

CAMERA DEI DEPUTATI
————— **ATTI PARLAMENTARI — IX LEGISLATURA** —————

Doc. XIV
N. 3

DECISIONE E RELAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1984

Comunicata alla Presidenza il 27 giugno 1985

VOLUME IV
DOCUMENTO DI SINTESI

La decisione e la relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1984 si articola come segue:

- VOLUME I
- VOLUME II/1
- VOLUME II/2
- VOLUME III - decisioni e relazioni della Corte sul conto generale del patrimonio dello Stato e sui rendiconti degli Istituti di previdenza e delle Regioni e Province a statuto speciale
- VOLUME IV - documento di sintesi
- VOLUME V - documenti di risposta a quesiti del Parlamento

DOCUMENTO DI SINTESI

1 - Gli andamenti della gestione, nel 1984, ponendo in rilievo la natura strutturale degli squilibri di fondo della finanza pubblica, tornano a sottolineare l'importanza cruciale delle funzioni di controllo esterno e di referto al Parlamento affidate dalla Costituzione alla Corte dei conti.

Non a caso, contestualmente alla presentazione di un documento programmatico di medio periodo (il c.d. "piano di rientro"), il Governo ha approvato (e il Parlamento si accinge ad esaminare) un disegno di legge di riforma della Corte dei conti. La necessita' e l'urgenza di adeguare la struttura della magistratura contabile, in tutto l'arco delle sue responsabilita' e competenze, giurisdizionali e di controllo, alle mutate condizioni della economia e della societa', e' acuita dalla rinnovata centralita' degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica. Il percorso verso il riequilibrio e' garantito e salvaguardato dall'esercizio di un controllo esterno indipendente e di una moderna giurisdizione contabile che consentano di coniugare le esigenze di rigore e di accentramento con la necessaria tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini e degli ambiti di autonomia costituzionalmente garantiti alle collettivita locali ed alla dialettica sociale.

In questo senso la riforma della Corte dei conti si colloca come elemento essenziale al centro del disegno per il recupero di una sostanziale "governabilità" della finanza pubblica.

2 - La relazione sull'esercizio 1984 si caratterizza, pur nel solco delle tradizionali impostazioni del referto della Corte al Parlamento, per taluni contenuti specifici.

Le parti generali che aprono la relazione dedicate ai problemi dell'ordinamento di bilancio e contabile, alla legislazione di spesa ed alla critica esposizione dei risultati della gestione, muovendo dalla diagnosi intorno ai temi strutturali, individuano le conseguenze istituzionali - in tema di disciplina della decisione di bilancio e dell'intero sistema della finanza pubblica, nonché della prassi legislativa di spesa - che derivano dagli obiettivi di riequilibrio e di recupero della governabilità del bilancio.

La trattazione della parte speciale concernente come di consueto i singoli ministeri, è integrata dalla esposizione dei risultati di talune analisi "orizzontali" dedicate: alla ricerca scientifica pubblica e alla spesa in agricoltura; all'andamento di gestione di alcune leggi pluriennali nei settori della sicurezza pubblica, della marina mercantile e del lavoro; alla analisi dei nessi che legano, in materia di

impresa pubblica, le responsabilita' ministeriali con quelle attribuite agli enti di gestione delle partecipazioni statali e, per quanto attiene alla politica industriale, alle modalita' di gestione, delle politiche di incentivazione; agli enti pubblici non territoriali sottoposti al controllo della Corte.

3 - E' proseguito, anche nel 1984, il difficile cammino di attuazione della legge n.468 del 1978 che ha visto per la prima volta applicate le innovazioni introdotte dal regolamento della Camera sulla "sessione di bilancio" ed ha consentito, per il secondo anno consecutivo, la approvazione della legge finanziaria e del bilancio entro la fine dell'anno. Ma la valutazione dei risultati della gestione della finanza pubblica e, ancor piu', una proiezione nel medio periodo delle tendenze in atto, mostrano come l'obiettivo di riequilibrio e governabilita' del sistema della finanza pubblica sia ancora distante.

Si puo' dire che la maggiore trasparenza e ricchezza di informazioni connessa al nuovo regime del bilancio consentono, oggi, a piu' di un quinquennio dalla entrata in vigore della riforma del bilancio, di identificare con maggior nitidezza i problemi di fondo. Il Tesoro ha compiuto, con la presentazione di documenti programmatici di medio periodo,

come lo schema di bilancio pluriennale 1985-1987 e il c.d. "piano di rientro" per il quinquennio 1986-1990, uno sforzo volto alla identificazione dei temi strutturali che condizionano la evoluzione della finanza pubblica, degli obiettivi da perseguire, dei modi e dei mezzi dell'azione programmatica diretta agli obiettivi fissati. Ma la distanza fra enunciazioni programmatiche e reali processi decisionali deve essere colmata da una piu' analitica e rigorosa determinazione delle scelte globali e settoriali da compiere e degli strumenti di "governo" e controllo della finanza pubblica da utilizzare, adattare, innovare, introdurre.

La politica economica di breve periodo e la politica di bilancio hanno frenato, nel 1984, l'evoluzione del fabbisogno di cassa del Tesoro (che si e' ridotto di un punto in percentuale sul prodotto interno lordo); ma i risultati meno favorevoli registrati dai saldi e dall'andamento degli aggregati che esprimono direttamente l'influenza del bilancio del settore pubblico sull'economia, mostrano i limiti di una manovra che influenza piuttosto i fenomeni finanziari e gli andamenti di breve periodo che i fattori strutturali destinati ad incidere durevolmente sullo sviluppo dell'economia.

Le tensioni e le spinte centrifughe piu' devianti sono da ricondurre a tre fattori essenziali: i meccanismi di copertura della legislazione di spesa; il rapporto fra Stato

e soggetti esterni alla pubblica amministrazione; la estensione, l'efficacia ed i contenuti della decisione annuale di bilancio.

La maggiore attenzione formale prestata dal Parlamento e dal Governo alla correttezza delle clausole di copertura non incide, sin qui, sulla sostanza delle cose. Le singole leggi di spesa corrente a carattere continuativo o in conto capitale di portata pluriennale individuano i mezzi di copertura, nella maggior parte dei casi in modo formalmente corretto, ma senza fornire dimostrazioni, tecnicamente motivate e correlate agli andamenti macroeconomici, della loro sostanziale validità. Non manca una ampia casistica - che la Relazione pone in risalto - di mezzi di copertura al limite della correttezza costituzionale. Un giudizio d'assieme induce a pessimistiche riflessioni sul rapporto fra prassi legislativa di spesa e precetti dell'articolo 81 della Costituzione.

