

Capitolo XXIV

MINISTERO DEL TESORO

1 - Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione.

Le iniziative assunte per il riordino della struttura ministeriale - sollecitate anche dalla Corte nelle precedenti relazioni - si sono trasfuse, sia pure parzialmente, nelle leggi nn.427 e 428 del 3 agosto 1985, che allorquando avranno avuto piena attuazione, dovrebbero colmare alcune gravi carenze da tempo emerse nella funzionalità degli uffici periferici del tesoro e contribuire a rendere più snelle le procedure di erogazione in materia di stipendi, pensioni ed altri assegni. Sono stati altresì introdotti, come si vedrà più avanti, modelli organizzativi permanenti di consulenza economico-finanziaria, nell'intento di dotare l'amministrazione di un supporto di qualificato livello all'azione istituzionale della ragioneria generale dello Stato e della direzione generale del tesoro.

Come già si è accennato nella precedente relazione, in occasione della presentazione al Parlamento dei relativi disegni di legge, le pur apprezzabili iniziative assunte per i servizi periferici e le procedure di pagamento, dovrebbero essere integrate da un disegno organizzativo riformatore del dicastero, per il quale risultano già formulate proposte in sede tecnica.

In tale contesto si inserisce il problema generale del ruolo del tesoro e dei rapporti con gli altri ministeri economici, sul quale non solo la Corte ma, di recente, lo stesso Capo dello Stato ha richiamato l'attenzione del governo.

Sul piano istituzionale, infatti, il ruolo del tesoro va evolvendo verso responsabilità crescenti, specie con riguardo alla individuazione delle manovre rivolte al perseguimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, ma con poteri di marginale incidenza sulle decisioni di spesa adottate nell'area esterna alla finanza statale.

Conferma dell'accrescersi di tale responsabilità se ne trae anche da interventi del ministero del tesoro di contenuto programmatico e strategico di politica economica, come il documento inviato al Parlamento nel maggio 1985 (1), nel quale vengono delineati gli obiettivi della finanza pubblica e le politiche per perseguirli.

A prescindere da ogni valutazione sul contenuto del documento, che è riservata alla competente sede politica e di governo, va sottolineato come la finalità di rientro della finanza pubblica, secondo le linee di intervento indicate nella proposta ministeriale, presupponga l'attribuzione al tesoro di strumenti per una migliore conoscenza dei processi di formazione della spesa pubblica dei centri esterni al settore statale che hanno diretti riflessi sul bilancio.

Con riferimento ai dati della gestione, si premette che la previsione iniziale di spesa per l'esercizio 1985 era pari a complessivi 257.436,1 miliardi (185.563,6 di parte corrente e 38.747,7 in conto capitale). La previsione finale, per effetto delle variazioni intervenute nell'anno, ha determinato la diminuzione del dato iniziale nella misura del 6,1 per cento, assestandolo su 241.824,5 miliardi (168.929 di parte corrente). Nello scostamento fra previsione iniziale e definitiva le disponibilità correnti sono quindi diminuite del 9,1 per cento (11,3 nel 1984), mentre quelle in conto capitale sono diminuite del 5,7 per cento (21,8 nel 1984).

La consistenza delle autorizzazioni di cassa, inizialmente fissata in 254.450,9 miliardi (183.033,2 per la spesa corrente), è diminuita a 246.115 miliardi, dei quali 172.007,2 per la spesa corrente.

Il risultato della gestione registra nel 1985 impegni per 231.608,4 miliardi, con un incremento del 12,5 per cento. Vanno ancora rilevate ulteriori flessioni dei trasferimenti correnti, che sono stati pari al 34,3 per

(1) Sotto il titolo "politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica".

cento del totale della spesa (29,1 per cento nel 1984 e 37,9 per cento nel 1983), ed un'accentuazione degli oneri per interessi, pur evolutisi a tassi inferiori a quelli degli anni precedenti, giunti al 25,6 per cento degli impegni complessivi: il relativo ammontare è lievitato in un triennio del 41,4 per cento, (41.998 nel 1983, 53.327 nel 1984, 59.395 nel 1985).

I pagamenti (+ 3,1 per cento rispetto al 1984) sono ammontati a 221.213,6 miliardi, 153.864,7 dei quali per la parte corrente della spesa, con un incremento del 18,4 per cento (30 per cento nel 1984). Per effetto dei pagamenti sul conto dei residui (13.525,6 miliardi), l'ammontare di questi ultimi ha registrato una diminuzione del 57,1 per cento (70 per cento nel 1984) rispetto alla relativa consistenza all'inizio dell'anno. L'indice di utilizzazione delle autorizzazioni di cassa (246.115,7 miliardi) si colloca ad un livello (89,9 per cento) inferiore a quello del 1984 (95,6 per cento).

I residui complessivi registrano rispetto all'anno precedente un aumento del 30,8 per cento (da 24.680,9 a 32.279,7 miliardi); nel loro ambito i residui di nuova formazione assommano a 23.920,3 miliardi (10.173,5 per la parte in conto capitale).

Si sono registrate eccedenze di spesa, in termini di impegni, per oltre 964,3 miliardi (-62 per cento rispetto al 1984) ascrivibili ai capitoli inerenti a pensioni ordinarie e ad assegni pagabili a mezzo di ruoli di spesa fissa (capitolo 4351: 284,5 miliardi e capitolo 4678, interessi di somme versate in conto corrente con il tesoro dello Stato, 679,7 miliardi).

Per ciò che riguarda la cassa (526,3 miliardi di eccedenze) scostamenti di rilievo si sono avuti solo sul predetto capitolo 4351 (526,3 miliardi).

Si rivela sempre più consistente il ricorso alla spesa delegata per far fronte alle esigenze degli uffici periferici dell'amministrazione del tesoro e degli altri uffici decentrati destinatari di accreditamenti da parte del provveditorato generale dello Stato per spese d'ufficio.

Il controllo della Corte sui rendiconti resi dai funzionari delegati, ha riguardato un consistente numero di rendiconti scelti in base ad un campione ritenuto, sulla base dell'esperienza, sufficientemente rappresentativo del complesso universo di tali gestioni.

L'attenzione della Corte è stata focalizzata sulle spese dove più ampia è la discrezionalità del funzionario delegato, in particolare sulle spese di rappresentanza e sulle spese d'ufficio, con un'indagine tesa a verificare il rispetto delle disposizioni relative ai lavori, alle provviste ed ai servizi in economia, sia sotto il profilo delle procedure di affidamento dei lavori sia sotto quello della documentazione giustificativa della spesa.

Molte osservazioni hanno avuto ad oggetto carenze documentali; tra queste, particolarmente frequente è 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.

Anche per il 1985 la Corte ha dovuto richiamare taluni funzionari delegati al rispetto dei termini di presentazione dei rendiconti.

2 - Gestioni fuori bilancio

È stata dichiarata la regolarità del rendiconto 1984 del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro(2).

È stato dichiarato regolare il rendiconto del consiglio superiore della magistratura relativo all'esercizio finanziario 1983, dopo integrazione della documentazione di spesa richiesta dalla Corte; è ancora all'esame, invece, il rendiconto 1984.

(2) A seguito di osservazioni formulate dalla Corte in sede istruttoria, è stato modificato il decreto del Presidente della Repubblica con cui sono stati introdotte integrazioni e modifiche al regolamento di amministrazione e contabilità del CNEL.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP.+RES)				RESIDUI				
	INIZIALI		DERIVATIVE		INIZIALI		DERIVATIVE		IMPEGNI		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP.+RES)		PAGAMENTI (COMP.+RES)		AL 31 DICEMBRE		STANZ. AL 31 DIC.		
	Importo	(1) Indice	%	(2)	Importo	(1) Indice	%	(2)	Importo	(1) Indice	%	(2)	Importo	(1) Indice	%	(2)	Importo	(1) Indice	%	(2)	
1976	11.174	100	-	0	0	-	-	13.312	100	-	-	11.463	100	-	-	4.927	100	-	-	46	100
1977	14.823	134	33,3+	0	0	-	-	18.411	123	23,3+	76,4+	18.427	178	76,4+	88,1-	1.909	49	88,1-	66	144	
1978	22.379	200	53,3+	0	0	-	-	23.228	175	42,1+	10,5+	21.482	188	10,5+	88,2+	3.709	75	88,2+	86	200	
1979	32.429	469	128,3+	0	0	-	-	42.898	322	83,9+	48,8+	39.897	343	48,8+	195,5+	7.019	155	195,5+	83	198	
1980	64.523	758	81,2+	82.823	100	44,4+	100	63.344	478	47,7+	48,8+	57.394	503	48,8+	65,7+	12.922	258	65,7+	539	1177	
1981	88.895	883	18,1+	73.104	88	1,7-	1,7-	88.168	518	9,2+	22,8+	78.841	814	22,8+	74,8-	10.799	219	74,8-	136	296	
1982	108.951	983	1,5+	83.298	113	12,8+	25,3+	80.742	632	25,4+	21,8+	85.298	745	21,8+	2,9-	14.481	313	2,9-	6	6	
1983	115.894	1039	14,4+	108.998	129	10,8+	10,8+	107.422	807	23,8+	28,9+	102.114	884	28,9+	26,1+	13.878	284	26,1+	202	441	
1984	148.195	1328	28,8+	144.871	176	28,7+	21,8+	136.548	1011	21,8+	20,8+	128.967	1129	20,8+	8,8-	11.720	238	8,8-	1.850	3698	
1985	185.594	1661	28,3+	183.833	222	28,5+	28,5+	183.193	1228	28,8+	18,4+	183.885	1348	18,4+	57,9+	18.524	378	57,9+	321	708	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	5.947	100	-	0	0	-	-	8.893	100	-	-	7.932	100	-	-	2.847	100	-	-	1.848	100
1977	8.549	131	38,3+	0	0	-	-	7.809	116	10,3+	1,1-	7.284	88	1,1-	88,1-	2.833	99	88,1-	66	105	
1978	13.098	193	21,9+	0	0	-	-	9.919	142	28,3+	25,7+	9.923	124	25,7+	2,1-	2.578	90	2,1-	1.475	141	
1979	18.982	273	71,7+	0	0	-	-	9.773	146	1,4-	0,8-	8.139	114	0,8-	25,8+	3.222	128	25,8+	2.443	233	
1980	16.982	335	22,5+	18.877	100	28,8+	100	12.313	178	28,8+	21,1+	11.152	146	21,1+	4,87+	4.871	182	35,2+	4.821	384	
1981	27.723	548	64,9+	20.867	122	32,7+	20,8+	18.287	203	48,4+	7,4+	11.877	158	7,4+	140,8+	10.717	389	140,8+	8.119	872	
1982	34.378	681	24,9+	26.728	153	24,8+	24,8+	23.186	332	28,4+	56,7+	18.382	228	56,7+	42,1+	16.294	587	42,1+	8.872	581	
1983	34.428	683	11,5-	38.884	181	18,8+	18,8+	27.884	308	28,2+	12,4-	28.580	357	12,4-	8,2-	14.291	532	8,2-	11.865	106	
1984	38.789	729	28,9+	37.233	221	22,4+	22,4+	24.415	348	18,4-	10,1-	24.867	313	10,1-	10,1-	12.851	478	10,1-	1.84	18	
1985	38.748	708	5,4+	38.292	227	28,1+	22,9+	32.877	471	34,8+	27,8+	31.843	399	27,8+	8,3+	19.882	588	8,3+	254	24	

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anno	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			RESIDUI					
	DEFINITIVE		INIZIALI		DERIVATE		DEFINITIVE		INIZIALI		DERIVATE													
	Importo	Indice (1)	Importo	Indice (2)	Importo	Indice (1)	Importo	Indice (2)	Importo	Indice (1)	Importo	Indice (2)	Importo	Indice (1)	Importo	Indice (2)	Importo	Indice (1)	Importo	Indice (2)	Importo	Indice (1)	Indice (2)	
1976	1.844	100	1.850	100	0	0	0	0	0	0	0	0	1.550	100	1.554	100	1.554	100	471	100	471	100	0	100
1977	1.174	71	1.142	69	0	0	0	0	0	0	0	0	1.139	73	1.577	135	1.577	135	53	11	53	11	0	0
1978	2.908	171	2.800	170	0	0	0	0	0	0	0	0	2.489	159	2.297	166	2.297	166	742	61	742	61	0	0
1979	12.704	773	12.213	746	0	0	0	0	0	0	0	0	12.298	791	10.518	911	10.518	911	2.631	431	2.631	431	0	0
1980	13.554	824	13.298	809	0	0	0	0	0	0	0	0	13.298	849	13.003	1196	13.003	1196	1.554	339	1.554	339	0	0
1981	11.878	722	12.400	770	0	0	0	0	0	0	0	0	7.997	569	9.424	817	9.424	817	31	7	31	7	0	0
1982	28.334	1862	28.351	1867	0	0	0	0	0	0	0	0	28.334	1864	28.322	2281	28.322	2281	59	13	59	13	0	0
1983	18.016	1157	18.019	1157	0	0	0	0	0	0	0	0	18.016	1222	18.007	1443	18.007	1443	199	23	199	23	0	0
1984	58.049	3699	58.051	3698	0	0	0	0	0	0	0	0	58.049	3276	58.057	4415	58.057	4415	191	21	191	21	0	0
1985	33.126	2016	33.325	2291	0	0	0	0	0	0	0	0	35.488	2281	35.589	3977	35.589	3977	94	20	94	20	0	0

TITOLO III RIMBORSO DI PRESTITI

TITOLI I-II

1976	16.221	100	28.324	188	0	0	0	0	0	0	0	0	28.305	100	19.385	100	19.385	100	7.914	100	7.914	100	1.892	100
1977	21.517	132	23.669	148	0	0	0	0	0	0	0	0	24.198	119	27.329	141	27.329	141	4.891	60	4.891	60	1.186	197
1978	38.042	191	34.143	190	0	0	0	0	0	0	0	0	33.228	194	31.394	162	31.394	162	6.296	83	6.296	83	1.571	144
1979	146.239	499	114.819	390	0	0	0	0	0	0	0	0	52.688	259	48.227	249	48.227	249	19.941	142	19.941	142	2.526	231
1980	191.429	625	85.638	421	0	0	0	0	0	0	0	0	76.957	372	81.546	354	81.546	354	19.979	223	19.979	223	4.909	419
1981	127.529	766	94.141	463	0	0	0	0	0	0	0	0	87.549	437	82.819	423	82.819	423	21.569	292	21.569	292	8.256	847
1982	135.321	834	112.294	552	0	0	0	0	0	0	0	0	109.927	541	102.891	534	102.891	534	25.718	329	25.718	329	5.972	539
1983	146.838	909	137.118	675	0	0	0	0	0	0	0	0	139.659	698	131.814	678	131.814	678	27.991	359	27.991	359	1.397	129
1984	182.958	1128	158.639	791	0	0	0	0	0	0	0	0	154.956	792	144.894	790	144.894	790	24.599	323	24.599	323	1.764	181
1985	224.311	1383	206.499	1011	0	0	0	0	0	0	0	0	198.119	996	186.799	968	186.799	968	32.199	423	32.199	423	574	53

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE
ANNO BASE COMP = 1976 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG
(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1980	98.842.605	73,80	11,02	2,38	0,26	0,00	0,00	86.450.014	87,46	- 134.341	- 0,14	12.526.932	12,67
1981	102.190.158	77,51	7,56	5,18	0,43	0,15	0,15	92.828.574	90,84	291.719	0,29	9.068.865	8,88
1982	136.554.673	86,34	6,08	3,21	0,89	0,89	0,89	133.733.113	96,52	- 722.132	- 0,52	5.543.692	4,00
1983	156.125.602	89,37	7,70	1,36	0,70	1,36	1,36	150.102.414	96,14	882.758	0,57	5.140.431	3,29
1984	209.590.226	89,37	8,97	4,66	89,37	85,77	85,77	197.085.846	94,03	11.673.146	5,57	831.234	0,40
1985	241.824.526							207.403.557	85,77	34.420.688	14,23	281	0,00
TIT1 + TIT2													
1980	85.636.148	71,53	10,97	2,74	0,28	0,00	0,00	73.243.873	85,53	- 134.605	- 0,16	12.526.881	14,63
1981	94.283.923	75,63	7,56	8,19	5,62	0,47	0,17	84.927.209	90,08	291.715	0,31	9.064.988	9,61
1982	112.204.119	83,16	83,16	7,50	7,50	3,94	1,10	107.383.298	95,70	- 722.454	- 0,64	5.543.275	4,94
1983	137.106.593	85,35	85,35	8,75	8,75	1,52	1,52	131.106.203	95,62	863.040	0,63	5.140.350	3,75
1984	158.639.155	85,98	85,98	6,16	6,16	85,98	85,98	146.175.444	92,14	11.633.690	7,33	830.021	0,52
1985	205.498.347	83,67	83,67					171.932.443	83,67	33.566.622	16,33	281	0,00
TITOLO 1													
1980	69.053.818	74,96	12,26	1,25	0,07	0,00	0,00	61.138.500	88,54	- 123.896	- 0,18	8.039.213	11,64
1981	72.284.799	84,62	84,62	7,78	0,63	0,03	0,00	67.287.950	93,06	226.001	0,31	4.790.848	6,63
1982	87.710.540	89,70	89,70	8,97	5,53	1,63	0,01	84.963.618	96,87	- 1.337.663	- 1,53	4.084.585	4,66
1983	107.965.024	89,87	89,87	7,17	0,73	0,73	0,73	105.025.477	97,28	- 767.189	- 0,71	3.706.736	3,43
1984	129.627.113	94,98	94,98	3,08	94,98	94,98	94,98	123.118.841	94,98	6.408.897	4,94	98.374	0,08
1985	168.928.983	88,31	88,31					149.189.021	88,31	19.739.681	11,69	281	0,00
TITOLO 2													
1980	16.582.331	57,27	5,62	8,92	1,19	0,01	0,00	12.105.373	73,00	- 10.710	- 0,06	4.487.668	27,06
1981	21.998.125	46,09	46,09	9,55	21,99	1,92	0,71	17.859.260	80,27	65.714	0,30	4.274.150	19,43
1982	24.493.579	59,74	59,74	5,97	14,57	12,20	5,03	22.419.680	91,53	615.209	2,51	1.458.691	5,96
1983	29.144.570	88,22	88,22	14,61	88,22	14,61	6,65	26.080.726	89,49	1.630.229	5,59	1.453.614	4,92
1984	29.012.042	89,47	89,47	59,57	59,57	59,57	59,57	23.056.603	79,47	5.224.792	18,01	730.647	2,52
1985	36.570.364	62,19	62,19					22.743.422	62,19	13.826.942	37,81	0	0,00
TITOLO 3													
1980	13.206.457	88,48	11,35	0,04	0,12	0,00	0,00	13.206.141	100,00	264	0,00	51	0,00
1981	7.906.235	99,83	99,83	0,01	0,01	0,00	0,00	7.901.365	99,94	4	0,00	4.866	0,06
1982	26.350.554	98,87	98,87	0,03	0,03	0,10	0,00	26.349.815	100,00	322	0,00	417	0,00
1983	19.016.009	99,61	99,61	99,61	99,61	0,11	0,17	18.996.211	99,90	19.717	0,10	81	0,00
1984	50.951.072	99,92	99,92	99,92	99,92	99,92	99,92	50.910.402	99,92	39.457	0,08	1.213	0,00
1985	36.325.179	97,65	97,65					35.471.114	97,65	854.066	2,35	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

È stato dichiarato regolare, infine, il rendiconto della CONSOB per l'esercizio 1984 (3), mentre è in corso di esame quello per il 1985.

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

Nel corso dell'istruttoria svolta sul rendiconto 1982, la Corte si è soffermata in particolare sulla documentazione di supporto delle concessioni di mutuo per accertare la legittimazione, soggettiva ed oggettiva, dei destinatari dei finanziamenti accordati, la conformità delle iniziative ammesse al beneficio con quelle specificamente previste dalla normativa in materia, la concreta assunzione da parte degli istituti di idonee garanzie reali e la verifica dei vari accertamenti prescritti dalle convenzioni vigenti in sede di somministrazione dei fondi. Sono stati ammessi a discarico i rendiconti per gli anni 1982, 1983 e 1984.

3 - Organizzazione dei servizi e personale

a) organizzazione dei servizi

Come si è già rilevato, nel corso dell'anno le iniziative assunte in sede di governo per un riordino sia pure settoriale dell'amministrazione ed uno snellimento delle procedure di pagamento, si sono trasfuse nelle predette leggi numeri 427 e 428 del 7 agosto 1985.

Fatto di rilievo, sotto il profilo organizzativo, è la istituzione della direzione generale dei servizi periferici del tesoro, ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 428, attuata con decreto del Presidente della Repubblica 26 settembre 1985, con cui sono stati stabiliti: a) i compiti della nuova struttura centrale, provvedendosi nel contempo alle conseguenti modifiche dell'ordinamento della direzione generale del tesoro; b) criteri di efficienza ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa delle direzioni provinciali del tesoro (rette da dirigenti superiori) e l'articolazione organizzativa delle medesime in divisioni o circoscrizioni territoriali.

Con riguardo a tali criteri, il predetto decreto definisce l'organizzazione periferica in relazione alle dimensioni del territorio, della popolazione, del carico di lavoro conseguente al numero degli affari amministrati anche in rapporto alla locale situazione storico sociale; e ciò per poter assicurare la tempestività delle ordinazioni di spesa, la verifica delle ordinazioni stesse attraverso adeguati controlli interni, l'adattabilità dell'apparato all'evoluzione del sistema informativo, nonché agli incrementi anche temporanei dei carichi di lavoro e, infine, l'accesso del pubblico all'informazione sullo stato di trattazione delle pratiche.

L'organizzazione in divisioni dirigenziali delle dieci maggiori direzioni provinciali del tesoro (4) - operata dal predetto decreto redistribuendo (anche sotto il profilo delle responsabilità operativa di ciascuna unità) gli specifici settori di attività - dovrebbe agevolare insieme ad altri interventi di cui si farà cenno in seguito, quel recupero di efficienza dei servizi periferici del tesoro su cui la Corte ha insistito nelle precedenti relazioni.

Con riguardo alla organizzazione del sistema informativo appositi uffici sono stati come si vedrà ridefiniti a livello periferico; il sistema dovrà integrarsi appieno nell'azione amministrativa e contabile delle direzioni provinciali del tesoro, secondo "criteri di informatica distribuita" intervenendo nella operatività delle direzioni stesse, anche a livello gestionale, come strumento di supporto inteso ad assicurare l'efficienza dei servizi di istituto.

(3) In attuazione delle disposizioni contenute nella legge 4 giugno 1985, n. 28, la commissione ha approvato il regolamento organico del personale, reso esecutivo con decreto del Presidente del Consiglio del 22 ottobre 1985. La predetta normativa attribuendo alla CONSOB personalità giuridica di diritto pubblico nei limiti di autonomia stabiliti dalla legge, pone l'ente in una peculiare posizione, qualificata dalle modalità di esercizio delle potestà ad essa conferite.

(4) E cioè Roma, Milano, Napoli, Torino, Bari, Catania, Palermo, Venezia e Verona.

È stata prevista una ricognizione a cadenza biennale sullo stato del sistema e sull'integrazione raggiunta con l'azione delle direzioni provinciali; in tale occasione dovranno essere verificati, con l'ausilio anche dell'apposito servizio ispettivo (che pure è stato potenziato), i risultati raggiunti sul piano dell'efficienza dei servizi e quindi della bontà delle innovazioni introdotte, nonché delle risorse finanziarie che per il potenziamento di tali uffici sono state impegnate.

Con la istituzione della direzione generale dei servizi periferici, le attribuzioni prima appartenenti in materia alla direzione generale del tesoro sono confluite nella nuova struttura centrale, (5) anche se per la competenza specifica del settore le verifiche ordinarie alle sezioni di tesoreria provinciale continuano ad essere effettuate dai dirigenti ispettori del ruolo provinciale (6).

Con riguardo al riordino della ragioneria generale, oltre la istituzione del "consiglio dei consulenti economici", di cui si tratterà più avanti, appare degno di rilievo il potenziamento del ruolo dei servizi ispettivi di finanza (settoro su cui la Corte aveva da diversi anni richiamato l'attenzione, ponendo in evidenza la necessità di adeguare il corpo ispettivo alle crescenti esigenze di controllo del vasto campo della finanza pubblica). Il potenziamento è stato perseguito dalla legge n. 427 del 1985 sia mediante un incremento dei posti di organico (da 98 a 150 unità complessive), sia attraverso la modifica delle procedure concorsuali di reclutamento, che prevedono l'accesso anche di funzionari dello Stato non dirigenti (con qualifica funzionale non inferiore all'ottava), così consentendo la copertura dei posti disponibili con elementi giovani, pur con una meno rigorosa selezione (7).

Un'ampia delega (da esercitare entro un anno dall'entrata in vigore della legge 7 agosto 1985, n. 428) è stata concessa al Governo per procedere alla revisione, integrazione e coordinamento delle disposizioni e degli ordinamenti contabili attualmente vigenti in materia di procedure di ordinazione e pagamento di stipendi, pensioni ed altri assegni.

Una prima attuazione della delega (8) si è avuta con il decreto del Presidente della Repubblica 19 aprile 1986, n. 138, in materia di semplificazione delle procedure relative al pagamento di stipendi e pensioni.

(5) La nuova direzione generale è stata ordinata in nove divisioni: div. I affari generali; div. II, analisi amministrativa e tecnica in materia di automazione centrali e periferici; div. III, organizzazione dei centri elaborazione e dei sistemi di elaborazioni delle direzioni provinciali; div. IV, questioni generali e direttive per la gestione dei servizi in materia di pensioni ed assegni; div. V, questioni e direttive in materia di stipendi, assegni a carico del fondo per il culto, altre spese fisse, entrate tesoro, depositi, cassa depositi e prestiti, debito pubblico contributi cassa di previdenza, rapporti con i servizi di tesoreria provinciale; div. VI, reclutamento personale, concorsi, corsi di formazione e perfezionamento, provvedimenti disciplinari; div. VII gestione del personale, congedi, aspettativa, pensioni privilegiate, trattamenti di quiescenza; div. VIII, nomine in ruolo, profili professionali, trattamento economico del personale, deleghe di firma, matricola, compensi vari; div. IX, amministrazione capitoli di bilancio, contratti acquisto e manutenzione, ecc.

(6) Dette verifiche tendono ad accertare:

- a) la regolarità delle operazioni di riscossione e di pagamento con particolare riguardo ai pagamenti scritturati fra i "collettivi";
- b) la tempestiva emissione e consegna dei titoli del tesoro e del debito pubblico;
- c) la sollecita emissione, consegna e spedizione delle quietanze e degli altri documenti di entrata;
- d) la regolare tenuta dei registri e delle altre scritture prescritte dalle vigenti disposizioni;
- e) il puntuale invio dei titoli di spesa da pagare alle filiali della Banca d'Italia fuori capoluogo di provincia, nonché ai contabili ed agli enti incaricati del pagamento;
- f) il sollecito e regolare rimborso dei versamenti in titoli pagati dai contabili in genere e dagli uffici postali in specie;
- g) la concordanza fra la consistenza materiale dei depositi in effetti pubblici ed in altri valori nonché dei titoli del debito pubblico e del tesoro da alienare o da consegnare agli interessati con le risultanze delle relative scritture;
- h) la concordanza fra la consistenza degli inserti con marchio a secco in bianco, di quelli in uso e di quelli consunti o annullati con le risultanze dei registri di carico e scarico relativi;
- i) la puntuale spedizione delle contabilità e dei relativi elaborati.

(7) Si veda quanto in merito riferisce il capitolo I della precedente Sez. I.

(8) Di cui alle lettere a), b) e d) del secondo comma dell'articolo 1 della legge 7 agosto 1985, n. 428.

In particolare si è previsto: a) l'emissione di un unico provvedimento comprendente gli aumenti stipendiali in caso di nomina e promozione; b) la semplificazione nell'emissione degli ordinativi diretti di pagamento delle competenze dovute al personale dell'amministrazione (mediante l'eliminazione di alcuni passaggi con riduzione dei tempi tecnici del procedimento); c) la possibilità da parte degli interessati di esibire quale certificazione sostitutiva, ai fini della attribuzione della quota di aggiunta di famiglia, una semplice dichiarazione di parte, non più soggetta alle formalità richieste in precedenza.

Sono state infine snellite le procedure per assicurare tempestivamente la liquidazione e il pagamento dei trattamenti pensionistici del personale statale, e si è prevista l'applicazione di sanzioni nei confronti dei dirigenti e del personale degli uffici competenti per i ritardi nell'applicazione delle relative disposizioni.

Particolari istruzioni sono state impartite per dare immediata attuazione all'articolo 2 della legge n. 428, secondo il quale la spesa per stipendi ed altri assegni fissi, ovvero per pensioni ed assegni congeneri va imputata alla competenza dell'anno finanziario in cui vengono disposti i relativi pagamenti. Ciò dovrebbe eliminare la copiosa massa residui che a tale titolo si formava con le precedenti disposizioni; le istruzioni impartite a tutte le amministrazioni dello Stato hanno anche rappresentato la necessità di fornire tempestivamente gli elementi informativi sulle somme da erogare, al fine di integrare le deficienze di stanziamento dei capitoli di competenza.

Come già si è fatto cenno, con le due leggi nn. 427 e 428 sono stati istituiti presso la ragioneria generale il consiglio dei consulenti economici⁽⁹⁾ e presso la direzione generale del tesoro un "consiglio di esperti"⁽¹⁰⁾, quali organismi permanenti di consulenza a supporto dell'azione dell'amministrazione.

Al riguardo, va rilevato che l'intima connessione tra le materie in ordine alle quali tali organi procedono a studi e ricerche (impostazione del bilancio annuale e pluriennale e previsioni finanziarie, valutarie e di pubblico indebitamento), e l'obiettivo di fondo che le accomuna (la formulazione, cioè, di proposte per la definizione degli indirizzi di politica economica e finanziaria), potrebbero suggerire l'opportunità di un coordinamento operativo; e ciò non solo per evitare duplicazioni di ricerche, ma anche per assicurare la migliore utilizzazione degli apporti e delle esperienze dei vari componenti e per rendere, quindi, più efficace il sostegno tecnico allo svolgimento delle attività primarie del tesoro.

Opportuni raccordi potrebbero inoltre essere assicurati con la "commissione tecnica per la spesa pubblica" (articolo 32 della legge n. 119 del 1981), le cui valutazioni ed analisi finanziarie vanno assumendo notevole rilievo per l'impostazione del progetto di bilancio e le clausole di copertura delle leggi di spesa.

Servizi di informatica

Prosegue l'attività di sviluppo del sistema informativo della Ragioneria generale, specie con riguardo al sotto sistema bilancio, e ciò non solo per la redazione del bilancio di previsione e delle disposizioni di assestamento, ma anche per ampliare la base informativa del Parlamento, in attuazione dell'articolo 49 della legge n. 526 del 1982, (11). In tale contesto, sono previste integrazioni per l'analisi delle procedure (12) e la

(9) Al consiglio dei consulenti economici è affidato il compito di:

a) procedere a studi e ricerche nel campo dell'economia del paese anche in relazione ai rapporti economici internazionali, all'auopo istituendo apposita unità statistica per i necessari collegamenti con l'ISTAT;
b) raccordare piani e programmi a breve e lungo termine formulati dalle amministrazioni competenti, al fine di predisporre gli elementi economici necessari per una razionale impostazione del bilancio dello Stato annuale e pluriennale;
c) operare stime sulla gestione di cassa del settore pubblico allargato, in stretto collegamento con la Direzione generale del tesoro;
d) analizzare le risultanze della gestione del bilancio ed i risultati dell'attività di controllo sulla finanza pubblica per mettere in particolare evidenza i costi sostenuti ed i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi ed agli indirizzi del programma di Governo.

(10) Al consiglio di esperti per le analisi e le previsioni finanziarie, valutarie e di pubblico indebitamento è affidato il compito di: compiere studi e formulare proposte per la definizione degli indirizzi di politica finanziaria; analizzare i problemi connessi alla partecipazione del tesoro nei vari organismi internazionali; analizzare le previsioni e le risultanze della gestione di cassa.

(11) Il primo gruppo di procedure di interrogazione avviate consente agli uffici del Parlamento (secondo quanto riferito dalla relazione del consiglio di amministrazione per il 1984) l'accesso diretto agli archivi del sistema informativo in materia di fondi globali, controllo di copertura dei provvedimenti legislativi e saldi gestionali dei capitoli di spesa. È previsto il perseguimento di ulteriori obiettivi per il 1986 quali, il disegno di legge di bilancio, la nota di variazione, le variazioni di bilancio nonché i conti trimestrali di cassa del settore pubblico allargato.

(12) È in via di attuazione l'installazione presso l'ufficio-liquidazione enti soppressi di un terminale collegato con il centro meccanografico per la trasmissione in tempo reale dei dati memorizzati.

formulazione del bilancio pluriennale secondo i parametri del quadro macro-economico. Una procedura d'urgenza è stata realizzata per la rilevazione dei disavanzi delle Unità Sanitarie Locali e delle relative partite debitorie (articolo 26 della legge 27 dicembre 1983, n. 730), onde fornire ai competenti uffici del ministero i necessari elementi di valutazione per la regolazione dei debiti dello Stato verso i tesoriери.

In attuazione dell'articolo 7 della predetta legge n. 428 del 1985, si è proceduto alla organizzazione del sistema informativo della direzione generale dei servizi periferici del tesoro; il sistema è costituito, oltre che dalle apposite strutture che operano presso la direzione medesima, da uffici per la informatica a livello periferico dotati di elaboratori elettronici collegati, mediante apposita rete di trasmissioni, sia tra loro che con gli apparati in dotazione delle direzioni provinciali del tesoro (13).

In materia di servizi di informatica è all'esame del Senato della Repubblica un disegno di legge (atto n. 1577/A) di iniziativa del Governo, con il quale è prevista l'assunzione diretta da parte della ragioneria generale e della direzione generale dei servizi periferici del tesoro della gestione dei rispettivi sistemi informativi con proprio personale, anche se non è escluso che la gestione (oltre l'attività di sviluppo), ove occorra, possa essere affidata a società specializzate a prevalente partecipazione statale. Sarebbe però auspicabile che l'amministrazione potesse sia pure gradualmente porsi nelle condizioni di gestire direttamente i sistemi con personale reclutato e formato per l'espletamento di tali funzioni.

Altri aspetti organizzativi.

Come si è già accennato, le innovazioni introdotte dalla legge n. 427 del 1985 dovrebbero contribuire in prospettiva al potenziamento del servizio ispettivo di finanza che anche nel 1985 non ha potuto portare a termine il piano annuale delle verifiche, così confermando l'attenuarsi di una attività che dovrebbe essere invece particolarmente incisiva nell'interesse del buon andamento delle pubbliche gestioni.

Per ciò che riguarda le unità sanitarie locali, specifiche direttive sono state impartite anche alle regioni in materia di adempimenti connessi al ripiano dei disavanzi di amministrazione al 31 dicembre 1983; si è dovuto però rilevare che non sempre tali direttive hanno trovato "coerente rispondenza nei provvedimenti di talune regioni che avevano posto a carico del tesoro anche oneri non dipendenti da obblighi giuridicamente vincolanti (14).

Nel novembre 1985 si è concluso il primo quadriennio di attività della commissione tecnica per la spesa pubblica; un rapporto di sintesi sull'attività svolta dall'organo pone in evidenza sia le ricerche effettuate nei vari comparti della spesa, sia le proposte e raccomandazioni formulate in materia al ministro del tesoro e che trovano anche riscontro nel documento sulle "politiche ed obiettivi per il controllo della finanza pubblica" presentato dallo stesso ministro nel maggio 1985 e di cui si è fatto già cenno nelle considerazioni generali.

(13) I predetti uffici a livello periferico, diretti da primi dirigenti a norma del secondo comma dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1985, n. 428, sono stabiliti in numero di tre.

La sede e la denominazione degli uffici stessi sono fissati come segue:

- 1) Centro nazionale di calcolo e contabilità per i servizi periferici del tesoro, con sede in Latina;
- 2) Centro interregionale di elaborazione per i servizi periferici del tesoro, con sede in Bologna;
- 3) Centro interregionale di elaborazione per i servizi periferici del tesoro, con sede in Latina.

Il sistema informativo si integra nell'azione amministrativa e contabile delle direzioni provinciali del tesoro, secondo criteri di informatica distribuita, intervenendo nella operatività delle direzioni stesse, anche a livello gestionale, come strumento di supporto inteso ad assicurare l'efficienza dei servizi di istituto. Detto intervento si esplica mediante l'impiego di procedure interattive tali da consentire la modifica e l'aggiornamento diretto delle banche dati, utilizzando la rete dei collegamenti e l'autonoma capacità di archiviazione e di elaborazione degli apparati elettronici in dotazione alle singole direzioni provinciali del tesoro. Ogni due anni il direttore generale dei servizi periferici promuove una ricognizione sullo stato del sistema informativo e sulla integrazione raggiunta con l'azione delle direzioni provinciali.

(14) Così rileva la relazione del consiglio di amministrazione per l'anno 1984.

Alcune regioni avevano, fra l'altro, posto a carico dell'operazione di ripiano anche oneri dipendenti da provvedimenti di inquadramento del personale deliberati e divenuti esecutivi entro il 31 dicembre 1983.

Sempre con riguardo alle UUSSLL, ancora ritarda l'operazione di trasferimento dei beni già appartenenti al soppresso comparto mutualistico, e ciò per il mancato riscontro da parte di talune Regioni (Emilia Romagna, Piemonte, Lazio, Lombardia, Sicilia e Toscana) sugli "schemi" dei decreti predisposti dal tesoro.

In materia di organizzazione delle procedure per l'acquisizione del concerto del tesoro sulle iniziative di spesa, nuove disposizioni (15) sono state indirizzate a tutte le amministrazioni dello Stato ed è stato proposto un modulo analitico al quale dovrà essere informata l'attività valutativa nella fase di elaborazione delle predette iniziative. Trattasi di circolare che assume particolare rilievo in quanto indica un procedimento che tende a responsabilizzare le amministrazioni proponenti in una analisi delle iniziative di spesa sotto vari profili, incluso quello sui tempi di realizzazione dell'intervento, da considerare attentamente anche per evitare che l'onere subisca, per questa via, un'ulteriore levitazione.

