliardi nel 1983).

## LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

~~RIPARTIZIONE FONDO COMUNE REGIONALE ANNO 1984~~  
**Tabella 1**

(art. 8 legge 16 maggio 1970, n. 281 - art. 7 legge 27 dicembre 1983, n. 730)

N.°	REGIONI	TOTALE ASSEGNATO ANNO 1981 (A)	FONDO 1984 (Quota annuale lorda) art. 7 1° c., L. 730/83 (B)	RECUPERO FONDO TRASPORTI (C)	QUOTA ANNUALE NETTA (D) = (B-C)	REGIONI
1	PIEMONTE	266.830.935.250	368.381.300.516	44.941.023.665	323.440.276.851	PIEMONTE
2	LOMBARDIA	467.574.771.490	645.524.105.506	139.590.000.000	505.934.105.506	LOMBARDIA
3	VENETO	248.355.496.175	342.874.489.923	36.700.000.000	306.174.489.923	VENETO
4	LIGURIA	103.351.721.710	142.685.265.975	9.842.000.000	132.843.265.975	LIGURIA
5	EMILIA-ROM.	247.472.240.770	341.655.085.706	21.300.000.000	320.355.085.706	EMILIA-ROM.
6	TOSCANA	220.267.816.585	304.097.218.088	44.619.258.075	259.477.960.013	TOSCANA
7	UMBRIA	75.265.026.660	103.909.353.375	1.982.682.950	101.926.670.425	UMBRIA
8	MARCHE	110.671.022.530	152.790.141.909	20.635.540.792	132.154.601.117	MARCHE
9	LAZIO	268.888.959.110	371.222.565.862	1.800.000.000	369.422.565.862	LAZIO
10	ABRUZZO	104.301.980.140	143.997.173.188	16.283.087.366	127.714.085.822	ABRUZZO
11	MOLISE	37.127.074.425	51.256.882.167	5.291.000.000	45.965.882.167	MOLISE
12	CAMPANIA	429.343.979.185	592.743.461.204	104.545.491.000	488.197.970.204	CAMPANIA
13	PUGLIA	299.231.932.585	413.113.449.977	54.081.728.096	359.031.721.881	PUGLIA
14	BASILICATA	71.764.388.645	99.076.444.644	12.760.170.295	86.316.274.349	BASILICATA
15	CALABRIA	195.516.790.945	269.926.461.960	17.400.000.000	252.526.461.960	CALABRIA
	TOTALI.....	3.145.964.136.205	4.343.253.400.000	531.771.982.239	3.811.481.417.761	

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella 2

FONDO COMUNE ANNO 1984  
RIPARTIZIONE QUOTE BIMESTRALI NETTE

REGIONI	1° Bimestre	2° Bimestre	3° Bimestre	4° Bimestre	5° Bimestre	6° Bimestre	T O T A L E
1 PIEMONTE	53.906.713.000	53.906.713.000	53.906.713.000	53.906.713.000	53.906.713.000	53.906.713.951	323.440.276.951
2 LOMBARDIA	94.322.351.000	94.322.351.000	94.322.351.000	94.322.351.000	94.322.351.000	94.322.350.506	505.734.105.506
3 VENETO	51.029.082.000	51.029.082.000	51.029.082.000	51.029.082.000	51.029.082.000	51.029.079.923	306.174.487.923
4 LIGURIA	22.140.544.000	22.140.544.000	22.140.544.000	22.140.544.000	22.140.544.000	22.140.545.975	132.913.265.975
5 EMILIA-ROMAGNA	53.392.514.000	53.392.514.000	53.392.514.000	53.392.514.000	53.392.514.000	53.392.515.706	326.355.095.706
6 TOSCANA	43.246.327.000	43.246.327.000	43.246.327.000	43.246.327.000	43.246.327.000	43.246.325.013	259.477.960.013
7 UMBRIA	16.987.778.000	16.987.778.000	16.987.778.000	16.987.778.000	16.987.778.000	16.987.780.425	101.926.670.425
8 MARCHE	22.025.767.000	22.025.767.000	22.025.767.000	22.025.767.000	22.025.767.000	22.025.766.117	132.154.601.117
9 LAZIO	61.570.428.000	61.570.428.000	61.570.428.000	61.570.428.000	61.570.428.000	61.570.425.862	369.422.565.862
10 ABRUZZO	21.285.681.000	21.285.681.000	21.285.681.000	21.285.681.000	21.285.681.000	21.285.680.822	127.714.085.822
11 MOLISE	7.660.980.000	7.660.980.000	7.660.980.000	7.660.980.000	7.660.980.000	7.660.982.167	45.965.982.167
12 CAMPANIA	81.366.328.000	81.366.328.000	81.366.328.000	81.366.328.000	81.366.328.000	81.366.330.204	499.197.970.204
13 PUGLIA	59.838.620.000	59.838.620.000	59.838.620.000	59.838.620.000	59.838.620.000	59.838.621.891	359.031.721.891
14 BASILICATA	14.386.046.000	14.386.046.000	14.386.046.000	14.386.046.000	14.386.046.000	14.386.044.349	86.316.274.349
15 CALABRIA	42.087.744.000	42.087.744.000	42.087.744.000	42.087.744.000	42.087.744.000	42.087.741.960	252.526.461.960
TOTALI NETTI.....	635.246.903.000	635.246.903.000	635.246.903.000	635.246.903.000	635.246.903.000	635.246.902.761	3.811.481.417.761
RECUPERO P.M.T. 1984 .....							531.771.982.239
TOTALE LORDO .....							4.343.253.400.000