Il tentativo di costruire un sistema di finanza pubblica in cui lo Stato sia l'unico ente in disavanzo, contabilmente impostato dalla legge n.468, non regge, nella sostanza, dinanzi alla realtà di una società complessa come la nostra, caratterizzata dalla presenza di centri di decisione autonomi e di una libera dinamica sociale. La impostazione delle politiche di bilancio negli ultimi anni ha affidato alla legge finanziaria (o a provvedimenti d'urgenza riguardanti in

particolare la finanza locale e quella previdenziale e sanitaria) il compito di imporre "tetti", in astratto non validabili, alla evoluzione della spesa degli enti decentrati. Si tratta di barriere impotenti, allorché regole legislative di indicizzazione, meccanismi fondati su posizioni giuridiche soggettive attive dei cittadini e la logica propria delle decisioni di spesa e della manovra di bilancio degli enti decentrati sospingono la dinamica della spesa al di fuori di ogni possibilità di controllo e di guida da parte del Governo e del Parlamento.

Infine la decisione annuale di bilancio (legge finanziaria e bilancio) che è chiamata ad assicurare il raccordo fra indirizzi di riequilibrio e manovra di breve periodo, rischia di non svolgere il suo proprio ruolo, sottoposta com'è a contrastanti tensioni. Da un lato meccanismi amministrativi e legislativi rendono meno certa la "immodificabilità in corso di esercizio" delle grandezze limite poste dalla legge finanziaria (salvo netto da finanziare, ricorso al mercato); dall'altro decisioni di ordine pluriennale inserite, senza persuasive ragioni e senza il fondamento di una adeguata disciplina sostanziale, conducono al di fuori dei limiti del breve periodo; infine la difficoltà di concentrare nel momento della decisione di bilancio almeno la parte essenziale della manovra di breve periodo riducono la significati-

vita' della legge finanziaria, allontanandosi dal disegno della legge n.468 (articolo 11).

La relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1984 individua, proseguendo un'opera da tempo avviata dalla Corte, taluni specifici modi e mezzi di riforma del quadro istituzionale di "governo" della finanza pubblica, coerenti con gli obiettivi e le "regole esterne" poste dal "piano di rientro" 1986-1990.

L'esame della legislazione di spesa del 1984 (e di talune, piu' rilevanti, leggi di spesa del 1985) mostra come il rispetto formale dell'articolo 81 comma quarto della Costituzione non sia sempre garantito e come, se sottoposte ad un esame teso a misurarne l'impatto sulla evoluzione della spesa e della entrata nel medio periodo, le clausole di copertura non siano tali da garantire il percorso di "rientro" della finanza pubblica.

Il caso di maggior gravita' e' identificato dalla Corte nelle modalita' di copertura, adottate, di recente, per una parte dei maggiori oneri derivanti dalle leggi n.140 e n.141 del 1985 in materia di adeguamento delle pensioni. La parziale copertura mediante le future maggiori entrate IRPEF che si prevede deriveranno appunto dal maggior incremento dei redditi individuali conseguente agli stessi miglioramenti pensionistici assentiti dalle nuove leggi citate, si pone al limite della correttezza costituzionale. Si stabilisce una

regola rischiosa che da' luogo ad una autoalimentazione ed automatica copertura della spesa corrente assolutamente inaccettabile.

Altre, se pur meno gravi, anomalie sono registrate dalla relazione in materia di impiego dei fondi speciali per la copertura di spese correnti di carattere continuativo e di spese pluriennali in conto capitale, di ricorso alla copertura a valere direttamente sui saldi limite posti dalla legge finanziaria (metodo accettabile solo per spese di carattere infrannuale), di ricorso ad accantonamenti presso speciali conti di tesoreria, di ricorsi diretto come copertura di nuove o maggiori spese all'ampliamento del debito pubblico (debiti esteri, emissioni di titoli).

Per garantire una utilizzazione della legge finanziaria rigorosamente coerente con la impostazione della disciplina del bilancio posta dalla legge n.468, la Corte ribadisce la immodificabilita' in corso d'esercizio dei saldi di competenza fissati dalla legge finanziaria stessa e la necessita' di assumere la decisione di bilancio come momento essenziale per la definizione della intera politica economica di breve periodo.

A questi fini la Corte suggerisce: la opportunita' di concentrare nella legge finanziaria la decisione sui fondi speciali (adottando, cosi', per i nuovi accantonamenti di

risorse volti a coprire nuove spese una tecnica assimilabile a quella del "bilancio-zero"); la utilita' di fissare nella legge finanziaria, sia pure come termine di riferimento non rigidamente vincolante, il salco del fabbisogno di cassa "corretto" (al netto, cioe' degli effetti dell'inflazione sugli interessi) per l'intero settore statale, cioe' non solo per la gestione del bilancio dello Stato ma anche per quella di tesoreria.

Per quanto attiene al cruciale problema del rapporto fra decisione di bilancio assunta dal Parlamento e politiche della spesa e della entrata affidate a centri esterni (finanza regionale e locale, finanza previdenziale, finanza sanitaria), la Corte prospetta la necessita' di ricercare parametri di governabilita' e controllo del bilancio pienamente rispettose della costruzione costituzionale dello "Stato delle autonomie" e della tutela dei diritti sociali dei cittadini. Si indica la strada, segnata del resto dall'articolo 119 della Costituzione, di un rafforzamento dell'efficacia e del carattere vincolante del quadro del bilancio del settore pubblico stabilito - in connessione con il bilancio dello Stato, secondo la legge n.468 - dal Parlamento. I "tetti" posti ai trasferimenti dallo Stato agli enti del settore pubblico devono essere rafforzati da regole rigorose.

4 - La mancanza di un organico coordinamento della finanza statale, regionale e locale continua a riflettersi negativamente sul concreto funzionamento dell'istituto regionale.

I flussi finanziari a favore delle regioni restano ancora affidati ad interventi frammentari e a soluzioni transitorie.

Si conferma l'esigenza di armonizzare il sistema della finanza pubblica, nella logica dell'articolo 119 della Costituzione, e di definire in modo coerente i controlli e le garanzie.

5 - Le considerazioni ora svolte sottolineano come il livello di decentramento decisionale che caratterizza la spesa pubblica sia tale non soltanto da comprimere, all'interno del bilancio dello Stato, l'area di gestione propria di quest'ultimo, ma anche da rendere bilancio e rendiconto strumenti previsionali e di riscontro di limitata significatività, in quanto non espressivi delle grandezze finanziarie sulle quali si esercitano le effettive scelte di politica fiscale.

Dei fattori, non tutti di agevole ovviabilità, che contribuiscono a determinare un'insoddisfacente rappresentatività dei dati e saldi del bilancio, la Corte ha approfondito la trattazione nella presente relazione, ad integrazione

anche degli elementi conoscitivi forniti in precedenti occasioni, nonché nel referto (in corso di esercizio) reso sulle regolazioni contabili debitorie del bilancio 1985.