A tal fine tornerebbe utile prevedere strumenti di raccordo con il nucleo di valutazione per gli investimenti pubblici, istituito nel 1982 presso il ministero del bilancio, in ordine all'istruttoria dei piani di investimento pubblici con specifico riguardo alla valutazione dei costi e benefici.

L'entrata in vigore del sistema di tesoreria unica, fissata per il 1° gennaio 1986, ha subito un primo rinvio al 1° marzo ed un secondo al 1° giugno 1986; ciò a causa prevalentemente delle agitazioni sindacali del personale della Banca d'Italia che non hanno reso possibile il rispetto dei tempi tecnici previsti per l'integrale attuazione del sistema (16).

Da notizie assunte presso l'amministrazione, lo slittamento della data di attuazione del nuovo sistema avrebbe comportato un mancato rientro di disponibilità per circa 2.000 miliardi, tenendo conto delle entrate che mediamente maturano a favore degli enti a fine esercizio. La cifra riportata dovrebbe quindi essere indicativa delle maggiori disponibilità di cassa sulle quali il tesoro potrà fare affidamento nel 1986.

Le condizioni, i criteri e le modalità per l'effettuazione delle operazioni e per il regolamento dei rapporti di debito e credito fra i tesorieri e cassieri degli enti e organismi pubblici e le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, sono stati disciplinati dal decreto ministeriale 26 luglio 1985, mentre i tassi di interesse e le ulteriori modalità necessarie per il concreto avvio delle procedure sono stati determinati con il predetto decreto ministeriale 22 novembre 1985 (17).

(15) Trattasi della circolare n. 134402 del 14 maggio 1985 della ragioneria generale dello Stato - ispettorato generale del bilancio.

Le relazioni delle singole amministrazioni sulle iniziative di spesa devono fra l'altro evidenziare:

- a) l'analisi dei costi amministrativi di gestione, anche nell'intento di individuare, soprattutto nel caso di iniziative la cui attuazione rientra nell'ambito delle competenze di più amministrazioni, le procedure e/o il modulo organizzativo che consentano di ottenere i massimi risultati in termini di proficuità e di tempestività dell'intervento proposto;
- b) la "effettività della spesa" tenendo conto delle possibilità operative dell'amministrazione; le eventuali integrazioni delle strutture (personale e mezzi), i possibili effetti indotti;
- c) i tempi di attuazione dell'intervento che, com'è noto, ne condizionano strettamente sia il costo complessivo sia la ripartizione temporale;
- d) i criteri con i quali si è proceduto alla valutazione dell'onere complessivo;
- e) l'esistenza di automatismi e di meccanismi di indicizzazione;
- f) il quadro complessivo dei destinatari dell'intervento (cioè le categorie direttamente interessate e i valori medi dei benefici diretti ed indiretti che si intendono attribuire, nonché la individuazione di altre categorie che si trovano in situazioni oggettive sostanzialmente analoghe.

Con riguardo, poi alle proposte che dispongono minori entrate rispetto all'assetto tributario e parafiscale in essere, l'assenso del tesoro è stato subordinato a tre inscindibili condizioni: a) esplicitazione delle minori entrate sia per il primo anno che per gli anni successivi; b) valida indicazione di copertura annuale e pluriennale; c) parere del ministero delle finanze con riferimento sia all'incidenza del gettito che alla organicità della normativa proposta nel quadro della legislazione che regola ciascun tributo e dei principi di equità cui si ritiene di indirizzare il complessivo prelievo fiscale.

Indicazioni sono state formulate anche con riguardo alle proposte che comportano minori entrate o maggiori spese a carico dei bilanci degli enti compresi nel settore pubblico allargato (regioni, enti locali, enti del sistema provinciale ed assistenziale sistema sanitario, altri enti).

(16) Con i provvedimenti di rinvio è stato previsto che, medio tempore, gli enti ed organismi pubblici che fanno parte della tabella A allegata alla legge n. 720 del 1984 continuino ad applicare le procedure fissate dal decreto attuativo 5 novembre 1984. Le disponibilità eventualmente giacenti presso i tesorieri o cassieri sono state integralmente versate a cura dei medesimi sulle contabilità speciali infruttifere istituite presso le competenti sezioni di tesoreria provinciale, direttamente o tramite corrispondenti bancari, al netto degli effettivi pagamenti da eseguire nei giorni 29 e 30 maggio 1986. In ordine ai vari provvedimenti che hanno determinato la progressiva concentrazione della giacenza sulla tesoreria unica si veda, in particolare, la precedente relazione, cap. II, Sez. I.

(17) Il tasso di interesse annuo posticipato da corrispondere sulle somme depositate sulle contabilità speciali fruttifere relative alle entrate proprie degli enti è stato stabilito nella misura dell'11 per cento lordo. Il tasso di interesse annuo posticipato da corrispondere ai tesorieri o cassieri per l'esecuzione di pagamenti per conto degli enti fino al giorno della regolazione è commisurato al tasso ufficiale di sconto diminuito di due punti; il tasso d'interesse annuo posto a carico dei tesorieri o cassieri degli enti sulle somme scritturate in conto sospeso "collettivi" è commisurato al tasso ufficiale di sconto aumentato di tre punti.

Rinviando al prossimo anno eventuali valutazioni sulla validità del modello organizzativo adottato per il funzionamento del sistema, non può fin d'ora non rilevarsi come l'attuazione delle procedure possa andare incontro a difficoltà principalmente determinate dal numero elevato di tesoriери e cassieri degli enti, spesso appartenenti a piccole aziende di credito locali e che dovranno inserirsi in un sistema articolato su scala nazionale nel quale trovano invece più agevole accesso i grandi istituti. Forse non andrebbe trascurata la possibilità di avvalersi (specie per i piccoli enti come le comunità montane) anche dell'organizzazione degli uffici postali.

b) Personale

Nel 1985 si è registrato un notevole ampliamento dei ruoli organici del personale del ministero del tesoro. Infatti le leggi 7 agosto 1985, n. 427 e 428 hanno previsto un aumento complessivo della consistenza organica del dicastero di ben 6.600 posti. I ruoli dei servizi periferici - ragionerie provinciali dello Stato, direzioni provinciali del tesoro - dove maggiormente era avvertita l'esigenza di un potenziamento degli organici in relazione al proliferare delle competenze attribuite ai detti uffici, sono stati aumentati, rispettivamente, di 910 e 3.300 posti.

I dati numerici attinenti al personale in servizio (14.882 unità; 11.093 nel 1984) presso l'amministrazione al 31 dicembre 1985 evidenziano un netto miglioramento della situazione segnalata nelle precedenti relazioni, miglioramento che riguarda sia il personale assegnato ad uffici centrali (da 6.166 a 6897 dipendenti) che quello degli uffici periferici (da 5.387 a 7.985) (18).

Si prevede che entro il 1986, con la piena attuazione delle disposizioni concernenti la copertura dei posti recati in aumento, anche con concorsi speciali e con l'assunzione degli idonei di concorsi precedenti, la situazione generale del personale possa segnare un decisivo potenziamento (19).

Le leggi innanzi citate hanno apportato, altresì, un sensibile ritocco alle dotazioni delle qualifiche dirigenziali inferiori a dirigente generale, le quali sono state complessivamente aumentate di 144 posti (56 dirigenti superiori, 88 primi dirigenti) (20). Per la copertura di detti posti sono state previste transitoriamente procedure più rapide (merito comparativo; nomina di idonei dei concorsi speciali), in deroga alla normativa generale sull'accesso alla dirigenza statale (legge n. 301 del 10 luglio 1984) (21).

La consistenza dei dirigenti, che segna un aumento (da 757 a 801) (22), è concentrata presso gli uffici centrali che dispongono di 582 unità, compresi 78 fuori ruolo (23), mentre solo 83 funzionari sono in servizio presso le direzioni provinciali del tesoro (78 dirigenti nel 1984), dove 28 sedi (ventiquattro nel 1984) sono ancora prive di personale a livello dirigenziale.

Nelle ragionerie provinciali dello Stato, su un organico complessivo di 137 unità (40 dirigenti superiori e 97 primi dirigenti), risultano coperti 110 posti.

Come può rilevarsi dai dati appena riferiti, permane la situazione di carenza nei ruoli dirigenziali degli uffici periferici (direzioni provinciale del tesoro e ragionerie provinciali dello Stato).

Tale situazione, che nell'immediato futuro dovrebbe essere risolta in linea generale con il pieno regime dei procedimenti per l'accesso alla dirigenza statale, può per il momento essere tamponata con l'attuazione delle disposizioni (articolo 7 legge n. 427 del 1985; articolo 8 legge 428 del 1985) (24) relative al conferimento della reggenza in caso di assenza o impedimenti del titolare di un ufficio centrale o periferico; l'innovazione significativa recata dalle disposizioni citate è costituita dal fatto che, in caso non ci siano altri dirigenti

(18) In particolare da 3.761 a 5.442 nelle direzioni provinciali del tesoro e da 1.626 a 2.543 nelle ragionerie provinciali dello Stato.

(19) Sono in corso procedimenti per l'assunzione di 1606 unità.

(20) L'aumento organico ha riguardato più segnatamente il ruolo dei servizi ispettivi di finanza della ragioneria generale dello Stato (52 posti) e quello dei servizi periferici del tesoro (53 posti).

(21) In base alla normativa transitoria è stata disposta la nomina di 83 dirigenti.

(22) Da 544 a 628 (ragioneria generale) e da 325 a 386 (amministrazione centrale e periferica del tesoro).

(23) Dei quali 28 dirigenti generali, 33 dirigenti superiori e 17 primi dirigenti.

(24) In attuazione delle norme citate sono state emanate con decreti del ministro del tesoro, le disposizioni concernenti le modalità per il conferimento della reggenza.

disponibili in sede, la reggenza può essere affidata anche ad un impiegato con qualifica funzionale non inferiore all'ottava.

Non si dovrebbe più verificare, pertanto, la situazione già rimarcata in precedenti relazioni, per la quale funzioni dirigenziali venivano di fatto svolte da impiegati non dirigenti.

Beni e servizi strumentali

La spesa per l'acquisto di beni e servizi è stata, in termini di impegni, di lire 1.272 miliardi nel 1985 con incremento del 17 per cento rispetto all'esercizio precedente.

L'attività contrattuale, con particolare riferimento a quella del provveditorato generale dello Stato, ha assunto, nel corso del 1985, notevoli dimensioni e si è svolta nell'ambito degli ordinari schemi di contabilità generale.

Per le forniture di beni e servizi tipicizzati o per gli appalti dei servizi di pulizia, manutenzione e riscaldamento è stata adottata la licitazione privata; all'appalto concorso si è fatto ricorso per le forniture che necessitano di adeguata progettazione o specifiche norme tecniche di costruzione (25).

Per soddisfare le esigenze relative all'acquisto di beni con particolari caratteristiche o per ragioni di urgenza si è adottato lo strumento della trattativa privata.

In leggero aumento rispetto al precedente esercizio sono state le gare a livello comunitario (legge 30 marzo 1981, n. 113) (26).

Rispetto agli anni precedenti, notevole è stato il ricorso alle ordinazioni in economia con particolare riferimento al cottimo fiduciario, strumento che meglio corrisponde alla esigenza dell'amministrazione di far fronte alle mutevoli situazioni del mercato e ad una rapida acquisizione dei beni.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 12 giugno 1985 n. 478 è stato approvato il nuovo regolamento dei servizi in economia per il Provveditorato generale dello Stato che ha adeguato la normativa alle nuove necessità avvertite dall'amministrazione in materia di acquisizione di alcuni beni (27).

Poichè diversi contratti di acquisizione di beni strumentali (28) relativi al fabbisogno determinato nel programma di acquisti per il 1985 si sono perfezionati nel corso del 1986, con conseguente imputazione della spesa sul corrispondente capitolo di quest'ultimo esercizio, si è ritenuto di richiedere all'amministrazione elementi conoscitivi sul raccordo tra l'esecuzione del programma precedente con quello relativo al fabbisogno del 1986. La risposta dell'amministrazione consentirà di valutare la correttezza dell'azione amministrativa rispetto agli atti programmatici previsti dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

Il ricorso al riconoscimento di debito ha registrato, rispetto allo scorso esercizio, un'ulteriore flessione, fino a ridursi a pochi ed eccezionali casi.

Per quanto riguarda i rapporti tra tesoro e poligrafico, i rendiconti presentati dall'istituto sulle anticipazioni corrisposte nel 1983 hanno nuovamente evidenziato eccedenze a favore del tesoro (7,170 miliardi).

Trattasi ormai di fenomeno ricorrente sul quale ampiamente si è riferito nella precedente relazione e che pone in evidenza la necessità di rimeditare la normativa vigente (articolo 6 della legge 30 luglio 1966 n. 559 e articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1967 n. 806) al fine di assicurare una più ravvicinata corrispondenza tra la fase della esecuzione e quella della ordinazione delle forniture e l'

(25) Nel corso del 1985 è proseguito l'ammodernamento delle centrali telefoniche di tipo elettronico.

(26) Sono state epletate n. 32 gare internazionali per un importo complessivo di lire 25,5 miliardi (a fronte di 29 gare nel 1984 per un importo di lire 18,8 miliardi).

(27) Con il nuovo regolamento (che sostituisce quello vigente fin dal 1929) si è ampliata l'area delle forniture, lavori, provviste e servizi per i quali è prevista l'esecuzione in economia ed è stato determinato in lire 150.000.000 l'importo entro il quale può procedersi con tale sistema.

(28) Trattasi in particolare di acquisto di mobili e attrezzature varie occorrenti per soddisfare le esigenze di funzionamento degli uffici dell'amministrazione centrale e periferica per l'anno 1985, mediante procedure di appalto concorso e gare comunitarie, per un importo complessivo di 18,5 miliardi.

anticipazione all'istituto poligrafico dello Stato delle annuali disponibilità di bilancio che, com'è noto, costituisce ormai, nella sostanza, un finanziamento al capitale di esercizio di detto istituto.

Il rinnovo della convenzione Sip ha comportato una spesa di lire 21,3 miliardi (20,5 nel 1984).

È stata altresì rinnovata la convenzione con l'ACEA per una spesa complessiva di lire 12,89 miliardi (11,5 miliardi nel 1984).

Per quanto concerne l'uso dei centri meccanografici dipendenti dalla direzione generale tesoro, poichè ancora non si sono realizzati i progetti volti a rendere autonomi i centri stessi, anche nel 1985 alcuni servizi di acquisizione e verifica dati sono stati affidati a ditte private (alla SIAED l'allestimento dei modelli 101 e 201 per una spesa di lire 100 milioni circa).

La conduzione tecnica dei sistemi informativi integrati della ragioneria 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 1985 di 60,5 miliardi circa.

Per il potenziamento della struttura dei sistemi sono stati stipulati i seguenti contratti:

IBM: 5,24 miliardi;

OLIVETTI: 3,22 miliardi;

Northern Telecom Date Systems: 40 milioni;

Siemens Date: 1 miliardo;

Storage Tecnology Italia: 974 milioni;

Microtek Italia: 96 milioni.

Con la società Honeywell Information Systems Italia è stato stipulato un contratto per la fornitura di un sistema elettronico per la rilevazione delle presenze e per l'automazione di alcuni servizi della Corte dei conti che ha comportato una spesa di lire 1.363.833.000.

Attività istituzionale

a) Interventi finanziari e trasferimenti

Grandi imprese in crisi

Nonostante il consistente aumento dell'anno scorso - quando fu raggiunto l'importo di 500 miliardi, il livello più alto dall'entrata in vigore della legge 3 aprile 1979, n.95 (c.d. "legge Prodi") (29) - l'intervento del tesoro a sostegno delle imprese in amministrazione straordinaria ha comportato nel 1985 operazioni concessive di garanzia per un totale di 50,9 miliardi (di cui 20,5 per proroga di garanzie concesse negli anni precedenti) (30).

Del pari sono notevolmente diminuite le erogazioni a seguito di attivazione delle garanzie concesse (46,2 miliardi - a fronte di 113 del 1984 - comprensivi di 10,2 miliardi per interessi di mora) (31).

Il pagamento degli interessi, quantificati, come si è detto, in 10,2 miliardi, a tassi che hanno oscillato tra il 16 e il 18 per cento (nel 1984 il tesoro aveva pagato interessi oscillanti fra il 18,50 e il 21,75 per cento) è da

(29) Com'è noto 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 possibilità della concessione della cassa integrazione guadagni allo scopo di alleggerire l'amministrazione straordinaria delle imprese dagli 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.

(30) In particolare le garanzie hanno riguardato le seguenti aziende (in miliardi di lire):

Aadriano Gardella 2,1 (garanzia e proroga) e \$ USA 5,250,000 (proroga); Helene Curtis cosmesi 2 (garanzia); S.p.a. Graziano 2,4 (garanzia); I.M.T.A.P. 0,5 (garanzia); PAN Electric Mediterranea 0,75 (garanzia); Pianelli e Traversa 11,468 (garanzia e proroga); Soc. Ruffini S.p.a. 6,046 (garanzia e proroga); Soc. Tecfono 1,790 (garanzia e proroga); La Cartiera A. Sterzi 4,2 (garanzia e proroga); F.I.T. Milano 11,2 (garanzia e proroga); Soc. Gutter 1,016 (garanzia); I.C.M.A. 0,292 (garanzia); OLMAT 1,150 (garanzia); Pianelli e Traversa Forging 1,6 (garanzia); Nova Soc. coop. 3,9 (proroga); P.M.V.M.A 0,525 (proroga).

(31) I pagamenti più rilevanti hanno riguardato per capitale ed interessi Acciaierie Alto Adriatico lire 13.897.675; Gruppo Lauro lire 40.640.072.751; SIME lire 4.887.126.794.

ricondersi al ritardo con il quale si è provveduto alla integrazione degli stanziamenti di bilancio a seguito dell'attivazione della garanzia statale.

Il ripetersi di tale fenomeno - che comporta oneri aggiuntivi più consistenti rispetto al tasso di interesse corrisposto per le operazioni di provvista mediante indebitamento in titoli di Stato - suggerisce che alle esigenze di tali erogazioni si faccia fronte mediante una più adeguata previsione degli stanziamenti di bilancio, sia in sede di previsione che di assestamento.

La contrazione, rispetto all'anno precedente, dell'intervento in garanzia del tesoro, potrebbe peraltro essere indice di un'inversione positiva di tendenza rispetto al passato, nel senso che i prestiti in relazione ai quali è stata accordata garanzia dello Stato abbiano consentito alle imprese destinatarie di superare le difficoltà di gestione.

Servizio sanitario nazionale

A fronte di impegni di spesa di parte corrente in favore del servizio sanitario nazionale per 39.204 miliardi (15 per cento in più rispetto ai 34.000,3 del 1984), si sono avuti pagamenti per 38.353,3 miliardi, di cui 123,4 in conto residui.

Al termine dell'esercizio i residui ammontavano a 1.295,6 miliardi, di cui 974,4 provenienti dalla competenza Il tesoro ha provveduto anche per il 1985 ad assegnazioni trimestrali in acconto alle regioni ed alle provincie autonome di Trento e Bolzano: dette assegnazioni hanno riguardato spese a destinazione indistinta nonchè, 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 20 dicembre 1984 (32).

Le erogazioni trimestrali non sono state sempre assegnate per intero alle regioni in relazione al piano di riparto approvato dal CIPE, non avendo talune regioni presentato nei termini i rendiconti relativi a precedenti trimestralità.

Avendo la Corte rilevato in sede istruttoria che a metà esercizio non si era ancora provveduto a ripartire la somma di lire 750 miliardi prevista dalla legge finanziaria 1985 (articolo 17, comma primo, lettera a) per le attività a destinazione vincolata), è stato rappresentata al ministero del tesoro l'esigenza di sollecitare il ministero della sanità a formulare le necessarie proposte di riparto al fine di contenere in limiti temporali ristretti la ritardata ripartizione.

Quest'ultima è stata poi deliberata dal CIPE il 1° agosto 1985 (33).

Un fenomeno lamentato dalle unità sanitarie locali riguarda i notevoli ritardi nell'accreditamento sulle apposite contabilità speciali delle somme provenienti dal fondo sanitario nazionale, ciò con riflessi negativi sull'impostazione dei documenti previsionali di bilancio, sotto il profilo anche delle eccedenze di impegni e di pagamenti rilevate dalla Corte in sede di giudizio sui conti delle unità sanitarie locali). A tale riguardo, si è dato avvio ad una istruttoria tendente ad accertare in quale misura sia stata data attuazione, da parte delle regioni e delle provincie autonome di Trento e Bolzano, agli adempimenti di cui all'articolo 35 della legge 30 marzo 1981, n. 119, in particolare per quanto attiene al piano di riparto finalizzato all'assegnazione alle unità sanitarie locali della quota ad esse spettante (34).

L'acquisizione di tali elementi, potrà anche consentire di conoscere i tempi mediamente impiegati dalle regioni e dalle provincie autonome per la presentazione del predetto piano di riparto, che costituisce,

(32) La ripartizione ha riguardato la somma di lire 38.060,5 miliardi essendo stati accantonati lire 1.139,5 miliardi.

(33) I 750 miliardi sono stati così ripartiti:

150 miliardi per i piani triennali relativi ai settori della riabilitazione, assistenza protesica e mantenimento anziani e disabili;

40 miliardi per l'assistenza ai tossico dipendenti;

30 miliardi per l'assistenza psichiatrica;

270 miliardi per la formazione e aggiornamento professionale;

53,4 miliardi per il finanziamento dei mutui contratti degli enti ospedalieri prima della riforma sanitaria.

(34) A tale adempimento sono infatti tenute oltre che le regioni a statuto speciale anche le provincie autonome alle quali si applica il disposto dell'articolo 35 della citata legge n. 119 del 1981, alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 162 del 19 ottobre 1982.

come è noto, il presupposto necessario per consentire l'accreditamento dei fondi sulle apposite contabilità speciali delle Unità Sanitarie Locali.

Per quanto concerne il ripiano del residuo disavanzo di amministrazione delle unità sanitarie locali, ivi compresa la quota parte per la quale i tesoriери non hanno ritenuto di effettuare pagamenti in anticipazioni, ad esso provvede il ministero del tesoro, all'uopo utilizzando, comè noto, le somme accreditate ad apposito conto corrente infruttifero acceso presso la tesoreria centrale (sotto il n. 756), dopo aver effettuato gli accertamenti prescritti sulle partite debitorie da ripianare. La relativa procedura, gestita dalla ragioneria generale dello Stato, prevede la emissione di vaglia del tesoro tratti sul predetto conto corrente, emessi in favore dei rispettivi tesoriери delle unità sanitarie locali e da accreditare ai conti correnti che i tesoriери stessi intrattengono con le filiali della Banca d'Italia. In proposito, sembra doversi rilevare che il decreto legge 25 gennaio 1985 n.8, convertito con modificazioni nella legge 27 marzo 1985 n.103, abbia di fatto creato ed affidato alla ragioneria generale dello Stato una gestione atipica, configurabile come gestione fuori bilancio, seppure così non espressamente qualificata.

Nel 1985 al predetto conto corrente infruttifero n.756 sono affluiti complessivamente, con mandati a carico del capitolo 5950, lire 3.081,585 miliardi (35); al 31 dicembre 1985, il conto presentava un saldo positivo di 1.873,184 miliardi.

b) Acquisizioni di fondi - Garanzie

Prestiti BEI

I riflessi sul bilancio dello Stato della complessa attività espletata in materia dal tesoro si limitano, come è noto, alla concessione di garanzie.

Dopo il sensibile incremento registratosi nel 1984, quando le erogazioni su prestiti accordati dalla banca Europea per gli investimenti raggiunsero i 3.035,5 milioni di ECU, pari al 49 per cento dell'intero ammontare dei prestiti erogati a paesi comunitari, nel 1985 si è avuta una leggera contrazione dei prestiti (-1,9 per cento) che hanno toccato i 2.978 milioni di ECU (36). Di tale ammontare che pur sempre costituisce il 45,6 per cento dell'intero importo erogato dalla banca - ancora la quota più alta fra i paesi della CEE - 374,1 milioni riguardano risorse aggiuntive messe a disposizione dalla CEE (37).

Quasi il 60 per cento del totale (2.468,2 miliardi) ha interessato progetti d'interesse regionale, soprattutto infrastrutture di telecomunicazioni e trasporto, nonchè - tramite prestiti globali - piccoli e medi investimenti.

Ai progetti localizzati nel mezzogiorno sono stati destinati 2.103,3 miliardi, di cui 66 miliardi nel quadro dell'aiuto comunitario per la ricostruzione delle zone colpite dai terremoti del 1980.

Dalla ripartizione per settore risulta una progressione dei finanziamenti nel comparto energetico (1.259,9 miliardi), in particolare per centrali elettriche e per il trasporto, lo stoccaggio e la distribuzione di gas naturale.

I prestiti globali per piccoli e medi investimenti (industria e infrastrutture) sono ammontati a 300 miliardi di lire.

Per le infrastrutture sono stati concessi 1.536,6 miliardi, che per quasi la metà hanno riguardato il settore delle telecomunicazioni.

I finanziamenti nel settore produttivo si elevano a 1.472,2 miliardi, di cui 1.036,2 sotto forma di prestiti globali per piccoli e medi investimenti situati per oltre due terzi nel mezzogiorno.

Per le tecnologie avanzate sono stati concessi 268,7 miliardi, di cui 23,6 sotto forma di prestiti globali per piccoli e medi investimenti comportanti innovazioni tecnologiche.

(35) Nel 1984 erano già stati accreditati lire 980 miliardi.

(36) Pari a lire 4.386 miliardi di lire (4.196,4 nel 1984, 3.514 miliardi nel 1983, 2.689 miliardi nel 1982.

(37) Nuovo strumento comunitario (c.d. sportello Ortoli).

I dati che precedono riferiti alla erogazione dei prestiti, offrono un quadro più significativo di quello riferito ai soli prestiti autorizzati (sulla base dei decreti del ministro del tesoro) tenendo conto della circostanza, già evidenziata, che fra l'autorizzazione alla contrazione del prestito (provvedimento soggetto a controllo) e la concreta erogazione possono trascorrere mesi, sì da far ricadere la seconda operazione anche sull'esercizio finanziario successivo.

Va, altresì, segnalato che l'ammontare delle erogazioni relative al 1985 consegue ad un incremento delle autorizzazioni che si è registrato in prossimità della fine dell'esercizio 1984, quando fu certo che nel 1985 sarebbe stato introdotto dalla legge finanziaria (articolo 13, ultimo comma) un limite alle garanzie per rischio di cambio (38).

Se si ha riguardo alle sole autorizzazioni, nel corso dell'esercizio esse hanno raggiunto un totale di 1.514,4 miliardi, dei quali 531,1 con garanzia per i rischi di cambio.

I prestiti ad imprese operanti nel centro nord sono ammontati a lire 623,9 miliardi, con una sensibile riduzione rispetto al 1984, quando detti prestiti raggiunsero i 2.820,5 miliardi.

Ad essi è stata accordata - ai sensi della legge 9 dicembre 1977, n.956 - solo la garanzia sul rischio di cambio rispetto a quello vigente al momento della stipulazione e della erogazione dei mutui, per la parte eccedente il 5 per cento sui prestiti in valuta estera (39).

Notevole è stato il decremento dei prestiti autorizzati ai sensi della legge 27 dicembre 1973, n.876, destinati al finanziamento di iniziative da realizzare nel mezzogiorno, che si sono attestati su un importo di lire 792 miliardi (1.953,3 miliardi nel 1984).

Si tratta di prestiti assistiti dalla garanzia dello Stato per il capitale e gli interessi; solo relativamente a 531,1 miliardi è intervenuta anche la garanzia per i rischi di cambio (40).

La circostanza che la garanzia per il rischio di cambio copra solo una parte del prestito (che nel suo complesso è assistito, come detto, della garanzia dello Stato per la restituzione del capitale e degli interessi) consegue al già accennato limite, posto dalla legge finanziaria 1985, alla possibilità di assunzione di tale rischio da parte del Tesoro.

Da questa disposizione, che è stata riprodotta nella legge finanziaria 1986 (con elevazione del tetto a 3.300 miliardi), è derivata la riduzione delle autorizzazioni ai prestiti BEI nella misura sopra indicata essendo venuto meno un non trascurabile vantaggio per l'impresa mutuataria, alla quale la certezza sul tasso di cambio (al di là della ricordata oscillazione del 5 per cento) offriva una notevole copertura ai piani di rientro della esposizione debitoria.

Si è conclusa, infine, l'istruttoria, di cui si era data notizia nella precedente relazione, relativa ad 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 portacontaineri.

(38) Tale vincolo ha interessato anche i prestiti del fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa e della CECA.

(39) A tale titolo gli oneri di cambio sono stati di 144,2 miliardi a carico del capitolo 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): Banco di Sicilia 20; IMI 56; IMI 63 (S.p.a. autostrade); Istituto credito fondiario Venezia 12,5 (Consorzio Zai-Verona); CREDIOP 59,5 (autostrade S.p.a.); B.N.L. 17,5; Med. lombardo 14,6 (SODIGAS S.p.a.) e 21 (settore energia); B.N.L. 28 (AGAS di Reggio Emilia); Mediocredito C. 35 (progetti industriali); Med. centrale 105 (industria alberghiera); Mediobanca 8,4 (ampliam. impianti Ferrani); CREDIOP 35 (Pirelli pneumatici); Centrobanca 17,5 (risorse energetiche); IMI 21 (prodotti farmaceutici lombardi); IMI 15,4 (lanificio e canapificio); B.N.L. 14 (credito alberghiero); Mediobanca 70 (Alitalia); centro banca 10,5 (industria alberghiera).

(40) Gli oneri di cambio sono stati pari a 383 miliardi. Sono stati, fra gli altri autorizzati prestiti in favore dei seguenti soggetti per gli importi a fianco di ciascuno indicati (in miliardi di lire):

ISVEIMER 55 (centro res.le Napoli); E.N.I. 17 (progetto gas S.Salvo (C)); E.N.I. 17 (progetto per Nuova Cappella); IMI 40 SGS ATESS.p.A. Catania); Mediocredito centrale 60 (giacim. petrolifero Canale Sicilia); B.N.L. 75; ENI 60 (gas metano comune di Napoli); Banco Napoli 80 (iniziative ind. nel mezzogiorno); ENI 37 (giacimento petrolifero Campobasso); CREDIOP 20 (iniziative ind. nel mezzogiorno); ENI 160 (giacimento petrolifero Canale Sicilia); M. Paschi di Siena 30 (iniziative industriali mezzogiorno); ISVEIMER 150 (iniz. ind. mezzogiorno); B.N.L. 100 (SIP); CREDIOP 100 (SIP); ISVEIMER 100 (SIP); IMI 100 (SIP); IRI 100 (SIP); INTERBANCA 8 (ampliamento fabbrica in Ascoli Piceno); Banco di Napoli 9 (progetto ISERNIA SODEL III); ISVEIMER 12 (stabilimenti farmaceutici T. Annunzia); IMI 50 (impianti produzione Anagni); ISVEIMER 13 (stabilimento "Selenia spazio" L'Aquila); B.N.L. 10 (iniziative industriali nel mezzogiorno); Banco di Sicilia 40 (iniziative industriali nel mezzogiorno).

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 (n. 876 del 1973 - destinazione del finanziamento ad iniziativa economica da realizzarsi nel mezzogiorno) - ha restituito il provvedimento all'amministrazione, che non ha ritenuto di riproporlo.

Autorizzazioni a prestiti BEI sono state disposte per un totale di 98,5 miliardi, ai sensi della legge 22 dicembre 1980, n.874, per sovvenire alle esigenze di intervento rese necessarie dagli eventi sismici del novembre 1980 in Campania e in Basilicata (41).

Quanto, poi, al pagamento degli interessi sui mutui contratti con la BEI per il finanziamento dei progetti FIO, la dotazione 1985 del capitolo 4694 era pari a 70 miliardi, sia in termini di competenza che di cassa. A fronte di essa, sono stati effettuati pagamenti per un totale di 16,5 miliardi.

La legge n.110 del 9 marzo 1985 ha dettato norme per la utilizzazione delle disponibilità residue del FIO nell'ambito del fondo per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso per l'anno 1984.

La legge ha provveduto alla ripartizione di 1.684,5 miliardi. I relativi pagamenti sono stati disposti a carico dei capitoli 7821, 7822, 8023.

Altri prestiti comunitari

Con 821 miliardi, sono più che raddoppiati, rispetto ai livelli del 1984 (382,2 miliardi), i prestiti concessi in valute diverse dalla CECA (42) e dal fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa.

Complessivamente, il fondo ha assegnato 337,6 miliardi, di cui 255,5 per nuovi prestiti e 82 relativi a "tranches" autorizzate negli anni precedenti.

I prestiti, che sono assistiti dalla garanzia statale contro i rischi di cambio ai sensi della legge 30 novembre 1976 n.796 (43), sono stati destinati prevalentemente ad 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 (44).

Le condizioni dei prestiti sono risultate ancora particolarmente vantaggiose, con un tasso mantenutosi anche nel 1985 intorno al 9 per cento.

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 particolare procedimento di messa a disposizione delle valute su uno speciale conto corrente con l'ufficio italiano dei cambi) hanno incidenza valutazioni del tesoro circa la scelta del momento più favorevole per il cambio, onde contenere il costo dell'operazione. Sono state privilegiate le valute che hanno mantenuto maggiore stabilità.

(41) Detti prestiti hanno riguardato le seguenti amministrazioni ed enti (tra parentesi l'importo in miliardi di lire):

ENEL (15); ministero protezione civile (30) (inv. Campania); ISVEIMER (7); ISVEIMER inv. (6,575) (ricostr. Basilicata); ministero protezione civile (40) (Campania).

Gli oneri di cambio erogati ai sensi della legge n. 874 del 1980 sono stati pari a 1,4 miliardi.

(42) Sono stati autorizzati prestiti per lire 483,4 miliardi a favore di:

costruzione case addetti industria carbosiderurgica (53,908 miliardi); Nuova Italsider (200 miliardi); Soc. Industria e Elettricità di Terni (143 miliardi); Acciaierie Ferrero (7,5 miliardi); Acciaierie e Ferreria di Crema (2 miliardi).

(43) Va rilevato che gli oneri di cambio relativi al periodo 1° gennaio 1983 - 31 dicembre 1984, comprensivi degli interessi maturati per ritardato pagamento, sono stati pari a 233,5 miliardi (198,4 miliardi erano stati pagati nel 1984). Ciò impone di rappresentare nuovamente 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.

Sono stati, altresì, autorizzati prestiti sociali di dollari U.S.A. 546.000 a favore dell'Azienda COMIRATO e di \$ USA 100.000 al consorzio per lo sviluppo del Basso Veronese.

(44) Tra gli altri hanno beneficiato dei prestiti (in miliardi di lire): Consorzio Nazionale Coop. Abitazioni 70,4; Consorzio Artigiano di Schio 2,9; Soc. Coop. "Collina Sud" 1,1; S.r.l. "TRE. MA." 1,1; C.E.D.A.C. 2,8; Coop. Edil. "UNIONCOOP" 1,5; S.p.A. LEVANTE 6,5; I.C.L.E. 25; Edilizia Europa S.r.l. 0,9; Soc. Coop. Edil Popolare Tor Lupara 2,2; "ABITAT 81" 0,3; CO.PE.U. Soc. Coop 4,4; EDIL-INVEST 1; C.S.E. 2,9; I.N.C.E. 2; Coop EDILIZIA "BASSO PIAVE" 1,2.

Il fondo ha, anche nel 1985, provveduto alla erogazione di “prestiti sociali” (45), al tasso dell'1 per cento annuo, ad enti e società per la realizzazione di progetti già ammessi al finanziamento del fondo stesso.

Trattasi com'è noto di somme costituite da utili del fondo e messe a disposizione degli Stati membri per tali finalità, per essere erogati in favore di enti ed imprese che abbiano già 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 per cento, contribuisce in modo determinante a favorire la realizzazione del progetto stesso.

I ministri del tesoro e degli affari esteri valutano a tal fine la rilevanza sociale dei progetti con riguardo agli obiettivi che l'iniziativa si propone di realizzare, all'area geografica nella quale essa insiste ed agli incrementi occupazionali.

Prestiti obbligazionari ed altri interventi

Piuttosto consistente (3.500 miliardi) è stato nel 1985 il ricorso a prestiti obbligazionari da parte degli enti di gestione delle partecipazioni statali.

Gli oneri per tali operazioni di indebitamento (autorizzate dal decreto-legge 19 ottobre 1985, n.547, convertito nella legge n.749 del 20 dicembre 1985) sono per capitali ed interesse a carico del bilancio dello Stato ed è previsto che, limitatamente alla quota capitale, gli enti portino annualmente ad aumento dei rispettivi fondi di dotazione le rate corrisposte per l'ammortamento dei prestiti stessi.

L'ENI è stato autorizzato alla emissione di un prestito obbligazionario fino ad un importo massimo di lire 655 miliardi, di durata decennale, con la garanzia dello Stato su operazioni di prefinanziamento per lire 327,5 miliardi (46).

L'EFIM è stato autorizzato ad emettere un prestito obbligazionario fino ad un importo di lire 510 miliardi, con garanzia dello Stato sulle operazioni di prefinanziamento per lire 100 miliardi (47).

L'IRI, infine, è stato autorizzato ad emettere obbligazioni di durata decennale per un importo massimo di 2.335 miliardi, con garanzia del tesoro su una operazione di prefinanziamento per lire 1.167,5 miliardi (48).

I pagamenti degli interessi da parte del tesoro per le predette operazioni di prefinanziamento sono stati effettuati nel 1986 (capitolo 7819), per un importo complessivo di lire 35,162. miliardi.

Anche l'ENEL nel 1985 è ricorso a prestiti obbligazionari, rivolgendosi esclusivamente a mercati esteri.

