

Capitolo XXIII

MINISTERO DELLA SANITÀ

1. Considerazioni generali ed aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

Il settore della spesa sanitaria costituisce, insieme con quelli della spesa previdenziale e della finanza locale, uno dei nodi più rilevanti della finanza statale.

Caratterizzato, nella scelta operata dal legislatore del 1978, dalla quasi completa separazione tra le competenze funzionali (regioni) e quelle finanziarie (Stato), il settore è ancora segnato da difficoltà — finora rivelatesi pressochè insuperabili — di allineamento tra le stime provvisorie del fabbisogno, affidate in gran parte allo stesso ministero della sanità, e i trasferimenti, anch'essi provvisori, dal Fondo sanitario nazionale gravante sui due bilanci del ministero del tesoro (parte corrente) e del ministero del bilancio e programmazione economica (spese in conto capitale) (1).

È mancato ancora il traguardo del piano sanitario nazionale che, a norma della legge 23 ottobre 1985 n. 595, per l'approvazione non legislativa delle Camere, doveva essere presentato alle stesse, in via transitoria, nel termine di quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della legge. Restano insoluti, inoltre, buona parte dei problemi della sanità, dalla riforma delle unità sanitarie locali a quella dei controlli, più numerosi che efficienti, dal riordinamento del ministero, ancora privo di prospettive, al pieno assetto funzionale dell'istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), dal coordinamento della ricerca al sistema della programmazione, affidato al Servizio centrale del ministero per la programmazione sanitaria.

Quest'ultimo trova tuttora non poche remore funzionali, forse insite, più che nella dipendenza dei dati assunti a consuntivo dalla fonte U.S.L.-regioni, nel carattere non prescrittivo nè, comunque, vincolante dei suoi indirizzi e delle sue indicazioni, ciò che appare superabile sul piano istituzionale solo con provvedimenti e misure assunte, in via di autonomia, dal sistema decentrato.

1.1.1 Importanti momenti organizzativi, nel 1986, sono rappresentati dall'attribuzione al ministero dei nuovi e rilevanti compiti di vigilanza, in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari, di cui al decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282 (convertito nella legge 7 agosto 1986, n. 462) e dall'istituzione della Commissione per il coordinamento delle iniziative contro la "sindrome da immunodeficienza acquisita" (AIDS), disposta dal ministro con proprio decreto del 9 gennaio 1987.

Come già anticipato, il 1986 è trascorso senza alcun concreto passo verso la soluzione del problema della riforma del ministero della sanità, riforma che doveva costituire, nel sistema voluto dalla legge n. 833 del 1978, una condizione essenziale ai fini dell'equilibrato funzionamento del servizio sanitario nazionale.

Al ministero competono, infatti, rilevanti funzioni nell'ambito del servizio sanitario nazionale (quali l'elaborazione della strategia d'azione e d'intervento, la verifica dei risultati conseguiti, la proposizione di

(1) Questo, ovviamente, è soltanto uno dei problemi della politica della spesa sanitaria nazionale ed è quello che più coinvolge il ministero della sanità per le sue competenze in materia. A monte di questo, il fondamentale problema — essenzialmente politico — della definizione del volume globale di spesa socialmente efficiente.

La spesa sanitaria nazionale, che negli ultimi anni si è attestata attorno a valori stazionari in rapporto al PIL (secondo dati elaborati dalla Commissione tecnica della spesa pubblica, 6 per cento nel 1980, 6,3 per cento nel 1983 e 6,1 per cento nel 1984) è sostanzialmente corrispondente, se non inferiore, a quella degli altri Paesi industrializzati, a riprova del fatto che quello del sistema sanitario nazionale è essenzialmente un problema di modalità di utilizzazione delle risorse e non di inadeguatezza per eccesso o per difetto, dei finanziamenti.

eventuali correttivi) che, peraltro, devono essere svolte in una con i molteplici, ed in parte nuovi, compiti di amministrazione attiva di competenza dello Stato (quali l'assistenza sanitaria all'estero e l'assistenza al personale navigante). Ma l'assolvimento di tale duplice ruolo, e cioè l'esercizio dell'azione di propulsione e coordinamento — della quale, invero, non si colgono, per il 1986, significative manifestazioni nè effetti evidenti — e la cura dei compiti di amministrazione attiva richiedono, come altre volte segnalato dalla Corte e come ben avvertito nelle competenti sedi parlamentari (2), una riconsiderazione dell'attuale modello organizzativo (3).