Sulla valenza programmatica dei saldi approvati dal Parlamento e sulla significatività delle corrispondenti risultanze di consuntivo incide negativamente, com'è noto, soprattutto la separazione tra operazioni di bilancio ed operazioni di tesoreria; separazione che in parte si connette alla maggiore estensione, sotto il profilo soggettivo, dell'area gestoria cui il conto del settore statale si riferisce; ma in parte deriva anche dalla mancata contabilizzazione in bilancio di operazioni che in modo diretto riguardano la gestione di risorse statali (si pensi ai trasferimenti statali all'INPS, ripartiti tra bilancio e tesoreria), ovvero dalla ritardata o anticipata registrazione di altre operazioni, in virtù di vari meccanismi contabili, il cui effetto è comunque quello di sminuire la rappresentatività dei consuntivi, pur a prescindere dalla teorica possibilità di un rispetto dei saldi programmati, assicurato, solo formalmente, dal gioco dei meccanismi medesimi.

E' in tale quadro che va valutato l'emergere, nella gestione 1984, di saldi di bilancio che da un lato si collocano al di sotto dei limiti previsionali - così confermando il sostanziale rispetto degli obiettivi

programmatici, soprattutto constatabile con riguardo agli andamenti economici generali ed al contenimento del fabbisogno del settore statale - ma che, dall'altro, segnano soprattutto in termini di cassa, forti e reali peggioramenti rispetto ai dati del 1983; cio' che d'altra parte conferma le difficoltà di una manovra di rientro della finanza pubblica a fronte di entrate in via di stabilizzazione e di una spesa che - anche per il livello di indebitamento raggiunto - minaccia di innescare meccanismi di autoalimentazione.

Dei relativi problemi, che vedono nel 1985 l'avvio di iniziative intese ad incanalare la evoluzione delle grandezze di bilancio negli argini di regole "esterne", si e' detto poc'anzi. Ma, nella prospettiva delle azioni che su tale versante occorre intraprendere non e' inutile sottolineare come al deterioramento dei saldi abbia per la prima volta contribuito, nel 1984, una flessione in termini reali dell'entrata (dal 34,2% del P.I.L. al 33,6% gli accertamenti finali, dal 33% al 32,8% i versamenti), tanto piu' significativa in quanto estesa anche al settore tributario (dal 26,7% al 26,4% e, in termini di cassa, dal 25,8% al 25,7%), a dimostrazione dell'esaurirsi dei relativi margini di sfruttamento.

Le componenti di detto andamento - che scavalca gli orientamenti programmatici del Governo intesi a congelare il rapporto entrate/PIL del 1983 - sono la stabilizzazione delle

entrate extra-tributarie - con l'esaurirsi della fase di rodaggio del Fondo sanitario - ed un deciso ridimensionamento del ritmo di crescita di quelle tributarie, i cui accertamenti 1985 supererebbero quelli del 1984, secondo le previsioni del relativo bilancio, di soli 4.700 miliardi, con un'ipotetica percentuale di incremento del 2,9% .

La situazione che sembra delinearsi e' dunque quella diagnosticata nelle precedenti relazioni: in assenza di fattori legislativi contingenti (condono fiscale, aumento delle percentuali di versamento in acconto, ecc.), la elevatezza della pressione tributaria, ormai assestata su livelli europei, non lascia margini per ulteriori incrementi di gettito reale; e la stessa possibilita' di recuperi sul fronte della lotta all'evasione va urgentemente sfruttata non tanto e solo per il reperimento di risorse aggiuntive, quanto, come suggerito anche dalle recenti vicende in materia tributaria, per avviare una razionalizzazione del sistema, intesa sostanzialmente a garantirne l'accettabilita'.

La disordinata stratificazione di norme, sopravvenute alla riforma degli anni 70, che ha in fatto determinato una evoluzione del sistema tributario secondo linee direttrici lontane o addirittura contrastanti con quelle programmate; il consolidarsi, sotto tale profilo, di una prevalenza della imposizione diretta su quella indiretta a dispetto delle

correzioni di rotta sperimentate in via legislativa; l'anormale concentrazione del prelievo, nell'ambito della imposizione diretta, sui redditi da lavoro dipendente, sia per la possibilità di evasione consentita ai percettori di redditi diversi sia per gli effetti distorsivi dell'inflazione sulla progressività delle aliquote; gli effetti ulteriormente distorsivi determinati, sulla progressività delle imposte personali sui redditi, dalla tipologia dei correttivi adottati, nonché dalle note difficoltà di assumere ad indice delle capacità contributive il reddito familiare anziché quello individuale; talune scelte nel tempo effettuate dall'Amministrazione finanziaria che, in parte scontandone le carenze strutturali, sembrano paradossalmente orientate, come emerge dalle relazioni del Servizio centrale degli Ispettori tributari, più ad assecondare rassegnatamente le sperequazioni che a porvi energico rimedio. La conseguenziale difficoltà di enucleare dalle norme tributarie — stante anche il grado di illeggibilità delle stesse — una chiara rappresentazione degli obiettivi non meramente finanziari della manovra; di valutare il grado complessivo di progressività del sistema ed il livello di adeguamento dell'imposizione alla capacità contributiva; di percepire, relativamente ai servizi offerti dallo Stato, la effettiva ripartizione dei costi tra utente e contribuente; sono tutti fattori questi, i cui effetti, esaltati anche dal dibattito e dai contrasti

emersi in occasione delle piu' recenti misure legislative, minacciano di consolidare la sensazione di una globale ingovernabilita' del sistema tributario e danno ragione di come, proprio con riferimento al problema tributario, piu' avvertita cominci ad essere la constatazione della inefficienza di taluni servizi e principalmente su tale terreno si avvia ad essere ridiscussa la struttura stessa degli interventi dello Stato nel settore sociale.

Sul versante della spesa, d'altro canto, a fronte di un massiccio incremento del dato complessivo, sospinto dalla nuova impennata del rimborso prestiti, l'incidenza sul PIL delle spese finali si e' accresciuta di due sole frazioni di punto per la competenza (dal 48,3 al 48,5%) a causa soprattutto di una drastica riduzione della spesa in conto capitale (dal 9,4% all'8,0%; era del 9,1% nel 1982), dal momento che la spesa corrente, nonostante l'evidente rallentamento della corsa degli interessi si e' considerevolmente espansa, giungendo a rappresentare il 40,5% del PIL in termini di impegni (la quota era del 38,8% nel 1983 e del 35,2% nel 1982), con un'incremento reale sul quale il peso degli interessi ha inciso per meno di un punto.

Se carattere di rimedio contingente deve riconoscersi alla riduzione delle spese di investimento - che, seppur massimamente concentrata sulle operazioni finanziarie, non

corrisponde agli obiettivi programmatici governativi - altrettanto puo' dirsi a proposito di altri fattori che hanno contribuito al contenimento delle spese finali: il formarsi, anzitutto, di cospicue economie sui fondi globali prenotate per provvedimenti che incideranno sul 1985 (4.119 miliardi, a fronte di un peggioramento dei risultati 1984, per effetto degli slittamenti dell'esercizio precedente, pari o inferiore a 1.258 miliardi); la compressione degli oneri per interessi parzialmente dovuta a rinvii di spesa (annualizzazione delle cedole dei CCT) ovvero al non reiterabile ricorso a mezzi di copertura a basso costo per il Tesoro quali, a parte il risparmio postale, lo scoperto del conto corrente con l'istituto incaricato del servizio di tesoreria provinciale.