Le emissioni autorizzate, per un totale di 4.562,3 miliardi (3.530,1 miliardi nel 1984, 4.235,7 miliardi nel 1983, 3.673,9 nel 1982), in ordine alle quali è stata accordata la garanzia dello Stato sul capitale, ed interessi sono state effettuate acquisendo valute diverse (49). Anche se finora non è stata ancora attivata la garanzia, va in ogni caso evidenziato il notevole importo per il quale risulta, sia pure virtualmente, esposto il tesoro.

In relazione alle tendenze del mercato finanziario, caratterizzate da una maggiore presenza di strumenti alternativi di investimento rispetto a quelli esistenti sul mercato al momento della emissione obbligazionaria ENEL (maggio 1985), sono state apportate in accordo con le competenti autorità monetarie

(45) Per circa un miliardo e mezzo di lire.

(46) Per 77,5 miliardi con la B.N.L.; per 40 con l'I.M.I.; per 40 con la Banca Popolare di Milano; per 40 per il Nuovo Banco Ambrosiano; 25 con la Banca Popolare di Novara; 25 con l'I.B.I.; 25 con l'Istituto S. Paolo di Torino; 25 con il Banco di Napoli; 15 con il Banco di S. Spirito; 15 con l'Italcasse.

(47) Per lire 100 miliardi con il Monte dei Paschi di Siena, 50 con l'Istituto Bancario S. Paolo di Torino, 105 con la B.N.L.

(48) Con il Banco di Roma, la Banca Commerciale Italiana, la Banca Nazionale del Lavoro, il Credito Italiano, il Banco di Santo Spirito, Mediobanca, l'IMI, COFIRI e SIFA.

(49) Dollari USA 900.000.000
Franchi svizzeri 90.000.000
ECU 6.600.000
Marchi tedeschi 11.153.000
Fiorini olandesi 12.587.000

e con l'istituto incaricato di formare il consorzio bancario di collocamento e senza alterare significativamente il comparto dei titoli emessi dall'ENEL nel 1985, alcune modifiche ed integrazioni, tali da rendere il prestito più in linea con le mutate condizioni di mercato (50).

La legge n.17 del 12 febbraio 1981 (51), ha com'è noto, autorizzato l'azienda delle ferrovie dello Stato a contrarre prestiti obbligazionari fino al netto ricavo di lire 12.450 miliardi. Tale limite, già elevato con l'articolo 7 della legge n. 130 del 26 aprile 1983 (legge finanziaria 1984) a 18.850 miliardi, è stato ulteriormente aumentato con l'articolo 8 della legge n.887 del 22 dicembre 1984 (legge finanziaria 1985), di altri 15.900 miliardi e portato, quindi, a 34.750 miliardi.

Nel corso dell'anno sono stati contratti prestiti per complessivi 2511,7 miliardi (controvalore in lire di varie valute estere), con rate di ammortamento, per capitale ed interessi, a carico del tesoro (52).

Fino al 31 dicembre 1985 sono stati contratti prestiti per complessivi 11.428,7 miliardi.

La somma ulteriore erogata in più "tranches" alle ferrovie dello Stato per rimborsi e compensazioni di oneri pubblicitari in applicazione della normativa comunitaria, è stata complessivamente pari a lire 4064,7 miliardi così ripartiti:

- lire 652,3 miliardi ai sensi del regolamento CEE n.1192 del 1969, concernente la normalizzazione dei conti; (capitolo 4520);
- lire 2.934,3 ai sensi del regolamento CEE n.1191 del 1969, relativo agli obblighi di servizio pubblico; (capitolo 4523);
- lire 478,1 per obblighi tariffari non previsti dal regolamento CEE 1191/69 ed in attuazione del regolamento CEE n.1107/70 (capitolo 4637) (53).

La consistenza netta del fondo comune regionale (tabella n.1) di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970, n.281, è stata pari a 4.079 miliardi (+ 10,7 per cento rispetto al 1984: 3.811,4 miliardi) (54).

La ripartizione delle somme (tabella n.2) è stata effettuata sulla base dell'articolo 3, primo comma, della legge 22 dicembre 1984, n.887 (legge finanziaria 1985), che ha, tra l'altro ridotto per l'anno 1985 dal 43,82 per cento al 31,88 per cento 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.

c) Ricorso al mercato finanziario

Non è mutato, nel 1985, il quadro generale della gestione del debito pubblico, anche se, come già accennato, sono state dal ministro del tesoro indicate le strategie per il rientro del disavanzo e la riduzione del fabbisogno primario.

In tale contesto, il tesoro ha continuato ad operare per ridurre, compatibilmente alla situazione del mercato finanziario, i costi della gestione del debito, ottenendo risultati soddisfacenti con riguardo all'allun-

(50) Tale risultato è stato ottenuto:

a) corrispondendo ai portatori di obbligazioni la maggiorazione sul capitale maturata fino ad una certa data precedente quella di inizio dell'ammortamento del prestito;

b) consentendo ai portatori di obbligazioni la facoltà di chiedere il rimborso anticipato del capitale alla data di cui al precedente punto a). L'emissione obbligazionaria era stata autorizzata sino all'importo di 1.000 miliardi.

(51) Programma integrativo di interventi di riassetto, potenziamento ed ammodernamento delle linee, dei mezzi e degli impianti e proseguimento del programma di ammodernamento e potenziamento del parco del materiale rotabile della rete ferroviaria dello Stato.

(52) Nel 1985 l'onere per il rimborso degli ammortamenti è stato di lire 1.527,1 miliardi.

(53) A titolo di compensazione finanziaria per i maggiori oneri di infrastrutture (capitolo 8322) sono poi stati assegnati all'azienda 1.850 miliardi. A tali somme si aggiungono le anticipazioni a copertura del disavanzo, nonché altre sovvenzioni una tantum.

(54) La consistenza del fondo, al lordo dei recuperi inerenti al finanziamento del Fondo Nazionale dei Trasporti (531,7 miliardi come nel 1984) è stata pari a 4.610,7 miliardi (+ 5,8 per cento rispetto al 1984).

Detta consistenza lorda è la risultante della "quota parte" dovuta alle regioni sui proventi globali delle imposte di fabbricazione degli spiriti, della birra, dello zucchero, del glucosio e dei gas incendiari (703,6 miliardi, pari al 75 per cento dei proventi globali), nonché delle imposte di fabbricazione degli olii minerali (10.362,8) dei tabacchi (3.308,8).

gamento della durata dei prestiti (55). Anche a seguito dell'annualizzazione del pagamento della cedola di interesse, i certificati di credito hanno potuto avere pieno collocamento sul mercato, fatta eccezione per le emissioni di aprile e di metà ottobre che, rispetto agli importi emessi (rispettivamente 12.000 miliardi e 3.000 miliardi), sono stati sottoscritti per 8.847,2 miliardi e 1.067 miliardi (il tesoro è stato costretto subito dopo a procedere all'emissione di tali titoli con cedola semestrale per assicurarne il collocamento integrale) (56).

Anche se nel primo trimestre del 1986 l'annualizzazione degli interessi sui CCT è stata nuovamente ripristinata va in ogni caso rilevato come tale meccanismo, indubbiamente vantaggioso per i costi di gestione del debito pubblico, vada attivato con cautela - ed in connessione con gli andamenti del mercato - ad evitare che il fenomeno del parziale collocamento dei titoli possa determinare problemi sul versante del finanziamento del fabbisogno statale.

Va anche così consolidandosi quel processo di conversione degli investimenti a breve in quelli a medio e lungo termine, processo che sposta sostanzialmente le risorse da un impiego in B.O.T. a quello in CCT e BTP e che pur alleviando i costi di gestione nel breve periodo determina una lievitazione dei costi medesimi a medio e lungo termine.

Per diversificare ulteriormente gli investimenti in titoli pubblici, sono stati emessi per la prima volta certificati di credito del tesoro convertibili, della durata di anni 10, per un importo massimo di nominali lire 2.000 miliardi, con possibilità per i sottoscrittori di chiedere, all'atto del pagamento della prima cedola e comunque non oltre il 15 gennaio 1987, la conversione in titoli quinquennali a reddito fisso con cedola annuale dell'11 per cento. I certificati convertibili sono emessi alle stesse condizioni e sono regolati dalle stesse norme dei certificati non convertibili, con l'eccezione del prezzo di emissione (alla pari per i titoli che godono dell'opzione). I titoli convertiti saranno rimborsati in un'unica soluzione il 1° gennaio 1992. Tale nuova modalità di emissione ha trovato conferma nel primo semestre del 1986.

Nella precedente relazione venne rilevata la necessità di non procedere all'emissione di titoli pubblici alla vigilia di provvedimenti di riduzioni del tasso ufficiale di sconto, al fine di adeguare i tassi di rendimento dei titoli a quelli correnti.

Nel 1985 pur non essendosi reiterato tale fenomeno, un'emissione di B.T.P. per 1.000 miliardi è stata disposta, al tasso del 12,50 per cento, quindici giorni prima della riduzione del tasso di sconto dal 15,5 al 15 per cento.

Hanno avuto parziale collocamento due offerte di buoni poliennali del tesoro di 3.000 miliardi ciascuna rispettivamente emesse a metà aprile e a metà giugno 1985 (57).

Tali evenienze, che hanno riguardato anche alcune emissioni di certificati di credito e di B.O.T., rivelano quanto delicata sia diventata l'azione di indebitamento del tesoro in un mercato divenuto particolarmente sensibile ad altre forme di investimento concorrenti con l'offerta di titoli pubblici.

In questa situazione, che potrebbe spingere il tesoro a favorire la istituzione di moduli organizzativi nuovi, in grado di assicurare il collocamento dei titoli (come ad esempio un consorzio di garanzia), assumono anche rilievo taluni comportamenti segnalati ai competenti uffici ministeriali - tenuti da operatori bancari e tali da scoraggiare, con inesatte informazioni, i risparmiatori ad investire in titoli di Stato.

Risulta al riguardo che il ministro del tesoro con una nota ufficiale diffusa nel marzo 1986, abbia invitato i risparmiatori ed i sottoscrittori di titoli di Stato a segnalare direttamente tutti i casi di comportamento anomalo o poco collaborativo da parte degli operatori bancari fornendo tutti gli elementi per un'efficace individuazione della "irresponsabilità".

Nel corso dell'anno si è proceduto all'emissione di titoli del tesoro finalizzati alla sistemazione di posizioni debitorie pregresse di vari enti. Con godimento 1° gennaio 1985 è stata disposta una emissione di

(55) La scadenza media dei titoli del debito pubblico è passata da 11 mesi a fine 1982 a tre anni e 5 mesi a fine 1985.

(56) Trattasi in particolare delle seguenti emissioni:

CCT god. 18 novembre 1985 per 3.000 miliardi.

CCT god. 18 dicembre 1985 per 1.500 miliardi.

(57) La prima emissione (scadenza 1° maggio 1988, interesse annuo 12,25 per cento) è stata sottoscritta per 1.916,9 miliardi; la seconda (scadenza 1° luglio 1988, interesse annuo 12,50 per cento) è stata sottoscritta per 1.372,5 miliardi.

titoli per 2.195,198 miliardi per il ripianamento dei debiti al 31 dicembre 1984 delle gestioni liquidatorie degli enti mutualistici soppressi (58) verso il sistema bancario (legge 7 marzo 1985, n.71); il prestito ha durata quadriennale, un tasso di interesse pari al 12,50 per cento e il rimborso è stato previsto in unica soluzione nel 1989. Con riguardo al collocamento dei predetti titoli, va rilevato che esso si è realizzato mediante consegna dei titoli stessi agli istituti bancari individuati creditori nei confronti degli enti mutualistici soppressi (59).

Nell'ambito degli interventi previsti per il ripianamento delle esposizioni debitorie accertate al 31 dicembre 1983 a carico delle unità sanitarie locali (60), si è proceduto alla emissione per 2.938,4 miliardi di titoli del tesoro di durata quinquennale, godimento 1 gennaio 1985, tasso di interesse pari al 12,50 per cento e rimborso in unica soluzione nel 1990. Trattasi di emissione speciale finalizzata alla regolazione di debiti dello Stato verso i tesoriери delle unità sanitarie locali per i pagamenti in anticipazione effettuati a tutto il 14 dicembre 1984 entro il limite di 5000 miliardi fissato dal decreto legge n. 8 del 1985; limite che non è stato raggiunto, in quanto i tesoriери hanno limitato le anticipazioni stesse al predetto importo nominale dei titoli. La residua esposizione debitoria, come si è visto più avanti, è stata regolata dal tesoro in contanti. I titoli sono stati consegnati a 149 tesoriери (tutti istituti ed aziende di credito) tramite l'amministrazione centrale della Banca d'Italia, secondo la procedura già descritta per il ripianamento dei debiti degli enti mutualistici (61).

Per l'estinzione dei crediti di imposta sorti in favore di aziende ed istituti di credito (decreto legge 30 settembre 1983, n.512, convertito nella legge 25 novembre 1983, n.649), sono stati emessi certificati speciali di credito del tesoro per 4846 miliardi, di durata decennale, godimento 1° luglio 1984, tasso di interesse pari al 9,50 per cento e rimborso in dieci quote annuali (62).

Per il ripianamento delle passività finanziarie degli enti ed aziende portuali (decreto legge 20 dicembre 1984, n.859, convertito nella legge n.20 del 17 febbraio 1985), sono stati emessi titoli per 150 miliardi, di durata quinquennale, godimento 1 gennaio 1985, tasso di interesse pari al 12,50 per cento e rimborso in unica soluzione nel 1990 (63).

(58) INAM, casse mutue provinciali di malattia di Trento e Bolzano, federazioni nazionali casse mutue provinciali malattia dei coltivatori diretti di Trento e Bolzano.

(59) Gli istituti bancari creditori sono risultati i seguenti: Banca nazionale del lavoro (lire 1.139,186 miliardi); Istituto di credito delle casse di risparmio italiane (1.045,924 miliardi); cassa di risparmio della provincia di Bolzano (3,9 miliardi) e cassa di risparmio di Trento e Rovereto (6,2 miliardi).

Presso l'amministrazione centrale della banca d'Italia sono stati aperti conti di deposito in titoli a nome dei predetti istituti creditori per gli importi come sopra indicati, sui quali figurano versati i titoli. La banca d'Italia nel provvedere alla consegna dei titoli (che per agevolare l'emissione sono stati arrotondati per eccesso di sorta capitale) ha incamerato il valore corrispondente alla differenza fra l'importo nominale dei titoli originali ed il minore importo dei crediti.

Da notare, infine, che nelle previsioni definitive la spesa ammontava a lire 2.265 miliardi (capitolo 4552), mentre l'accertamento definitivo dei crediti vantati degli istituti bancari è stato, come si è visto, di lire 2.195,298; pertanto sul predetto capitolo è rimasta inutilizzata una disponibilità di 69,802 miliardi.

(60) decreto legge n. 8 del 25 gennaio 1985 convertito nella legge n. 103 del 27 marzo 1985.

(61) Il riscontro della Corte è stato limitato all'operazione di emissione nell'ambito del controllo che viene esercitato sul ricorso dello Stato al mercato finanziario, poichè, ai sensi della predetta normativa (decreto legge n. 8 del 25 gennaio 1985 convertito nella legge n. 103 del 27 marzo 1985), la documentazione relativa alle anticipazioni effettuate dai tesoriери è stata trasmessa alle ragionerie provinciali dello Stato, le quali poi hanno inviato alla ragioneria generale appositi elenchi da cui è risultata per ogni istituto di credito, l'esposizione netta complessiva verso lo Stato per i suddetti pagamenti in anticipazione, con separata indicazione degli interessi maturati al 31 dicembre 1984. Sulla base quindi di tali indicazioni contabili il ministro del tesoro ha effettuato l'emissione dei titoli.

Pur riconoscendosi la necessità di snellire le operazioni di ripianamento, va rilevato che la procedura ha in realtà sottratto al riscontro della Corte un intervento finanziario di rilevante entità.

(62) La regolazione debitoria ha interessato circa 890 aziende di credito. Gli accertamenti sui crediti di imposta vantati nei confronti dello Stato, sono stati effettuati dal ministro delle finanze, sulla base delle dichiarazioni annuali relative ai periodi di imposta chiusi al 31 dicembre 1983 per eccedenza delle ritenute di cui al primo e secondo comma dell'articolo 26 del d.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973, subite in ciascun periodo di imposta rispetto all'imposta dovuta, nel relativo periodo, nonchè dei relativi interessi, sempre che ne sia stata fatta richiesta entro il 31 luglio 1984.

(63) Le passività traggono origine da anticipazioni di cassa effettuate dai tesoriери agli enti portuali in conseguenza dei disavanzi di amministrazione accertati al 31 dicembre 1983. L'entità dei predetti disavanzi e quindi delle conseguenziali anticipazioni di cassa è stato "determinato" con decreto del ministro della marina mercantile di concerto con quello del tesoro. La ripartizione dei titoli destinati ai tesoriери è stata la seguente:

2.500 milioni all'ente autonomo del porto di Savona;

60.350 milioni al consorzio autonomo del porto di Genova;

1.000 milioni al consorzio autonomo del porto di Civitavecchia;

3.500 milioni al consorzio autonomo del porto di Napoli;

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Infine, per l'estinzione dei debiti degli enti autonomi lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate (legge 13 luglio 1984, n.312), sono stati emessi titoli per 278,7 miliardi, di durata quinquennale, godimento 1 gennaio 1985, tasso di interesse pari al 12,50 per cento, rimborso in unica soluzione 1 gennaio 1990 (64).

500 milioni all'ente autonomo del porto di Palermo;
 27.000 milioni al provveditorato al porto di Venezia;
 51.000 milioni all'ente autonomo del porto di Trieste;
 550 milioni all'azienda dei mezzi meccanici e dei magazzini del porto di La Spezia;
 1.000 milioni all'azienda dei mezzi meccanici e dei magazzini del porto di Messina;
 500 milioni all'azienda dei mezzi meccanici e dei magazzini del porto di Ancona.

(64) L'accertamento delle passività (al 31 dicembre 1983 compresi gli interessi maturati al 31 dicembre 1984) è stato effettuato sulla base di apposita dichiarazione resa dagli enti predetti, certificata dal collegio dei revisori. Qui di seguito viene indicata la ripartizione dei titoli fra i vari istituti creditorî:

1) Cassa di risparmio-Bologna (per ente autonomo Teatro comunale Bologna)	6.384.000.000
2) Cassa di risparmio-Firenze (per ente autonomo Teatro comunale Firenze)	6.492.000.000
3) Cassa di risparmio di Genova e Imperia-Genova (per ente autonomo teatro dell'opera di Genova)	3.340.000.000
4) Cassa di risparmio province Lombarde-Milano (per ente autonomo teatro alla Scala Milano)	24.097.000.000
5) Banca commerciale Italiana - Milano (per ente autonomo Teatro Scala di Milano)	18.000.000
6) Banco di Roma - Milano (per l'ente autonomo Teatro Scala di Milano)	34.000.000
7) Banque Francaise du Commerce Exterieur-Milano (per l'ente autonomo Teatro Scala Milano)	138.000.000
8) Banco di Napoli -Napoli (per l'ente autonomo Teatro Scala di Milano)	22.666.000.000
9) Cassa centrale di risparmio V. Emanuele per le province siciliane - Palermo (ente autonomo teatro Massimo di Palermo)	23.530.000.000
10) Banco di Sicilia - Palermo (ente autonomo teatro Massimo di Palermo)	5.245.000.000
11) Cassa di risparmio - Trieste (per ente autonomo teatro comunale G. Verdi di Trieste)	10.948.000.000
12) Cassa di risparmio - Venezia (per ente autonomo teatro La Fenice Venezia)	18.235.000.000
13) Credito italiano - Venezia (per ente autonomo teatro La Fenice di Venezia)	435.000.000
14) Cassa di risparmio di Verona, Vicenza e Belluno - Verona (per ente autonomo del teatro Arena di Verona)	12.401.000.000
15) Banca nazionale del lavoro - Cagliari (per istituzione dei concerti e del teatro lirico G.P. da Palestrina - Cagliari)	12.102.000.000
16) Banca di Sardegna - Cagliari (per istituzione dei concerti e del teatro lirico G.P. da Palestrina - Cagliari)	96.000.000
17) Istituto di credito delle casse di risparmio italiane (I.C.C.R.I.) - Roma (per enti vari)	132.557.000.000

in totale: lire	278.718.000.000

Il ripianamento delle passività cui le predette ultime emissioni sono state finalizzate, si è realizzato mediante la consegna dei titoli direttamente agli istituti bancari creditori d'imposta ed agli istituti tesorieri creditori degli enti portuali e degli enti lirici tramite l'amministrazione centrale della banca d'Italia e secondo le modalità già indicate in precedenza.

È proseguito nel 1985 il ricorso a prestiti esteri emessi direttamente a nome della Repubblica, poichè la provvista di risorse sui mercati esteri è stata favorita dall'andamento calante dei tassi e dall'agevole collocamento immediato dei titoli. Sono stati emessi due prestiti in ECU per complessivi 500 milioni, uno per 300 milioni di dollari ed un quarto per 300 milioni di franchi svizzeri. Tenuto conto che controvalore complessivo in lire dei predetti prestiti è stato di 2.067,3 miliardi, esso si è mantenuto notevolmente al di sotto del tetto di 3.000 miliardi fissato dall'articolo 1 della legge 887 del 28 dicembre 1984 (legge finanziaria 1985).

In attuazione del decreto legge n.623 del 7 novembre 1983, convertito con modificazioni nella legge 748 del 23 novembre 1983, concernente interventi urgenti per le zone colpite dal bradisismo dell'area Flegrea e dal terremoto del 1980, un secondo prestito (65) internazionale di 500 milioni di dollari è stato emesso dalla Repubblica a valere sull'autorizzazione complessiva di 2.520 miliardi (66).

Sempre con riguardo all'indebitamento della Repubblica verso l'estero, sono state perfezionate nel corso dell'anno operazioni di rifinanziamento di prestiti esteri accessi in precedenza; i tassi inferiori sono stati consentiti principalmente dal progressivo miglioramento delle condizioni di mercato (67).

Nel corso dell'anno si sono avute emissioni lorde di buoni ordinari del tesoro per 256.281 miliardi (227.747 nel 1984). Al netto dei rimborsi, i BOT presentano una consistenza circolante a fine 1985 di 173.692,6 miliardi.

Con decreto del ministro del tesoro è stata attribuita alla banca d'Italia, alle aziende di credito e ai loro istituti centrali di categoria nonché agli istituti di credito speciale partecipanti alle aste per il collocamento dei buoni ordinari del tesoro, la facoltà di richiedere in luogo dei titoli assegnati per ciascuna tranche e per i vari tagli, il rilascio, per importo cumulativo, di ricevute provvisorie che possono, alla scadenza, essere presentate per il rimborso.

Tale innovazione, auspicata da tempo dalla Corte, mira ad alleggerire le operazioni connesse alla gestione dei buoni ordinari del tesoro, atteso che, attualmente, la maggioranza dei titoli, regolarmente rilasciati, restano depositati fino alla scadenza presso le aziende di credito e quindi di fatto non circolano.

Per i buoni pluriennali del tesoro si sono avute otto emissioni per 24.289,517 miliardi (17.750 nel 1984) a scadenza triennale con tassi di interesse che hanno oscillato tra il 12 per cento ed il 12,50 per cento.

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 13.000 miliardi). Trattasi, com'è noto di prestiti amministrati dalla direzione generale del debito pubblico, la quale, al 31 dicembre aveva in gestione titoli per 36.319 miliardi (32.790 nel 1984).

Deve anche quest'anno rilevarsi 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 continua ad essere disciplinata, a livello regolamentare, da vetuste disposizioni risalenti al 1911).

Provvedimenti regolatori della liquidità

Un ulteriore apporto nel finanziamento del fabbisogno del settore statale si potrà avere con l'attuazione della tesoreria unica che, come si è visto, decorrerà dal 1° giugno 1986. Complessivamente,

(65) Il primo fu emesso nel corso del 1984 per 500 milioni di dollari (controvalore 885,90 miliardi di lire).

(66) Limite così elevato - rispetto al precedente, fissato in lire 1.720 miliardi - dall'articolo 11 della legge n. 80 del 18 aprile 1984 nonché dall'articolo 16 della legge n. 41 del 28 febbraio 1986 (legge finanziaria 1986).

Il prestito ha durata quindicennale ed è stato collocato a condizioni particolarmente favorevoli da parte di un sindacato di sottoscrittori composto da banche internazionali e nazionali.

(67) Trattasi in particolare di un prestito ventennale per 500 milioni di dollari USA a tasso fluttuante finalizzato alla estinzione di prestiti contratti dalla Cassa per il mezzogiorno in anni precedenti.

tenendo conto che verranno versate nella tesoreria statale anche le somme per mutui concessi dagli istituti di credito speciale e dalle Sezioni OO.PP. delle aziende di credito, depositate presso gli stessi in attesa di erogazione, è stato previsto un rientro di 4.500 miliardi.

Il nuovo sistema se da un lato assicura una notevole provvista aggiuntiva di cassa (con complessi meccanismi procedurali e certamente non esenti da costi) sembra avere esaurita ogni altra possibilità di reperire risorse aggiuntive di tesoreria, per cui particolarmente severa dovrà essere l'azione rivolta al contenimento del fabbisogno.

Nel contesto del finanziamento del fabbisogno statale si colloca il ricorso allo sbilancio del conto corrente con la Banca d'Italia, il cui margine si è quasi azzerato in alcuni momenti (68) dell'anno. Al 31 dicembre 1985 si è registrato un saldo a debito del tesoro di 48.182 miliardi che, come ormai accade per prassi costante, viene riportato "a nuovo", nella contabilità di tesoreria, al primo gennaio dell'esercizio successivo; in sostanza anche se, sotto il profilo dei rapporti di dare ed avere con l'istituto di emissione il procedimento adottato è contabilmente regolare, esso effettua un azzeramento della posta passiva a fine anno non mediante il rimborso delle anticipazioni erogate da Bankitalia, ma riportando in via immediata la posta medesima all'inizio dell'anno successivo.

Anche se va preso atto che vincoli troppo rigidi sull'attivazione di tale strumento di provvista porrebbero implicazioni nel finanziamento del fabbisogno, la materia andrebbe comunque rimeditata in modo da evitare che un automatico ricorso allo sbilancio del conto corrente possa favorire effetti espansivi della base monetaria.

In tema di rapporti finanziari tra tesoro e Banca d'Italia chiarimenti sono stati richiesti dalla Corte (69) circa la nuova metodologia di calcolo delle somme che quest'ultima si impegna a corrispondere allo Stato sul complesso delle operazioni di portafoglio e delle anticipazioni in conto corrente.

Si è accertato quindi che in base a tale nuovo sistema operativo, la Banca d'Italia acquisisce al proprio conto economico l'intero ammontare dei proventi dei titoli di Stato in libera disponibilità, retrocedendo annualmente al tesoro, a debito del proprio conto economico, una somma pari alla eventuale eccedenza del rendimento medio ponderato di tutte le attività nei confronti del tesoro stesso (conto corrente di tesoreria, titoli di Stato in libera disponibilità) sull'interesse mediamente corrisposto sulla riserva bancaria obbligatoria. In particolare, il sistema proposto dovrebbe comportare la corresponsione al tesoro di somme superiori a quelle derivanti dall'accordo vigente fin dal 1975.

In relazione alla nuova procedura concordata con la Banca d'Italia, è stata chiesta alla ragioneria generale dello Stato l'istituzione, per l'esercizio finanziario 1985, di apposito capitolo di entrata e l'eliminazione dei capitoli 3234 e 3236 per l'esercizio 1986.

Sul nuovo capitolo - capo x, n.3240 - figurano accertamenti in entrata per 1.792 miliardi (1.400 versati). Per il 1985 a credito del tesoro - secondo il nuovo sistema - è stato accertato un importo complessivo di retrocessioni (che include anche le somme residualmente affluite ai capitoli 3234 e 3236) pari a 2.545 miliardi (2.697 versati) a fronte dei 1.919 accertati nel 1984 (2.421 versati).

d) Variazioni di bilancio

Permane il fenomeno, già segnalato nella precedente relazione, relativo a variazioni disposte in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario, anche per rilevante importo (70), con conseguente slittamento delle spese all'esercizio successivo.

(68) Va considerato che un elevato utilizzo del predetto conto corrente potrebbe porre le premesse per la riaccensione di una anticipazione straordinaria come è avvenuto nel 1983.

Essa si rese necessaria per l'impossibilità del tesoro a rientrare dallo sconfinamento sul conto corrente intrattenuto con la Banca d'Italia.

(69) In sede istruttoria su provvedimenti che istituivano nuovi capitoli di entrata del tesoro.

(70) Il provvedimento di ripartizione del fondo di cui al capitolo 7500 del ministero del bilancio per il risanamento dei territori colpiti dal terremoto del novembre 1980 e febbraio 1981 (articolo 3 della legge n. 219 del 1981), relativamente alla spesa di lire 366,4 miliardi è stato ad esempio emanato a fine 1985, sulla base di una delibera CIPE del 28 novembre 1985.

Da tempo la Corte ha segnalato la prassi delle autorizzazioni del ministro del tesoro al ministro della difesa (ai sensi dell'articolo 20 della legge n.468 del 1978) ad assumere impegni sugli esercizi successivi per soddisfare l'esigenza di provvedere con continuità all'ammodernamento delle forze armate, con la conseguenza di introdurre un ulteriore elemento di rigidità dei bilanci futuri.

Nel 1985 il fenomeno non solo si è ripetuto per il dicastero della difesa (71) ma ha riguardato anche quello degli interni (72) e pertanto viene segnalato al fine di evitare che una ulteriore sua dilatazione sottragga alla sede naturale della decisione di bilancio le autorizzazioni di ingenti quote di spesa.

Con riguardo all'applicazione, di disposizioni contenenti clausole di copertura di leggi di spesa, accertamenti istruttori sono stati effettuati in relazione alle autorizzazioni di spesa di cui alle leggi 17 aprile 1985, nn. 140 e 141 (perequazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti), con le quali si è realizzato in sostanza, nell'ambito dello stesso esercizio, una compensazione parziale della spesa con la ritenuta di acconto per IRPEF.

La Corte ha ritenuto opportuno segnalare all'amministrazione (73) che la linea seguita dal legislatore potrebbe porre questioni di costituzionalità dal momento che concettualmente l'individuazione della copertura negli effetti che la stessa legge di spesa produce non darebbe quel "puntuale" supporto di risorse alla spesa secondo i noti insegnamenti della Corte costituzionale.

Sempre in sede di istruttoria su provvedimenti di variazione applicativi delle clausole di copertura, è stata rilevata, con riguardo a quanto previsto dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 1985, n.779 (concernente miglioramenti economici al personale dell'azienda autonoma delle ferrovie dello Stato), una quantificazione tecnico-contabile poco chiara, sul piano della linearità e della trasparenza, degli importi esatti che la variazione intendeva effettuare in adempimento alla predetta disposizione normativa.

Nella fattispecie il legislatore ha quantificato, infatti, una spesa di 626,2 miliardi, mentre, tenuto conto delle disponibilità già esistenti su alcuni capitoli (per i quali erano state previste riduzioni di spesa a fini di copertura) la maggiore spesa effettiva è risultata di importo inferiore (490,9 miliardi).

In materia di quote della spesa statale di investimento riservate in favore del mezzogiorno (articolo 107 del testo unico n.218 del 1978 che fissa la quota nel 40 per cento), la Corte ha ammesso al visto di legittimità un provvedimento che disaccantonava la somma di 20 miliardi (capitolo 7501 trasporti), dando rilevanza agli "eccezionali" motivi invocati dal ministro competente (74); ha ritenuto peraltro necessario acquisire formale assicurazione da parte dell'amministrazione in ordine al recupero, del predetto importo, in favore dell'area meridionale, a valere sulle disponibilità degli anni 1986 e 1987; ed ha invitato la ragioneria generale a tener conto di tale recupero in occasione della formalizzazione dei decreti di individuazione delle aliquote da riservare al meridione nei predetti esercizi.

Va, infine, consolidandosi la prassi di includere nei provvedimenti di variazione al bilancio di competenza anche variazioni incidenti sul bilancio triennale, il che, come è stato sottolineato nella precedente relazione, oltre a precostituire alcune autolimitazioni rilevanti per la impostazione dei futuri progetti di

(71) Tra le autorizzazioni concesse si segnalano quelle concernenti i seguenti capitoli del ministero della difesa:

- 4001 (potenziamento di impianti) impegni complessivi per 19 miliardi per 2 esercizi finanziari;
- 4031 (approvvigionamento sistemi) impegni complessivi per 317,3 miliardi per 6 esercizi finanziari;
- 4051 (esecuzione fase di sviluppo veicoli e altri mezzi) impegni per 246,6 miliardi per 5 esercizi finanziari;
- 7010 (progettazione e realizzazione di calcolatore standard) impegni per 6 miliardi per 4 esercizi finanziari.

(72) Le autorizzazioni concesse al ministero dell'interno concernono i seguenti capitoli:

- 2632 (contratti con la SIP e IBM) impegni complessivi di 33,8 miliardi per 5 esercizi finanziari;
- 2779 (potenziamento e ammodernamento tecnologico della polizia) impegni complessivi di 35,7 miliardi per 2 esercizi finanziari.

(73) Affinchè la stessa possa tenerne conto specie nella delicata fase di predisposizione e di concertazione delle iniziative legislative di spesa.

(74) Nella richiesta di disaccantonamento il ministro dei trasporti ha fatto presente che i recenti episodi di terrorismo verificatisi a danno del trasporto aereo internazionale ed anche nell'aeroporto di Fiumicino, hanno indotto l'amministrazione ad introdurre nel piano 1985 degli interventi già programmati per il citato aeroporto (previsti nell'importo di 40 miliardi) ulteriori voci di spesa relative ai sistemi di sicurezza da realizzare con carattere di urgenza, al di fuori e prima degli interventi di potenziamento finanziati con la legge n. 449 del 1985.

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

e) Contabile del portafoglio

Le operazioni valutarie, relative all'anno 1985, sulle quali è stato effettuato il controllo sono ammontate a 105.506; il movimento valutario complessivo - realizzatosi mediante operazioni soggette a controllo preventivo (circa 48.000) e successivo (circa 58.000) - è pari ad oltre 16.400 miliardi.

Sia per gli acquisti che per le alienazioni di titoli, la consistenza al 31 dicembre 1985 era pari a circa 16,7 miliardi.

Anche nel 1985 si sono registrati pochi casi di osservazioni formulate in ordine a 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; può dirsi che nel suo complesso l'azione amministrativa va adeguandosi ad una più puntuale osservanza dei criteri legislativamente indicati.

Si ritiene comunque di ribadire la opportunità che la vigente normativa, predisposta per movimenti valutari non comparabili con quelli attuali, venga adeguatamente aggiornata per rispondere alle nuove esigenze mediante più agili procedure.

La legge 6 febbraio 1985, n.15, che disciplina le spese da effettuarsi all'estero del ministero degli affari esteri, ha eliminato le anomalie segnalate nelle precedenti relazioni circa il difficoltoso rientro delle giacenze in valuta all'estero (conti valuta tesoro).

Sono stati istituiti, infatti, presso le rappresentanze all'estero, i cosiddetti "conti correnti valuta tesoro" ai quali affluiscono tutte le entrate dello Stato realizzate all'estero (75).

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

Con la soppressione della direzione generale dei danni di guerra, operata dalla legge 22 ottobre 1981, n.593, le pratiche di indennizzo ancora da definire, e di esigua entità, sono passate in carico ad apposito ufficio stralcio inserito nella direzione generale dei servizi speciali.

Dall'anzidetto ufficio sono stati trasmessi nel 1985 all'esame della Corte n. 218 rendiconti resi dalle intendenze di finanza per indennizzi corrisposti, dei quali 160 sono stati ammessi a discarico, mentre per 42 sono in corso accertamenti istruttori.

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; l'ammissione ad indennizzo di taluni beni espressamente esclusi dalla legge.

La materia dei danni di guerra dovrebbe essere comunque in via di definitivo esaurimento.

Per indennizzi ed altre provvidenze risarcitorie a seguito della perdita di beni italiani all'estero, sono stati erogati circa 92 miliardi. Il considerevole aumento della spesa per indennizzi, rispetto ai 32,8 miliardi del 1984, va collegato alla graduale attuazione della legge 5 aprile 1985 n.135, che ha disposto una articolata rivalutazione degli indennizzi già concessi.

(75) Le suddette entrate, all'atto stesso dell'accreditamento nei "conti correnti valuta tesoro", vengono acquisite dalla direzione generale del tesoro - contabile del portafoglio dello Stato - che, in rapporto alle norme valutarie, ne assume la piena ed intera disponibilità e ne vigila la gestione.

Ne consegue che il contabile del portafoglio, allorché riceve richieste di pagamento in valuta estera, corredate dalle anticipazioni costituite da titoli di spesa (ordinativi su ordini di accreditamento, mandati diretti, vaglia tesoro) inerenti a spese di funzionamento delle nostre rappresentanze all'estero, può avvalersi del normale canale costituito tramite l'ufficio italiano cambi, ovvero può autorizzare l'ufficio diplomatico ad utilizzare la valuta estera che gli agenti consolari hanno acquisito e che è a disposizione del contabile del portafoglio.

Ad operazione effettuata, viene disposto dal contabile il versamento in entrata nell'apposito capitolo 2368 (entrate eventuali e diverse dal ministero del tesoro) del controvalore in lire.

A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 11 della legge finanziaria 1986 che, al comma 31, ha fissato nuovi criteri di precedenza nella liquidazione degli indennizzi ed ha introdotto una riserva della quota annuale di finanziamento disponibile a favore degli indennizzi riferiti ai territori ceduti alla Jugoslavia, sono state richieste all'amministrazione precisazioni sulle modalità con le quali intende dare applicazione alla normativa in questione.

g) Contenzioso valutario

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

Andrebbe, peranto, rivisto l'attuale procedimento istruttorio, nel quale più organi (polizia tributaria, ufficio italiano dei cambi, commissione consultiva, ministero del tesoro) intervengono in tempi successivi. Anche tale revisione potrà essere più opportunamente effettuata, peraltro, allorché si sarà sufficientemente delineato il nuovo assetto normativo previsto dal disegno di legge di riforma della legislazione valutaria, tuttora all'esame del Parlamento.