Nell'esercizio 1986 — pur in presenza di difficoltà e lentezze sotto il profilo funzionale, organizzativo e di gestione — è dato, comunque, di cogliere momenti di appropriato ed efficace esercizio dell'azione amministrativa, estrinsecatasi nell'adozione di provvedimenti in relazione a particolari necessità ed emergenze. Ci si riferisce, tra gli altri, oltre che all'istituzione della ricordata commissione e del centro operativo per la lotta contro l'AIDS, alla campagna di stampa per la medesima problematica, all'accelerazione delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale, all'intensificazione dei controlli nel settore vinicolo per prevenire le adulterazioni, alla approvazione dei piani di monitoraggio per il contenimento dei fenomeni di eutrofizzazione di cui all'articolo 5 del decreto-legge 25 novembre 1985, n. 667 convertito con modificazioni nella legge 24 gennaio 1986, n. 7 (4).

1.1.2 Sul piano più generale, durante l'anno 1986, nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 5 della legge n. 833 del 1978, i soli atti governativi emanati su impulso del ministro della sanità risultano essere il decreto del Presidente del consiglio dei ministri 9 gennaio 1986, riguardante i flussi informativi dell'INAIL al Servizio sanitario nazionale, in materia di infortunistica sul lavoro e malattie professionali, ed il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 giugno 1986 sull'attività amministrativa delle regioni in materia di requisiti delle case di cura private (5).

Nessun fatto normativo nuovo, come già si è detto, è intervenuto in materia di riforma istituzionale delle unità sanitarie locali, dopo la legge 15 gennaio 1986, n. 4 (6) che ha ricondotto tali organismi alla loro origine di struttura operativa del comune, disponendo l'abolizione dell'assemblea generale ed affidandone le funzioni all'organo collegiale rappresentativo dei comuni singoli o associati (7).

(2) Si ricorda, a tal proposito, l'ordine del giorno accolto dal Governo ed approvato dalla 12ª commissione permanente del Senato nella seduta del 16 ottobre 1985, con cui si invitava il Governo a presentare il d.d.l. di riordinamento del ministero entro il 30 aprile 1986, nonché quello votato dalla Camera dei deputati nella seduta del 19 dicembre 1985, sempre relativo ad una sollecita attuazione dell'art. 59 della legge 833 del 1978 per la riforma del ministero.

(3) Sullo schema di disegno di legge concernente il riordinamento del ministero della sanità, elaborato e predisposto nei primi mesi del 1986, si è anche riferito nella relazione della Corte per l'esercizio 1985, Vol. II, parte II, pag. 570.

(4) Su tali atti si riferirà specificamente nei paragrafi successivi.

(5) Nell'ambito del comparto sanitario ha trovato, com'è noto, difficile e lenta composizione la vertenza con i medici ed il personale non medico appartenente al comparto stesso.

L'ipotesi di accordo fra la delegazione di parte pubblica e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, siglata definitivamente il 5 maggio 1987, è stata recepita con il D.P.R. 20 maggio 1987. Si tratta della prima applicazione del procedimento di rinnovo degli accordi del comparto, dopo l'entrata in vigore della legge quadro sul pubblico impiego, del D.P.R. 5 marzo 1986, n. 68, che ha determinato la composizione dei comparti di contrattazione collettiva e del D.P.R. 1º febbraio 1986, n. 13, che ha recepito l'accordo intercompartimentale, stipulato ai sensi dell'art. 12 della legge quadro predetta.

Va ancora ricordato il decreto legge 5 marzo 1987, n. 62, non convertito — recante misure urgenti per la partecipazione dei medici e dei veterinari alla programmazione sanitaria ed alla gestione dei servizi sanitari e per la disciplina delle incompatibilità in materia di accesso ai rapporti convenzionali con le unità sanitarie locali per l'espletamento di attività sanitarie. Con tale atto normativo si prevedeva una maggiore e più significativa presenza della categoria nei tre livelli istituzionali (statale, regionale e locale) e si stabiliva il regime delle incompatibilità in materia di accesso ai rapporti convenzionali con le USL per l'espletamento di attività sanitarie e di quelle che riguardano i medici a tempo definito e gli amministratori del servizio sanitario nazionale. La disciplina delle incompatibilità è stata ripresa dal D.L. 29 aprile 1987, n. 166.