Premesso che i dati della cassa non correggono ma esasperano la negativita' della descritta complessiva evoluzione delle grandezze di bilancio, va ulteriormente rilevato come il peggioramento denunciato dal ricorso al mercato (ampliatosi dal 17,5% al 23,3% del PIL in termini di competenza e dal 17,1% al 23,6% in termini di cassa) segni una netta inversione rispetto al trend consolidatosi nei tre precedenti esercizi, di lenta e graduale riduzione del saldo.

Al di la' anche degli effetti sul 1984, cio' indica come l'andamento sinora altalenante degli oneri di rimborso prestiti - temporaneamente assicurato, nella fase di rilancio del debito patrimoniale, dalle scadenze alterne di

quest'ultimo - si stia per esaurire; come la pressione dell'indebitamento sia ormai avviata a stabilizzarsi ed a rendere evidenti gli effetti di autoalimentazione del disavanzo che conseguono dall'entità stessa del debito.

A fronte di un limitato incremento del saldo netto da finanziare (dal 14% al 15% del PIL in termini di competenza dal 13,6% al 15,3% in termini di cassa) e di un più evidente deterioramento dell'indebitamento netto (dal 10,9% al 12,5% e dal 9,9% al 12,6%) che non si giova dei decrementi di spesa sulle operazioni finanziarie, il valore negativo del risparmio pubblico denuncia un incremento percentuale, sul dato 1983, del 71,2% in termini di competenza e del 109,4% in termini di cassa, con un'incidenza sul PIL rispettivamente accresciutasi dal 4,7% al 7,0% e dal 3,9% al 7,3%. Non è superfluo pertanto sottolineare come l'andamento del saldo stesso, quale emerge dalle previsioni 1985, appaia destinato in tale anno a registrare un nuovo incremento vicino al 100%, nonostante la previsione di una spesa di interessi evolventesi secondo tassi inferiori a quelli medi della spesa corrente.

6 - Nell'area dell'organizzazione amministrativa resta centrale il problema della riforma degli apparati, per il quale - sebbene non siano mancati interventi di rilievo qua-

ii, da ultimo, l'istituzione del dipartimento per la funzione pubblica e la riforma dell'Azienda F.S. - non si intravedono le linee di avvio di una soluzione organica.

In un momento in cui si percepiscono sintomi di stanchezza del dibattito politico-culturale, anche la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali - ad oltre cinque anni di distanza dal noto "Rapporto" del Ministro per la funzione pubblica - ha dovuto registrare la mancanza, in questa materia, di "confortanti progressi".

Il problema - come emerge dalla relazione della Corte - e' in realta' piu' sottile e piu' grave.

Non si tratta soltanto di mancato progresso in un ambito in cui gia' lo star fermi e' un regresso, ma degli scollamenti, delle frizioni, talora delle paralisi che l'accumularsi disordinato di interventi organizzativi settoriali sul vecchio troncone ha determinato.

In questa situazione, in cui l'organizzazione amministrativa neppure sviluppa adeguatamente le potenzialita' gia' esistenti a livello di funzione normativa (programmi, scale di priorita', deleghe di potere, attivita' di coordinamento, di vigilanza, di ispezione, qualificazione del personale) la linea che dalla norma conduce al "servizio" si aggroviglia o si spezza nel tragitto, sicche' a quello che potrebbe chiamarsi il momento di "compensazione" costituito dalla rete di

vincoli sempre piu' fitti che le leggi, in particolare quelle tributarie, impongono al cittadino, non corrisponde un momento di autentica "liberazione", costituito da una soddisfacente resa dei servizi.

Quanto al pubblico impiego - che proprio la mancanza di una politica delle strutture e delle funzioni amministrative contribuisce a plasmare come "corpo separato" - le sue tendenze hanno trovato accoglimento e codificazione tanto nei recenti "accordi sociali" quanto nella legge-quadro 29 marzo 1983, n.93.

Entro questa cornice, tuttavia, vari sono i condizionamenti e le contraddizioni e non mancano fatti risolutivi, seppur talora spiegabili con specifiche esigenze. La legge 1 luglio 1980, n.312, che ha introdotto le "qualifiche funzionali" non soltanto ha ricevuto, a distanza di cinque anni dalla sua emanazione, un grado di attuazione embrionale, ma viene contraddetta da provvedimenti settoriali che ora realizzano un "ritorno all'antico", per cio' che riguarda lo stesso impianto delle qualifiche, ora ricorrono a sistemi particolari per l'elaborazione di "profili professionali" ora prevedono l'introduzione di una ulteriore nona qualifica in forma episodica e al di fuori di un piano generale ora procedono a modifiche degli organici sganciate dalle previsioni dell'articolo 6 della stessa legge n.312.

L'introduzione di una nona qualifica funzionale, poi,

mentre opera un allungamento verso l'alto e uno stemperamento della serie (probabilmente già ampia) dei livelli funzionali, appare destinata a fornire, al di là di quella che può essere la sua situazione transitoria, l'anello per una nuova suturazione tra carriera direttiva e dirigenza.

A parte questi profili, che attengono alle formule giuridiche di organizzazione del personale, l'impiego pubblico - nel cui ambito vanno affiorando nuove sperimentazioni privatistiche - subisce attualmente altri tipi di condizionamenti che, o provengono dall'esterno e lo utilizzano come "carico sociale", il cui assorbimento andrebbe adeguatamente organizzato, o lo toccano dall'interno, limitandolo in ogni caso nella sua professionalità e nel suo rendimento.

7 - Nel quadro normativo dell'attività contrattuale contraddistinto, già da tempo, da disorganicità e da confuse linee evolutive, si inseriscono ora provvedimenti e disegni di legge suscettibili di provocare zone di incertezza nelle procedure segnatamente dei pubblici appalti, con tutti i rischi che possono derivarne anche in termini di costi aggiuntivi per lo Stato.

Altra volta si prevede il ricorso a procedure formalistiche e ad elevato automatismo idonee più a prevenire possibili responsabilità di singoli che ad evitare casi di

devianza o risultati negativi.

L'insufficienza di analisi di costi e di indicazione dei mezzi di copertura nei programmi pluriennali - e la necessitata azione dell'amministrazione per realizzarli compiutamente - rendono sostanzialmente impossibile per il Parlamento la valutazione degli effettivi oneri globali.

Una programmazione, da parte dell'amministrazione, che si risolve spesso in meri elenchi di voci di spesa rende difficile ogni giudizio sul "buon andamento", soprattutto nella prospettiva di valutazioni in termini di costi-benefici.

Al di fuori di ogni quadro programmatico e, invece, nella base di scelte contingenti si muove spesso l'affidamento delle commesse, particolarmente nel settore degli studi e delle ricerche, con una distribuzione a pioggia delle risorse tra numerosissimi enti e con frammentazione dei temi di ricerca.