Nel 1985, nel quadro della repressione degli illeciti valutari a rilevanza amministrativa, sono stati definiti 2.636 contesti, con penalità inflitte pari a 109,2 miliardi e riscosse per 4,4 miliardi.

Per effetto delle impugnative proposte avverso i decreti sanzionatori e le relative ingiunzioni di pagamento, si sono radicati - nel corso del 1985 - 141 nuovi giudizi, di cui 129 dinanzi al giudice ordinario e 12 dinanzi al giudice amministrativo.

Sempre nel corso del 1985, sono state definite 45 cause, di cui 25 con esito favorevole per l'amministrazione.

Inoltre al 31 dicembre 1985 risultavano pendenti 793 cause.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

FONDO SANITARIO NAZIONALE di parte corrente 1981 CAP. 594/TURNO - in migliaia di lire -

TABELLA A

	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
STABILIMENTO BILANCIARI:			
- Legge 22/12/84, n. 888 - Bil. Prov. 1985		39.000.000.000	39.200.000.000
- RESIDUI 1983:			
Manomessi 4.375.000 - C.I.P.E. 20/12/84 (3.930.314)			
Int. Scientifiche 7.000.000 - C.I.P.E. 20/3/85			
IV/85 - Compensati 223.478.162			
Saldo Rimessi 3.400.000 - C.I.P.E. 20/3/85			
C.R.-Termali, etc. 8.069.824			
	206.322.596		
- RESIDUI 1984:			
I.S.B. - Abitibi 432.653 - C.I.P.E. 20/12/84			
I.S.B. - Ricovero 5.000.000 - C.I.P.E. 1/8/85			
Fondo Sviluppo 24.423.293 - C.I.P.E. 2/3/85			
Int. Scientifiche 10.000.000 - C.I.P.E. 20/3/85			
Vincolate Sanità 33.300.000 - C.I.P.E. 30/3/85 (2.17.600/5.002 km.l.)			
Manomessi 4.375.000			
Compensati C.R.I. 7.400.000 - C.I.P.E. 20/3/85			
Stato Indolente 11.034.021			
Vincolate Regioni 73.297.500			
Troscodipendenza 23.046.000			
	190.232.068		
- D.M. 6/11/85, n.166836-Perenti 1981 - 602.500			
1982 - 3.042.500			
		4.400.000	4.400.000
- Legge 22/11/85, n. 646 - Ancestate 1985	202.553.062	39.200.000.000	39.200.000.000
RESIDUI - In c/RESIDUI			
1983 - D.A. 19/4/85, n.131057 - Rimessi/83 3.400.000			
D.A. 7/3/85, n.131160 - Manomessi/83 3.930.314			
1984 - D.A. 23/4/85, n.127504 - C.R.I./84 7.300.000	14.830.314		
D.A. 10/3/85, n.131160 - Vincolate reg.li 45.977.600			
- Troscodipendenza 14.046.000			
D.M. 28/3/85, n.130096 - I.S.B. - Ricetto 432.653			
D.A. 24/4/85, n.133309 - Troscodipendenza 559.000			
D.A. 4/7/85, n.132047 - Vinc. Sanità 5.282.400			
D.M. 28/3/85, n.139710 - Rid. F.S.B. 1984 =			
D.A. 14/9/85, n.161259 - Troscodipendenza 2.152.000			
D.A. 10/9/85, n.167667 - Fondo Sviluppo 24.423.293			
D.A. 3/10/85, n.163130 - Int. Scientifiche/84 3.400.000			
D.M. 12/1/85, n.182908 - I.S.B. 3.000.000			
D.A. 22/1/85, n.183168 - Troscodipendenza 6.491.000			
	208.569.266		
TOTALE RESIDUI (Differenza)	123.399.360	123.399.360	123.399.360
	(321.153.504)		(39.081.000.64)
DECRETI - In c/COMPETENZA (C.I.P.E. 20/12/84 - G.U. n.51 del 28/2/85)			
I/85 D.M. 26/1/85 n.100562 - G.U. n.47 del 23/2/85 9.315.125.000			9.496.763.500
G.A. 16/8/85 n.106998 - Basilicata 18.361.500			
II/85 D.M. 23/4/85 n.129771 - G.U. n.146 del 22/4/85 9.315.125.000			9.315.125.000
D.M. 23/4/85 n.127504 - G.U. n.133 del 10/6/85 - I Sem/C.R.I. 26.000.000			26.000.000
D.M. 28/3/85 n.130096 - G.U. n.216 del 13/9/85 - I Sem/Termali 60.592.500			60.592.500
III/85 D.M. 31/7/85 n.135446 - G.U. n.216 del 13/9/85 - Regioni e C.R.I. 9.328.125.000			9.328.125.000
o Rid.24 D.A. 25/9/85 n.170271 - Puglia 79.903.750			79.903.750
D.A. 2/12/85 n.180330 - Campania 116.149.250			116.149.250
IV/85 D.M. 23/10/85 n.177212 - Regioni e C.R.I. - G.U. n.291 del 11/11/85 (Res/85 Campania 116.149.250) 9.328.125.000			9.328.125.000
D.M. 12/1/85 n.182908 (C.I.P.E. 1/8/85) - G.U. n.1 del 2/1/86 113.192.132			
Int. Scienza e I.S.B. 150.000.000			
Riab./metam/disabili 40.000.000			
Troscodipendenza 30.000.000			
Polibiotico 270.000.000			
Varie 53.459.080			
Mutui ospedalieri 456.651.212			
Manomessi/85 4.375.000			
Acc.to vario 363.881.288			
	1.026.907.500		113.192.132
D.A. 20/11/85 n.187363 - Mutui osped. (Res/85 vari 260.256.288)			53.459.080
(Totale Competenza) (974.405.530) (39.200.000.000) (30.225.394.842)			4.400.000
D.M. 29/11/85 n.187329 - Int. Scienza/82 - G.U. n.11 del 15/1/86 4.400.000			4.400.000
TOTALE GENERALE	123.399.360	39.200.000.000	30.353.394.022
Differenza - Dec. 85 238.942.222 (Perenti)			
84 82.163.222			
85 974.405.530	1.295.561.042		1.295.561.042
			22.448.723.064

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto 1

RIPARTIZIONE FONDO COMUNE REGIONALE ANNO 1985
(art. 8 Legge 6.5.1970, n. 281 ed art. 3 Legge 22.12.1984, n. 887)

N.	REGIONI	TOTALE ASSESSATO ANNO 1981 (A)	PONDO 1985 (Quota annuale lorda) (B)	RISULTATO FONDO TRASPORTO (C)	SOGA ANNUALE NELLA (L) = (B-C)	REGIONI
1	PIEMONTE	266.830.935,210	391.072.144,528	44.741.023,470	346.331.121,100	PIEMONTE
2	LOMBARDIA	467.574.771,490	585.285.866,281	130.500.000,000	545.605.866,281	LOMBARDIA
3	VENEZIA	248.355.496,175	363.994.213,802	36.700.000,000	327.294.213,802	VENEZIA
4	LIGURIA	103.351.721,710	151.474.113,794	9.842.000,000	141.632.113,794	LIGURIA
5	EMILIA-ROMAGNA	247.472.240,770	362.699.699,038	21.200.000,000	341.499.699,038	EMILIA-R.
6	TOSCANA	220.267.816,585	322.828.413,136	44.619.258,075	278.209.155,061	TOSCANA
7	UMBRIA	79.265.026,660	110.309.756,087	1.982.682,950	108.327.073,137	UMBRIA
8	MARCHE	110.671.022,530	162.201.410,707	20.035.540,792	141.565.869,915	MARCHE
9	LAZIO	268.888.959,110	394.088.420,747	1.800.000,000	392.288.420,747	LAZIO
10	ABRUZZO	104.301.980,140	152.866.829,179	16.283.087,366	136.583.742,013	ABRUZZO
11	MOLISE	37.127.074,425	54.414.097,832	5.291.000,000	49.123.097,832	MOLISE
12	CAMPANIA	429.343.979,185	629.254.119,978	104.545.431,000	524.708.648,978	CAMPANIA
13	PUGLIA	299.231.932,585	438.559.620,083	54.001.728,096	384.477.891,987	PUGLIA
14	BASILICATA	71.764.368,645	109.179.159,012	12.760.170,295	92.418.988,717	BASILICATA
15	CALABRIA	155.516.790,945	286.552.871,594	17.400.000,000	269.152.871,594	CALABRIA
	TOTALI	3.145.964.136,205	4.610.780.756,000	531.771.982,000	4.079.008.774,000	

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto 2

MONDO COMUNE ANNO 1985
RIPARTIZIONE QUOTE BIRIBAMALI M.R.E.

REGIONI	1° bimestre	2° bimestre	3° bimestre	4° bimestre	5° bimestre	6° bimestre	TOTALE
1 PIEMONTE M. 16,15	57.688.520.000	57.688.520.000	57.688.520.000	57.688.520.000	57.688.520.000	57.688.521.102	346.131.121.102
2 LOMBARDIA " 16	90.949.311.000	90.949.311.000	90.949.311.000	90.949.311.000	90.949.311.000	90.949.311.283	545.099.806.283
3 VENETO " 17	54.549.035.000	54.549.035.000	54.549.035.000	54.549.035.000	54.549.035.000	54.549.038.802	327.274.213.802
4 LIIGURIA " 18	23.605.352.000	23.605.352.000	23.605.352.000	23.605.352.000	23.605.352.000	23.605.353.794	141.632.113.794
5 EMILIA-ROMAGNA " 19	56.899.949.000	56.899.949.000	56.899.949.000	56.899.949.000	56.899.949.000	56.899.954.038	341.399.599.038
6 TOSCANA " 20	46.368.192.000	46.368.192.000	46.368.192.000	46.368.192.000	46.368.192.000	46.368.195.061	278.209.195.061
7 UMBRIA " 21	18.054.512.000	18.054.512.000	18.054.512.000	18.054.512.000	18.054.512.000	18.054.513.137	108.327.073.137
8 MARCHE " 22	23.594.311.000	23.594.311.000	23.594.311.000	23.594.311.000	23.594.311.000	23.594.314.915	141.565.869.915
9 LAZIO " 23	65.381.403.000	65.381.403.000	65.381.403.000	65.381.403.000	65.381.403.000	65.381.405.747	392.288.420.747
10 ABRUZZO " 24	22.763.957.000	22.763.957.000	22.763.957.000	22.763.957.000	22.763.957.000	22.763.957.013	136.583.742.013
11 MOLISE " 25	8.187.182.000	8.187.182.000	8.187.182.000	8.187.182.000	8.187.182.000	8.187.182.832	49.123.097.832
12 CAMPANIA " 26	87.451.441.000	87.451.441.000	87.451.441.000	87.451.441.000	87.451.441.000	87.451.443.978	524.738.648.978
13 PUGLIA " 27	64.079.648.000	64.079.648.000	64.079.648.000	64.079.648.000	64.079.648.000	64.079.651.987	384.477.811.987
14 BASILICATA " 28	15.403.164.000	15.403.164.000	15.403.164.000	15.403.164.000	15.403.164.000	15.403.168.717	92.418.382.717
15 CALABRIA " 29	44.858.811.000	44.858.811.000	44.858.811.000	44.858.811.000	44.858.811.000	44.858.816.594	269.152.871.594
TOTALI M.R.E.I	679.834.788.000	679.834.788.000	679.834.788.000	679.834.788.000	679.834.788.000	679.834.834.000	4.079.008.774.000

RECUPERO P.N.A. 1985

TOTALE LORDO

531.771.982.000

4.610.780.756.000

REPERE: P. 1985-1986

PAGINA BIANCA

Capitolo XXV

MINISTERO DEI TRASPORTI

1 - Considerazioni generali ed aspetti finanziari

a) Considerazioni generali

Compiutesi le complesse fasi procedurali previste dalla legge 15 giugno 1984, n.245, con il decreto del Presidente del consiglio dei ministri 10 aprile 1986 (1), e con sufficiente puntualità rispetto ai tempi prestabiliti, è stato approvato il piano generale dei trasporti.

Come risposta ad esigenze largamente avvertite è stato così introdotto nell'ordinamento uno strumento programmatico destinato a razionalizzare e disciplinare coerentemente comparti e competenze affidate sin qui disunitamente alla cura di una pluralità di centri decisionali, anche di differente livello.

Essendo il provvedimento destinato a coordinare, d'ora in avanti, tempi e modi di sviluppo dei molteplici settori interessati, va nello stesso individuata, in primo luogo, una serie di precise opzioni di lungo periodo che gli indirizzi da assumere dovranno realizzare.

Strettamente ed immediatamente connessi si presentano però nello stesso provvedimento aspetti di natura tecnica, che si riscontrano sia nella approfondita analisi dell'attuale stato dei trasporti, che nella prospettiva che per gli stessi si è ritenuto di poter formulare per un arco di tempo molto prolungato che consenta la effettiva realizzazione di obiettivi, da lungo tempo individuati, ma fino ad ora mai conseguiti.

In questa sede, quanto meno per i riflessi relativi al settore che qui si considera (2), più restrittivamente va puntata l'attenzione sulla possibile individuazione di quegli elementi di raccordo tra comparti che già nella fase di preparazione il piano stesso ha inteso promuovere, iniziando ad informare ad essi la legislazione più di recente emanata e anche facendo risentire i propri effetti su quella in via di elaborazione.

Sotto questo profilo, del resto, il piano sembra poter venire orientato - tenuta presente la sua natura di "piano processo" come tale soggetto a recepire nel tempo le modificazioni richieste dal mutamento delle condizioni di fatto in presenza delle quali è destinato a svilupparsi -, anche all'assolvimento della funzione di strumento di medio periodo, che la stessa legge introduttiva gli ha riconosciuto prevedendo la possibilità di una revisione triennale delle sue proposizioni (articolo 4, secondo comma della legge n.245 del 1984).

Come primo problema comunque si poneva l'esigenza di identificare un organismo cui istituzionalmente venisse devoluta la gestione unitaria di tutta la politica dei trasporti.

Tale individuazione, peraltro, non è stata effettuata con lo stesso piano, anche se, con uno specifico riferimento in sede di formulazione del parere espresso sul provvedimento dalle commissioni parlamentari, l'organismo che ne sarà responsabile viene indicato nel comitato interministeriale per la programmazione dei trasporti (CIPET), cui sarà affidato il complesso compito di coordinare il funzionamento di ben 21 livelli di competenze nella sfera di tale settore di attività.

Detto organismo, da inquadrare nell'ambito della generale ridefinizione dei comitati a livello di ministri, sarà chiamato a gestire il piano dei trasporti, come incidentalmente viene confermato dal terzo comma dell'articolo 34 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (finanziaria 1986), che in attesa della istituzione

(1) Recentemente pubblicato sul supplemento ordinario del n. 111 della Gazzetta Ufficiale del 15 maggio 1986.

(2) Per le finalità del piano vedasi in precedenza Relazione 1984 - Vol. II/2 - pag. 1366.

dello stesso CIPET ha per il momento prorogato il funzionamento del comitato dei ministri, previsto dalla legge sulla elaborazione del piano generale dei trasporti (legge n. 245 del 1984), e della segretaria tecnica creata a supporto dello stesso.

Il CIPET, distintamente dal CIPE cui rimarrà demandata la determinazione delle quote di risorse da destinare al comparto dei trasporti, avrà invece il compito di stabilire sia i criteri generali che le scale di priorità per la ripartizione delle risorse tra i vari settori di intervento, ferme peraltro rimanendo le competenze delle singole amministrazioni, e con il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, nei casi in cui risultino attributari di specifiche funzioni (3).

Peraltro, a parte tale questione, determinate opzioni del piano, come sarà detto più oltre, hanno già trovato una prima concretizzazione, coerentemente alla intenzione di privilegiare, nel medio periodo, obiettivi ed azioni da innescare nel comparto, a livello delle molteplici attribuzioni che fanno capo al ministero dei trasporti in cui già è operante una unitaria e quindi più agevolmente esercitabile potestà di indirizzo.

Prescindendo da una manovra di più largo respiro, implicante il coordinamento di settori del tutto autonomi, l'assetto ottimale previsto dal piano, al quale deve tendere il sistema dei trasporti, postula per il paese la soluzione di problemi primari quali la creazione di "corridoi plurimodali", la sistemazione strutturale, pur essa da realizzare in misura integrata, dei punti terminali delle correnti di traffico, la revisione delle strutture organizzative (quali l'ente ferrovie, le aziende stradali ed autostradali e le flotte marittime ed aeree), la considerazione infine dei tessuti territoriali urbani.

Alcuni di tali problemi, se non altro in un primo approccio, e tenute presenti le risorse disponibili, sono stati affrontati nell'ottica del piano già della legge n.887 del 1984 (legge finanziaria 1985) e successivamente da quella del 1986 (n. 41 del 1986), salvaguardando generalmente l'attuale assetto istituzionale.

Se ne fa cenno, in questa sede per la parte concernente le attività proprie del ministero dei trasporti.

Con la prima di dette leggi, di intesa con le regioni interessate è stata prevista la risoluzione consensuale o il riscatto delle concessioni le cui linee ferroviarie risultino essenziali al fine di rendere funzionale, nel breve periodo, l'assetto definitivo di reti integrate nel sistema ferroviario nazionale.

Sempre la stessa legge, sia pure assegnando la somma al Presidente della giunta regionale della Campania, commissario straordinario di Governo, ha previsto, per le zone interessate al fenomeno bradisismico, interventi di adeguamento del sistema di trasporto intermodale.

Ancora con altra disposizione il ministero dei trasporti è stato autorizzato ad impegnare le somme di taluni capitoli di parte in conto capitale a finalizzati interventi di natura tecnica per il miglioramento delle attrezzature dell'amministrazione, dirette alla salvaguardia di valori quali la sicurezza del trasporto e l'allargamento dell'area della elaborazione dei dati disponibili dalla stessa amministrazione.

La successiva legge finanziaria 1986, invece, affronta, anche al di fuori di una mera manovra di natura tariffaria, il tema della riconduzione del sistema dei trasporti ad una situazione che tenda all'equilibrio gestionale.

Vengono rifinanziate le spese già previste dalla legge 10 aprile 1981, n. 151, e nell'ottica della risoluzione dei problemi di traffico nelle aree urbane a più alta concentrazione abitativa, viene autorizzata una spesa pluriennale per il completamento della linea metropolitana di Napoli, anche se la stessa non viene ancora inserita nell'area di quei "progetti integrati" con i quali, coinvolgendo più modi di trasporto in contemporanea, il piano si propone di affrontare e migliorare le difficoltà di spostamento nelle aree urbane.

(3) Parallelamente sembra quindi essere stata scartata, malgrado istanze in tal senso siano state avanzate in occasione della formulazione del parere del Parlamento sul provvedimento, la soluzione tendente ad individuare nel ministro dei trasporti, il responsabile della gestione del piano. Per il momento è quindi rimasto salvaguardato l'ordine delle competenze fin qui vigente tra i diversi organi cui queste sono attribuite, ritenendosi più confacente una soluzione, come quella legislativamente progettata, che realizzi a livello di comitato interministeriale il momento di aggregazione delle funzioni programmatiche. Del resto nella seduta della X commissione della Camera del 19 dicembre 1985 il ministro dei trasporti, intervenuto alla discussione dello schema del P.G.T., esprimeva avviso negativo circa la unificazione di tutte le competenze del comparto nel ministero dei trasporti ritenendo che tale soluzione coinvolgesse responsabilità più ampie di quelle dello stesso titolare del dicastero.

Così delineata la futura azione del ministero occorre però porre a raffronto le spinte alle realizzazioni previste dal piano con l'assetto nel quale le stesse vengono ad inserirsi, costituito dal sistema organizzativo secondo il quale il settore è governato e dalla dimensione delle risorse cui lo stesso può attingere.

Accennando, per tratti, a fenomeni che verranno analizzati più oltre, circa il secondo di tali aspetti si rileva che l'andamento gestorio, ovviamente influenzato dalle normali componenti di lievitazione che ne comportano la dilatazione, non ha marcato nel suo complesso rilevanti incrementi, pur sottolineandosi che la spesa corrente esaurisce costantemente una larga quota delle disponibilità di bilancio a detrimento di quella in conto capitale.

Se di un tentativo di adeguamento, viceversa, può parlarsi, lo si deve rinvenire piuttosto nella natura degli interventi da disporre, indirizzati tendenzialmente ad un più razionale impiego delle risorse.

Quanto invece alle caratteristiche di fondo dell'azione svolta, dovendo definirsi la stessa, va posto in rilievo come all'intrapreso sforzo indirizzato ad un effettivo ammodernamento organizzativo e strutturale rimanga accoppiata, ed in certa misura sempre più ampia, l'area degli interventi di sostegno ai vari segmenti dei servizi di trasporto considerati nelle loro attuali condizioni di operatività, non sempre coerenti al sistema e tendenzialmente ricadenti nella sfera degli interventi ministeriali.

Basta a questo fine citare, oltre alla sempre più marcata dimensione degli oneri per il fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio, cui non secondariamente si collegano le sovvenzioni, pur esse di costante rilievo, per le linee ferroviarie in concessione o gli oneri per le gestioni governative, le misure previste dalla legge 30 luglio 1985, n. 404, intese nell'ambito del mercato dell'autotrasporto a sostenere l'attività di rinnovo del parco veicoli delle imprese di trasporto.

Per finire si colgono gli sviluppi di tale processo in misure legislative allo studio con le quali, muovendo dalla considerazione che nell'ambito degli autoservizi pubblici di linea è stato finora provveduto al ripiano dei disavanzi di esercizio soltanto per quelli di competenza regionale, viene prevista la concessione di contributi per i soggetti esercenti autoservizi ordinari rimasti alla competenza statale per le percorrenze chilometriche effettuate.

In tale contesto ferma sembra rimasta la problematica sulle linee organizzative del ministero che senza dubbio, ad avvenuta definizione della nuova visione in cui le proprie attribuzioni dovranno essere esercitate, dovrà assumere una diversa fisionomia.

Per il momento permangono irrisolte ormai annose questioni che evidenziano la presenza di strutture non integrate neppure da ormai lontani tentativi di coordinamento delle competenze. Cosicché nei circa vent'anni dal trasferimento al ministero dei servizi dell'aviazione civile, non è stata eliminata la duplicità dei consigli di amministrazione delle due direzioni della motorizzazione e dell'aviazione civile, mentre la direzione generale del coordinamento, mai messa in condizione di operare, sembra rimasta estranea alle occasioni specifiche ed irripetibili in cui la sua presenza avrebbe dovuto essere utilizzata. Si consideri al riguardo il momento della predisposizione del piano generale dei trasporti, nel quale i compiti amministrativi e di supporto alla realizzazione dei programmi di fondo sono stati affidati ed assolti, come spesso avviene in consimili circostanze, da organismi creati per l'occasione e tendenzialmente destinati nel tempo ad inserirsi, in qualche misura, nel tessuto dell'amministrazione dalla quale hanno tratto origine a titolo transitorio.

Neppure infine va sottaciuta l'ampia sfera di attività, non sempre o immediatamente implicante riflessi sulla gestione del ministero, che tuttavia spesso si palesa come significativa esplicazione della sua sfera di intervento.

Si fa qui riferimento in particolare alla anche minuta normazione in materia soprattutto della sicurezza e dell'equipaggiamento dei veicoli, riallacciandosi alle più ampie tematiche in materia di controllo della circolazione, settore nel quale la distribuzione delle competenze, di cui è anche primariamente attributario il ministero dei lavori pubblici, è origine di complessi problemi.

Nell'attesa comunque di una completa riforma delle disposizioni che al momento non appare in via di emanazione, vengono adottate o sono allo studio misure che sia assunte di volta in volta per singoli problemi la cui definizione è sollecitata anche da istanze collettive, sia introducendo norme diverse e non sistematicamente collegate, apportano parziali modifiche al preesistente ordinamento.

b) Aspetti finanziari

Premesso che in termini quantitativi la maggiore variazione di stanziamento si è realizzata nell'aumento di 603 miliardi (dai 3.446 del 1984 agli attuali 4.049) del fondo nazionale per il disavanzo di esercizio delle aziende di trasporto regionale, nel 1985 sono intervenute alcune peraltro non fondamentali modificazioni strutturali dello stato di previsione che, a livello di capitolo, hanno introdotto o soppresso alcuni oneri di spesa.

Venute meno le spese per la elaborazione del piano nazionale dei trasporti, previste dal soppresso capitolo 1097, sono state introdotte unità elementari di bilancio per fronteggiare l'onere di parte corrente per la risoluzione consensuale delle concessioni ferroviarie (capitolo 1657), il capitolo 1662 recante un rimborso integrativo del contributo già previsto ordinariamente dal citato capitolo 1660 a compenso di disavanzi registrati nel 1984, ed una previsione per i servizi telefonici della DGAC (capitolo 2061).

Relativamente alle spese in conto capitale è stato introdotto sulla competenza il capitolo 7294 che ha previsto il fondo nazionale per la ristrutturazione dell'auto trasporto di cose, mentre i capitoli 7300, 7301 e 7302 sono stati creati in corso d'anno per recepire, direttamente sui residui, spese per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili nel settore delle ferrovie in concessione.

Infine con il capitolo 7509 si è introdotto il primo stanziamento per l'ampliamento dei sistemi aeroportuali di Roma e Milano.

Nel 1985 si è in una certa misura incrementato il divario tra previsioni iniziali e finali (da 5404 a 6582 miliardi; +21,8 per cento, a fronte del 17,9 per cento del predetto esercizio) invertendo una tendenza che da alcuni anni si era consolidata (4).

Su tale previsione la quota trasferimenti, che ha raggiunto i 5994,8 miliardi, di cui 5365,4 di quota corrente, ha inciso per un valore del 91,1 per cento, influenzato dal volume delle risorse attribuite al fondo nazionale dei trasporti, e non lontano da quello (91,9 per cento) già registrato nel precedente esercizio.

Di un punto circa (dal 96,5 per cento del 1984 al 95,3 per cento del 1985) è diminuita la disponibilità sul totale della spesa della rubrica 2 (motorizzazione civile e trasporti in concessione).

Nel 1985 sono stati assunti impegni per 6562,4 miliardi, valore di poco inferiore (99,7 per cento), all'analogo dato del 1984 (99,9 per cento) e con un incremento del 16,9 per cento rispetto al 1984 (5614,7 miliardi) inferiore al dato riferentesi all'incremento delle previsioni raffrontate tra il 1984 e il 1985 (+21,8 per cento).

I trasferimenti di parte corrente saliti a 5358,3 miliardi dai 4527,6 del 1984 hanno riguardato l'81,6 per cento della spesa totale (80,5 per cento nel 1984); quelli in conto capitale pari a 629,3 miliardi sono diminuiti in termini assoluti a fronte dei 636,4 del 1984.

I pagamenti complessivi sono ascisi a 6270,8 miliardi rispetto ai 5713,6 miliardi del 1984, con un aumento del solo 9,5 per cento rispetto al 23,7 per cento dell'anno precedente, inferiore all'incremento raffrontato delle competenze nei due esercizi (+17,1 per cento).

I pagamenti in competenza, che sono stati pari a 5924,5 miliardi, hanno rappresentato il 94,5 per cento del totale rispetto al 91,8 per cento del 1984, e quelli riferentesi alla parte corrente sono assommati a 5523,7 miliardi pari al 88,1 per cento (nel 1984, 4.834,4 miliardi e 84,6 per cento).

Le autorizzazioni di cassa, salite a 6.750,2 miliardi sono state utilizzate per 6.270,8 miliardi, nella percentuale cioè del 92,9 per cento, inferiore a quella del 95 per cento registrata nel 1984, regredendo altresì rispetto all'analogo dato del 1983 (94,6 per cento).

Una brusca inversione di tendenza si è verificata riguardo ai residui, saliti dal 1° gennaio al 31 dicembre 1985 da 692,1 a 1.098,8 miliardi con un incremento del 58,8 per cento e ciò anche in quanto la consistenza iniziale di essi ha trovato smaltimento nell'anno per una percentuale discesa dal 55,5 per cento del 1984 all'attuale 41,3 per cento.

Di tali resti mentre quelli di parte corrente sono stati smaltiti per il 76,2 per cento, quelli in conto capitale lo sono stati solo per il 33,3 per cento (nel 1984 rispettivamente 90,9 e 41,6 per cento).

(4) 23,8% nel 1979; 24,6% nel 1980; 61,9% nel 1981; 35% nel 1982; 20,9% nel 1983.

L'indice di smaltimento dei residui di stanziamento è stato nell'anno del 59 per cento per una somma di 68,1 miliardi.

Residui di nuova formazione per 637,9 miliardi si sono aggiunti ai 460,9 miliardi di resti degli anni precedenti con un notevole incremento di tale dato rispetto ai 367,1 miliardi del 1984. Tale aumento ha anche determinato una incidenza del 9,7 per cento di tali resti sulla spesa totale, aumentato rispetto al 6,5 per cento dell'anno precedente.

È però da avvertire in relazione all'aumento dei residui in conto capitale registratosi che, a parte l'introduzione sulla competenza, ad esercizio avanzato, di ingenti stanziamenti diretti alla realizzazione di complessi programmi, che ha dato origine a cospicui residui di nuova formazione, le risultanze contabili sono risultate alterate dall'aver, per i capitoli 7300, 7301 e 7302, introdotto direttamente a residuo le somme assegnate. Queste ultime non essendo state smaltite in corso d'anno, hanno contribuito ad incrementare il carico dei residui dei precedenti esercizi in misura tale che malgrado 227 dei 536 miliardi risultanti alla chiusura del precedente esercizio siano stati pagati nel 1985, ne rimangono ancora da pagare 442 per una somma al 1 gennaio 1985 di residui in conto capitale di 147 miliardi superiore rispetto a quella di chiusura del 31 dicembre 1984.

Le economie si sono quasi quadruplicate in termini assoluti rispetto al precedente anno passando da 5,3 a 20 miliardi con una incidenza riflessa sullo stanziamento globale salita allo 0,3 per cento dallo 0,094 per cento.

Parte preponderante di dette economie, si è realizzata nell'ambito della spesa corrente, riguardando principalmente gli stipendi ed assegni fissi del personale delle direzioni generali della MCTC e dell'AC (capitoli 1501 e 2001) rispettivamente per 5,8 e 1,9 miliardi, il rimborso alle regioni dovuto per legge del contributo integrativo corrisposto alle aziende di trasporto (capitolo 1662; 6,6 miliardi) e le spese per la manutenzione degli aeroporti (capitolo 20 68; 1,4 miliardi).

2 - Organizzazione dei servizi e del personale

a) Organizzazione dei servizi

Per quanto concerne l'assetto organizzativo del ministero e richiamando quanto premesso nel primo paragrafo, per formulare qualche più approfondito rilievo va osservato come, parallelamente al procedere dei lavori per la predisposizione del piano generale dei trasporti, non si siano colti sintomi di un più stretto collegamento tra le strutture del Ministero che pur sarebbe richiesto dalla già sola comune operatività di settori destinati ad integrarsi sempre più strettamente sul piano funzionale. E tanto più si imporrebbe tale coordinamento per attività il cui intrecciarsi, come presupposto degli aspetti operativi, postula l'adozione di un tale canone di organizzazione.

Una particolare collocazione continua ad avere la direzione generale del coordinamento, priva fin dalla sua istituzione di una propria dotazione di personale, limitata alla sola figura del direttore generale. Essa dal 1967 ha espletato i suoi compiti continuando ad operare con personale di provenienza dalle due direzioni generali e dalle ferrovie dello Stato.

I suoi compiti si sono estrinsecati essenzialmente nella predisposizione del conto nazionale dei trasporti e, secondo le necessità, nello svolgimento di studi, nella relazione di progetti, nella effettuazione di ricerche e raccolta di dati.

Nè come detto, si è ritenuto, in occasione della predisposizione della legge n. 245 del 1985, ed al fine del recupero di più specifiche funzioni, di utilizzare detta struttura come organo di supporto al comitato dei ministri affidatario della predisposizione del piano.

Quanto alla direzione generale della motorizzazione civile, molteplici sintomi denunciano da tempo le difficoltà operative nelle quali l'amministrazione si muove, in un contesto di progressiva espansione quantitativa e qualitativa delle funzioni da espletare. La copertura di parte dei vuoti esistenti negli organici si è da tempo manifestata misura insufficiente ad ovviare a tali disagi, risultato a cui mira un provvedimento di

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE
SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI
(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP.+RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DERIVATIVE		INIZIALI		DERIVATIVE		(1)		(2)		(1)		(2)		(1)		(2)	
	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%	Importo	Indice	Importo	%
1976	289	100	—	—	362	100	—	—	362	100	—	—	278	100	—	—	70	100	—	—
1977	326	113	12,9+	—	342	113	13,1+	—	349	113	12,8+	—	375	135	35,8+	—	34	49	50,0-	—
1978	362	122	17,2+	—	406	134	18,4+	—	401	133	17,9+	—	309	111	17,0-	—	122	175	257,2+	—
1979	465	157	16,2+	—	460	152	13,7+	—	458	152	14,3+	—	436	157	40,9+	—	134	193	8,8+	—
1980	594	174	18,7+	—	628	207	35,8+	—	628	206	35,4+	—	596	214	38,7+	—	150	228	18,1+	—
1981	659	228	36,9+	—	673	222	7,5+	—	682	218	8,7+	—	651	234	8,3+	—	163	234	2,8+	—
1982	2121	733	279,9+	—	3.017	1196	437,9+	—	3.006	1196	445,4+	—	3.587	1201	451,2+	—	153	220	8,1-	—
1983	3.099	1071	461,1+	—	3.876	1281	71,1+	—	3.871	1283	73,3+	—	3.774	1359	52,2+	—	183	234	33,8+	—
1984	3.012	1052	28,2+	—	4.763	1676	22,9+	—	4.758	1577	22,9+	—	4.834	1748	28,1+	—	158	224	33,3-	—
1985	4.302	1508	17,7+	—	5.585	1848	17,2+	—	5.595	1844	17,8+	—	5.524	1888	14,3+	—	178	257	14,8+	—

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	46	100	—	—	115	100	—	—	115	100	—	—	70	100	—	—	257	100	—	—
1977	62	128	27,6+	—	66	66	13,8-	—	99	66	13,9-	—	82	108	7,7+	—	253	66	1,5-	—
1978	78	181	28,0+	—	143	125	44,9+	—	143	125	44,8+	—	132	173	61,0+	—	240	101	2,7+	—
1979	100	405	182,2+	—	368	365	144,1+	—	368	365	144,2+	—	124	163	6,0-	—	478	100	63,2+	—
1980	157	322	20,1-	—	198	173	43,3-	—	198	173	43,3-	—	180	236	45,9+	—	485	168	1,9+	—
1981	178	385	13,5+	—	296	91	24,7+	—	294	88	24,7+	—	217	288	28,1+	—	940	366	62,7+	—
1982	712	1458	284,4+	—	782	230	182,3+	—	784	230	182,3+	—	690	969	218,3+	—	413	161	56,8-	—
1983	882	1848	12,9+	—	842	733	283,1+	—	874	293	278,9+	—	844	1113	22,4+	—	583	227	41,0+	—
1984	854	1745	6,4+	—	857	749	17,7+	—	856	748	17,7+	—	878	1159	4,1+	—	538	269	8,8-	—
1985	883	1841	6,0-	—	880	880	18,5+	—	897	888	18,5+	—	747	885	15,8-	—	829	358	71,5+	—

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

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

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

urgente e straordinario intervento che prevede un complessivo incremento degli attuali organici di circa il 60 per cento. Nello stesso è altresì prevista la introduzione di talune misure settoriali destinate ad influenzare, in misura difforme da quella generale, il trattamento economico (5).

Comunque, il provvedimento, lungi dal ridisegnare un rinnovato modello organizzativo per la direzione, ne adegua prevalentemente gli organici, prevedendo speciali modalità di assunzione di candidati idonei in precedenti concorsi indetti dalla stessa o da altre amministrazioni dello Stato, secondo criteri già in fase di attuazione presso altri ministeri, (6) e solo marginalmente ritocca gli ordinamenti di alcuni uffici, prevalentemente meglio articolandone la dislocazione territoriale.

Con la parziale attuazione della legge 10 luglio 1984, n. 301 sono diminuiti gli incarichi affidati "ad interim" nell'ambito della direzione della MCTC a dirigenti preposti ad altri settori ed alcuni uffici hanno, con l'assunzione del titolare, recuperato nuova funzionalità.

È intervenuta nell'anno la stabilizzazione in servizio del contingente del personale trimestrale straordinario assunto ai sensi della legge n. 467 del 1984 per il funzionamento degli uffici di confine di cui si farà più avanti cenno.

Ad un ristretto contingente di personale è affidato l'espletamento delle attività di vigilanza, ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 sul funzionamento degli uffici periferici della MCTC, inteso prevalentemente ad accertare l'emergere di responsabilità disciplinari penali o amministrative del personale assegnato.

Per quanto riguarda le esigenze degli uffici periferici, presso molti dei quali sussistono problemi di copertura dei posti disponibili, lo stesso provvedimento sulle misure urgenti, pur senza creare ruoli specifici prevede assunzioni a livello regionale e l'obbligo di permanenza degli assumendi per 5 anni nella sede di destinazione.

Significativo riflesso della incongruenza organizzativa dell'amministrazione è il difetto di istituzione, a causa della mancanza di una struttura unitaria, di un ufficio di organizzazione a livello ministeriale, sostituito in ciascuna delle tre direzioni generali da strutture a cui sono preposti primi dirigenti, talora investiti anche di altri incarichi.

Complessivamente, peraltro, detti uffici sia per dispersioni di personale, promiscuamente impegnato anche in compiti diversi nell'ambito di ciascuna direzione che per duplicazione di addetti in funzioni omogenee, hanno offerto risultati frammentari e contraddittori.