8 - L'organizzazione pubblica della ricerca scientifica - cui la Corte dedica, per la prima volta, un'apposita analisi - fa capo ad una molteplicità di centri, sedi ed istituzioni dotati di connotazioni giuridiche e strumentali assai differenziate, quale effetto in gran parte di una stratificazione operatasi nel tempo e mai perventa ad un assetto razionale e

coordinato. La pluralita' degli apparati, generalmente provvisti in vario grado di propria soggettivita' ed autonomia, che li rende partecipi di finanziamenti pubblici autogestibili, postulerebbe la definizione di efficaci meccanismi di coordinamento sia nel campo della ricerca di base sia in quello della ricerca applicata; ma l'intento, finora in vario modo perseguito, non sembra avere condotto a soddisfacenti risultati.

Frammentario e poco leggibile e' pure il quadro della spesa, anche per il mancato raggruppamento delle voci in un unico apposito capitolo del bilancio di ciascun ministero e per il contenuto promiscuo di molti capitoli, che comprendono attivita' destinate alla ricerca o ad essa riconducibili.

9 - La spesa pubblica per l'agricoltura, riconducibile prevalentemente alla legge "quacrifoglio", non ha dato quei risultati che l'introduzione dei suoi meccanismi, ispirati a pur validi criteri di razionalizzazione, aveva indotto a ritenere realizzabili.

E' in atto un tendenziale processo di "scollamento" dalla legge anzidetta, di cui fanno prova i ritardi nei trasferimenti dei relativi fondi e nell'approvazione del nuovo piano agricolo nazionale e, piu' di recente, la modifica, introdotta dalla legge finanziaria 1985, dei

meccanismi di riparto della spesa.

Sul piano organizzativo, poi, il riordinamento del ministero tarda a venire, mentre le regioni vanno adottando sistemi normativi e moduli di intervento non omogenei tra loro e mancanti di parametri di riferimento a livello nazionale.

PAGINA BIANCA

Anche quest'anno si integra il presente documento di sintesi con una rassegna di taluni profili delle singole amministrazioni ed aziende statali.

Le note che seguono si limitano, ovviamente, a porre in evidenza le problematiche di maggiore interesse.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Si sono conclusi all'inizio del 1985 i lavori della commissione bicamerale per le riforme istituzionali dai quali, sul tema di fondo della disciplina dell'attività del Governo, sono emerse talune proposte. Hanno assunto ulteriore rilevanza, in particolare, gli argomenti inerenti alle funzioni di indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio, con contestuale esaltazione del momento della collegialità governativa, e alla definizione del ruolo dei comitati interministeriali.

Le difficoltà che ancora persistono nel dare attuazione al terzo comma dell'articolo 95 della Costituzione si ricollegano all'esigenza di definire il nesso intercorrente tra ordinamento della Presidenza e compiti del Presidente del Consiglio: l'ordinamento della Presidenza, comunque, potrebbe essere collocato tra le cosiddette "piccole riforme" alle quali far fronte senza altri indugi.

Profili di rilievo si rinvengono anche nel lavoro di elaborazione istituzionale svolto dalle apposite commissioni costituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, lavoro che ha toccato ampie problematiche come quella della "deregulation".

Vanno infine poste in luce sia l'impostazione complessiva, che i conseguenti criteri metodologici, presenti nel disegno di legge governativo relativo alla disciplina dell'attività di Governo e all'ordinamento della Presidenza.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Sono state avviate nel 1984 iniziative volte a migliorare l'organizzazione del ministero, quali la istituzione dei "comitati dell'emigrazione italiana", che prelude a quello del "consiglio generale degli italiani all'estero"; la disciplina delle spese da effettuarsi all'estero; il disegno di legge per la riorganizzazione dell'Istituto agronomico per l'Oltremare, etc.

La istituzione, accanto al Dipartimento per la cooperazione allo sviluppo, di uno strumento "straordinario" in materia di interventi a favore dei Paesi meno avanzati (legge n.73 del 1985), accentua l'esigenza - largamente avvertita - di una coordinata disciplina in materia di politiche di aiuto, anche nella loro correlazione con la politica economica estera.

La Corte riferisce sull'attività preliminare finora svolta dal nuovo organismo di emergenza.

MINISTERO DELL'AGRICOLTURA E FORESTE

Il ministero stenta ad assolvere al ruolo, istituzionalmente affidatogli, di organismo "centrale" per la soluzione dei problemi di coordinamento, tra i livelli di intervento statale e regionale, attinenti essenzialmente alla tutela degli equilibri settoriali e territoriali nella produzione e nel consumo.

Non si sono ancora concretate le iniziative legislative tendenti a ridisegnare strutture e funzioni dell'amministrazione.

L'apparato risulta inadeguato sia a svolgere funzioni di indirizzo specie nel campo della ricerca sperimentale, sia a compiere, nell'ambito di interventi a rilevanza nazionale o comunque sovraregionale, diretta attività operativa.

Si spiega così: il costante ricorso a concessioni ed incarichi conferiti ad organismi esterni, sia per l'esecuzione di lavori e di opere, sia per l'esercizio della vigilanza ai fini della prevenzione e della repressione delle frodi alimentari, nonché la scarsa capacità di spesa, che emerge dalla ripetuta formazione di residui di ammontare quasi pari al volume della competenza.

AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI NEL MERCATO AGRICOLO

Il 1984 e' stato caratterizzato, con riguardo all'assetto dell'Azienda, dalla definizione nel quadro della riforma varata negli ultimi anni dello schema del nuovo statuto-regolamento (decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1985, n.30).

Sotto il profilo funzionale la mancata previsione, in sede di riforma, di articolazioni periferiche della Azienda per l'esercizio diretto - e non piu' commesso ad organismi esterni - del controllo sugli operatori agricoli, rende difficoltoso a quest'ultima procedere secondo i "tempi comunitari". Cio' con negativi effetti finanziari, dal momento che la Comunita' tende a rifiutare l'imputazione al suo bilancio di spese sostenute dall'Azienda tardivamente rispetto ai termini fissati dalla normativa comunitaria.

MINISTERO DEI BENI CULTURALI ED AMBIENTALI

Nel primo decennio di attività il Ministero ha subito condizionamenti dovuti ad un quadro normativo, concernente la tutela dei beni culturali ed ambientali, inadeguato; e ciò anche in relazione alla tendenza espansiva dell'oggetto della tutela e della fruizione dei beni culturali.

Sul piano generale, è mancato quel riassetto organico della materia previsto sin dal 1979. In particolare la disciplina vigente ha manifestato carenze, sia sotto il profilo procedimentale, sia per gli aspetti contabili, con riferimento all'acquisizione al patrimonio statale di beni di notevole valore culturale mediante l'esercizio della prelazione.

Il ministero continua inoltre ad incontrare difficoltà derivanti da una struttura non ben armonizzata e da un considerevole divario tra dotazione organica e personale in servizio.

MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

Talune vicende del 1984, derivate dalla difficoltà di tracciare la linea di demarcazione tra momento delle scelte politiche e valutazioni, a livello tecnico, di natura economico-finanziaria non hanno contribuito ad una ridefinizione del ruolo del dicastero, del quale è difficile individuare un coerente disegno organizzativo; si sono registrate, comunque, anche iniziative che denotano un tentativo di rimodellare gli organi di programmazione.

Permangono, inoltre, complessi problemi di equilibrio tra funzioni di programmazione economica e funzioni di programmazione della finanza pubblica.

L'esperienza applicativa del Fondo Investimenti ed Occupazione (FIO), al termine di un triennio, non ha prodotto quei risultati che erano alla base della concezione del Fondo stesso.

Restano ancora imprecisati, infine, i rapporti all'interno del tradizionale apparato degli organi di programmazione e tra questi ultimi e gli organismi istituiti con le leggi finanziarie del 1982 e del 1985.

MINISTERO DEL COMMERCIO CON L'ESTERO

Permane una situazione di frazionamento tra varie amministrazioni delle competenze in materia di rapporti commerciali con l'estero mentre l'attuale grado di internazionalizzazione della nostra economia postula unitarietà e coerenza di azione amministrativa, nel quadro di essenziali indirizzi politici, affidato ad un organo, quale il CIPES, attualmente privo di autonomo supporto operativo.

Si è confermata nel 1984 l'esigenza dell'adeguamento delle varie forme di sostegno pubblico agli operatori commerciali con particolare riferimento agli aspetti finanziari, assicurativi e promozionali; in tale contesto si colloca in particolare la progettata riforma dell'ICE.

L'esigenza della eliminazione di norme superflue e la semplificazione di procedure complesse è sempre avvertita come urgente ed essenziale; in materia valutaria il miglioramento normativo è proseguito anche nel 1984, ovviamente con i limiti che solo la progettata riforma della legislazione valutaria potrà superare.

MINISTERO DELLA DIFESA

Talune direttive programmatiche del "nuovo modello di difesa", tendono ad attuare, a distanza di circa 20 anni dall'emanazione dei decreti delegati del 1965, sostanziali innovazioni nell'area tecnico-operativa e in quella tecnico-amministrativa, rendendosi ormai necessaria una ridefinizione delle strutture, dei compiti, delle metodologie e dei processi decisionali.

In mancanza di iniziative sistematiche la normazione intervenuta nel 1984 si e' limitata ad apportare talune modifiche parziali e settoriali in materia di revisione degli organici, dei ruoli e dei meccanismi di avanzamento degli Ufficiali.

Con legge n.456 del 1984 il Ministero e' stato autorizzato ad assumere impegni ammontanti a circa 1.000 miliardi per gli anni 1983-1989 ai fini della realizzazione di tre programmi di ricerca e sviluppo di interesse nazionale, da effettuare anche in collaborazione con altri Paesi, nei settori aeronautico e delle comunicazioni. Detti programmi tendono a realizzare una nuova impostazione del rinnovamento tecnologico della difesa basato su un parallelo ed equilibrato sviluppo delle FF.AA. L'amministrazione, per poter finanziare altri programmi di ammodernamento dei mezzi di difesa, ha continuato a fare ricorso per rilevanti importi

alla pratica degli impegni pluriennali, richiedendo unicamente il preventivo assenso del tesoro (articolo 20, quinto e sesto comma, legge n.468), dato che le spese militari sono classificate, per convenzione internazionale, tra quelle correnti.

MINISTERO DELLE FINANZE

I crescenti compiti sul fronte del prelievo tributario e, in particolare, degli accertamenti e della lotta all'evasione sono stati affrontati anche nel 1984 con strutture che da tempo richiamano una riforma organica dell'Amministrazione.

Tale ristrutturazione e' resa necessaria dalle profonde innovazioni subite dall'ordinamento tributario con la riforma fiscale degli anni settanta e dai continui aggiornamenti apportati, l'ultimo dei quali ad opera del recente decreto legge n.853 (c.d. decreto Visentini).

Gli stessi motivi di fondo di tale provvedimento, soprattutto quelli connessi agli accertamenti induttivi, rischiano di essere vanificati senza un apparato amministrativo in grado di fronteggiare le significative novita' di detto decreto e, in particolare, senza organi di giustizia tributari idonei ad assolvere con speditezza al contenzioso che potra' scaturire dagli indicati accertamenti induttivi.

AMMINISTRAZIONE AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO

In mancanza di scelte di fondo sull'assetto dei Monopoli di Stato permangono aree di difficile governabilità che risentono del non favorevole contesto di mercato, nel quale la competizione con industrie assai sviluppate diventa sempre più ardua, oltre che delle condizioni dell'economia nazionale.

L'esigenza di tutela dei livelli occupazionali, che hanno registrato un calo, specie nell'azienda tabacchi, conduce a rendere urgente l'adeguamento ad avanzati modelli di funzionalità commerciale e industriale: è quest'ultimo un obiettivo prioritario per uno stabile andamento della gestione - che nel 1984 ha mostrato un più contenuto saldo attivo - accanto a quello della salvaguardia della funzione fiscale, ancora valida ma in arretramento rispetto agli anni precedenti.

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

Il programmato miglioramento funzionale del sistema giudiziario, avviato nell'anno da significative anticipazioni della riforma dei codici di rito, rende ancor piu' necessarie adeguate disponibilita' finanziarie, scese nel 1984 allo 0.72% di quelle globali dello Stato.

L'assetto organizzativo generale prospetta ancora rilevanti carenze da superare, nelle sedi legislativa e amministrativa, mediante organica programmazione dei relativi interventi, tra i quali vanno inclusi quelli tesi all'eliminazione dei consistenti vuoti, accentuatisi addirittura in taluni ruoli, nelle dotazioni organiche del personale.

Una piu' adeguata risposta alle esigenze dell'edilizia istituzionale impone un migliore e piu' tempestivo utilizzo delle risorse finanziarie (aumentate anche nel 1984), che in parte cospicua rischiano di essere erose da oneri aggiuntivi derivanti anche da revisione dei prezzi contrattuali.

MINISTERO DELL'INDUSTRIA

Il superamento del contenzioso con la CEE in ordine alle agevolazioni previste da diverse leggi di incentivazione all'industria ha sbloccato rilevanti flussi finanziari in favore delle imprese, diretti alla loro ristrutturazione o riconversione o all'attuazione di piani di innovazione tecnologica ovvero alla attuazione di interventi in favore di settori in crisi, come la siderurgia e l'elettronica.

L'intervento pubblico in favore delle industrie private richiede adeguamenti, semplificazioni procedurali e razionalizzazione anche a livello istituzionali.

Resta perciò l'esigenza di un quadro normativo organico degli strumenti di politica industriale e in definitiva di direttrici di intervento dello Stato coerenti con l'odierno contesto.