Aspetti meritevoli di approfondimento evidenziano infine la sempre più larga presenza di gestioni relative a ferrovie governative concesse, incrementatesi di sei unità (7) nel corso dell'anno a seguito della risoluzione consensuale o del riscatto di linee o gruppi di linee (8) disposto in attuazione del citato sesto comma dell'articolo 8 della legge 22 dicembre 1984, n. 887 (finanziaria 1985) ed inteso alla realizzazione di un assetto definitivo di reti integrate nel sistema ferroviario nazionale, nella perdurante attesa della definitiva approvazione della legge quadro in materia di ferrovie di interesse regionale già concesse all'industria privata (9). Come è noto la conduzione delle gestioni avviene attraverso l'affidamento del relativo incarico ad un funzionario della direzione generale della MCTC, cui vengono effettuate le assegnazioni dei fondi necessari allo svolgimento della propria attività. Peraltro i suddetti funzionari non rendono alcun conto, nè viene esercitato alcun controllo sulle modalità di impegno delle somme assegnate, oltre tutto di notevole consisten-

(5) Il disegno di legge approvato dalla Camera (Atto 2511) è stato trasmesso al Senato il 18 aprile 1986 (Atto 1780).

(6) Vedi capitolo XI.

(7) Attualmente sono 18.

(8) In base al provvedimento è stato dichiarato con D.M. 20 settembre 1985 il riscatto dei servizi ferroviari ed il rilievo di quelli automobilistici integrativi della società ferrovie del sud-est; con decreto in pari data è stato adottato analogo provvedimento nei riguardi dei servizi della società strade ferrate secondarie meridionali; con decreti ministeriali 11 dicembre 1985 è stato dichiarato il riscatto della ferrovia Suzzara-Ferrara e con successivo decreto del 13 dicembre 1985 tale dichiarazione è intervenuta per i servizi ferroviari, con rilievo di quelli automobilistici, della società trasporti romagnoli. Infine rispettivamente con decreti ministeriali in data 27 settembre, 27 settembre e 7 ottobre 1985, sono state dichiarate le risoluzioni consensuali delle ferrovie Udine-Cividale, gestita dalla ferrovia del Nord-Est, delle ferrovie Piove di Sacco-Adria e Piove di Sacco-Mestre pure gestite dalle ferrovie del Nord-Est, e della ferrovia Parma-Suzzara gestita dalla società veneta per imprese e costruzioni pubbliche.

(9) Atto Camera n. 2390.

za, pur se ai sensi dell'articolo 5 della legge 18 luglio 1957, n. 614 su ogni questione di ordine finanziario o comunque implicante riflessi finanziari, riguardante le gestioni commissariali governative, deve pronunciarsi un apposito comitato composto da rappresentanti di varie amministrazioni, magistrati ed avvocati dello Stato.

Nella fluida situazione che caratterizza tutto l'assetto istituzionale del ministero, particolare incertezza va notata riguardo all'organizzazione dei servizi della direzione generale dell'aviazione civile. Il dibattito da lungo tempo in corso circa la struttura del ministero, stimolato dalla necessità di dare una configurazione più coerente ad un organismo che entrò a far parte del ministero dei trasporti, in forza di un trasferimento di competenze dal ministero della difesa (legge 30 gennaio 1963, n. 141) neppure del tutto concluso, la mancata attuazione delle strutture periferiche (che pur essendo stata prevista non ha avuto luogo), il contemporaneo esplosivo sviluppo di un settore destinato nel tempo ad espandersi ulteriormente, ed infine la più recente intervenuta, esigenza di raccordare sul piano istituzionale ed operativo le attività ed i servizi della direzione, sembrano aver avuto un effetto paralizzante ai fini di qualsiasi soluzione idonea ad offrire un adeguamento delle strutture.

Momentaneamente, messe da parte ipotesi discostantisi dalla tradizionale strutturazione organizzativa, lo stesso ministro ha preannunciato una iniziativa di riforma (10), nonché la imminente adozione di misure per la regolamentazione della cosiddetta aviazione di terzo livello.

D'altronde alcuni interventi sono sollecitati anche dalla permanente inosservanza della disposizione istitutiva dei tre compartimenti di traffico aereo previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1964, n. 438. Essi non sono mai stati realizzati (11) ed i rispettivi posti dirigenziali sono assegnati per lo svolgimento di compiti ispettivi presso il nucleo di cui più sopra si è detto.

La carente situazione periferica produce, per di più una ulteriore serie di effetti negativi, soltanto marginalmente evitati da provvedimenti quali il decreto ministeriale 13 settembre 1985; con esso sono state aggiornate, sia le competenze territoriali, che i livelli dirigenziali degli uffici, in considerazione dei mutamenti intervenuti nelle infrastrutture aeroportuali, nella tipologia e nella quantità dei traffici, ed in relazione ad una tendenziale riconduzione a livello regionale dell'ambito territoriale delle circoscrizioni aeroportuali. Si fa qui cenno alla esigua presenza dell'amministrazione negli aeroporti, particolarmente in quelli minori, in alcuni casi del tutto mancante, fenomeno cui si connette il mancato esercizio di funzioni che compromette il più sicuro esercizio del trasporto aereo e una idonea gestione degli impianti. Nella stessa ottica può rinvenirsi la causa delle croniche difficoltà operative dell'amministrazione, da tempo frequentemente necessitata a concedere in via parziale o totale l'esercizio di funzioni originariamente proprie.

Sintomo infine ultimo delle necessità di un rilancio operativo dell'apparato va individuato nella serie di problemi che non hanno ancora trovato soluzione: dal piano degli aeroporti, la cui elaborazione non procede, forse anche per esigenze di raccordo con il piano dei trasporti, alle lamentate manchevolezze degli impianti di assistenza ed avvicinamento degli aeroporti settentrionali, di frequente stagionalmente inagibili, alle difficoltà di rendere coerenti tempi di volo e a terra per problemi organizzativi aeroportuali, per concludere con le esigenze di fluidificazione degli accessi dalle città agli scali aeroportuali e di disciplina dei voli "charter" attualmente penalizzati.

Risultano contenute per di più le fonti di finanziamento dei necessari investimenti, se si eccettui il particolare intervento per gli scali internazionali di Roma e di Milano del quale si tratterà a parte.

Ancora sintomo, nel settore, di un faticoso adeguamento alla distribuzione delle competenze che l'ordinamento stabilisce, sono le disposizioni dell'articolo 12 del decreto legge 30 dicembre 1985, n. 791, convertito nella legge 28 febbraio 1986, n. 46 con il quale, mentre viene ulteriormente prorogato al 31 dicembre 1986 il termine relativo alla prestazione del servizio antincendi da parte dell'amministrazione

(10) Camera 127^a seduta del 15 ottobre 1985.

(11) Tale evento ha in particolare prodotto specifici effetti anche nei riguardi delle funzioni di controllo demandate alla Corte il cui esercizio, nello stesso provvedimento, risulta testualmente devoluto alle delegazioni regionali per provvedimenti, titoli di spese e rendiconti che invece hanno continuato ad affluire all'esame dell'ufficio di controllo centrale.

militare in taluni aeroporti e da parte del corpo nazionale dei vigili del fuoco in quelli di Pescara e Villanova di Albenga, vengono anche modificate le date di trasferimento dell'esercizio di funzioni del servizio meteorologico dalla aeronautica militare all'azienda autonoma di assistenza al volo. Con la stessa disposizione infine si è protratto fino al 31 dicembre 1986 l'esercizio dei servizi di pronto soccorso sanitario aeroportuale da parte di enti o società in regime di concessione totale con oneri a proprio carico, mentre per gli aeroporti di diretta gestione statale tale servizio viene continuato dall'ente ferrovie dello Stato secondo le modalità già praticate. Apparente discrasia nel sistema si palesa la circostanza che il relativo onere di rimborso in favore dell'Ente viene a gravare, anziché lo stato di previsione della spesa del ministero dei trasporti quello della sanità, sul quale, in precedenza, in assenza di una disposizione di legge, quale quella considerata, è stato ritenuto che non si potesse in forza di affidamento di fatto del servizio alle ferrovie dello Stato addossare l'onere del servizio stesso (vedi delibera sezione del controllo n. 1591 del 24 ottobre 1985).

Per i riflessi che possono determinarsi sulla organizzazione dei servizi va rilevato che, rispettivamente con decreto del Presidente della Repubblica 24 gennaio 1985 e con legge 25 del 15 febbraio del 1985, si è proceduto ad una revisione delle tariffe di decollo atterraggio e sosta degli aeromobili civili e sono state modificate le misure dei diritti aeroportuali soggetti d'ora in avanti a revisione annuale. Con altro decreto, sempre in data 24 gennaio 1985, si è disposta una analoga revisione delle tasse di imbarco e sbarco per le merci trasportate per via aerea.

b) Personale

Non si è risolta nello scorso esercizio, viceversa accentuandosi, l'acuta crisi nella quale versano le strutture della amministrazione, delle quali viene lamentata l'esiguità e per le quali pende da tempo un provvedimento legislativo che per la direzione generale della motorizzazione civile prevede dei consistenti incrementi delle dotazioni organiche.

Nelle more dell'adozione del provvedimento, la direzione opera con un organico di 4492 unità, oltre a 73 dirigenti, a fronte del quale, alla data del 31 ottobre 1985, risultavano in servizio 3703 unità di ruolo (3518 nel 1984) di cui 154 provenienti dall'ex ente autotrasporto merci e 22 dagli enti disciolti, nonché 148 unità non di ruolo. Risulta pertanto ridotto a circa 800 unità lo scarto segnalato nella precedente relazione rispetto alle dotazioni organiche e ciò in conseguenza di un corrispondente incremento nella copertura delle stesse.

Per quanto riguarda i dirigenti, relativamente a quelli di qualificazione tecnica, su una dotazione di 40 unità al 31 dicembre 1985 ne risultavano in servizio 27 oltre 6 fuori ruolo, mentre si attende la conclusione del corso concorso indetto ai sensi della legge n. 301 del 1984 che consentirà di immettere due dirigenti; i concorsi speciali per esami per un totale di 5 posti sono andati deserti. Di 32 posti di dirigente amministrativo ne risultano coperti 25, più due in soprannumero e 4 fuori ruolo, mentre si attende, a breve, l'immissione di 5 vincitori di concorsi in atto. Risultano inoltre indetti concorsi di accesso alla dirigenza per un totale di 3 posti.

Notevole nell'ambito della dirigenza si rivela il numero dei fuori ruolo, di cui 7 dirigenti generali e 3 dirigenti superiori, dei quali parte prevalente ricopre l'incarico di commissario o vice commissario governativo presso ferrovie in concessione.

Relativamente al personale non dirigente permangono pressoché inalterate le carenze nelle ex carriere direttive tecniche ed amministrative (rispettivamente 285 e 189 posti di organico a fronte di 194 e 120 presenze). I rimanenti ruoli ad eccezione di quello degli operai, scoperto per circa un terzo (272 unità su 408 posti), denunciano vacanze percentualmente inferiori.

Infine si è ulteriormente dilatata la percentuale (21 per cento) delle vacanze nel ruolo dei meccanografi, che pure è destinato a costituire in futuro un sempre più importante elemento strutturale dell'amministrazione.

Tra il personale non di ruolo è da ricomprendere quello inserito trimestralmente, per un complessivo di 96 unità, ai sensi della legge 4 agosto 1984, n. 467 per il funzionamento degli uffici di confine. Prima della scadenza dei contratti tale personale, con il decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1985, n. 254, è stato mantenuto in servizio come personale non di ruolo da collocare nei ruoli organici al verificarsi di future

vacanze, previo superamento di apposito esame di idoneità. Detto personale comunque, a seguito di tale evento è da ritenere stabilizzato.

Dei giovani assunti ai sensi della legge 2 giugno 1977, n. 285, 5 sono stati collocati nella ex carriera direttiva tecnica in applicazione dell'articolo 1 della legge n. 138 del 1984, 168 sono stati sistemati ai sensi dell'articolo 2, e 564 sono stati distribuiti in diverse ex carriere in posizione soprannumeraria ai sensi dell'articolo 3.

Il personale comandato da altre amministrazioni risulta incrementato dal 1984 da 11 a 25 unità, quello comandato presso altra amministrazione si è a sua volta incrementato da 19 a 36 elementi.

Nel settore del reclutamento del personale nel 1985 è andato deserto, un concorso a 4 posti di dirigente tecnico; è stato espletato invece quello a 4 posti di dirigente amministrativo.

Per il restante personale, con vari decreti ministeriali, è continuata la chiamata dei vincitori e degli idonei del concorso a 109 posti di commesso. È stato portato a termine il concorso a 22 posti di ispettore tecnico con 19 assunti mentre sono in corso altri concorsi sia ordinari che interni.

Non sono ancora stati effettuati gli inquadramenti definitivi del personale in base ai profili professionali.

È stato dato corso alla contrattazione decentrata ai sensi dell'articolo 14 della legge 29 marzo 1983 n. 93 (legge quadro sul pubblico impiego) in particolare per quanto concerne l'individuazione dei destinatari delle maggiorazioni del compenso incentivante previsto dall'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 25 giugno 1983 n. 344 e sono stati emanati i relativi decreti attuativi. Essi riguardano il servizio di cassa, di portineria e meccanografico. Sono stati inoltre individuati i destinatari, distinti per qualifiche, delle maggiorazioni giornaliere previste dal combinato disposto degli articoli 13 e 12 lettera d) (servizio di sportello) per complessive 1041 unità di personale in ruolo e 193 non di ruolo, e lettera d) per complessive 1529 unità di personale di ruolo e 220 non di ruolo.

Anche a causa della mancanza di uniformità nello sviluppo tecnologico dei vari uffici provinciali, l'amministrazione non ha ritenuto di procedere alla formazione dei progetti finalizzati di cui all'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 344 del 1983.

Come per il passato, si è svolto lavoro straordinario per assicurare da un lato le prestazioni necessarie in materia di sicurezza dei trasporti e dall'altro per permettere all'utenza di usufruire anche di servizi pomeridiani.

I corsi di formazione professionale del personale organizzati dalla direzione generale MCTC, con spesa a carico del ministero, sono stati il corso di specializzazione in saldatura tenuto dall'Istituto italiano della saldatura e il corso biennale di scienza dell'amministrazione applicata ai trasporti presso l'Università di Roma "La Sapienza" cui hanno partecipato complessivamente 122 impiegati per una spesa totale di 12 milioni.

È stata inoltre autorizzata, senza spesa, la partecipazione di impiegati direttivi ai corsi di lingue della Scuola superiore della pubblica amministrazione e ai corsi monografici tenuti presso l'Università di Bologna - sezione di Roma - per 23 partecipanti.

Per quanto riguarda inoltre l'effettuazione di missioni da parte del personale della direzione generale della MCTC la corresponsione dell'indennità di missione ha interessato circa 900 unità di personale applicato agli uffici periferici con spesa a carico di privati per operazioni svolte presso le loro sedi (legge 625 del 1978) per un ammontare complessivo di 1,48 miliardi. (capitolo 1513) (12).

Per quanto attiene alla situazione del personale della direzione generale dell'aviazione civile va premesso che, a seguito dell'applicazione delle disposizioni della legge n. 301 del 1984 è in via di superamento

(12) Sono state corrisposte inoltre indennità di missione a circa 100 unità di personale tecnico per una spesa complessiva di circa 350 milioni per missioni svolte nell'interesse di privati.

Per missioni svolte da parte del personale degli uffici periferici per operazioni tecniche effettuate fuori dell'ufficio è stata sostenuta una spesa di circa 450 milioni sul capitolo 1511. La spesa a carico del capitolo 1505 per missioni di tutto il personale della direzione è stata di circa 610 milioni.

il vistoso fenomeno delle vacanze nei ruoli dirigenziali. Su una dotazione organica di 69 dirigenti, infatti, in chiusura di esercizio risultavano in servizio 60 dirigenti e 4 unità risultavano collocate fuori ruolo mentre concorsi speciali ed un corso concorso per complessivi 5 posti sono stati banditi.

Sussiste invece la disponibilità di 3 posti di primo dirigente nel ruolo della navigazione aerea cui si accede dal ruolo direttivo degli esperti della circolazione aerea e dell'assistenza al volo nonché dal ruolo direttivo degli ispettori di volo, quest'ultimo, come in precedenza, del tutto privo di copertura. Tenuto conto delle scarse prospettive economiche e di carriera offerte per una attività di elevata professionalità, è da ritenere che tale situazione non sia destinata a modificarsi sollecitamente.

Peraltro in attesa di un provvedimento che preveda la ristrutturazione della carriera, la provvista del personale in questione, ai sensi della legge n. 581 del 1980, continua ad essere effettuata con contratto a termine annuale, rinnovabile per un triennio.

Relativamente al personale delle qualifiche funzionali su un organico complessivo di 969 posti risultano in servizio 1109 unità di personale, di cui 697 gravanti su posti di organico ed il rimanente in soprannumero, in conseguenza dell'inquadramento in ruolo ai sensi dell'articolo 31 della legge n. 312 del 1980 del personale contrattista assunto ai sensi della legge n. 825 del 1973. Tale stato di cose è destinato ad aggravarsi con l'applicazione dell'articolo 3 della legge n. 138 del 1984 che non ha indicato il modo di riassorbimento delle posizioni soprannumerarie.

Espletati od indetti i concorsi previsti dalla legge 10 luglio 1984 n. 301, e svoltisi normalmente quelli nelle rimanenti ex carriere, devono invece essere banditi i concorsi previsti per la copertura, ai sensi della legge 22 agosto 1985, n. 444, di posti di direttore di aeroporto e di esperti della circolazione aerea.

In applicazione della legge n. 285 del 1977 sono stati assunti addetti al traffico aereo ed operai specializzati per i primi dei quali sono state espletate tutte le procedure previste dalla legge n. 138 del 1984 e sono state assunte 71 unità in soprannumero, mentre le analoghe procedure per il personale operaio sono tuttora in corso di definizione.

Il personale comandato da e per altre amministrazioni è stato rispettivamente di 19 e 11 unità (17 e 7 nel 1984).

I collocamenti fuori ruolo hanno riguardato 5 unità tutte della carriera dirigenziale.

In attuazione dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 344 del 1983 sono stati individuati i destinatari delle maggiorazioni del compenso incentivante, confermando i turni stabiliti anteriormente al 1984 nell'ambito di ciascun ufficio del traffico aeroportuale e prevedendo l'erogazione in favore di altre categorie di personale di una spesa complessiva di 3,1 miliardi.

Tra i compensi a carattere non generale sono state erogate indennità a centralinisti non vedenti, a direttori di aeroporto inseriti in turni per reperibilità ed a beneficiari di indennità di volo.

Infine 15 dipendenti sono volontariamente cessati dal servizio.

3 - Attività contrattuale e beni e servizi strumentali

3.a Attività contrattuale

L'attività contrattuale intesa nella sua accezione complessiva, non ha espresso significative novità rispetto ai precedenti anni. Come fenomeno di ordine generale si sono incrementati i casi di esecuzione anticipata dei contratti; ciò anche in conseguenza del ritardo con il quale i contratti soggetti al controllo preventivo vengono sottoposti al visto avendo in tale momento già ricevuta frequentemente parziale esecuzione.

La direzione dell'aviazione civile ha approvato l'esecuzione di taluni lavori e servizi eseguiti anticipatamente in assenza delle procedure concorsuali di rinnovo e successivamente ha dovuto fare ricorso al riconoscimento del debito per le proprie obbligazioni.

La lentezza con cui è stata data esecuzione ai contratti ha comportato per un verso una continua lievitazione dei residui e corrispondentemente ha prodotto una progressiva erosione delle risorse disponibili ad opera della revisione prezzi.

Per la direzione generale delle MCTC, la percentuale media di incidenza degli oneri revisionali sull'importo dei contratti relativi a forniture e lavori, con esclusione di quelli riguardanti il settore delle gestioni dirette e delle ferrovie in concessione è stata del 7,1 per cento (13).

Le clausole di revisione sono per le opere pubbliche quelle dettate dalla vigente disciplina pubblicistica; per le forniture invece il meccanismo della revisione dei prezzi tiene conto dell'incidenza delle singole voci delle componenti di costo, che variano a seconda dell'oggetto della fornitura; la revisione opera generalmente dalla data dell'offerta e l'alea varia dal 5 per cento al 10 per cento, l'utile industriale è generalmente compreso (tranne che per i lavori in economia) nelle diverse componenti del prezzo globale del contratto; non essendo distinguibile in alcun modo è quindi sottoposto a revisione.

Nel corso dell'anno sono stati emessi n. 48 provvedimenti autorizzativi di pagamenti per revisione prezzi per 3,3 miliardi su una spesa globale di 46,3 miliardi circa.

Nel settore delle ferrovie in concessione ed in gestione governativa le proroghe ai tempi di esecuzione dei lavori si pongono come cause del determinarsi degli oneri revisionali che danno luogo a maggiori costi valutabili nella misura di circa il 20 per cento.

Con riferimento alla direzione generale dell'aviazione civile, premesso che i motivi del ricorso all'applicazione delle clausole revisionali sono gli stessi di quelli indicati per la motorizzazione, le relative somme sono state pari a 3,95 miliardi per i servizi e 2,84 per i lavori.

3.b Immobili

Parallelamente alle iniziative per l'incremento del personale per il miglior disimpegno delle attività di istituto, lo sforzo della direzione della MCTC è indirizzato ad un progressivo miglioramento della propria organizzazione periferica in base ad un programmato potenziamento di strutture operative proprie, da adeguare sia alle caratteristiche tecniche dello sviluppo dei servizi richiesti che alle dimensioni dagli stessi rappresentate. Il piano prevede la realizzazione, in ogni provincia, di centri per la motorizzazione (uffici provinciali con annesse stazioni di controllo) nonché di centri prove per la omologazione dei prototipi degli autoveicoli nuovi di fabbrica. Sui capitoli di spesa in conto capitale riguardanti la costruzione dei centri di cui sopra e le relative attrezzature 7202 e 7203, a fronte di una disponibilità rispettivamente di 148,6 e 21,4 miliardi risultano impegnate e pagate le somme di 51,5 e 3,8 miliardi.

Nel periodo intercorrente dal 1975 al 1985 sono state realizzate 30 stazioni di controllo. Nel 1985 sono stati progettati ed in parte appaltati lavori per la creazione di altre 15 stazioni di controllo e 5 centri prove autoveicoli (14).

È stata altresì effettuata la consegna dei lavori di costruzione del centro elaborazione dati della MCTC (utilizzando i fondi del capitolo 7203).

Quanto alla situazione degli uffici della aviazione civile si fa rinvio alle notazioni relative agli impianti di tale amministrazione, mentre si ribadisce che tarda ancora la conclusione delle operazioni di trasferimento delle attrezzature aeroportuali dalla amministrazione della difesa alla DGAC, disposte dalla citata legge n. 141 del 1963.

3.c Sistemi informativi

Va sempre più estendendosi la attività informatica della direzione della motorizzazione civile per gestire il complesso dei dati necessari allo svolgimento dei principali compiti d'istituto. Ne è conseguita

(13) È da precisare peraltro che la revisione prezzi si è verificata solo in alcuni dei casi considerati e precisamente in 21 contratti per lavori e forniture di materiale rotabile. Se si rapporta la percentuale di incidenza della revisione ai soli contratti nei quali la stessa si è verificata la percentuale sale al 16,33 per cento.

(14) Centri di nuova costruzione realizzati a tutto il 1985: Alessandria, Ascoli Piceno, Benevento, Bergamo, Bolzano, Caserta, Cosenza, Cuneo, Ferrara, Foggia, Foligno, Forlì, Grosseto, Imperia, L'Aquila, La Spezia, Livorno, Lucca, Milano-Monza, Milano San Donato, Modena, Parma, Reggio Calabria, Rimini, Roma Nord e Sud, Sassari, Terni, Trapani, Trento, Verona, nonché il centro prove autoveicoli di Milano; di questi risultano ultimati nel 1985 Ascoli Piceno, Ferrara, Forlì, Livorno e Lucca.

l'emanazione di un regolamento, approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 13 marzo 1986, n. 156, per l'ammissione dell'utenza a tale sistema.

Il ricorso a procedure informatizzate investe vasti settori quali l'emissione di patenti, di carte di circolazione, le attività concernenti le autorizzazioni al trasporto merci, la gestione dell'albo dei trasportatori, l'elaborazione di statistiche.

L'attuale struttura del sistema informativo è costituita da un centro elaborazione dati (CED), installato a Roma, e da 9 mini sistemi intermedi presso le più importanti sedi periferiche. In tale settore l'amministrazione si avvale quasi esclusivamente di personale di ditte esterne, come pure per l'uso delle apparecchiature fornite dalla società Honeywell. Tale struttura, come accennato esige prestazioni di lavoro straordinario da parte del personale compatibili con tale metodologia di lavoro, che ha portato ad escludere per il momento la formulazione di progetti finalizzati.

4 - Settori di attività

A. Direzione generale della motorizzazione civile

a) Fondo nazionale dei trasporti.

Nella precedente relazione sono state diffusamente illustrati l'origine, il funzionamento e l'attuazione del fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche e private di competenza non statale che esercitano, con offerta indifferenziata, i servizi di norma adibiti al trasporto di persone e cose in modo continuativo.

Data per altro la rilevanza dello stanziamento interessato, percentualmente prevalente nel comparto della totale spesa ministeriale (4049 miliardi nel 1985 su 6.582) vanno seguite da un lato le vicende intervenute per la quantificazione delle somme globalmente erogabili nell'anno, riconosciute dalla relativa legge finanziaria, dall'altro il progressivo affinamento dei criteri proposti dal ministero dei trasporti ed in sostanza informati all'obiettivo previsto dall'articolo 6 della legge 10 aprile 1981, n. 151, in materia di ristrutturazione e potenziamento dei trasporti pubblici locali, di conseguire l'equilibrio economico dei bilanci dei servizi di trasporto in base a predeterminati criteri.

Sul primo versante, fermo rimanendo quanto rilevato circa un recupero, con il 1985, delle dimensioni globali del fondo, dimensioni che avrebbero dovuto seguire il tasso programmato di inflazione, ma che per ragioni sia amministrative che di contenimento di spesa negli anni immediatamente precedenti sono state inferiori alle necessità (15), sono da segnalare gli ulteriori adeguamenti del fondo stesso in virtù delle disposizioni apportate dall'articolo 7, nono e decimo comma della legge n. 730 del 1983. Tali norme, preso atto delle insufficienze degli interventi, disposti con la quota ordinaria assegnata per il 1984, a colmare le perdite di gestione non coperte dalla quota regionale derivante dalla ripartizione del fondo, consentivano, per le aziende che avevano conseguito gli incrementi di produttività previsti dal contratto di lavoro, l'assegnazione di un contributo integrativo nella misura massima del 10 per cento della stessa quota ordinaria per il 1984. La medesima norma prevedeva altresì che tali erogazioni fossero riconosciute in aumento della quota del fondo nazionale per i trasporti per il 1985. Proseguendo inoltre nei residuali aggiustamenti intesi a definire l'entità della spesa storica per il 1981 l'amministrazione ha dovuto - ai sensi della legge finanziaria 1985 - eliminare 19 miliardi per il 1985, esuberanti rispetto ai pagamenti dovuti per il 1984 e ne ha riconosciuto circa 14 in favore della regione Toscana, in precedenza non individuati. È pervenuta infine alla quantificazione del fondo per il 1985 in 4.049 miliardi incrementando i 3.446 miliardi della quota, del 10 per cento previsto dalla

(15) Vedi relazione 1984 Vol. II/2 pag. 1396 nota 25.

legge finanziaria 1984, introducendo nel calcolo alcune rettifiche della spesa storica ed infine rivalutando tale risultato nella percentuale del tasso di inflazione programmata per il 1985 (16).

Così definito l'ammontare totale da erogare, sul versante delle modalità determinanti la distribuzione, vanno considerati i criteri migliorativi adottati per avvicinare la quantificazione del ripiano da effettuare alla funzione perequativa insita nell'attività di utilizzazione delle disponibilità. L stessa peraltro, per una serie di considerazioni fondate sull'esigenza di preservare il livello di assetti contributivi sui quali le regioni avevano programmato i propri interventi nel settore del trasporto pubblico, è stata in primo luogo distribuita nel volume delle erogazioni del 1983, con assestamento delle aliquote di riparto conseguenti all'aggiornamento della "spesa storica 1981" a seguito delle ulteriori certificazioni pervenute.

La specifica manovra di ulteriore perequazione, che aveva trovato oggetto negli incrementi del fondo per il 1984 è stata perseguita con gli ulteriori incrementi dello stesso realizzati nel 1985, secondo le modalità indicate proprio dalla legge n. 151 del 1981.

La distribuzione di tale incremento, infatti, viene effettuata per il 95 per cento delle disponibilità in base alla variabile "percorrenza" attribuibile a ciascuna impresa, intendendosi peraltro tale valore da ricavare in base ad un serie di assestamenti parametrici espressi da un duplice ordine di elementi, nel quale incidono in maniera più marcata le caratteristiche del territorio (montagna, collina) o la concentrazione degli abitanti sullo stesso, dovendosi tali elementi opportunamente apprezzare nel quadro della onerosità di un servizio da gestire.

Così, in particolare, evidenziando il congestionamento della circolazione urbana, in relazione all'entità della popolazione, un superiore costo di produzione del trasporto pubblico, le percorrenze urbane convenzionali sono state considerate con una graduata scala di valori di incidenza che, nel massimo, sono stati valutati nei centri maggiormente popolati in termini doppi di quelli di una pari percorrenza ordinaria.

L'analogha attività di assestamento delle percorrenze extraurbane è stata invece condotta valorizzando le superfici montane, ed in misura dimezzata, quelle collinari, rispetto alla totale superficie regionale e tenendo conto della "concentrazione degli abitanti", intesa come quota di cittadinanza residente in comuni con meno di 50.000 abitanti, espressa sul totale della popolazione regionale

Infine il residuo 5 per cento del fondo è stato riservato al parametro del "progressivo conseguimento delle condizioni economiche di bilancio" mediante il quale vengono considerate le situazioni di bilancio delle imprese rapportate al volume dell'offerta globale del trasporto pubblico regionale rispetto alla media nazionale.

In tale ottica sono stati tenuti presenti:

- il coefficiente di esercizio derivante in ogni regione dal rapporto tra prodotto e costo per chilometro percorso, con riguardo, per entrambi detti elementi, al servizio urbano ed extraurbano.
- l'identificazione del valore medio nazionale in relazione al rapporto di coefficiente di esercizio e percorrenza globale assestata, con determinazione degli spostamenti positivi o negativi da tale valore riscontrabili in ciascuna regione;

Infine sono state effettuate le operazioni finali di determinazione per il riparto della quota disponibile di fondo.

(16) È da ricordare che la materia dei provvedimenti per il definitivo riequilibrio delle gestioni delle aziende locali di trasporto è stata oggetto di pronunce da parte della Corte Costituzionale, che con sentenza n. 307 dell' 11 ottobre 1983 ha tra l'altro affermato che le regioni sono tenute e non facultate ad intervenire per le integrazioni delle eventuali differenze delle quote del Fondo nazionale dei trasporti da distribuire, purchè, peraltro, dispongano di sufficienti tributi propri tali da non vulnerare l'autonomia dell'ente sul versante delle uscite.

Il recente d.l. 4 giugno 1986 n. 232 ha stabilito che i disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto relativi agli esercizi dal 1982 al 1985 che non abbiano trovato copertura con i contributi del fondo nazionale di cui all'art. 9 della legge n. 151 del 1981, sono assunti a carico dei bilanci delle regioni in misura pari al 70 per cento del loro ammontare. Per le maggiori spese le regioni provvedono mediante operazioni di mutuo con la cassa depositi e prestiti l'onere del cui ammortamento è assunto a carico del bilancio dello Stato.

Per il restante 30 per cento è egualmente prevista la contrazione di mutui il cui onere per l'ammortamento è però a carico degli enti locali.

Il recupero di economicità del sistema dei trasporti pubblici locali è l'obiettivo di fondo di tutta la normativa contenuta nella legge n. 151 del 1981 che, nel considerare all'articolo 6 i contributi di esercizio da versarsi dalle regioni, tra i vari fattori tenuti presenti considera il calcolo dei ricavi del traffico presunti in applicazione delle tariffe minime stabilite dalle regioni e dagli enti locali. Questi ricavi dovrebbero servire a coprire il costo del servizio almeno nella misura annualmente stabilita con un decreto interministeriale avente una validità di previsione triennale, e per scorrimento contenente le previsioni per i due anni successivi a quello di emanazione del decreto. Tale decreto (vedi tabella A), nel confermare l'aliquota già approvata per il precedente triennio 1984-1986, ha poi realizzato, con la determinazione dell'aliquota per il 1987, un ulteriore inasprimento dei valori, inteso ad incrementare il ricavo da realizzare mediante gli introiti tariffari. Inoltre, essendo come è già stato illustrato, il territorio nazionale suddiviso in zone territoriali omogenee, e per di più nell'ambito delle stesse risultando le località suddivise per classi di abitanti, si è teso ad un riavvicinamento delle aliquote tra le varie zone ambientali ed in rapporto alle classi di abitanti.

Da notizie di fonte dell'amministrazione risulta peraltro che ad ogni incremento percentuale di ricavo effettivo viene riscontrata una accentuata tendenza del mercato a riconsiderare l'opportunità della scelta del mezzo pubblico.

Tanto premesso la distribuzione del fondo per il 1985 si è stabilita nelle consistenze sotto riportate (17).

Passando ora a far cenno del fondo quadriennale di 2.000 miliardi, previsto dall'articolo 11 della già citata legge n. 151 del 1981, destinata a finanziare gli investimenti nel settore dei trasporti pubblici locali da utilizzare per l'acquisto dei più vari tipi di mezzi per trasporto di persone, terrestri lagunari e lacuali e per il rinnovo di impianti fissi, infrastrutture, tecnologie di controllo, e entro certi limiti quantitativi, di officine deposito, va ricordato che detto stanziamento avrebbe dovuto esaurirsi nell'esercizio 1984 ma che, per manovre connesse alla gestione del bilancio, l'iscrizione della quota di 450 miliardi originariamente di competenza dell'esercizio 1982, per disposizione della legge approvativa del bilancio 1985 (legge n. 888 del 1984) è stata iscritta sul capitolo 7296 relativo a quell'esercizio. La spesa effettivamente sostenuta nell'anno è stata di 450 miliardi, ma per la parte riferentesi alle somme assegnate alle regioni, ma da queste non impegnate per gli esercizi 1983-1984, è stata data facoltà, in deroga a quanto previsto dalle norme istitutive del fondo, di concedere ad enti o imprese esercenti pubblici servizi di trasporto contributi anche eccedenti la misura massima del 75 per cento degli acquisti da effettuare, fino a coprire integralmente la spesa per l'acquisto dei veicoli destinati al rinnovo del parco circolante e delle opere sovvenzionabili. Peraltro, a finalizzare le assentite deroghe ad un effettivo ma non indiscriminato rinnovo dei parchi medesimi, i finanziamenti totali per acquisto di autobus sono stati ammessi a condizione della particolare vetustà degli elementi da sostituire e

(17) Trasferimento fondo nazionale dei trasporti anno 1985 (capitolo 1660):

Regioni	Importi
ABRUZZO	51.169.264.000
BASILICATA	31.289.979.000
CALABRIA	66.431.090.000
CAMPANIA	482.588.683.000
EMILIA ROMAGNA	213.115.337.000
FRIULI V.G.	71.556.832.000
LAZIO	844.415.373.000
LIGURIA	210.764.456.000
LOMBARDIA	735.179.075.000
MARCHE	66.195.809.000
MOLISE	15.459.831.000
PIEMONTE	294.812.646.001
PUGLIA	158.837.559.000
SARDEGNA	69.362.659.999
SICILIA	222.075.847.000
TOSCANA	224.614.977.001
UMBRIA	42.125.085.000
VALLE D'AOSTA	12.220.645.000
VENETO	237.784.860.999
T O T A L E	4.049.000.000.000

previo ritiro delle carte di circolazione degli stessi e dopo la accertata eliminazione dei veicoli dai servizi cui erano adibiti(18).

b) Ferrovie in gestione governativa

Come già accennato, neppure nel trascorso esercizio la legge quadro sulle ferrovie di interesse locale è intervenuta a definire un settore che, nell'abbandono ad una logica assistenziale, offre servizi sempre meno utilizzati a costi progressivamente crescenti, con oneri a carico del ministero dei trasporti gravanti sui capitoli 1652 e 1654 per le ferrovie in concessione ed in gestione governativa.

Spiragli per una evoluzione indirizzata al risanamento del settore devono intravedersi nella nuova visione integrata che tenderà a rivalutare, ai fini delle esigenze più strettamente locali, tale genere di trasporti unitamente ai rami di proprietà dell'ente ferrovie dello Stato considerati non essenziali alla gestione della rete fondamentale.

Ciò comunque conferma i rilievi già da tempo formulati dalla Corte (19) sulla problematicità di disperdere cospicue risorse finanziarie, sia di parte corrente che in conto capitale, in disorganiche ed asistematiche iniziative che non risultino mirate al risanamento effettivo delle aziende e più in generale alla predisposizione di adeguati servizi combinati.

Delle varie provvidenze di parte corrente disposte in favore delle ferrovie di competenza statale i sussidi integrativi di esercizio hanno gravato sul capitolo 1654, sul quale, ad una disponibilità di 69,7 miliardi (di cui 14,7 in conto residui), si sono avute erogazioni per 44 miliardi con la formazione di nuovi residui per 25,6 miliardi.

Tutti gli altri interventi finanziari (sovvenzioni ordinarie, sovvenzioni parametriche ed acconti sulle maggiori perdite di esercizio) intimamente connessi tra loro, gravano sul capitolo 1652, sul quale a fronte di una disponibilità di 574,2 miliardi (di cui 53,3 sui residui) si sono avute erogazioni pari a 520,1 miliardi.