La quasi completa inutilizzazione dei fondi assegnati al Ministero e alle regioni per gli interventi diretti al contenimento dei risparmi energetici e all'utilizzazione delle fonti di energia rinnovabili dimostra il mancato raggiungimento dei fini della legge n.308 del 1982 e induce a tener conto in sede di aggiornamento del piano energetico nazionale della esigenza di diversi strumenti di intervento o del previo potenziamento delle strutture ministeriali.

MINISTERO DELL'INTERNO

In un sistema normativo in evoluzione che va adeguandosi alle esigenze del contesto sociale, si sta gradualmente realizzando il rinnovamento funzionale del Ministero.

La riforma, complessa e articolata, dell'amministrazione della pubblica sicurezza registra progressi che pure non recepiscono ancora taluni nuovi aspetti operativi introdotti dalla legge n. 121 del 1981.

Va comunque consolidandosi il coordinamento nella tutela dell'ordine pubblico che si è tradotto, tra l'altro, nell'azione di organi collegiali interforze nonché in una programmazione di spesa volta al potenziamento e all'ammmodernamento tecnologico di più forze di polizia.

Sono altresì avviate iniziative concrete per un'omogenea formazione culturale di base nell'ambito della Polizia di Stato.

La tematica della protezione civile continua a registrare decise spinte evolutive, ma permane, nell'assenza di revisione legislativa, l'esigenza della delimitazione dei confini tra le attribuzioni degli interni e quelle del Ministro per il coordinamento della protezione civile.

Persistono, nella Polizia di Stato e in altri comparti, rilevanti carenze numeriche di personale, che l'introdotta articolazione periferica delle procedure concorsuali potrà sensibilmente attenuare.

MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI

Ad un miglioramento dell'attività operativa ordinaria con superamento di riscontrate disfunzioni procedurali, si contrappongono ritardi dell'attività di programmazione ministeriale.

Sono mancati atti di impulso e di indirizzo con conseguenze per uno svolgimento armonico dell'azione amministrativa.

A tale contesto si aggiunge, con ovvi effetti negativi, sulla fisionomia funzionale dell'amministrazione, la situazione di obiettiva incertezza derivante da un assetto normativo transitorio elevato via via a sistema permanente.

AZIENDA NAZIONALE AUTONOMA DELLE STRADE (A.N.A.S.)

In attuazione della legge n.531 del 1982, l'A.N.A.S. ha presentato il piano decennale per la viabilità di grande comunicazione al CIPE, che lo ha approvato con deliberazione dal marzo 1985. Il piano - per la cui realizzazione e' stato indicato un fabbisogno finanziario di 47.500 miliardi di lire - dovra' essere organicamente inquadrato nel piano generale dei trasporti e le scelte d'intervento saranno basate sulla verifica della loro validita' in termini di costi-benefici.

L'Azienda ha redatto e posto in esecuzione un piano stralcio di interventi a carattere prioritario sulla rete stradale nazionale, per una spesa complessiva di 800 miliardi nel periodo 1982-1987.

Nel 1984 e' stata prorogata con decretazioni d'urgenza l'attivita' del Fondo centrale di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane, volta al risanamento gestionale delle societa' concessionarie a partecipazione statale in attesa della legge di riordino del settore autostradale.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

La gestione di una politica attiva del lavoro mal si concilia con le caratteristiche prettamente burocratiche dell'amministrazione, la cui operatività è inoltre condizionata dall'inadeguatezza delle risorse umane e materiali. Tuttora non risolto resta il problema della qualità delle informazioni attinenti al mercato del lavoro, dalla cui soluzione dipende in larga misura l'effettivo ruolo di stimolo e di guida del Ministero.

Nell'attuazione del piano di potenziamento dei servizi statali dell'impiego in Campania e in Basilicata (legge n.140 del 1981) emergono ritardi, disfunzioni e non proficuo utilizzo delle disponibilità finanziarie.

MINISTERO DELLA MARINA MERCANTILE

Ad oltre due anni dalla entrata in vigore delle rispettive disposizioni normative (legge n.41 e legge n.979 del 1982) non risultano ancora adottati il "piano triennale per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima" ed il "piano generale di difesa del mare e delle coste dall'inquinamento". La mancanza di tali strumenti programmatici, unitamente alla inadeguatezza delle strutture, soprattutto in termini di nuove e piu' specializzate professionalita', non consente al dicastero di proiettarsi con incisivita' nella piu' moderna realta' operativa delineata dal legislatore.

Dopo dieci anni di vigenza della legge n.684 del 1974 sulla ristrutturazione dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale (P.I.N.), decisamente negativo e' il giudizio sul sistema delle convenzioni con le Societa' di navigazione del gruppo FINMARE: la mancata, tempestiva stipulazione di tali atti ha infatti protratto di anno in anno il regime delle anticipazioni provvisorie (oltre 2.500 miliardi) da parte dello Stato, senza il contestuale accertamento della economicita' delle gestioni.

MINISTERO DELLE PARTECIPAZIONI STATALI

I maggiori enti di gestione delle partecipazioni statali sono impegnati in un difficile recupero di condizioni di equilibrio economico e finanziario. Ma il quadro istituzionale di programmazione e controllo delle partecipazioni statali e' caratterizzato da incertezze e incoerenze che ostacolano sia l'attivita' del Ministero che quella dei gruppi di impresa inseriti negli enti di gestione.

Resta urgente la ridefinizione del quadro dei poteri di programmazione, di autorizzazione specifica e di controllo affidati alle sedi interministeriali ed al Ministero.

Sulla base delle risultanze del controllo esercitato non solo sul Ministero ma anche (ai sensi della legge n.259 del 1978), sugli enti di gestione, viene individuato come tema cruciale quello del contenuto da attribuire ai "criteri di economicita'" della gestione.

In particolare, se si vuol sottrarre il principio dei "criteri di economicita'" ad una pericolosa indeterminazione, e' necessario tener ferma la piu' rigorosa interpretazione che affida alla legge, e solo ad essa, il compito di definire e quantificare gli eventuali "oneri impropri".

MINISTERO DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

L'anticipato rinnovo delle convenzioni con la S.I.P., ITALCABLE e Telespazio ha avviato l'ammodernamento del sistema di telecomunicazioni e, in particolare, il processo di razionalizzazione del settore telefonico.

Attende una definizione l'assetto del sistema radiotelevisivo disciplinato in parte da provvedimenti di urgenza.

Al progetto di rinnovamento generale non puo' certamente rimanere estraneo lo stesso Ministero. L'importanza strategica del settore delle telecomunicazioni e la cospicua entita' dei mezzi finanziari assorbiti esigono ormai una struttura pubblica statale idonea a pilotare in modo ordinato e coerente la crescita del sistema.

AMMINISTRAZIONE DELLE POSTE E DELLE TELECOMUNICAZIONI

Lo squilibrio dei conti dell'amministrazione postale ha raggiunto un livello tale da provocare un disavanzo di gestione superiore addirittura al "tetto" fissato dalla legge finanziaria. Ciò induce a ritenere non più dilazionabile la predisposizione di un realistico piano di riassorbimento del deficit, imperniato sulla combinata manovra dello strumento tariffario e del contenimento della spesa, da attuare in un ragionevole arco temporale.

Resta irrisolto, altresì, il problema di una maggiore produttività del personale in carenza delle specifiche azioni previste dal nuovo contratto di lavoro.

AZIENDA DI STATO PER I SERVIZI TELEFONICI (A.S.S.T.)

Sono state approvate nell'esercizio le nuove convenzioni ventennali tra il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni e le Società concessionarie SIP, ITALCABLE e TELE-SPAZIO, rispettivamente per l'esercizio dei servizi telefonici nazionali, intercontinentali e per le telecomunicazioni mediante satelliti artificiali.

Per i servizi telefonici nazionali e' stato introdotto il concetto della cogestione della rete da parte della SIP e dell'A.S.S.T.. Il canone di concessione dovuto dalla SIP all'Azienda di Stato per i servizi telefonici e' stato fissato al 3% dalla legge n.870 del 1984, con contestuale riduzione all'1,50% per il solo esercizio 1983. Conseguentemente l'avanzo di gestione dell'A.S.S.T. - che nel 1983 era stato di 56,7 miliardi di lire - e' salito nel 1984 a 185,9 miliardi di lire.

Sull'attivita' dell'Azienda si riflette la situazione di incertezza, dovuta alla mancata presentazione del provvedimento, piu' volte preannunciato, di riassetto normativo dell'intero settore delle telecomunicazioni.



MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

Permane l'esigenza di una riorganizzazione del servizio scolastico come servizio pubblico fondamentale per la formazione culturale e i collegamenti con il mondo del lavoro.

Le iniziative legislative intervenute negli ultimi anni hanno anteposto alla ristrutturazione dell'ormai vetusto apparato scolastico la soluzione dei problemi di stato giuridico ed economico del personale insegnante, mentre persiste la tendenza all'immissione in ruolo, secondo criteri non selettivi, del personale docente, spesso condizionata dalla crescente espansione del fenomeno delle supplenze. Nella prospettiva di una maggiore qualificazione degli studi, sono state approvati i nuovi programmi per la scuola primaria; e' proseguita l'esperienza dipartimentale nelle universita'.

E' all'esame del Parlamento la riforma della scuola secondaria superiore.

MINISTERO DELLA SANITA'

Il riordinamento del Ministero (previsto dalla legge di riforma del 1978) non e' stato ancora attuato ne' si sono verificati mutamenti di rilievo negli apparati centrali, la cui funzione preminente di indirizzo e coordinamento nei confronti delle varie componenti sanitarie si e' concretata, in particolare, in un provvedimento governativo, in base al quale le USL sono tenute a fornire al Ministero una serie di dati funzionali alle esigenze del servizio sanitario.

E' proseguita da parte del Ministero l'attivita' di studio, indagini e rilevazioni soprattutto mediante conferimento di incarichi ad enti pubblici e privati, pur in mancanza del piano sanitario nazionale e di un'organica programmazione di settore.

Nel campo della ricerca biomedica maggiori risorse - 90 miliardi - provenienti dal fondo sanitario nazionale, sono state destinate agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico.

Le attivita' di ricerca svolte dall'Istituto superiore di sanita' sono state per la prima volta inquadrare in un programma pluriennale.

Nel secondo anno di attivita' l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) ha dato avvio all'assetto di servizi strutturati in dipartimenti centrali ed in Uffici amministrativi e tecnici di dipartimenti periferici.

MINISTERO DEL TESORO

Il Ministero ha assunto una posizione centrale di riferimento della politica economica del Paese. Ne deriva un accrescimento del suo ruolo, che sembra porre delicati problemi di rapporti del Tesoro con gli organi collegiali preposti al governo dell'economia.

Sotto il profilo organizzativo emerge l'esigenza di una rimodulazione delle strutture specie in quei settori che costituiscono il supporto tecnico per le decisioni di natura finanziaria, e per la loro gestione.

L'esigenza di verificare i risultati conseguiti con l'impiego delle ingenti risorse trasferite a centri di spesa esterni postula il potenziamento delle strutture ispettive.

Gli interventi finora realizzati (tesoreria unica, azzeramento della fruttuosità dei conti di tesoreria, riduzione della spesa per interessi sul debito pubblico e ricorso al canale Tesoro-Banca d'Italia) hanno contribuito nel 1984 a contenere il fabbisogno complessivo; tali misure non possono ritenersi determinanti per una soluzione strutturale dei problemi connessi al controllo della finanza pubblica, per i quali occorre un disegno strategico in grado di arrestare la dinamica indebitamento-prodotto interno loro.

MINISTERO DEI TRASPORTI

La visione unitaria del problema dei trasporti che consentirà di procedere nella direzione di una migliore utilizzazione dei fondi destinati al comparto, e' alla base del piano generale dei trasporti, previsto da legge ed in corso di elaborazione.

Permangono problematiche attinenti in specie a carenze funzionali della Direzione generale della Motorizzazione civile.

L'entita' del Fondo Nazionale dei Trasporti che assorbe una prevalente parte della spesa viene gradualmente riadeguata all'effettive esigenze previste dalla legge n.151 del 1981. La gestione del fondo, con modifiche ai meccanismi di ripartizione, e' stata meglio indirizzata alla realizzazione di finalita', non di semplice ripiano, ma di riequilibrio economico delle aziende locali di trasporto.

Permane infine la mancanza di un piano per gli aeroporti.

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

La trasformazione dell'azienda in Ente pubblico risponde ad una scelta istituzionale incentrata sulla imprenditorialità della gestione informata a moduli privatistici, pur permanendo l'attribuzione al Ministro delle potestà direttive di approvazione dei bilanci.

La potestà tariffaria autonoma potrà concorrere all'equilibrio finanziario dell'Ente insieme al permanente rimborso degli obblighi di pubblico servizio, da evidenziare in bilancio.

Sussiste nel frattempo uno strutturale disavanzo della Azienda, determinato anche dalla scarsa incidenza dei proventi commerciali.

Prosegue sul versante del potenziamento dell'offerta di servizio, l'attuazione del piano integrativo di ammodernamento e potenziamento di linee, impianti e mezzi di esercizio, con un lieve miglioramento della sempre scarsa capacità di spesa dell'Azienda.

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

Nel settore dello spettacolo, l'attività del Ministero ha continuato ad essere condizionata da provviste di fondi di natura straordinaria e da norme procedurali divenute inadeguate.

Con la legge n.163 del 1985, istitutiva del fondo unico dello spettacolo, si è conseguito un assetto finanziario stabile e si è introdotto il metodo programmatico nei finanziamenti a favore degli operatori dello spettacolo.

La funzionalità del nuovo sistema è, peraltro, subordinata all'emanazione di leggi che ridisegnino le modalità di intervento finanziario statale rendendole coerenti con la programmazione.

Nel settore del turismo, il processo di attuazione della legge-quadro non ha esaurito la fase preliminare, al punto che non si è ancora pervenuti alla completa definizione dei profili di coordinamento.