Nell'ambito delle spese per investimento occorre distinguere:

- le spese per il rinnovo degli impianti fissi e del materiale rotabile (gravanti sul capitolo 7206);
- le sovvenzioni per la costruzione di nuove linee di trasporti pubblici terrestri ed impianti fissi (gravanti sul capitolo 7271);

(18) Trasferimenti Fondo Nazionale dei trasporti anno 1985 (capitolo 7296):

Regioni	Importi
ABRUZZO	12.223.800.000
BASILICATA	10.592.280.000
CALABRIA	12.680.280.000
CAMPANIA	41.029.560.000
EMILIA ROMAGNA	25.200.180.000
FRIULI V.G.	10.162.800.000
LAZIO	50.938.560.000
LIGURIA	18.417.780.000
LOMBARDIA	55.289.250.000
MARCHE	12.895.750.000
MOLISE	6.117.300.000
PIEMONTE	31.499.280.000
PUGLIA	24.322.140.000
SARDEGNA	18.686.520.000
SICILIA	31.699.620.000
TOSCANA	28.212.030.000
TRENTINO A.A.	6.616.620.000
PROV. BOLZANO	7.456.590.000
UMBRIA	8.457.210.000
VALLE D'AOSTA	7.828.920.000
VENETO	29.683.530.000
T O T A L E	450.000.000.000

(19) Vedi relazione 1982 Vol. II/2 pagg. 384 e segg.

- i contributi per opere di riparazione urgente e le sovvenzioni, in capitale, per costruzioni, lavori, risanamenti patrimoniali, trasformazioni di sistemi di trazione, soppressione di passaggi a livello (gravanti sul capitolo 7273);
- le spese per l'ammodernamento ed il potenziamento - ai sensi della legge n. 493 del 1975 - delle ferrovie nord Milano, Circumvesuviana, Cumana e Circumflegrea (gravanti sul capitolo 7292);
- le spese per l'ammodernamento ed il potenziamento - ai sensi della legge n. 86 del 1976 - della ferrovia Alifana (gravanti sul capitolo 7293).

Sul capitolo 7271 risultano pagamenti per 231,1 milioni circa, sul capitolo 7273 per 142,1 milioni mentre nessun pagamento risulta sul capitolo 7293.

Sul capitolo 7206, su una disponibilità di 128 miliardi, oltre ai pagamenti in favore delle gestioni governative, risultano effettuati, in favore di ferrovie concesse, pagamenti per 90 miliardi.

Sul capitolo 7292, a fronte di una disponibilità di 13,4 miliardi risultano effettuati pagamenti per complessivi 9,07 miliardi.

Lo stato di realizzazione dei programmi di ammodernamento e di potenziamento delle ferrovie nord-Milano, Circumvesuviana, Cumana e Circumflegrea (legge n.493 del 1975 capitolo 7292) e Alifana (legge n. 86 del 1976 capitolo 7293) è il seguente:

- ferrovia nord-Milano: dei 90 miliardi stanziati è stata fino ad ora impegnata una somma pari a 88,1 miliardi pari al 97,8 per cento delle disponibilità. Ancora più sostenuto che nel 1984 è stato l'andamento dei pagamenti che sono pervenuti a 85,2 miliardi, pari al 94,6 per cento della somma stanziata.
- ferrovia Circumvesuviana: a fronte di uno stanziamento di spesa di 55,1 miliardi, di cui 50 miliardi con legge 493 del 1975 e 5,1 miliardi stanziati dalla commissione della comunità europea e impegnati, nel 1983, non risultano pagamenti effettuati nel 1985.
- ferrovia Circumflegrea: a fronte di uno stanziamento iniziale di 6,1 miliardi (legge 493 del 1975), alla data del 31 dicembre 1985 risultano impegnate e pagate somme per 5,9 miliardi che rappresentano il 96,7 per cento del totale.
- ferrovia Cumana: a fronte di uno stanziamento di complessivi 59 miliardi (di cui 53,9 miliardi con legge 493 del 1975 e 5,1 miliardi stanziati con decreto ministeriale 711 del 26 maggio 1983 a seguito di un contributo finanziario del fondo europeo di sviluppo regionale) risultano effettuati pagamenti pari a 52,5 miliardi.
- ferrovia Alifana: nel corso del 1985, sono stati presentati n. 4 stati di avanzamento lavori per 5,6 miliardi, ma non risultano pagamenti a favore dell'ente beneficiario, in quanto i relativi mandati ancorchè regolarmente emessi, sono stati successivamente pignorati.

In ordine alla utilizzazione del fondo investimenti e occupazione, si segnala, che, in conformità alla delibera del CIPE in data 22 febbraio 1985, sono stati presentati al ministero del bilancio i progetti, già predisposti riguardanti 8 lavori. Non sono ancora note le determinazioni che il CIPE adotterà.

Per quanto concerne il F.I.O. 1984, nel corso dell'anno 1985 si è provveduto ad appaltare, i lavori approvati dal CIPE.

Al riguardo è da rilevare che per tutti i progetti approvati è stato prescritto il ricorso ai mutui della B.E.I. e l'amministrazione ha provveduto all'avvio dell'istruttoria delle relative pratiche.

Nelle more di detta istruttoria è stata accordata una autorizzazione di spesa pari al 40 per cento dei finanziamenti approvati e ciò ha consentito l'effettivo inizio dei lavori.

Per quanto riguarda gli impegni di spesa ed i pagamenti effettuati a carico del F.I.O., le attività hanno riguardato:

- l'ammodernamento e potenziamento della ferrovia Circumvesuviana (con impegno di 61 miliardi e pagamenti per 28,4 miliardi);
- l'ammodernamento e potenziamento della ferrovia Cumana per una somma impegnata di 75 miliardi e pagamenti effettuati per 12 miliardi;
- il completamento dei lavori e degli espropri della Cumana con una somma impegnata di 15,4 miliardi;

- l'ammodernamento della ferrovia Roma-Lido con una somma impegnata di 19,5 miliardi ed infine l'ammodernamento ed il potenziamento delle ferrovie nord-Milano per una somma impegnata di 103,6 miliardi e pagamenti effettuati per 28,4 miliardi.

c) Autotrasporto merci

Questo settore, solitamente scarsamente trattato per i modesti riflessi che dalla sua conduzione si proiettano sulla gestione della spesa, richiama l'attenzione per le problematiche assai complesse che nello stesso si dibattono, per la articolata normativa che lo regola e per la rilevanza economica che il trasporto di cose rappresenta nell'economia nazionale considerato che, da stime riferite (20) il 62 per cento delle merci viaggia su strada, determinando gravi problemi concorrenziali al traffico ferroviario e originando seri problemi di regolamentazione del mercato (21).

In corso d'esercizio peraltro, a superamento di una prolungata sospensione della applicazione della legge n. 815 del 1980, concernente interventi finanziari nel settore dell'autotrasporto di cose, come è noto dichiarata non conforme alle norme comunitarie, è stata emanata la legge 30 luglio 1985, n. 404, che nel prevedere interventi urgenti per la ristrutturazione del mercato, ha istituito un fondo di 80 miliardi per una razionalizzazione del mercato stesso. Tale fondo, suddiviso in due quote dell'80 e del 20 per cento rispettivamente, previo accertamento di taluni requisiti è riservato alla sostituzione dei veicoli delle aziende, previa rottamazione dei vecchi, o alla loro semplice sostituzione. Pur risultando avviati i complessi procedimenti di attuazione del provvedimento, nel 1985 non risultano avvenute erogazioni.

B) Direzione generale dell'aviazione civile

a) Costruzione ed ammodernamento degli aeroporti demaniali

L'attività della direzione generale dell'aviazione civile si articola sulle consuete aree di attività riguardanti la costruzione, l'ampliamento e l'ammodernamento degli aeroporti civili, la gestione degli aeroporti medesimi ed infine il trasporto aereo e le attività aeronautiche in genere.

In ordine alla costruzione, ampliamento e ammodernamento degli aeroporti civili l'amministrazione nel 1985 ha suddiviso le linee d'intervento in tre momenti in primo luogo utilizzando l'intervento finanziario per potenziare gli aeroporti di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa disposto con la legge 22 agosto 1985 n. 449.

Il provvedimento, reso particolarmente urgente dalla sua ritardata adozione rispetto alle attese, autorizza una spesa di 1.115 miliardi nel periodo 1984-1989, ripartiti per 635 e 480 tra i sistemi di Roma-Fiumicino e Milano-Malpensa per un loro ampliamento e sistemazione per esigenze di breve e medio termine, ivi comprese, per Milano, la realizzazione di opere ferroviarie indirizzate a concretizzare una intermodalità dei trasporti.

La realizzazione per le opere è prevista in regime di concessione alle società concessionarie delle gestioni aeroportuali, e, per l'attuazione della legge viene, con gli opportuni adattamenti, richiamata l'applicazione della legge 22 dicembre 1973, n. 825, già riguardante la materia degli interventi negli aeroporti. Allo stato attuale risulta - da notizie fornite dall'amministrazione - che attesa la complessità degli interventi siano state avviate le procedure per gli atti preliminari ai lavori nonché quelle inerenti la stipula delle convenzioni per l'affidamento degli stessi alle due società di gestione SAR e SEA.

Con deliberazione 12 novembre 1982 il CIPE, in sede di ripartizione del fondo investimenti ed occupazione (F.I.O.) ha assegnato al ministero dei trasporti la somma di lire 25,2 miliardi per le opere di completamento da eseguirsi nell'Aeroporto di Genova, e con deliberazione in data 22 febbraio 1985 ha ammesso al finanziamento sulle disponibilità del F.I.O. il progetto delle opere di ampliamento dell'aerostazione passeggeri di Pisa per l'importo di lire 20,8 miliardi. Pertanto allo stato per le spese per il finanziamento

(20) Rapporto VIII commissione permanente Senato sullo stato del ministero dei trasporti (Atto Senato 1505).

(21) Per la quale pendono disegni e proposte di legge indirizzati alla modifica ed integrazione della legge 6 giugno 1974 n. 298, concernente l'istituzione dell'albo trasportatori, la disciplina dell'autotrasporto di cose e l'istituzione di un sistema di tariffe a forcella per i trasporti merci su strada.

di progetti relativi alla costruzione dell'aeroporto di Genova risultano impegnati 25,2 miliardi ed effettuati pagamenti per 18,6 miliardi mentre per l'ampliamento dell'aerostazione dell'Aeroporto di Pisa è stata impegnata la somma di 20,8 miliardi.

Infine sono stati previsti interventi sugli altri aeroporti a gestione statale da attuare con i fondi ordinari del bilancio.

Al riguardo, premesso che sono ormai in via di ultimazione i lavori finanziati dalla legge 825 del 1973 e seguenti, si precisa che il pertinente capitolo 7504, esaurite le disponibilità per gli impegni, è rimasto in vita per la sola gestione dei residui e, che nell'anno 1985, a fronte di una disponibilità di cassa di 19 miliardi sono stati emessi ordinativi per 11,9 miliardi.

La direzione generale dell'aviazione civile ha in fase di realizzazione un programma triennale determinato sulla base della previsione di stanziamento relativa al periodo 1985-1987 e gravante sul capitolo 7501, e sullo stesso capitolo vengono sostenute anche le spese relative al completamento delle opere ed alla revisione prezzi per i lavori di cui alla legge 825 del 1973 e seguenti, atteso che il legislatore, anziché procedere a rifinanziamenti della legge, ha ritenuto di incrementare le disponibilità del corrispondente capitolo ordinario di bilancio riguardante le spese per gli aeroporti.

Sul capitolo 7501 a fronte di una disponibilità iniziale di lire 152,1 miliardi risultano effettuati pagamenti per lire 18,2 miliardi di cui lire 17 sui residui e lire 1,2 miliardi sulle competenze (22).

b) Gestione degli aeroporti e servizi vari

Riguardo al settore della gestione degli aeroporti, nel rilevare che laddove già non sussiste una conduzione attraverso concessione ad enti pubblici o società a capitale pubblico di tutte le attività aeroportuali, la gestione stessa è ripartita in parte in concessione di alcuni servizi e in parte con appalto degli stessi, da tempo erano stati posti in discussione i criteri di affidamento di tali contratti.

In un primo momento infatti, l'amministrazione aveva ritenuto di poter affidare l'espletamento dei servizi di manutenzione degli impianti tecnologici e dei servizi di pulizia a trattativa privata, con preferenza per gli stessi consorzi che già avevano provveduto alla realizzazione delle opere aeroportuali.

La stessa amministrazione, peraltro, invitata ad attenersi ai principi contabilistici, prorogava nel frattempo ripetutamente i preesistenti contratti a trattativa privata e nel contempo poneva in essere nuovi capitolati speciali d'appalto, sui quali avviava l'acquisizione dei prescritti pareri.

Protraendosi tale situazione, anche in relazione a ritardi procedurali intervenuti nel normalizzare l'assetto della gestione è stato formulato motivato avviso al ministro ai sensi dell'articolo 15 del testo unico n. 1214 del 1934.

In risposta allo stesso il ministro ha impartito disposizioni alla direzione generale dell'aviazione civile per una più puntuale osservanza della normativa in materia di aggiudicazione delle opere e servizi pubblici.

c) Provvedimenti di sostegno in favore di imprese di navigazione aerea

Per quanto concerne i problemi del trasporto aereo, ai sensi del regio decreto legge n. 3176 del 1923 e del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 65 del 1973, lo Stato ha facoltà di concedere contributi che gravano sul capitolo 2155 a società di navigazione aerea, concessionarie di linee.

Circa la erogazione di tali contributi va ricordato che tra l'amministrazione e le concessionarie vengono stipulate convenzioni (23) nelle quali si opera la ricognizione delle linee esercitate dalle concessionarie stesse, con oneri di servizio pubblico (articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 65 del 1973)

(22) La situazione dei lavori più importanti appaltati nell'anno 1985 e gravanti sul capitolo 7501 può essere così sintetizzata:

- Aeroporto di Bologna: lavori di riqualificazione della pista di volo ed opere complementari;

- Aeroporto di Cagliari-Elmas - lavori di riqualificazione della pista di volo;

- Aeroporto di Roma-Fiumicino: interventi di miglioramento ampliamento e ammodernamento degli impianti e infrastrutture.

(23) Le convenzioni sono approvate dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del consiglio dei ministri sentiti il consiglio superiore dell'aviazione civile e il Consiglio di stato.

sia sotto il profilo dell'istituzione di nuovi collegamenti di pubblico interesse sia sotto quello dell'impiego dei nuovi aeromobili e del miglioramento dei servizi.

Sulla base di tali elementi e dell'impegno delle concessionarie di continuare a gestire detti servizi, viene stabilito l'ammontare della sovvenzione spettante a ciascun vettore, mediante l'applicazione di una determinata formula (articolo 7); gli importi sono proporzionalmente suddivisi per i vari vettori, in relazione alle disponibilità di bilancio.

In base alla disponibilità del bilancio 1985 (19,1 miliardi) e con riferimento all'attività svolta nell'anno precedente, nel 1985, sono state corrisposte sovvenzioni all'Alitalia per miliardi 3, all'Ati per 9,5, all'Alisarda per 2,5, all'Itavia, infine, per 3,5.

Per quanto riguarda la ripartizione interna delle disponibilità di bilancio tra i vari concessionari, consensualmente concordata da tutte le società interessate compresa l'Alitalia che pur da tale ripartizione risulterebbe danneggiata, si è tenuto conto sia delle normali spese del servizio sia dei maggiori oneri gravanti su talune delle concessionarie, tenute a praticare tariffe particolarmente contenute in favore dell'utenza di determinati collegamenti esercitati in condizioni di maggior disagio (Sardegna, Italia meridionale).

Sicchè, come per il passato, lo stanziamento di bilancio è stato ripartito in due masse rispettivamente del 30 e 70 per cento.

Il primo 30 per cento è stato ripartito fra le società concessionarie, che gestiscono le linee in particolari condizioni della specie descritta. (ATI, Aermediterranea e Alisarda) ed il rimanente 70 per cento tra tutte le concessionarie, comprese queste ultime.

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sono di seguito poste a raffronto le diverse aliquote dei costi di esercizio da coprire con ricavi del traffico stabilite per il 1984, 1985 e 1986 per zone ambientali caratterizzate da omogeneità geografica:

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

Seconda zona: Abruzzo, Lazio, Marche, Umbria.

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

S E R V I Z I	Aliquote 1984			Aliquote 1985			Aliquote 1986		
	ZONA			ZONA			ZONA		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
URBANI									
a) TERRESTRI									
classi di abitanti sino a 100.000	34	34	27	35	35	29	36	36	30
da 100.001 a 300.000	30	34	25	32	35	26	33	36	28
da 300.001 a 650.000	28	-	23	29	-	24	31	-	26
da 650.001 a 1.500.000	28	-	20	29	-	22	31	-	24
da 1.500.001 a 2.500.000	28	-	-	29	-	-	31	-	-
oltre 2.500.000	-	22	-	-	24	-	-	26	-
Napoli	-	-	17	-	-	19	-	-	21
b) NAVIGAZIONE LAGUNARE									
citta' di Venezia	34	-	-	35	-	-	37	-	-
EXTRAURBANI									
a) TERRESTRI (meno Lazio)									
	35	35	31	36	36	32	37	37	34
Lazio	-	26	-	-	28	-	-	30	-
b) NAVIGAZIONE LACUALE									
	42	42	-	43	43	-	44	44	-

PAGINA BIANCA

Capitolo XXVI

AZIENDA AUTONOMA DELLE FERROVIE DELLO STATO

Cessata con il 31 dicembre 1985 l'operatività della Azienda autonoma, con il 1986 la gestione delle attività ferroviarie è affidata all'Ente ferrovie dello Stato, istituito con la legge n. 210 del 17 maggio 1985.

È così iniziato un processo prevedibilmente lungo e complesso di trasformazione delle strutture della organizzazione ferroviaria, che, perdendo l'assetto di un apparato burocratico, vengono inserite in un modello organizzativo più significativamente finalizzato ad operare secondo regole di imprenditorialità.

Posti in rilievo nella precedente relazione gli elementi fondamentali della normativa destinata a disciplinare il funzionamento dell'ente, e nell'evidente impossibilità di un giudizio sui sia pure primi risultati emergenti dalla sua azione, a raffronto con quelli ottenuti attraverso la gestione aziendale, scarsamente significativa risulterebbe l'occasione della chiusura di un ciclo ove non si formulassero osservazioni che trascendendo l'ambito della annualità gestionale non risultassero riferite al momento della trasformazione in atto.

A queste considerazioni ed alla situazione dei conti aziendali che si pongono quale posta iniziale del bilancio dell'ente subentrante, verrà riservata la particolare attenzione di questo referto.

Il 1985 si chiude per l'Azienda delle ferrovie dello Stato con un sostanziale sfondamento di 321,4 miliardi del limite massimo di 1798 miliardi assentito dall'articolo 34 della legge finanziaria 1985.

In un primo momento, sotto il profilo della evidenziazione contabile tale eccedenza era stata esposta come maggiore accertamento di entrata sul capitolo relativo alle anticipazioni del tesoro. Successivamente, invece, per la stessa eccedenza, è stato inserito nel consuntivo un nuovo capitolo di entrata relativo ad anticipazioni concesse dalla cassa depositi e prestiti.

Per di più, detta somma di 321,4 miliardi non trova neppure riscontro nel corrispettivo capitolo 8315 dello stato di previsione della spesa del ministero del tesoro, sul quale risulta iscritto soltanto un ammontare pari alla anticipazione massima già concessa dalla legge finanziaria.

Tale vicenda, che si è dunque evidenziata al termine della gestione dell'azienda, appare indicativa di una logica nella quale l'organismo ha sin qui operato tale da poter essere stata anche parzialmente causa concorrente della emanazione delle nuove norme adottate in materia di gestione contabile dell'ente istituito.

Tralasciando ogni altra valutazione non attinente alla economicità dei comportamenti dell'organismo, la Corte ha più volte ritenuto problematico che soluzioni di tipo istituzionale fossero di per sé sole idonee a risolvere i vasti problemi gestionali di un'amministrazione gravata da molteplici oneri di natura pubblica e da ulteriori diseconomie sussistenti.

Mentre per i primi di tali oneri infatti una complessa normativa traente origine da disposizioni a livello comunitario aveva previsto la puntuale compensazione dovuta per gli obblighi della impresa ferroviaria a gestire servizi che differentemente non avrebbe svolto, va osservato che le sovvenzioni del tesoro, unitamente alla ricorrente anticipazione annuale, ristorano l'azienda dell'intera spesa da essa sostenuta.

L'articolo 17 della legge n. 210 del 1985 peraltro, a conferma delle norme comunitarie volte ad assicurare la possibilità di conferimento degli apporti compensativi del primo tipo, consente ancora la concessione di ulteriori sovvenzioni di riequilibrio, ma solo, entro i tempi necessari al prevedibile recupero della produttività aziendale.

Oltre gli stessi non è previsto che l'ente possa godere di ulteriori benefici, sicché è da ritenere che non è per il solo fatto della realizzazione di un nuovo modulo gestionale che possa ipotizzarsi il conseguimento di quelle economie, d'ora in avanti subordinato soltanto ai livelli di maggiore efficienza, che astrattamente sono conseguibili da una organizzazione meno assimilata ad un tradizionale apparato burocratico.

In realtà i problemi da cui il sistema ferroviario è condizionato negativamente sono comuni alla generalità degli operatori di questo settore. In esso il vettore ferroviario presenta una offerta non esclusiva, ma concorrente con altri mezzi di trasporto, in un contesto tecnico economico che ormai indubitabilmente penalizza lo stesso mezzo su rotaia, caratterizzato da una rilevante onerosità di esercizio.

L'attribuzione all'azienda di una sua soggettività la colloca, anche concettualmente, in un ambito di parità con gli altri vettori ed impone la ricerca del riequilibrio dei conti pregiudicato da elevati costi dei servizi sostenuti e da una modesta produttività, il cui accrescimento costituisce uno dei fondamentali momenti della riforma introdotta.

Nella precedente relazione sono state dettagliatamente esaminate le disposizioni con cui l'ordinamento ferroviario viene regolato e sono stati illustrati i meccanismi in base ai quali, distaccando il momento politico della scelta, e quindi della determinazione degli obiettivi dell'ente, viene devoluto a quest'ultimo principalmente l'esercizio dei servizi e, a completamento di tale attività, lo svolgimento di tutti quei compiti strumentali ad esso, in qualche misura destinati a promuoverlo, potenziarlo ed integrarlo.

Giova ribadire come fine ultimo della gestione sia il proprio equilibrio che, in un regime caratterizzato dalla esigenza di compensare una serie di obblighi che l'ente è tenuto ad osservare, e quindi di costi che deve affrontare, va perseguito analizzando partitamente - accanto a quelli che sarebbero gli oneri da sostenere in un contesto in cui l'ente fosse libero di determinare le proprie condizioni di esercizio - quelli derivanti dalla necessità di mantenere un servizio per ragioni che prescindono in molti casi dalle esigenze strettamente ferroviarie e dall'interesse dell'ente.

L'insieme di questi costi costituisce la base della deliberazione del consiglio di amministrazione in merito alla così detta tariffa tecnico-economica, cioè a dire di quell'atto destinato a stabilire il costo teorico da addebitare all'utenza per l'apprestamento di determinati servizi, e ciò anche se tale costo, per la parte attinente l'espletamento di un servizio pubblico, venga ristorato da apporti statali singolarmente quantificati.

La determinazione della tariffa, comunque, si palesa in linea generale elemento di grande delicatezza, risultando ad essa collegate le entrate dell'ente stesso. A maggior ragione tale atto viene in rilievo, dal momento che una scelta tariffaria adeguata impedisce il verificarsi di quelle condizioni di disavanzo il cui eventuale ripetersi, per due esercizi successivi, potrebbe costituire causa del previsto scioglimento del consiglio di amministrazione dell'ente.

A parte comunque il volume dei possibili apporti statali, la manovra tariffaria presenta aspetti di specifica complessità, dovendo essere determinata in misura che tenga presente come, ad ogni variazione tendente ad aumentare le entrate, possa contrapporsi, come risposta del mercato, in ragione delle concorrenzialità che questo presenta, una diminuzione della domanda tendente a restringere il beneficio atteso dal provvedimento.

Nel rinviare a quanto in precedenti occasioni già detto sulla disciplina delineata per il nuovo ente, va considerato come la sua istituzione coincida temporalmente, ed ancora più come momento culturale, con la elaborazione e la ora intervenuta adozione, con il decreto del Presidente del consiglio dei ministri 10 aprile 1986, del piano generale dei trasporti (1).

Partendo dalla ricognizione delle risorse utilizzate nel comparto, che vede negli ultimi anni la ferrovia collocarsi di gran lunga al primo posto come disponibilità di risorse, (nel solo 1983 l'azienda ferroviaria ha gestito 11.500 dei 34.200 miliardi di spesa nel settore dei trasporti), il piano considera il mezzo ferroviario come modo essenziale del trasporto, stabilendo per esso una precisa collocazione ed una più razionale utilizzazione.

Il problema delle diseconomie ferroviarie, e quindi dei conti, evidenziante un costante deterioramento, può infatti sintetizzarsi nella proposizione che, tenuta presente la più recente estrema variegazione della offerta di trasporto, per una complessa serie di motivazioni, la preferenza dell'utenza va orientandosi su modi di trasporto diversi. Più precisamente l'onerosità della gestione aziendale si caratterizza per una diffusa

(1) Per notizie più particolareggiate in ordine allo stesso vedi Vol II/2, cap. XXV.

presenza del mezzo ferroviario dove non esiste più una domanda che la giustifichi, e viceversa nella scarsità di offerta di servizio, per motivi sia economici che tecnici, in segmenti di rete genericamente definibili a traffico intenso.

Il piano generale dei trasporti, recependo queste problematiche, e riconsiderando i singoli modi di trasporto, ed in primo luogo la ferrovia nella logica di una interconnessione funzionale, sembra delineare per l'ente ferroviario un ruolo rinnovato e più specifico, in vista di quella esigenza di intermodalità che appare la chiave di risoluzione dei problemi del trasporto nel più immediato futuro.

Vanno pertanto individuate in primo luogo quelle aree dove, tenuto conto della elevata onerosità del mezzo ferroviario, al possibile aumento di utenza sulle parti di rete che presentino domanda concentrata, l'utilizzazione della ferrovia possa consistere, ad un adeguato costo economico, nella più idonea risposta alle richieste sociali di traffico.

L'analisi degli introiti ferroviari denuncia in termini reali una stazionarietà di ricavi del traffico passeggeri ed un progressivo arretramento di quelli del settore merci, dovuto principalmente ai più agili e diffusi servizi resi dal trasporto stradale.

Sul lungo periodo, per la strategia ferroviaria, è prevista pertanto una selezione di obiettivi che affidando ad altri mezzi i trasporti a lunghissima distanza, potenzi i servizi a medio e lungo raggio tra grandi e medie città, intensificando, a cadenza, i servizi offerti.

Altra attività da potenziare è quella diretta a soddisfare la domanda di spostamenti nell'ambito delle grandi aree metropolitane, nelle quali il servizio ferroviario è destinato ad integrarsi con i restanti servizi di trasporto in sistemi combinati.

Infine, per quanto concerne il traffico merci, ne viene ipotizzato il potenziamento attraverso il trasferimento di parte di quello attualmente svolto su strada, con preferenza per quello a lunga distanza. In questa prospettiva primaria esigenza dell'ente dovrà essere quella di favorire la concentrazione della domanda attraverso la creazione di interporti, di attrezzature cioè nelle quali con celerità ed economicità le merci possano essere trasferite su altri modi di trasporto destinati, a corto raggio, a completare il servizio richiesto.

Una simile organizzazione del sistema rende più attuale la classificazione secondo la quale la intera rete viene distinta in una parte fondamentale, considerata come complesso di linee di interesse nazionale, per una consistenza di circa 13.400 chilometri, ed un complesso di linee di circa 2.800 chilometri di interesse prevalentemente locale (2).

Le disponibilità di investimenti vanno pertanto dislocate nel potenziamento delle linee del primo tipo, in una visione gradualmente tendente ad una anche differente qualificazione tecnologica. Da un lato infatti, dovendo aumentare l'offerta sulle tratte già oggi gravate da un massimo carico di traffico, andranno quadruplicati, anche con linee caratterizzate da un esercizio "ad alta velocità", i percorsi delle principali grandi coordinate longitudinali e trasversali del paese, dall'altro invece, per le relazioni di interesse locale, potranno essere introdotte norme di esercizio meno complesse e tecnologie proprie di un sistema minore.

A fronte di un tale quadro propositivo, delineato peraltro dall'osservazione delle attuali condizioni di esercizio dei servizi ferroviari ed in relazione ad orientamenti che tendenzialmente già la gestione aziendale andava seguendo, va fatto cenno (3) a quelle concrete misure di attuazione che fin d'ora possono rilevarsi nella normazione che si va informando alle previsioni contenute nel piano.

Si tratta ovviamente di scelte di politica dei trasporti, che sulla base della ripartizione delle funzioni previste dalla stessa legge istitutiva dell'ente ferrovie, sono riservate alla competenza del ministro, quando non vengano in parte già determinate dallo stesso legislatore.

(2) Quanto alla prima la stessa può distinguersi in una rete commerciale di un'estesa di circa 8.300 chilometri ed una rete integrativa per esigenze di politica generale dei trasporti, per un complesso di 5.200 chilometri.

La rete di interesse locale, a sua volta, consiste in 1.900 chilometri di linee che pur nel proprio ambito di rilievo, sono ritenute insopprimibili per la sufficienza dei servizi locali e per le quali non è ipotizzabile l'istituzione di servizi sostitutivi. La rimanente rete di circa 850 chilometri riguarda invece linee il cui mantenimento non è ritenuto essenziale.

(3) Come già fatto per gli ambiti di competenza delle direzioni generali del ministero dei trasporti; vedi cap. XXV di questa relazione.

Ed esempi di tali norme sono contenute nelle due leggi finanziarie per il 1985 ed il 1986 che includono precetti strettamente correlati alle finalità che il piano intende realizzare. Nell'articolo 8 della finanziaria 1985 viene prevista la predisposizione da parte del ministro dei trasporti di un piano per la graduale soppressione, in non più di tre anni, tanto delle linee a scarso traffico, il cui esercizio non svolge una funzione integrativa delle linee della rete fondamentale, come pure di impianti passivi posti sulle linee della rete stessa.

Detta disposizione, unitamente alla autorizzazione per la risoluzione o per il riscatto delle ferrovie in concessione che parallelamente viene consentita, mira "nel breve periodo" alla realizzazione di reti integrate nel sistema ferroviario nazionale, tendendo, attraverso un più stretto collegamento di differenti strutture, alla ottimizzazione dei servizi in aree, per lo più densamente abitate, in cui prevalgono necessità di collegamento dei servizi.

L'attuazione di tale piano, prevista entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge finanziaria, non ha trovato realizzazione per la difficoltà di definire concretamente ciascun tronco da sopprimere come linea a scarso traffico, e, come risulta dagli stessi lavori parlamentari, per la opportunità di promuovere un coinvolgimento delle regioni nel processo di sistemazione che, per una sua più proficua messa a punto, viene condotta col metodo del contraddittorio. Del resto tale metodologia, salvaguardando un patrimonio che, anche se non di interesse nazionale, può essere recuperato in un nuovo dimensionamento del traffico locale, assolve ad una funzione di recupero tendente a restringere l'area che, impropriamente qualificata dei "rami secchi", può, in una diversa prospettiva, assicurare idonee forme di utilizzazione.

Sempre nella medesima ottica la stessa legge, ancora, a parziale integrazione delle disposizioni contenute nella legge n. 17 del 1981, ha prescritto, con norme di validità triennale, che una somma di 50 miliardi degli stanziamenti venga destinata al finanziamento di accordi che le ferrovie devono stipulare con gli enti locali per interventi finalizzati alla realizzazione di progetti integrati nelle aree metropolitane dove la presenza della ferrovia può convenientemente assolvere alla sua primaria funzione di trasporto di massa.

La successiva legge finanziaria 1986, nel quantificare gli apporti da riconoscere, a diverso titolo, in favore dell'ente ferrovie dello Stato, ormai operante nella sua nuova veste, ancora più analiticamente considera le opzioni contenute nel piano generale dei trasporti, (già predisposto anche se non formalmente approvato all'epoca della entrata in vigore della stessa legge).

Sempre operando sulle autorizzazioni di spesa riguardanti il finanziamento del piano integrativo previsto dalla legge n. 17 del 1981, vengono infatti comprese tra gli immediati obiettivi l'effettuazione di studi e progetti per i valichi del Brennero e dello Spluga, nonché l'adeguamento e potenziamento della direttrice Brennero-Bologna, cui l'Italia risulta impegnata anche sul piano internazionale. Una prima assegnazione, con riguardo alle tematiche della più evoluta tecnologia, cui si collegano le reali attese di un rilancio del mezzo ferroviario, viene prevista per la realizzazione di opere ed interventi attinenti ad una iniziale fase di attuazione dell'alta velocità tra Napoli, Roma e Milano.

Infine, insistendo nella già prevista realizzazione di progetti di trasporto integrato nelle aree metropolitane, vengono configurati più specifici interventi, ipotizzati dal piano, per la realizzazione dei trasporti rapidi di massa, che, anche nell'ambito delle attività, e quindi delle dotazioni di spesa dell'ente, viene prospettata in un'ottica trascendente il mero fatto ferroviario. La offerta di trasporto, infatti, sembra ormai dilatata alla stessa predisposizione di strutture accessorie quali i parcheggi ed i così detti, "nodi di interscambio modali" destinati a costituire in futuro, almeno in parte, reali punti di quella integrazione tra i "modi" che ormai, anche a livello normativo, è divenuta istanza di sempre più pressante rilievo.

Aspetti finanziari della gestione

Nel cessare la propria attività come azienda autonoma le ferrovie dello Stato presentano un conto consuntivo che, al di là del consueto significato gestionale, va soprattutto esaminato come sintesi di una fase conclusasi e come punto di inizio di una nuova conduzione che si intenderebbe informata ad un più spiccato carattere di imprenditorialità.

La mancata presentazione della documentazione giustificativa dei decreti di accertamento dei residui dei capitoli di spesa, ormai ricorrente da più esercizi, ha impedito la necessaria valutazione delle poste dello

intero rendiconto, per le correlazioni intercorrenti con i capitoli di entrata, ed anche per l'impossibilità di raffronto con le scritture tenute dalla Corte.

La decisione della sezioni riunite sul rendiconto generale dello Stato ha quindi, per il 1985, escluso nel suo complesso il conto consuntivo dalla dichiarazione di regolarità.

Il totale delle entrate e delle spese aziendali, al netto delle gestioni autonome, è assommato a 24.898 miliardi con un aumento del 20,2 per cento rispetto alla entrata del 1984.

Sicché in due soli esercizi il volume dell'entrata e della spesa ha addirittura superato (61 per cento), anziché come previsto avvicinarla, la soglia del 60 per cento già indicata come ampia escursione dell'andamento della gestione.

L'incremento sul 1984 delle entrate di parte corrente, passate da 9.277 a 10.303 miliardi, è stato dell'11 per cento, mentre le entrate in conto capitale, incrementatesi dal 1984 da 5.732 a 6.767 miliardi, per un 18,1 per cento, hanno avuto una dinamica accrescitiva quasi dimezzata rispetto al 1984 (in cui l'aumento era stato del 35,4 per cento).

Aumentata, sia pure irregolarmente come si è detto, del 17,8 per cento l'entrata per anticipazione del tesoro a ripiano del disavanzo di gestione, il più alto incremento (46,6 per cento) è stato segnato dai proventi dei prestiti cresciuti da 3.899 miliardi del 1984 agli attuali 5.708, anche a causa di un rinnovo dei prestiti stessi accelerato dalla opportunità di procedere alla estinzione di quelli più onerosi, stipulati all'estero, in date meno recenti.

Nell'ambito delle entrate correnti, che più da vicino consentono di valutare l'andamento aziendale, la vendita di beni e servizi, per una somma di 6.468 miliardi, ha rappresentato il 62,8 per cento del totale, con un aumento del solo 3,9 per cento rispetto al 1984; e ciò malgrado nella categoria vengano compresi, oltre ai ricavi del traffico, i ricavi di talune delle compensazioni che il tesoro corrisponde per obblighi e diseconomie derivanti dall'esercizio del servizio pubblico.

Il complesso delle compensazioni del tesoro, anzi, costituenti una fondamentale voce sulla quale, al di là delle anticipazioni a copertura del disavanzo, si è formato, nel tempo, il formale equilibrio finanziario dell'ente, si è incrementato del 3 per cento, passando da 5.840 a 6.017,6 miliardi. Nel precedente esercizio tale incremento era stato del 22,7 per cento e l'attuale incidenza dei contributi del tesoro si situa sull'entrata ad un 24,2 per cento, inferiore al 28,2 per cento del precedente anno e quasi analogo al dato registrato nel 1983 (24,4 per cento).

Volendo infine quantificare i proventi effettivi dell'esercizio, si rileva che i 2.478 miliardi riscossi dal traffico dei passeggeri e delle merci espongono un incremento del solo 4,7 per cento, rispetto allo scorso anno, esprimono un'incidenza del 12 per cento scarso rispetto al totale delle spese e rappresentano il risultato più modesto di una scala di valori che negli ultimi otto anni si è continuamente deteriorata, malgrado i cospicui mezzi finanziari impegnati per migliorare l'efficienza del servizio e rilanciare il sistema (4).

Si aggiunge che all'accertamento dei 2.478 miliardi ha fatto riscontro una originaria previsione di entrata per 3.103 miliardi, sostanzialmente rimasta immutata in sede di assestamento, (3.098 miliardi). Lo scostamento tra dato di consuntivo e previsioni di 10 punti in percentuale superiore a quello già verificatosi rispetto alle previsioni assestate per il 1984, può avere inciso sul mancato rispetto del tetto di disavanzo previsto dalla legge finanziaria.

(4) In relazione ai risultati economici esposti a consuntivo, da dati provvisori, sempre di provenienza aziendale, i viaggiatori per chilometro trasportati risulterebbero nel 1985 aumentati da 39.045 a 39.265, con un incremento dello 0,6 per cento, mentre la percorrenza media, dato significativo ai fini della determinazione degli orientamenti dell'utenza, sarebbe diminuita da 101,3 a 101 chilometri.

Il corrispondente dato per le merci espresso in tonnellate per chilometro, sarebbe risalito ancora rispetto al precedente anno da 17.871 a 18.198 con un aumento dell'1,8 per cento, mentre la percorrenza media di una tonnellata si sarebbe incrementata del 2,4 per cento passando da 329 a 337 chilometri. Il dato della produttività aziendale, determinante la quantificazione del premio di produzione spettante al personale ferroviario ed indicato con la sigla TKBR, ad espressione del numero delle tonnellate/chilometro rimorchiate, viene per il 1985, indicato in diminuzione dalla stessa azienda, essendo sceso da 117.272 a 116.231 milioni con un decremento dello 0,9 per cento.

La sovrastima dei proventi di esercizio, almeno negli ultimi esercizi, ha del resto caratterizzato costantemente l'esposizione dei conti aziendali; ciò che suggerisce l'esigenza di una più meditata valutazione nella impostazione della contabilità del nuovo ente.

Nel comparto della spesa un più contenuto andamento si registra nel 1985 per quella di parte corrente, incrementatasi del 9,5 per cento, con aumento da 14.538 a 15.917 miliardi.

Mentre i maggiori incrementi si sono verificati per le categorie personale ed acquisto di beni e servizi, rispettivamente con il 15,1 per cento (con impegni per 6.624 miliardi) e per il 10,1 per cento (con impegni per 3.215 miliardi), modesti aumenti hanno registrato le spese nelle categorie interessi ed ammortamenti che nel precedente esercizio si erano massicciamente dilatate.

Una contrazione dell'1,1 per cento si evidenzia per la spesa in conto capitale, mentre un incremento del 295 per cento riguarda il rimborso prestiti aumentato nell'insieme da 979 a 3.852 miliardi. Del resto, come sopra accennato, un sensibile, sia pure meno accentuato aumento (+ 73,5 per cento), viene registrato dal 1984 al 1985 anche in entrata alla voce accensione prestiti (salita da 3.899 a 6.766 miliardi).

Nel settore della spesa in conto capitale malgrado la sostanziale stazionarietà degli impegni stessi (passati da 5.189 a 5.129 miliardi) si rileva un decremento dell'1,2 per cento degli stessi.

Si è accresciuta da 9.098 a 10.874 miliardi, di cui 5.184 di stanziamento (+ 19,5 per cento), la massa totale dei residui, a causa di un indice di smaltimento della massa spendibile del conto capitale ulteriormente peggiorato dal 29 per cento del 1984 al 23,8 attuale.

I pagamenti in conto competenza, in particolare, pari a 780 miliardi, hanno inciso sugli stanziamenti di competenza (5.184 miliardi) per una percentuale (15,1) assai modesta, seppure superiore al 13,4 per cento dello scorso anno.

È diminuito invece rispetto al 1984 l'indice di smaltimento dei residui in conto capitale, sceso dal 39,7 al 28,7 per cento, con una spesa di 2.619 miliardi sui 9.098 miliardi di residui dei precedenti anni.

I residui passivi della gestione aziendale hanno raggiunto nel 1985 gli 11.924 miliardi rispetto ai 9.458 miliardi del 1984, con un incremento del 26 per cento.

Nel complesso le autorizzazioni di cassa di 26.564 miliardi, (+ 28 per cento rispetto al 1984) sono state utilizzate per l'84,6 per cento, con pagamenti complessivamente pari a 22.481 miliardi.

La non intervenuta totale utilizzazione delle autorizzazioni di cassa, non ha tuttavia escluso per singoli capitoli, in particolare relativi al rimborso di prestiti o a spese per interessi, il verificarsi di eccedenze di spesa da sanare legislativamente, anche se il fenomeno, a raffronto con quello del precedente esercizio, ha avuto dimensioni più contenute (5).

Della istituzione del capitolo 602, relativo al disavanzo di gestione, e della sua rilevanza, si è già precedentemente riferito.

2 - Organizzazione dei servizi e del personale

All'atto del passaggio alla gestione del nuovo ente, l'amministrazione, per quanto concerne l'organizzazione dei propri servizi e l'assetto giuridico ed economico del personale aziendale, era impegnata nella attuazione delle disposizioni della legge 10 luglio 1984, n. 292.

(5) Ciò in quanto detto fenomeno non è stato alimentato dalla differenza sui pagamenti in valuta estera determinatasi in misura accentuata nello scorso esercizio a causa del progressivo deterioramento della ragione di scambio della lira con talune valute estere.

Non sono intervenute, dopo tale provvedimento, ulteriori modifiche delle strutture, comprensibilmente in ragione della fase di trapasso in corso che, come previsto del resto dall'articolo 14 della legge n. 210 del 1985, ha cristallizzato, mantenendole in vigore, tutte le disposizioni di legge o di regolamento compatibili, fino alla emanazione dei regolamenti mediante i quali le norme operative dell'ente verranno delegificate.

E poichè l'emanazione di tali regolamenti, a termini dello stesso articolo 14, sarebbe dovuta intervenire entro un anno dalla entrata in vigore della legge, qualsiasi profonda modifica, oltre ad incidere troppo da presso sul prossimo funzionamento dell'ente, avrebbe potuto costituire momento di appesantimento nel laborioso impegno di conversione delle strutture aziendali (6).

In questa ottica vanno considerati i provvedimenti intervenuti nel corso dell'anno concernenti la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale ferroviario (7), comprensive di quelle dei ruoli della provincia di Bolzano, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 217 del 1984.

Con tale provvedimento, nell'ambito delle categorie di classificazione del personale V, VII e IX, sono stati altresì istituiti nuovi profili professionali.

Il quantitativo di posti di organico relativo a ciascuna categoria è stato ulteriormente distribuito per profili professionali e per compartimenti, servizi ed unità equiparate.

Sempre con i medesimi criteri sono state assegnate ai profili professionali di assunzione 6.779 unità in eccedenza all'organico, previsto dalla legge n. 880 del 1971 e successive modificazioni.

Con ulteriori decreti ministeriali (8), e sempre in applicazione della citata legge n. 292 del 1984, sono stati definiti, prima i profili professionali del personale per ciascuna delle categorie di classificazione, ed i contenuti professionali essenziali delle attività operative proprie di ciascun profilo e, successivamente, è stato stabilito il nuovo ordinamento dei passaggi di categoria.

Nell'esercizio del controllo della Corte si sono ripetuti gli inconvenienti funzionali già in precedenza segnalati, derivanti dall'avvenuto decentramento della gestione del personale introdotto dalla legge n. 42 del 1979 e dalla successiva n. 564 del 1981. La mancata pubblicazione dei ruoli compartimentali, il ritardo nell'invio degli atti, i difetti di consequenzialità nella loro trasmissione, hanno ostacolato un ordinato esame dei provvedimenti.

L'azienda non ha invece ancora prodotto i provvedimenti riguardanti l'applicazione della legge n. 301 del 1984.

Alle dotazioni organiche, fissate con il provvedimento di cui sopra detto in complessive 216.226 unità, hanno corrisposto, secondo dati forniti dall'azienda, presenze al 31 dicembre 1985, per 215.787 unità, ivi compresi 661 dirigenti.

A tale personale vanno aggiunte 439 unità distaccate presso altre amministrazioni od enti, o assenti per servizio militare, nonché 790 unità di personale di camera e mensa in servizio sulle navi traghetto ed infine un contingente di circa 2.700 elementi, incaricati in assuntorie non classificate.

Ha segnato un incremento di circa il 50 per cento il numero dei dipendenti da ditte appaltatrici di servizi, determinatosi in 21.563 unità a fronte delle 14.500 del 1985, cui devono aggiungersi 59 portieri di case albergo ed economiche.

Concorsi si sono svolti per l'accesso a vari settori di personale (degli uffici, tecnico, di macchina e delle navi traghetto) per un complesso di 591 assunti. Con i concorsi speciali previsti dalla legge 138, del 16 maggio 1984, risultano assunti 87 elementi, mentre non risultano ancora effettuate le assunzioni dei concorsi speciali previsti dall'articolo 8 della legge n. 220 del 30 aprile 1982.

Pur essendo intervenuta dopo l'entrata in vigore della legge che ha escluso l'azienda dall'ambito delle amministrazioni statali, la legge 22 agosto 1985, n. 444 riguardante provvedimenti intesi al sostegno dell'occupazione, ha comportato l'assegnazione di posti disponibili nei ruoli aziendali per un totale di 152

(6) In particolare si ricorda che l'articolo 24 della legge 210 del 1985, prevede che il servizio sanitario delle ferrovie dello Stato continui ad esercitare le proprie funzioni in materia di personale e di ambiente, conformemente al disposto dell'art. 6 della legge n. 833 del 1978 istitutiva del servizio sanitario nazionale, fino alla riforma del ministero dei trasporti.

(7) D.M. n. 714 del 30 marzo e 2745 del 15 novembre 1985.

(8) N. 1085 del 14 marzo 1985 e n. 1943/1985.

unità. Detti posti unitamente ad altri 454 ripartiti in 45 concorsi per vari profili ed in vari compartimenti, fanno ammontare a 606 il numero delle unità per cui sono stati indetti i concorsi nel 1985.

Esulante dalla materia concorsuale, ma ad essa in qualche misura connesso, è il problema delle assunzioni degli incaricati. Sono infatti sorte questioni interpretative in ordine alla posizione di tale personale, convenzionato per l'espletamento di determinati compiti e servizi non svolti dal personale delle ferrovie dello Stato. L'ambito del settore era stato comunque ristretto con la legge n. 220 del 1982 che ha provveduto ad assumere in gestione molti servizi già espletati da incaricati e ad inquadrare in ruolo il personale addettovi.

Circa le residue assunzioni la Corte aveva avuto modo di rilevare (9) come, sia la mancanza della prescritta determinazione del numero degli incaricati, sia il difetto di un quadro normativo tale da garantire l'osservanza delle disposizioni relative al reclutamento del personale pubblico, potessero consentire scelte anche esuberanti, ovvero non adeguatamente sorrette da valutazioni di selettiva comparazione. A fronte di tali rilievi l'amministrazione, pur facendo salva la possibilità di esigenze sopravvenienti, ha predisposto delle tabelle indicative del numero degli incaricati ritenuto necessario. Ha altresì predeterminato una serie di criteri atti ad orientare obiettivamente la scelta degli assumendi ed il loro eventuale ordine di sostituzione. Ciò nel presupposto che le caratteristiche del contratto sottraggano la materia dall'ambito applicativo della legge finanziaria che ha introdotto le note misure di contenimento delle assunzioni nell'ambito del pubblico impiego.

Frequente, nell'amministrazione, risulta essere stato il conferimento di funzioni superiori, sia per coprire posti di organico vacanti, che per temporanee assenze o diversi impieghi del personale.

Nel 1985 sono pervenuti alla Corte numerosi provvedimenti concernenti collocamenti fuori ruolo, comandi o distacchi adottati nei confronti di personale ferroviario, anche con effetti relativi a periodi ricadenti nella gestione del nuovo ente secondo la previsione del secondo comma dell'articolo 26 della legge istitutiva di questo. È in corso di accertamento la compatibilità degli istituti in questione con il nuovo status del personale.

Nella fase di transizione sono stati prodotti provvedimenti concernenti il nuovo ente quali le nomine degli organi dello stesso, previste dall'articolo 14 della legge, nonché quelli concernenti l'istituzione dell'Ufficio commissariale per la predisposizione del passaggio dei beni, contabilità e servizi dall'Azienda autonoma all'ente ferrovie.

Le spese per istruzione, aggiornamento e perfezionamento o per il conseguimento di abilitazioni del personale sono aumentate, nel 1985, da 4,1 a 7 miliardi, come pure da 73,3 a 80,7 miliardi risulta incrementato l'onere per i servizi sociali dell'Azienda (10), quali refettori mense dormitori ed asili nido.

Completa utilizzazione si è avuta per le spese relative ai premi eccezionali al personale (155 miliardi con erogazioni per 147,6 miliardi), e un aumento va segnalato per la spesa del capitolo 116 concernente le indennità e competenze diverse al personale ferroviario sul quale a fronte di impegni per 269 miliardi (203 nel 1984) sono stati complessivamente erogati 216,5 miliardi.

Relativamente alle spese per compensi di lavoro straordinario e a cottimo e per le indennità di missione corrisposte al personale i pagamenti si sono quantificati rispettivamente in 131,5 e in 63,8 miliardi a fronte dei 122,8 e 63,8 del 1984.

Quanto ai compensi per lavoro straordinario gli impegni in competenza (130,7 miliardi) hanno parzialmente esaurito lo stanziamento disponibile (160 miliardi).

Con la legge 24 dicembre 1985, n. 779, con la quale si sono disposte provvidenze relative agli anni 1984 e 1985, è stata introdotta in primo luogo una autonoma determinazione stipendiale per il personale non dirigenziale. A quest'ultimo i miglioramenti vengono riconosciuti in via indiretta per relazione.

Sono inoltre state apportate maggiorazioni di alcune competenze accessorie previste dalla legge n. 34 del 1970.

(9) Vedi relazione 1984, vol. II/2, pag. 1444, nota 10.

(10) Capitolo 210.

Con il suddetto provvedimento legislativo infine, è stata modificata la disciplina influente sulla entità dei premi industriale e di produzione, ed infine ha così trovato sul piano formale definizione la questione (11) relativa alla quantificazione dello stesso premio di produzione che la Corte già nella delibera n. 1162 del 1982 aveva ritenuto illegittima.

Negli esercizi successivi avendo l'amministrazione, malgrado tale pronuncia, continuato ad erogare, in assenza di provvedimenti formali, il compenso in una entità eccedente la misura prevista dalla legge 1 agosto 1978, n. 448, era stato formulato avviso al Ministro ex articolo 15 del testo unico n. 1214 del 1934.

In risposta allo stesso il ministro, premessa la inopportunità in via di fatto della effettuazione di recuperi, preannunciava l'emanazione di misure legislative, che si sono da ultimo concretizzate nella citata legge n. 779 del 1985. Questa ha confermato la quantificazione del premio effettuata dall'azienda dal 1979 al 1984, anno nel quale le erogazioni complessive si sono commisurate a 192,5 miliardi. Ha poi fissato l'importo massimo nella somma di 64,8 miliardi per il 1985, contemplando comunque la possibilità di futuri incrementi in funzione delle variazioni, in aumento rispetto al 1984, del rapporto tra unità di traffico e consistenza numerica del personale.

È però da osservare che tale conclusione della vicenda, trova nella sostanza un riequilibrio nell'incremento di altre voci retributive, come ad esempio del premio industriale, (capitolo 113) elevato nel 1985 da 133 a 210 miliardi, che, con lo stesso provvedimento vengono rivalutate in misura apparentemente tale da attenuare le riduzioni disposte relativamente alla voce che è stata ridimensionata. Ma ciò non consente apprezzamenti sul provvedimento che esolino dalla presa d'atto dei criteri seguiti per eliminare la illegittimità rilevata.

Sotto il profilo del controllo è da segnalare, infine, come in sede di trasferimento delle attribuzioni all'ente ferrovie alcune materie, quali quelle pensionistiche e previdenziali genericamente intese, comprendenti istituti tipici del pubblico impiego come gli equi indennizzi, sembrano residue alla competenza ministeriale, con permanenza quindi dell'assetto dei controlli esistenti, non ricadendo i provvedimenti tra quelli soggetti, ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 210, al controllo di cui alla legge n. 259 del 1958.

Del resto la permanenza di strutture di controllo coesistenti con le procedure previste dall'articolo 19 della legge n. 210 del 1985, almeno per un primo periodo, risulta imposta dalla continuata presentazione al visto di atti riferenti alla gestione cessata, inoltrati alla Corte in data successiva al 1 gennaio 1986.

Nell'anno sono pervenuti 16.239 provvedimenti di quiescenza di cui 472 hanno formato oggetto di osservazioni istruttorie, mentre i provvedimenti concessivi di equo indennizzo sono stati 346, per 40 dei quali sono egualmente intervenuti accertamenti istruttori.

3 - Attività contrattuale

È rilievo ripetitivo, ma anche indispensabile avvertenza, segnalare come, tenuto conto delle modalità di controllo previste per l'azienda in forma successiva, la mancata disponibilità di dati completi sul concreto svolgimento della attività di istituto abbia continuato ad evidenziarsi nell'esercizio decorso, semmai accentuandosi nel particolare momento vissuto dalla amministrazione.

Non rileva ormai sottolineare gli inconvenienti di tale situazione se non per avvertire come le risultanze esposte, specie nei termini riepilogativi, provengano in parte da fonte aziendale, mancando in taluni casi del momento di verifica assicurato dall'esercizio del controllo.

L'esame complessivo delle attività contrattuali, il cui rilievo è accentuato dall'attuale utilizzabilità delle ampie risorse mobilitate per l'ammodernamento ed il potenziamento di linee impianti e materiale rotabile, pone anzitutto in evidenza, al di là della valutazione dei singoli programmi di spesa, la particolare posizione ieri svolta dall'azienda, e prossimamente dall'ente, sul mercato nel quale opera. Tale posizione, per

(11) La Corte ha dettagliatamente riferito in Relazione 1983 - vol. II/2, pag. 500 del testo e nota 13.

la specificità del settore di cui si tratta, per la dominante presenza dell'ente quasi monopolisticamente egemonizzatore della domanda di materiali ferroviari, per le interrelazioni che si realizzano in conseguenza del suo modo di atteggiarsi, va particolarmente considerata nel momento della assunzione del nuovo modello operativo proprio di un organismo che agisce alla stregua di un comune imprenditore.

L'azienda, infatti, rispondendo a motivazioni evidentemente ispirate a criteri trascendenti l'esclusivo interesse economico, risulta avere invitato a gare possibili contraenti con i quali, per contratti precedentemente stipulati, risultavano pendenti procedimenti contenziosi.

Per quanto riguarda i contratti attivi si segnala l'emergere di fattispecie nelle quali, in considerazione della tenuità dei corrispettivi pattuiti, come è avvenuto per l'affidamento della pubblicità per conto di terzi nelle sedi ferroviarie, i ricavi aziendali non sono apparsi adeguati alle potenzialità di ricavo da parte dell'azienda.

Quanto infine alla particolare sensibilità dimostrata dalle ferrovie nell'apprezzare interessi specifici delle controparti, ma estranei a parametri di mera economicità, va segnalato un contratto mediante il quale l'Azienda ha modificato, riducendolo, il canone dovuto, per l'affidamento dell'esercizio delle rivendite di libri, giornali ed altri articoli nelle stazioni ferroviarie, da una cooperativa di lavoratori che adduceva di non poter fronteggiare i propri impegni a causa dell'onere finanziario per le spese di assicurazione integrativa del trattamento pensionistico dei propri agenti.

In particolare si rilevava che nella fattispecie non fossero ravvisabili i presupposti per l'applicazione della norma civilistica prevedente la risoluzione (non essendo la prestazione di una delle parti divenuta eccessivamente onerosa per il verificarsi di avvenimenti straordinari ed imprevedibili). Inoltre si aggiungeva che la maggiore onerosità della prestazione dei soci della cooperativa discendeva da un atto volontario degli stessi agenti, inteso ad incrementare le proprie retribuzioni future attraverso un processo traslativo della relativa spesa a carico dell'azienda con essi convenzionata, da attuarsi con una riduzione dei corrispettivi dovuti dalla cooperativa in favore dell'azienda. Tutto quanto precede comunque, a prescindere dalla possibilità, pur essa dubbia, che l'affidamento dell'esercizio della vendita dei giornali potesse, ai sensi delle norme sulla editoria, essere affidata a persone giuridiche oltre che a quelle fisiche.

Dissentendo da tale tesi l'azienda sottolineava invece profili di mera opportunità, motivati dal rischio di una disdetta contrattuale da parte della cooperativa e prevalentemente informati all'esigenza di una valutazione delle ripercussioni sociali dell'episodio, inducenti alla riduzione del canone. Resta comunque, quale che sia la definizione di tale vicenda, la palese testimonianza di comportamenti assai radicati nella mentalità aziendale, la cui possibilità di sopravvivenza appare dubbia in presenza di un ordinamento che imponga, nel complesso delle sue disposizioni, la eliminazione di ogni canone di conduzione dell'ente estraneo a quello della logica d'impresa.

Essenziale elemento valutativo all'atto dell'assunzione del nuovo ente delle proprie funzioni appare la determinazione dello stato di attuazione dei vari programmi cui l'azienda risulta interessata. Questo, come avvertito, emerge non soltanto dai dati di consuntivo, più strettamente aderenti ai principi giuscontabilistici cui finora i conti dell'azienda sono stati sottoposti, ma da una serie di elementi conoscitivi forniti dalla stessa azienda o in elaborazioni, (come quelle fornite dalla relazione previsionale e programmatica) dalle quali possa ricavarsi come i programmi a carattere pluriennale stiano trovando la propria realizzazione.

La spesa complessiva dell'amministrazione nella voce contrattuale si è fissata nella somma di 4.957 miliardi, rispetto ai 4.234 miliardi del 1984, con una incidenza degli oneri di investimento salita, in assoluto, a 3329 dai precedenti 2.501 miliardi ed in termini relativi dal 59,1 al 67,2 per cento.

Correlativamente la spesa di parte corrente, oltre a diminuire in termini percentuali, si è ridotta anche in assoluto, passando da 1.733 a 1.629 miliardi.

Si è invece registrato un incremento da 337 a 899 miliardi nell'ammontare della voce "lavori" delle cinque unità speciali, imputabile alla parte in conto capitale. Tale incremento, va anche osservato, ha ricevuto una accentuazione dall'avvenuto affidamento da parte della V unità speciale di concessioni per 323 miliardi, fenomeno che nella precedente relazione era stato segnalato come del tutto esaurito.

Complessivamente comunque la spesa di natura contrattuale risulta aumentata nel 1985 del 17,1 per cento rispetto al 9,1 per cento già segnalato per il 1984.

Le spese complessive delle unità speciali sono state di circa 900 miliardi, a conferma della piena operatività di tali organismi, introdotti, come ultima, rilevante, modificazione strutturale dell'amministrazione con la legge n. 17 del 1981.

Passando alla analisi della spesa contrattuale, si osserva che la quota prevalente di essa è sempre imputabile alle pubbliche forniture per 2.588 miliardi (52,2 per cento), inferiore al 56 per cento circa del 1984; che la voce lavori ha, come previsto, recuperato una maggiore dimensione passando dal 31 ad oltre il 39 per cento; e che, infine, l'incidenza della voce servizi è diminuita in termini assoluti da 510 a 392 miliardi e da 12 a 8,6 punti in percentuale.

Sul totale di 2.588 miliardi della spesa per forniture, 1.223 riguardano il servizio approvvigionamenti e 1.196 il servizio materiale e trazione.

Le forniture di parte corrente del servizio approvvigionamenti sono diminuite da 748,8 a 674 miliardi, quindi del 9 per cento, mentre stazionarie in termini assoluti (549 miliardi nel 1985 a fronte dei precedenti 547) sono rimaste le forniture relative alla parte in conto capitale.

Le spese del servizio materiale e trazione sono state per due terzi imputabili alla parte in conto capitale e per il rimanente alla spesa corrente.

Il prevalente impegno di spesa per la voce lavori si è in parte spostato nell'anno dai servizi centrali alle unità speciali.

Nell'ambito delle spese per servizi, l'onere per la manutenzione del materiale rotabile ha continuato ad avere una incidenza prevalente, aumentando da 226 a 255 miliardi, malgrado la già segnalata diminuzione percentuale dell'intero comparto sul totale della spesa contrattuale.

Circa i provvedimenti di scelta dei contraenti, nell'ambito delle spese in conto capitale, pur essendosi incrementato da 573 a 895 miliardi il volume delle spese relative a contratti stipulati a trattativa privata, l'amministrazione ha continuato a seguire i criteri preferenziali già in precedenza adottati concludendo a licitazione privata contratti per 1.407 miliardi, rispetto ai 1.193 del 1984.

Opposto orientamento è stato seguito per le spese di parte corrente, per le quali la trattativa privata ha riguardato il 60 per cento della spesa (in precedenza 70 per cento) in un comparto nel quale è aumentata dal 13 al 18 per cento la quota dei lavori eseguiti in economia, con ricorso ai cottimi fiduciari per 171 miliardi (131 nel 1984).

Deve sempre inoltre avvertirsi che in questa analisi non incidono le spese del servizio approvvigionamenti pari rispettivamente a 674 e 549 miliardi per la parte in conto capitale e quella corrente, per le quali l'azienda ha sempre esposto dati aggregati.

Non viene segnalato alcun caso in cui sia stato seguito il sistema dell'asta pubblica, del quale fino allo scorso esercizio si sono ancora registrate alcune episodiche manifestazioni.

Considerando poi i concreti interventi che l'azienda ha in via di realizzazione, va in primo luogo rilevato che, in attesa della elaborazione del piano pluriennale per le ferrovie, continua ad avere graduale attivazione l'insieme delle iniziative che, attraverso finanziamenti successivi e la riformulazione nel tempo delle previsioni di spesa, da aggiornarsi in vista di esigenze tecniche ed economiche, sono culminate da ultimo con l'articolo 8 della legge finanziaria 1985 nel rifinanziamento dei programmi della legge n. 17 del 1981, per un ammontare complessivo di 34.750 miliardi.

Il più lontano dei piani ancora in via di completamento, previsto dalla legge n. 377 del 1974 aveva stanziato 2.000 miliardi, di cui 1.250 da utilizzare nel settore degli impianti fissi ed il rimanente per il materiale rotabile. Esauriti da tempo gli stanziamenti di competenza, il pertinente capitolo 516 continua ad essere mantenuto per la gestione dei residui, che in corso dell'esercizio si sono ridotti, per avvenuti pagamenti, dell'ammontare di 79 miliardi, con un totale quindi di spesa di 1.764,1 miliardi che segna un aumento nella realizzazione del programma dall'84 al 88,2 per cento. Sussiste tuttavia una cospicua massa di residui di stanziamento per l'importo di circa 110 miliardi.

Il successivo programma integrativo previsto dalla legge 18 agosto 1978, n.503 ripartiva i 1.650 miliardi di stanziamenti disposti, in minor parte per gli impianti fissi di sicurezza e di segnalamento e per il completamento di tre nuove officine di grandi riparazioni da realizzare nelle regioni meridionali, e prevalentemente per rinnovare il parco rotabile, anche in vista dello stato di crisi congiunturale dell'industria produttrice di tali mezzi.

Alla fine del 1985 la spesa complessiva, anch'essa incidente sulla sola gestione dei residui, ammontava a 1.607,6 miliardi con pagamenti sull'esercizio per 33,2 miliardi ed ulteriore contrazione a 57,4 miliardi delle somme ancora da pagare.

È noto il funzionamento della legge n. 17 del 1981, che contemplava direttamente la possibilità di rivalutare annualmente, quantificandone l'ammontare nella legge finanziaria, le occorrenze per il completamento del programma.

Di tale strumento il legislatore si è successivamente avvalso con le leggi finanziarie del 1984 e 1985 che hanno rispettivamente elevato di 6.400 e 15.900 miliardi l'originario importo di 12.450 miliardi indicato dalla stessa legge n. 17 del 1981.

Relativamente a tale legge, a seguito della quale le disponibilità sono state dislocate sui capitoli 526 e 527 distinguendosi le spese per impianti fissi da quelle per il materiale rotabile, l'amministrazione contemplando una fase di "proposta" antecedente a quella dell'impegno formale e concretante una prima approssimata individuazione degli oneri relativi alle opere da realizzare, considera utilizzati 16.016 e 5.689 miliardi sui due capitoli per un complessivo di 21.705 miliardi sui 34.750 stanziati.

Venendo viceversa agli oneri effettivamente sostenuti, al 31 dicembre 1985 risultavano essere stati effettuati pagamenti per 4.426,4 e 3.595 miliardi nei due comparti interessati, con un andamento proporzionalmente più rapido per le spese per il materiale rotabile, di entità non molto diverse in termini assoluti da quelle per gli impianti fissi, ma previste nel loro totale in un ammontare di gran lunga minore.

I pagamenti complessivi sono pervenuti alla somma di 8.022 miliardi e quelli dell'anno a 2.398 miliardi tutti effettuati in conto resti. Di questi 745 miliardi hanno riguardato spese in competenza del capitolo 527, che unitamente al totale esaurimento dei 378 miliardi di residui del precedente anno hanno determinato per tale comparto, un'eccedenza di 124 miliardi rispetto alle disponibilità di cassa, ridotte in sede di assestamento del bilancio, per la quale eccedenza dovrà procedersi a sanatoria legislativa.

Con la più recente legge 10 maggio 1983, n. 189, era stata autorizzata l'attuazione del piano decennale per la soppressione dei passaggi a livello sulle linee ferroviarie dello Stato, secondo modalità tecniche tese al miglioramento delle condizioni di esercizio e con riserva di una percentuale dei lavori in favore delle regioni meridionali ed insulari.

Sul pertinente capitolo 531 privo di competenza, per il 1985, su 285 miliardi rimasti a residuo dell'originario stanziamento di 300 miliardi, ne sono stati pagati nell'anno ulteriori 27,5. Al termine dell'esercizio, a fronte di un totale di residui pari a 258,1 miliardi, secondo dati forniti dall'amministrazione, 95,3 miliardi risultavano quali residui di stanziamento.

Con delibera del CIPE del 22 febbraio 1985, relativa alla ripartizione del fondo FIO 1984, ai sensi dell'articolo 37 della legge finanziaria 1984, sono stati infine stanziati 48 miliardi per "l'esecuzione di un programma straordinario di interventi per lavori di completamento della linea ferroviaria Maccarese-S.Pietro".

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

DATI DI COMPETENZA (E CASSA)

(in miliardi)

VOCI	1990	%	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%	1995	%
CAPITOLI (da consuntivo anno al 1985)												
Proventi netti dell'esercizio	1 554	20,2	1 643	14,0	1 880	13,0	2 311	14,9	2 535	12,2	2 897	10,8
	1 550	22,3	1 644	16,7	1 882	13,2	2 310	14,4	2 536	13,2	2 897	12,0
Compensazioni e aiuti per obblighi pubblicitari	1 647	21,4	2 851	24,3	4 518	31,3	4 760	30,8	5 840	28,2	6 085	24,5
	1 647	23,7	2 829	26,7	4 736	33,1	4 013	24,9	5 778	30,0	6 072	27,2
Ammortamenti, imrov. ecc.	814	10,6	1 730	14,8	2 114	14,8	1 962	12,7	3 177	15,3	3 140	12,6
	814	11,7	1 730	17,6	2 114	14,8	1 962	12,2	3 177	16,4	3 140	14,0
Proventi vari (redditi, recuperi, e somme non attribuibili, ecc.)	220	2,9	201	1,7	414	2,9	337	2,2	1 565	7,6	1 233	4,9
	216	3,1	266	2,1	422	3,0	337	2,1	1 066	5,6	628	2,6
Mutuo per il finanziamento degli investimenti	995	12,8	2 550	21,7	2 395	16,6	2 470	16,0	3 899	18,3	5 708	22,9
	557	6,0	961	10,0	2 496	17,5	4 332	27,0	2 949	15,2	4 520	20,4
Disavanzo coperto con anticipazioni o con sovvenzioni tesoro	2 562	33,4	2 752	23,5	3 110	21,6	3 620	23,4	3 698	17,8	6 017,0	24,2
	2 151	31,0	2 641	20,9	2 650	19,5	3 148	19,5	3 719	29,2	5 362	24,2
Totale entrate	7 682	100,0	11 726	100,0	14 431	100,0	15 465	100,0	20 706	100,0	24 898	100,0
	6 936	100,0	9 831	100,0	14 300	100,0	16 100	100,0	19 226	100,0	22 187	100,0
Disavanzo esposto in bilancio	1 489	19,1	1 847	14,0	1 479	10,2	2 022	13,1	1 797	8,7	2 119	8,5
	1 472	21,2	1 313	13,4	944	6,6	1 947	12,1	2 082	10,8	1 896	8,5

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

(in miliardi)

	1981	1982	1983	1984	1985
A) Entrate Finali	7.529 7.536	10.557 10.860	10.973 9.821	15.009 14.197	17.071 15.770
B) Proventi Netto esercizio	1.643 1.644	1.880 1.882	2.311 2.310	2.535 2.536	2.697 2.697
C) B/A (%)	21,8 21,8	17,8 17,3	21,1 23,5	16,9 17,9	15,8 17,1
D) Compensazione Obblighi servizio pubblico	2.851 2.829	4.518 4.736	4.760 4.013	5.840 5.770	6.085 6.072
E) D/A (%)	37,9 34,9	42,8 43,6	41,2 40,9	38,9 40,6	35,6 38,5

Tab. 2 Aziende Ferrovie dello Stato

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(1) — Il prospetto che segue mostra, in miliardi di lire le spese di personale e le altre principali poste correnti dal 1981.

	1981	1982	1983	1984	1985
Personale (categ. I)	3.832,5(+18,6)	5.170,1(+34,90)	5.478,8(+5,9)	5.754,0(+5,0)	6.624,9(+15,1)
Acquisto beni e servizi (categoria III)	1.799,3(+29,5)	2.316,7(+28,75)	2.603,3(+12,4)	2.920,8(+12,2)	3.215,5(+10,1)
T r a s f e r i m e n t i					
(categoria IV)	33,9(+16,5)	37,5(+10,61)	26,8(-28,5)	23,8(-11,2)	29,0(+21,8)
Interessi (categ. V)	528,4(+52,3)	689,0(+30,39)	977,7(+41,9)	1.624,0(+66,1)	1.698,7(+4,6)
Spese correnti (Totale generale)	6.194,1(+5,1)	8.213,3(+32,59)	9.086,6(+10,6)	10.322,6(+13,6)	11.568,1(+12,1)

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

	1981	1982	1983	1984	1985
Spese in conto capitale	3.284,6(+127,2)	3.507,8(+6,79)	3.720,5(+6,1)	5.188,7(+39,5)	5.128,5(-1,2)
Rimborso prestiti	436,6(26,6)	516,4(+18,27)	582,4(+12,8)	979,2(+68,1)	3.852,1(+293,4)

Tab. 1 Poste correnti

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITA' CONTRATTUALE AZIENDA F.S.

ESERCIZIO 1995

RIEPILOGO GENERALE DELLA SPESA

SERVIZI DELL' AZIENDA	LAVORI	SERVIZI	FORNITURE	TOTALE
S. AFFARI GENERALI	—	202.000.000	606.695.000	808.695.000
S. PERSONALE	—	4.234.600.000	514.640.000	4.749.240.000
S. RAGIONERIA	—	639.957.038	—	639.957.038
S. SANITARIO	—	180.700.000	—	180.700.000
S. COMMERCIALE	—	105.509.262.000	—	105.509.262.000
S. IMPIANTI EL.	355.447.000.000	500.000.000	13.952.000.000	369.899.000.000
S. LAVORI	460.030.000.000	9.503.000.000	20.746.000.000	490.279.000.000
S. MATERIALE E TRAZ.	239.255.546.000	255.205.682.000	1.195.807.431.000	1.690.268.659.000
S. APPROVVIGIONAMENTI	—	—	1.223.868.000.000	1.223.868.000.000
SETT. NAVIGAZIONE	21.746.769.000	1.476.408.000	115.199.334.000	138.422.511.000
C.R.U.	—	13.230.102.643	15.217.113.701	28.447.216.544
1° UNITA' SPEC.	50.949.000.000	643.000.000	246.000.000	51.838.000.000
2° " "	294.425.095.331	78.800.000	6.000.000	294.509.895.331
3° " "	2.949.927.000	323.794.000	1.744.892.000	5.018.613.000
4° " "	54.126.490.000	514.040.000	323.930.000	54.964.460.000
5° " "	497.564.000.000	42.000.000	331.000.000	497.937.000.000
TOTALE GENERALE	1.976.493.677.331	192.293.345.861	2.198.563.035.701	4.297.340.208.913

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITA' CONTRATTUALE AZIENDA F.S.

ESERCIZIO 1985

SPESE DI PARTE CORRENTE

SERVIZI DELL' AZIENDA	LAVORI	SERVIZI	FORNITURE	T O T A L E
S. AFFARI GENERALI	—	202.000.000	298.080.000	500.080.000
S. PERSONALE	—	4.234.600.000	58.400.000	4.293.000.000
S. RAGIONERIA	—	639.957.038	—	639.957.038
S. SANITARIO	—	180.700.000	—	180.700.000
S. COMMERCIALE	—	105.509.262.000	—	105.509.262.000
S. IMPIANTI EL.	74.544.000.000	500.000.000	3.413.000.000	78.457.000.000
S. MATERIALE E TRAZIONE	190.035.611.000	255.205.682.000	89.941.859.000	535.183.152.000
S. LAVORI	164.530.000.000	9.503.000.000	20.257.000.000	194.290.000.000
S. APPROVV. TI	—	—	674.655.000.000	674.655.000.000
SETT. MAGIGAZIONE	18.986.769.000	1.476.408.000	180.801.000	20.043.978.000
C.E.U.	—	12.521.881.415	669.371.707	13.191.253.122
1° UNITA' SPECIALE	3.000.000	643.000.000	117.000.000	763.000.000
2° " "	59.600.000	78.800.000	6.000.000	144.400.000
3° " "	—	323.794.000	52.000.000	375.794.000
4° " "	—	514.040.000	—	514.040.000
5° " "	238.000.000	42.000.000	303.000.000	575.000.000
TOTALE GENERALE	447.783.980.000	391.575.124.453	789.951.511.707	1.629.315.116.160

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CATEGORIA	AZIENDA AUTONOMA - FERROVIE DELLO STATO										ATTI RIPRODUCI- BILI DEL GRUPPO	
	ATTIVITA' CONTRATTUALE					ATTIVITA' PUBBLICHE						
	MERCATO GENERALE ESERCIZIO 1995					SPESA IN CONTO CAPITALE						
CATEGORIA	LECCIAZIONE PRIVATA		TRATTATIVA PRIVATA		APPALTO CONCORSO		ALTRI PROCEDIMENTI CONCORSUALI		CATEGORIA PUBBLICHE		CATEGORIA PRIVATE	
	Importo	Importo S	Importo S	Importo S	Importo S	Importo S	Importo S	Importo S	Importo S	Importo S	Importo S	
1. PERSONALE	205.540.000,00	306.150,00	39.280,000	61.300,000	89.000,000	358.000,000	132.200,000	54.900,000	16.395.000,00	4.262.000,000	558.000,000	
2. IMMOBILIARE	802.442,500,00	27.000,000	27.000,000	27.000,000	27.000,000	27.000,000	27.000,000	27.000,000	27.000,000	27.000,000	27.000,000	
3. MATERIALI	177.900,000,00	22.113,749,970,00	22.113,749,970,00	22.113,749,970,00	22.113,749,970,00	22.113,749,970,00	22.113,749,970,00	22.113,749,970,00	22.113,749,970,00	22.113,749,970,00	22.113,749,970,00	
4. IMMOBILIZAZIONE	3.317.298,500,00	28.000,000,000	28.000,000,000	28.000,000,000	28.000,000,000	28.000,000,000	28.000,000,000	28.000,000,000	28.000,000,000	28.000,000,000	28.000,000,000	
5. IMMOBILIZAZIONE	25.000,000,000	11.719,700,000,000	11.719,700,000,000	11.719,700,000,000	11.719,700,000,000	11.719,700,000,000	11.719,700,000,000	11.719,700,000,000	11.719,700,000,000	11.719,700,000,000	11.719,700,000,000	
6. IMMOBILIZAZIONE	571.300,000,000											
TOT. GENERALE	14.072,300,000,000	81.655,800,000	81.655,800,000	81.655,800,000	81.655,800,000	81.655,800,000	81.655,800,000	81.655,800,000	81.655,800,000	81.655,800,000	81.655,800,000	
ATTIVITA' CONTRATTUALE DEL SERVIZIO APPROVVIGIONAMENTI												
PREVISIONI DI SPESA PER L'ESERCIZIO 1995												
SPESA IMPEGNATA PER CONTINUITA' STIPULATI						549.213.000,000						

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ATTIVITA' CONTRATTUALE AZIENDA F.S.
ESERCIZIO 1985
SPESA IN CONTO CAPITALE

SERVIZI DELL' AZIENDA	LAVORI	SERVIZI	FORNITURE	T O T A L E
S. AFFARI GENERALI	—	—	308.615.000	308.615.000
S. PERSONALE	—	—	456.240.000	456.240.000
S. IMPIANTI EL.	280.903.000.000	—	10.539.000.000	291.442.000.000
S. . LAVORI	295.500.000.000	—	489.000.000	295.989.000.000
S. MATERIALE e TRAZIONE	49.219.935.000	—	1.105.865.572.000	1.155.085.507.000
S. APPROVVIGIONAMENTI	—	—	549.213.000.000	549.213.000.000
C.E.U	—	708.221.428	14.547.741.994	15.255.963.422
SETT. NAVIGAZIONE	3.660.000.000	—	115.018.533.000	118.378.533.000
1° UNITA' SPEC.	50.946.000.000	—	129.000.000	51.075.000.000
2° " "	294.365.495.331	—	—	294.365.495.331
3° " "	2.949.927.000	—	1.692.892.000	4.642.819.000
4° " "	54.126.490.000	—	323.930.000	54.450.420.000
5° " "	497.334.000.000	—	28.000.000	497.362.000.000
TOTALE GENERALE	1.528.704.847.331	708.221.428	1.708.611.523.994	3.328.024.592.753

Capitolo XXVII

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

1 - Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione.

a) Considerazioni generali

La relazione per il 1985 può prendere l'avvio con la constatazione di un importante e significativo momento normativo, e cioè della nuova disciplina degli interventi dello Stato a favore dello spettacolo contenuta nella legge 30 aprile 1985, n. 163. Tale complesso normativo, su cui si riferirà più specificamente in prosieguo (1), segna per il settore dello spettacolo la prima fase del riassetto generale della materia più volte preannunciato dal legislatore e tende a dare organicità ed unitarietà agli interventi nel settore attraverso la istituzione di un fondo finanziario permanente, a proiezione triennale, di sostegno ed incentivazione per le attività dello spettacolo. La ripartizione del fondo è demandata al ministro - nel rispetto delle minime quote garantite per ciascun comparto e delle riserve legislative previste - sulla base di un programma triennale predisposto dal consiglio nazionale dello spettacolo, organo di "autogoverno", rappresentativo degli interessi diffusi dalle varie categorie (2).

La nuova legge completa la cornice istituzionale del ministero, con un rafforzamento dei compiti di programmazione e controllo ed una razionalizzazione della caratterizzazione dello stesso quale sede di concertazione, che resta ma viene portata ad un livello più generale, con conseguente tendenziale superamento del pluralismo degli organi collegiali operanti nel suo ambito.

Da tale legge sullo spettacolo e dalla legge-quadro sul turismo - la n. 217 del 1983 su cui si è avuto modo di riferire nelle precedenti relazioni - risulta quindi delineato un quadro istituzionale nel quale il ministero tende a trovare una propria identità.

Ciò, però, solamente a livello di prospettiva futura, atteso che sul piano dell'esperienza amministrativa continuano a porsi i più volte segnalati problemi di fattibilità: il regime ancora transitorio degli interventi nel settore dello spettacolo - che, peraltro, per esplicita volontà del legislatore resterà in vigore fino all'emanazione delle leggi di riforma settoriali - non consente, infatti, che si realizzi compiutamente l'esigenza di programmazione avuta di mira; il pluralismo delle commissioni e dei comitati operanti nell'ambito ministeriale - che hanno indotto in passato (3) a parlare di amministrazione per collegi - permane allo stato; le lentezze procedurali nell'erogazione dei contributi non sono superate; l'adozione stessa di differenti criteri di finanziamento è rinviata dalla legge ad altro futuro provvedimento normativo (4).

Da tutto ciò deriva che, restando quanto tendenzialmente perseguito dalla nuova normativa distante nelle realizzazioni dei fatti di gestione, l'effetto immediato prodotto dalla nuova legge sullo spettacolo, nel primo periodo di limitata operatività, consiste essenzialmente nel conseguimento da parte del ministero di uno stabile assetto finanziario.

(1) Se n'è, peraltro, già fatto cenno nella relazione per il 1984, Vol II parte II pagg. 1471 e segg.

(2) Il consiglio nazionale dello spettacolo, composto di 57 membri in rappresentanza delle varie categorie - con qualche esclusione non facilmente spiegabile, come quella della componente rappresentativa della "danza" - è stato nominato con decreto ministeriale 14 marzo 1986, decreto non ancora registrato dalla Corte dei conti, in quanto in sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti sulla mancata inclusione dei tre rappresentanti da designare da parte della conferenza Stato-regioni.

(3) Si vedano in particolare le relazioni per il 1981 e 1982 (vol. II/2, rispettivamente alle pagine 323 e segg., 444 e segg.).

(4) Va ricordato che sono all'esame del Parlamento il d.d.l. concernente il nuovo ordinamento delle attività musicali, di danza e del teatro di prosa (atto Senato n. 1634) - che disciplina organicamente ed unitariamente i settori, modificando criteri e procedure di erogazione dei contributi, ed il d.d.l. su "la nuova legge del cinema" (atto Senato 1578).

Anche per il settore del turismo sono confermate le impressioni di lentezza e difficoltà relativamente all'avvio di un meccanismo che tenta di trovare un equilibrio nel rapporto tra Stato e regioni, lentezze e difficoltà nell'esercizio delle attribuzioni che sono anche da mettere in relazione con la parziale, non compiuta definizione di tutte le problematiche insorte con l'entrata in vigore della legge-quadro (5).

b) Note sullo stato di previsione

Sul piano della strutturazione del bilancio di previsione uno degli effetti della ricordata istituzione del fondo unico per lo spettacolo è appunto la riduzione e la semplificazione dei numerosi capitoli - in parte ripetitivi e con oggetto quasi coincidente - nei quali si veniva a frazionare l'intervento finanziario statale per ciascuno dei vari settori dello spettacolo.

Si consideri a tal riguardo che, per il solo finanziamento delle manifestazioni teatrali di prosa, nello stato di previsione della spesa per il 1985, prima dell'entrata in vigore della legge n. 163 del 1985, erano previsti tre capitoli (il 2561, il 2564 ed il 2574), per gli enti lirici ed istituzioni concertistiche assimilate due (il 2563 ed il 2573), e per le attività musicali altri due (il 2566 ed in parte il 2573).

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 163 del 1985, che ha previsto all'uopo apposite variazioni di bilancio, per tali interventi sono stati istituiti i capitoli 2577, 2578, 2579, nei quali si articolano le porzioni del fondo da destinare rispettivamente agli enti lirici ed istituzioni concertistiche assimilate, alle attività musicali rimanenti, alle attività teatrali di prosa. Detti capitoli, nel bilancio per il 1986 hanno sostituito i capitoli 2561, 2563, 2564, 2566, 2568, 2573, 2574.

Ad analoga razionalizzazione si è proceduto per gli stanziamenti ed i capitoli per gli interventi creditizi e per il settore della cinematografia.

c) Aspetti finanziari della gestione

Per effetto essenzialmente delle variazioni di bilancio conseguenti all'entrata in vigore della legge n. 163 del 1985, l'ammontare complessivo degli stanziamenti ministeriali di competenza è passato da una previsione iniziale di 305 miliardi a quella finale di 931 miliardi, con un aumento pari a circa il 205 per cento.

Il volume degli impegni è stato nell'anno di 927 miliardi (+ 47,8 per cento rispetto ai 627 miliardi del 1984). Di questo, 591,7 miliardi hanno costituito spese correnti e 335,7 miliardi (pari al 36,1 per cento della spesa globale, con incremento percentuale significativo rispetto al dato 1984 - 28 per cento - e determinato dalle nuove misure di intervento previste in conto capitale dalla ripetuta legge n. 163 del 1985) hanno costituito investimenti.

Degli interventi in conto capitale, 125 miliardi attengono alla ripartizione fra le regioni, secondo gli schemi prefissati dalla legge, del fondo per lo sviluppo ed il riequilibrio territoriale delle attività di interesse turistico di cui alla legge-quadro sul turismo n. 217 del 1983, 176 miliardi costituiscono la spesa per contribuzioni in favore dell'industria cinematografica e 30,2 miliardi quella per contribuzioni per il settore teatrale.

Anche nel 1985 i trasferimenti hanno coperto la quasi totalità della spesa del ministero: gli impegni per tale categoria sono stati complessivamente di 905,4 miliardi (569,8 per trasferimenti correnti e 335,6 per trasferimenti in conto capitale) pari al 97,6 per cento della complessiva spesa ministeriale (sono stati mediamente pari al 97,7 per cento nell'ultimo quinquennio).

La restante spesa, di circa 9 miliardi (al netto delle spese per la propaganda turistica ammontanti a circa 1 miliardo ed alla quota del fondo unico dello spettacolo di circa 11,6 miliardi da ripartire per far fronte agli oneri di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 163 del 1985, necessari per il funzionamento e l'espletamento dei compiti da parte del Consiglio nazionale dello spettacolo e dell'osservatorio dello spettacolo) può considerarsi il costo amministrativo della distribuzione di sovvenzioni e contributi.

(5) Detta legge ha stabilito tra l'altro i criteri generali cui dovranno ispirarsi le leggi regionali, al fine di rendere omogenea, su tutto il territorio nazionale, la disciplina in ordine alla classificazione delle strutture ricettive, al vincolo di destinazione delle medesime, all'individuazione e classificazione delle agenzie di viaggio e turismo, ai requisiti essenziali delle professioni attinenti al turismo.

I trasferimenti sono prevalentemente destinati:

- per il 37,3 per cento agli enti lirici (332,9 miliardi);
- per il 9,1 per cento al restante teatro musicale (82 miliardi);
- per il 12,9 per cento al teatro di prosa (115 miliardi);
- per il 19,7 per cento all'industria cinematografica (176 miliardi);
- per l'1,1 per cento agli operatori dello spettacolo viaggiante (10,5 miliardi);
- per il 19,6 per cento agli enti ed operatori turistici (175 miliardi, ivi compresi i 125 miliardi destinati alle regioni in base alla legge-quadro n. 217 del 1983).

I pagamenti sono ammontati complessivamente a 841 miliardi, dei quali 769 miliardi in conto competenza e 72 miliardi in conto residui. Questi ultimi rappresentano il 51,53 per cento dell'ammontare dei residui registrato all'inizio del 1985 (139,7 miliardi).

Alla fine dell'anno l'importo complessivo dei residui è risultato di 212,6 miliardi (+ 52,1 per cento circa rispetto alle somme residue registrate in apertura d'esercizio) dei quali 157,7 di nuova formazione. I residui di stanziamento, riferendosi prevalentemente a quote del fondo unico dello spettacolo non utilizzate, sono ammontati a fine esercizio 1985 a 55,7 miliardi, con una incidenza del 26 per cento circa sulla massa complessiva dei residui ed un incremento rispetto ai residui di tal tipo accertati all'inizio dell'anno (22,4 miliardi) del 148 per cento.

Dall'unita tabella risultano i ritmi di smaltimento delle disponibilità di bilancio relativi al periodo 1980-1985.

2 - Gestioni fuori bilancio

- Fondo di rotazione per la concessione di mutui a sostegno delle strutture ed attrezzature alberghiere (soppresso per disposizione dell'articolo 11 della legge 15 febbraio 1962, n. 68).

Alla gestione in argomento affluiscono le somme relative all'ammortamento dei mutui concessi prima della soppressione, che sono successivamente versate in appositi capitoli di entrata. Nel 1986 è pervenuto alla Corte il rendiconto relativo al 1985, che è all'esame dell'ufficio competente, e che espone una consistenza all'inizio dell'anno di 92 milioni e 500 mila, un volume di rientri per 7,08 miliardi, uscite complessive per 7,1 miliardi.

- Fondo speciale per gli oneri derivanti da agevolazioni a favore dei turisti stranieri e italiani residenti all'estero (istituito con l'articolo 7, primo comma, della legge 22 febbraio 1982, n.44).

Non essendo pervenuto il rendiconto relativo allo esercizio 1984, non si ha nulla da aggiungere, a quanto riferito nella relazione per l'esercizio 1984 (6).

3 - Organizzazione dei servizi e personale

Nel corso del 1985, con proprio decreto 8 giugno 1985, il ministro ha riordinato gli uffici, adeguandone la struttura ai nuovi compiti previsti dalle leggi n. 217 del 1983 e n. 163 del 1985 (7). In particolare si è provveduto a istituire, nell'ambito dell'ufficio studi e programmazione, l'osservatorio dello spettacolo, così come disposto dall'articolo 5 della citata legge n. 163 del 1985.

Per quel che riguarda il personale va segnalato che, su un organico di 473 unità, risultano in servizio, al 31 dicembre 1985, 385 unità con un aumento di un certo rilievo rispetto ai 294 dipendenti presenti in servizio nell'anno precedente.

(6) Si veda la relazione per il 1984, vol II, parte II, pagg. 1487 e seguenti.

(7) Il nuovo organigramma prevede: a) ufficio studi e programmazione (articolato nell'ufficio studi, ricerche, osservatorio del turismo, osservatorio dello spettacolo e nell'ufficio di organizzazione); b) servizio ispettivo (articolato in un'unità organica); c) direzione generale degli affari generali del turismo e dello sport (articolata in otto divisioni); d) direzione generale dello spettacolo (articolata in undici divisioni).

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPEGNI				PAGAMENTI (COMP. RES)				RESIDUI			
	INIZIALI		DEFINITIVE		INIZIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP. RES)		RESIDUI		AL 31 DICEMBRE		STAMZ. AL 31 DIC.			
	Importo	(1) Indice	Importo	(2) %	Importo	(1) Indice	Importo	(2) %	Importo	(1) Indice	Importo	(2) %	Importo	(1) Indice	Importo	(2) %	Importo	(1) Indice	%	
1976	64	100	111	100	0	0	0	0	111	100	122	100	100	100	58	100	11	100	—	—
1977	72	113	132	119	0	0	0	0	132	119	127	104	109	109	59	100	12	117	6,4-	18,5+
1978	153	232	193	146	0	0	0	0	193	146	141	118	136	136	65	100	10	84	26,2+	19,4-
1979	42	65	100	148	0	0	0	0	100	148	147	121	141	141	81	100	4	34	24,8+	64,3-
1980	42	65	221	160	200	100	0	0	221	200	245	201	187	187	64	100	1	0	74,8-	74,8-
1981	42	65	238	207	200	100	4,4-	0	238	207	267	178	221	221	101	100	0	0	98,4-	98,4-
1982	42	65	403	302	412	147	2,4-	0	403	355	381	313	313	313	160	100	0	0	100,0-	100,0-
1983	158	206	418	378	483	166	4,8+	0	418	378	419	344	419	344	157	100	1	0	8,2-	—
1984	371	584	652	486	687	181	13,8+	0	652	446	654	367	654	367	184	100	2	14	58,0+	58,0+
1985	133	206	666	535	680	237	4,4-	0	666	535	534	438	534	438	151	100	14	128	44,7+	883,9+

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	22	100	23	100	0	0	0	0	23	100	28	100	28	100	78	100	22	100	—	—
1977	23	104	28	129	0	0	0	0	28	129	27	106	109	109	62	100	20	84	25,2-	6,1-
1978	15	68	26	116	0	0	0	0	26	116	12	55	58	58	46	100	25	78	11,7-	18,8-
1979	22	100	26	157	0	0	0	0	26	157	28	104	104	104	50	100	24	100	21,8+	20,7+
1980	22	100	26	157	24	100	0	0	26	157	28	104	104	104	52	100	22	100	6,1-	6,1-
1981	27	128	26	128	34	100	1,4-	0	26	128	24	88	88	88	50	100	22	100	3,8-	2,4+
1982	26	128	80	433	31	100	7,7-	0	80	433	53	148	148	148	63	100	48	104	24,7+	2,4+
1983	26	128	80	433	40	143	6,3+	0	40	143	65	153	153	153	64	100	27	87	58,8+	58,1+
1984	187	769	178	705	100	540	263,8+	0	178	705	226	601	601	601	38	100	21	67	82,3-	23,7-
1985	172	705	337	1476	178	513	6,8-	340	337	1476	300	686	686	686	82	100	42	134	78,8+	101,2+

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE

ANNO BASE COMP - 1976 / ANNO BASE CASSA - 1980 PAG

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1980 - 1985

DATI AL 31 DICEMBRE 1985

ELABORAZIONE DEL 27 GIU 1986

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali						Totale pagamenti		Residui		Economie	
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1980	257.163	77,42	10,19	8,75	0,23	0,19	0,23	249.468	97,01	810	0,31	6.885	2,68
1981	359.066	49,92	49,92	29,35	14,33	0,40	0,14	338.070	94,14	4.546	1,27	16.510	4,60
1982	473.123			63,83	13,73	5,29	0,11	392.520	82,96	3.288	0,70	77.315	16,34
1983	517.424				70,71	21,16	4,54	498.866	96,41	5.007	0,97	13.551	2,62
1984	630.806					84,46	7,45	579.782	91,91	46.146	7,32	4.878	0,77
1985	931.386						82,64	769.741	82,64	159.676	17,14	1.969	0,21
TITOLO 1													
1980	221.340	84,48	9,16	4,12	0,04	0,00	0,00	216.451	97,79	277	0,13	4.612	2,08
1981	330.380		52,85	28,70	12,81	0,20	0,00	312.427	94,57	2.451	0,74	15.503	4,69
1982	402.926			68,42	6,69	5,68	0,03	325.620	80,81	1.050	0,26	76.255	18,93
1983	416.726				83,44	8,27	5,11	405.440	96,83	537	0,13	12.750	3,04
1984	451.802					83,30	7,97	412.376	91,27	35.287	7,81	4.140	0,92
1985	594.873						80,70	476.468	80,70	117.173	19,70	1.232	0,21
TITOLO 2													
1980	35.823	33,84	16,54	37,34	1,40	1,36	1,68	33.017	92,17	533	1,49	2.273	6,35
1981	28.686		16,15	36,83	31,80	2,69	1,72	25.584	89,19	2.096	7,31	1.007	3,51
1982	70.197			37,49	54,18	3,07	0,56	66.889	95,30	2.238	3,19	1.080	1,51
1983	98.698				16,73	75,81	2,12	93.426	94,66	4.470	4,53	802	0,81
1984	179.004					87,39	6,13	167.406	93,52	10.859	6,07	738	0,41
1985	336.573						87,15	293.273	87,15	42.503	12,63	737	0,22

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

Degli 81 posti che costituiscono il contingente destinato al gabinetto, alle segreterie ed agli uffici di diretta collaborazione del ministro, ne risultano occupati 75 (44 con personale appartenente al ministero del turismo e 31 con estranei provenienti da altre amministrazioni). V'è, invece, da prendere atto dell'espletamento di talune procedure concorsuali che hanno consentito l'assunzione in servizio di circa 90 dipendenti di ruolo, tra cui 22 coadiutori e 43 coadiutori dattilografi - carenza quest'ultima particolarmente avvertita nell'ambito dell'amministrazione. Sono stati altresì inquadrati nei ruoli del ministero 6 commissari di polizia in virtù di quanto previsto dalla legge n. 551 del 1981 (8). Si è poi proceduto all'assunzione di 17 impiegati con contratto a tempo determinato. Va, infine, segnalato che sono in corso d'indizione bandi di concorso per l'assunzione di impiegati della carriera direttiva, di concetto ed esecutiva, una volta espletati i quali, si dovrebbe pervenire alla copertura di tutte le vacanze in organico.

Si segnala, infine, che l'amministrazione, per le difficoltà incontrate nella definizione delle problematiche concernenti il turismo, ha ritenuto avvalersi dell'opera di docenti universitari, anche per l'acquisizione di informazioni e valutazioni necessarie ai fini dell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento (9).

4 - Profili di attività nei settori di intervento

a) Turismo

Dei fondi stanziati, il ministero utilizza discrezionalmente, con diretto intervento, solamente le somme destinato ai singoli operatori che svolgono a livello nazionale o pluriregionale attività incentivante - vale a dire una minima parte, che nel 1985 è risultata di 2,2 miliardi che rappresentano appena l'1,2 per cento del volume complessivo delle spese ministeriali nel settore. Il resto della gestione è costituito da trasferimenti rigorosamente vincolati per legge sia per le categorie di destinatari che per l'importo.

L'ENIT, che, a seguito della legge di riordinamento 14 novembre 1981 n. 648, (secondo la quale provvede alla promozione turistica dell'Italia all'estero e realizza su delega del ministero del turismo e dello spettacolo iniziative promozionali di particolare rilievo internazionale e nazionale) svolge quasi tutte le iniziative non di competenza delle regioni fruisce di parte rilevante di tali trasferimenti.

Per il 1985 contributo per le spese di funzionamento per lo svolgimento dell'attività istituzionale di tale ente è stato di 40 miliardi (10).

Il ministro partecipa, invece, nell'ambito del comitato di coordinamento per la programmazione turistica, per effetto di quanto previsto dalla legge-quadro n. 217 del 1983, alla gestione ed al riparto del fondo, da trasferire alle regioni, stanziato per l'ammodernamento e la riqualificazione delle strutture ricettive, nonché alla determinazione degli indirizzi di politica turistica.

Con riguardo a tale fondo - rifinanziato dalla legge finanziaria 1986 per il triennio 1986-1988 per 530 miliardi (11) -, nel corso dell'esercizio si è proceduto alla ripartizione tra le regioni e le province autonome della terza "tranche" prevista per il 1985 in 125 miliardi (12). I contributi assegnati a ciascuna regione ed a ciascuna provincia autonoma sono indicati alla tabella 1.

(8) Detta legge, all'articolo 1, prevede la possibilità per il personale dell'amministrazione della Pubblica sicurezza di passare nei ruoli dell'amministrazione civile del ministero dell'interno o di altra amministrazione.

(9) La questione dell'ammissibilità del conferimento a docenti universitari "a tempo pieno" di siffatti incarichi che, secondo il competente ufficio di controllo della Corte dei conti configurerebbero vere e proprie prestazioni d'opera, è stata affrontata e decisa con la non ammissione del visto da parte della Sezione del controllo della Corte dei conti nella seduta dell'8 maggio 1986.

(10) Le disponibilità dell'ENIT sono state incrementate dall'articolo 22 delle legge di bilancio per il 1986 e dalla tabella d della legge finanziaria 1986 di 5 miliardi, per il 1986, 10 per il 1987, 15 per il 1988.

(11) L'articolo 11, ventiquattresimo comma, della legge finanziaria ha autorizzato l'ulteriore spesa per 130 miliardi per il 1986, 200 miliardi per il 1987 e 200 miliardi per il 1988.

(12) L'esigenza di una modifica dei criteri di riparto utilizzati sin qui, -analiticamente indicati nell'articolo 14 della legge, e basanti sui tre dati della popolazione residente, della superficie del territorio e dell'indice lordo di capacità ricettiva alberghiera, - è emersa, in sede di comitato di coordinamento per la programmazione turistica, almeno per una parte dello stanziamento da suddividere, si da poter fare riferimento a parametri meno "statici" (ad esempio progetti regionali o interregionali finalizzati verso determinati obiettivi).

La legge quadro per il turismo è stata anche l'occasione per la predisposizione e la redazione del primo rapporto sul turismo che è stato pubblicato nel 1984 (13), ed al quale dovrebbero seguirne altri con cadenza periodica annuale.

Sotto il profilo finanziario, la spesa del ministero nel settore del turismo in termini di impegni, detratta la surriportata quota da trasferire alle regioni e province autonome, è ammontata complessivamente a 50,9 miliardi (46,6 miliardi pari al 91,5 per cento per spese correnti e 4,3 miliardi per spese in conto capitale) tradottasi quasi esclusivamente (98,2 per cento) in trasferimenti, per lo più correnti.

Di questi ultimi, 40 miliardi, come si è detto, hanno costituito il finanziamento annuo all'ENIT, 3,5 miliardi quello del Club Alpino Italiano (14).

La spesa per contributi a favore di enti pubblici, morali ed altri (poco più di un centinaio) operanti a livello nazionale nel settore del turismo sociale o giovanile è ammontata a 2,2 miliardi. In merito a tale, sia pur limitata attività di intervento finanziario, si fa ancora una volta presente che la stessa si svolge nell'ambito di un'ampia discrezionalità, stante la genericità delle norme che la disciplinano, che non prevedono pronunce di organi consultivi per vagliare le istanze di contributo.

I 4,3 miliardi spesi in conto capitale attengono tutti ad annualità di spese per investimenti nel settore delle attrezzature ricettive, deliberate, in virtù di norme statali in materia di credito turistico alberghiero, prima del 1972 (anno in cui, per effetto del decreto del Presidente della Repubblica n. 6 del 1972, tutta la materia degli incentivi a favore dell'industria, alberghiera, è stata attribuita alla competenza regionale).

b) Spettacolo

Con la legge n. 163 del 1985 si sono regolamentate unitariamente e coordinatamente le erogazioni finanziarie nel settore. Tra i contenuti qualificanti della legge, già evidenziati nella relazione per il 1984 (15), si ricordano la scelta del metodo programmatico, la previsione di un meccanismo di ripartizione annuale tra i vari settori dello spettacolo con l'individuazione di "minimi garantiti" per ciascun comparto, l'introduzione di speciali agevolazioni fiscali per incentivare gli investimenti nel settore (16), la previsione di un raccordo diretto con il Parlamento consistente in un referto annuale del ministro sulla utilizzazione del fondo e sull'andamento complessivo dello spettacolo (17).

Per quanto riguarda le agevolazioni fiscali sugli utili ai fini di un reinvestimento degli stessi in attività dello spettacolo, nel primo limitato periodo di applicazione della normativa, sono pervenute 4 domande per l'attività di produzione cinematografica, 49 per l'esercizio cinematografico, 7 per le attività teatrali (18).

In ordine ai primi effetti della nuova legge, va notato che una caratteristica che ne limita l'impatto iniziale è che la stessa è solo una legge di principio, la cui piena esecutività è differita al momento di approvazione delle nuove leggi di disciplina dei diversi settori.

Sono, pertanto, rimasti irrisolti i problemi concernenti l'esigenza di un mutamento qualitativo degli interventi e di una previsione di più agili procedure di erogazione della spesa, problemi che potrebbero essere superati in sede di approvazione dei cennati disegni di legge di disciplina organica dei vari settori.

Passando all'esame dei dati di gestione, emerge anzitutto un aumento notevolissimo del volume globale delle contribuzioni; si riscontra che l'ammontare complessivo dell'intervento finanziario statale, nel settore

(13) E un documento che tratta di tutti i profili di rilievo per la politica turistica (andamento effettivo del turismo italiano, modificazioni strutturali del fenomeno, valutazione delle vicende congiunturali, apprezzamenti del quadro legislativo e delle scelte conseguenti) e che può costituire un momento di sintesi e di raccordo per tutti coloro che, a diversi livelli, si occupano di politica turistica, oltre che essere di un certo ausilio anche per lo svolgimento dei compiti d'indirizzo e di coordinamento da parte dello Stato.

(14) Il CAI sta adeguando le sue strutture alle disposizioni della legge n. 776/85 che ha stabilito nuove competenze e previsto l'aumento del contributo statale annuo.

(15) Relazione per il 1984, vol. II parte II 1472 e segg.

(16) Per le misure di agevolazione fiscale e di detassazione - il cosiddetto "tax shelter" -, si rinvia alle notazioni formulate nella relazione per il 1984, vol. II parte II, pagg. 1476-1477.

(17) La relazione per il 1985 è stata predisposta e trasmessa alle camere nel gennaio del 1986.

(18) Per l'attuazione delle norme della legge n. 163 del 1985 (articoli 7-12) relative alle agevolazioni fiscali è stato emanato il decreto del ministro delle finanze di concerto con il ministro del turismo e dello spettacolo 4 giugno 1985 sulle "modalità di applicazione delle agevolazioni fiscali concesse nel settore dello spettacolo con il titolo II della legge 30 aprile 1985 n. 163".

dello spettacolo, in termini di impegni, risulta di 730,5 miliardi, con un incremento del 61,8 per cento rispetto al 1984, nel quale era stato di 451,3 miliardi.

Della ripartizione e della specifica destinazione degli stanziamenti del Fondo unico dello spettacolo il ministro ha dato puntualmente atto al Parlamento nella relazione presentata nel gennaio del 1986.

Per quanto riguarda il teatro musicale, gli interventi disposti hanno riguardato nella maggior misura gli enti lirici ed istituzioni concertistiche assimilate per la somma complessiva di 308,2 miliardi, al netto delle contribuzioni per ammortamento mutui (di cui al capitolo 2565).

L'entità delle contribuzioni per ciascun ente ed il raffronto con la quota assegnata per il 1984 sono riportate alla tabella 2. Il riparto dei contributi è stato effettuato, e le relative erogazioni disposte, sentita la commissione centrale per la musica, con riguardo ai criteri di valutazione di cui all'articolo 22 della legge n. 800 del 1967, cui rinvia la legge n. 163 del 1985, fondati su vari parametri (qualità e quantità della produzione artistica realizzata nel triennio 1982-1984; frequenza media del pubblico pagante etc.).

In merito all'onere finanziario sempre crescente che lo Stato sta sostenendo per gli enti in argomento, è da prendere atto che non si rinviene alcun segno di miglioramento nella situazione finanziaria degli stessi, che emerge in tutta la obbiettiva gravità nelle relazioni al Parlamento della Sezione di controllo della Corte dei conti sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (19).

In tale sede, sono emerse anche carenze e ritardi già segnalati in precedenza e concernenti soprattutto la difficoltà della predisposizione dei bilanci preventivi - cronicamente privi del requisito del pareggio -, la mancata osservanza dei termini di presentazione degli stessi, la mancata regolare approvazione dei conti consuntivi, la mancanza di una normativa in materia di amministrazione, contabilità, servizi e personale.

Per contributi a favore delle residue attività musicali di cui al titolo III della legge n. 800 sono stati destinati circa 89 miliardi.

Per quanto concerne i criteri adottati per la suddivisione della quota dei contributi da assegnare discrezionalmente, nulla avendo all'uopo previsto la nuova disciplina di cui alla legge 163 del 1985, valgono le notazioni critiche più volte formulate circa la non sempre adeguata motivazione delle scelte e la mancata adozione di criteri che privilegino la validità culturale e promozionale delle iniziative. Permane, infatti, in concreto, nonostante i validi principi affermati più volte dalla commissione centrale per la musica, la tendenza a frazionare gli interventi fra tutti coloro che presentano domande, piuttosto che a perseguire obiettivi di impulso, perequazione e miglioramento del livello di professionalità e della cultura musicale su tutto il territorio nazionale. Conseguentemente, continua ad esservi una rilevante prevalenza delle contribuzioni per il Centro-nord, dovuta ad una maggiore ricchezza di iniziative e ad un più accentuato dinamismo.

Alle attività teatrali di prosa, (con esclusione delle erogazioni per interventi creditizi e del contributo di 5 miliardi e 650 milioni all'Ente teatrale italiano) sono stati destinati circa 90 miliardi.

Anche per le contribuzioni a favore degli operatori teatrali permane la carenza di una predeterminazione normativa dei criteri di ripartizione. In attesa di una disciplina organica, il Ministro, come di consueto, ha provveduto con proprio atto a suddividere le disponibilità finanziarie tra gli operatori del settore, in conformità della propria circolare emanata, al fine di autoregolamentare la propria discrezionalità, all'inizio della stagione teatrale 1984-85.

Può ancora rilevarsi che estremamente ridotta è la quota destinata alle attività promozionali (scuole di teatro, creazione e rappresentazione di novità italiane, iniziative universitarie) che meriterebbero di essere con gli aiuti finanziari, incoraggiate ed incentivate.

Emerge poi dai verbali delle commissioni consultive che pochissime sono le manifestazioni considerate non meritevoli di ausilio finanziario.

Il tutto a conferma di una certa cristallizzazione dell'azione statale nel settore ed a riprova dell'esigenza di un'adeguata rimodulazione normativa delle forme di intervento.

(19) Con determinazione n. 1851 del 21 gennaio 1986 la Sezione controllo enti ha riferito sulla gestione finanziaria di tali enti per gli esercizi 1983 e 1984.

Si segnala che una rilevante quota delle dotazioni per lo spettacolo è stata destinata ad incrementare il fondo costituito per interventi creditizi (20) presso la Sezione autonoma del credito teatrale della Banca Nazionale del lavoro e che, conseguentemente, il fenomeno dell'affidamento di specifici compiti gestionali a detto ente assume nuovo dimensionamento e rilievo.

Notevole, infine, anche nel settore della cinematografia l'incremento dei finanziamenti voluti dalla nuova normativa di cui alla legge 163 del 1985.

Alle attività cinematografiche sono stati, infatti, destinati 176 miliardi.

Di tale somma, per la espressa riserva legislativa di cui all'articolo 13 secondo comma, lettere b) e c) della legge n. 163 del 1985, 52,7 miliardi sono andati ad aumentare il fondo di sostegno istituito dalla legge n. 378 del 1980 per le sale cinematografiche; un'altra quota di pari importo ha incrementato il fondo di intervento per la produzione, distribuzione, esportazione ed industrie tecniche previsto dalla legge n. 813 del 1971.

La residua disponibilità è stata ripartita discrezionalmente con decreto del ministro per le destinazioni contemplate dalle norme vigenti (premi di qualità e interventi creditizi incentivanti la produzione cinematografica) (21).

Si tratta, come è evidente, di incentivazioni e agevolazioni varie che hanno tutte il fine di interrompere la serie negativa dei livelli di produzione in atto da circa un decennio e che proprio nel 1985 ha toccato la punta più bassa con 86 films (22).

Considerato, peraltro, che gli interventi previsti dalla nuova legge, a parte l'elevazione del limite degli stanziamenti e, in taluni casi, dell'importo delle singole misure incentivanti, sono rimasti gli stessi che si sono rivelati inefficaci nel periodo pregresso, non sembra che la situazione sia suscettibile di miglioramento senza l'adozione di differenti e ponderate misure normative che influiscano radicalmente sulla politica cinematografica.

(20) Tale fondo - di 19,7 miliardi per il 1985 - è da utilizzare in parti uguali per la concessione di contributi in conto capitale ad esercenti o proprietari pubblici o privati di sale musicali e teatrali.

(21) I premi di qualità ai films di lungometraggio nazionali sono stati opportunamente rivalutati, si da essere realmente remunerativi, da 40 milioni a 200 milioni ciascuno.

(22) Nei tre anni immediatamente precedenti i films di produzione italiana sono stati rispettivamente 125 nel 1982, 113 nel 1983 e 103 nel 1984.

TABELLA N. 1

Suddivisione fra regioni e province autonome della terza "tranche" (125 miliardi) del fondo stanziato con la legge-quadro sul turismo.

	(milioni)
Regione Piemonte	6.154,5
Regione Valle d'Aosta	1.662,3
Regione Lombardia	8.290,7
Provincia di Bolzano	2.370,2
Provincia di Trento	2.021,2
Regione Veneto	5.634,4
Regione Friuli Venezia Giulia	2.602,6
Regione Liguria	3.164,5
Regione Emilia Romagna	5.594
Regione Toscana	7.435,4
Regione Umbria	2.856
Regione Marche	3.829,9
Regione Lazio	9.580,2
Regione Abruzzo	5.133,2
Regione Molise	3.673,1
Regione Campania	11.660,9
Regione Puglia	10.462,6
Regione Basilicata	3.984,1
Regione Calabria	7.057,9
Regione Sicilia	13.230,4
Regione Sardegna	8.600,8

LEGISLATURA IX — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 2.

Ripartizione contributi Enti lirici e istituzioni assimilate (in milioni)

	Contributi 1984 (importi arrotondati.)	Contributi 1985 (importi arrotondati.)
E.A. Teatro alla Scala di Milano	37.249	47.951
" Teatro dell'Opera di Roma	24.895	32.958,9
" Teatro Massimo di Palermo	22.517	28.543,5
" Teatro Comunale di Firenze	22.494	30.415,6
" Teatro La Fenice di Venezia	18.620	25.348,5
" Teatro San Carlo di Napoli	18.067	24.545,6
" Teatro Regio di Torino	15.668	20.171
" Teatro Comunale di Bologna	15.641	20.396,7
" Teatro Comunale "G.Verdi" di Trieste	12.303	18.333,2
" Teatro Comunale dell'Opera di Genova	11.176	16.723,5
" Arena di Verona	10.970	18.058,5
Accademia Nazionale di Santa Cecilia di Roma	10.713	16.478,5
Istituzione di concerti e del Teatro Lirico "G.P. da Palestrina" di Cagliari	5.271	8.350,5