(6) Su tale legge si è riferito nella relazione della Corte dei conti per l'esercizio 1985, Vol. II, pag. 568.

(7) In tema di riforma è, tra l'altro, ancora aperto il dibattito sulla configurazione da dare alle USL, e cioè se debbano essere aziende facenti capo ai comuni, singoli o associati — così come prevedevano i DD.D.L. nn. 133 e 311/A Senato sulle autonomie locali — ovvero enti di diritto pubblico, strumenti operativi della Regione.

1.1.3 In assenza del piano sanitario nazionale e nell'impossibilità di una scansione regolata nel tempo dei livelli di incremento della spesa sanitaria, il principale strumento della manovra governativa in materia è costituito dalla legge finanziaria. Quella per il 1986 (legge 28 febbraio 1986, n. 41) all'articolo 27 ha integrato la dotazione del Fondo sanitario nazionale, stabilita dalla legge n. 595 del 1985, per la parte corrente, portandola a 130.605 miliardi per il triennio 1986-1988, di cui 41.600 miliardi per l'esercizio 1986, 43.630 per l'esercizio 1987 e 45.375 miliardi per l'esercizio 1988; ha lasciato immutata, invece, in 5.080 miliardi la parte in conto capitale, di cui 1.600 miliardi per l'esercizio 1986, 1.680 miliardi per il 1987, e 1.800 miliardi per il 1988; ha, altresì, previsto la possibilità di un adeguamento della dotazione in misura corrispondente ai miglioramenti conseguenti al nuovo regime di partecipazione — di cui all'articolo 28 — degli assistiti alla spesa sanitaria, quantificando contestualmente l'adeguamento per il 1986 in 743 miliardi.

Per il 1986 si è proceduto al riparto del Fondo sanitario — parte corrente — tra le regioni sulla base dei criteri già adottati per il 1985 (8), confermando, quindi, l'abbandono del criterio storico e l'utilizzazione, per il finanziamento, anche dei parametri capitari; che, sulla base di dati informativi più completi ed aggiornati sono risultati più attendibili (9).

Dai dati di consuntivo dell'esercizio 1986 emerge un ulteriore incremento della spesa globale a carico del Fondo che ha raggiunto in termini di impegni i 42.467 miliardi (+ 5,2 per cento rispetto all'analogo dato dell'esercizio precedente, 40.364,4 miliardi). Le variazioni in aumento hanno interessato sia la spesa corrente (capitolo 5941 dello stato di previsione della spesa del ministero del tesoro) passata da 39.204,4 a 40.857,8 miliardi, sia la spesa in conto capitale (capitolo 7082 dello stato di previsione della spesa del ministero del bilancio) che ha raggiunto i 1.610 miliardi (1.160 miliardi nell'esercizio precedente).

Per le entrate (capitolo 3342) sono stati registrati al termine dell'esercizio 1986 accertamenti ammontanti a miliardi 34.449 (29.236 nell'esercizio precedente) e versamenti pari a 30.695 miliardi (a fronte dei 28.953 miliardi dell'anno 1985) (10).

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

1.2 Aspetti finanziari

La spesa globale del ministero della sanità è ammontata, in termini di impegni, a 756,7 miliardi mentre era stata di 485,4 miliardi nell'esercizio precedente, con un incremento, quindi, del 55,9 per cento.

Lo stanziamento iniziale di competenza, pari a 752,7 miliardi, ha registrato un aumento del 15,7 per cento avendo quello definitivo raggiunto gli 871 miliardi; anche la previsione iniziale di cassa (770,4 miliardi) ha segnato, rispetto a quella definitiva (925 miliardi), un incremento del 20 per cento.

Le spese di parte corrente sono ammontate a 747,7 miliardi (480,3 nell'esercizio precedente), con un incremento del 55,7 per cento, in relazione prevalentemente al più cospicuo volume degli impegni registrato nella categoria degli acquisti di beni e servizi (+ 118,9 per cento), che nel raffronto tra gli ultimi due esercizi sono passati da 136 a 297,8 miliardi: gli incrementi più rilevanti hanno riguardato i servizi generali (+ 10,9 miliardi), il servizio centrale della programmazione sanitaria (+ 44,4 miliardi), l'ufficio attuazione servizio sanitario nazionale (+ 102 miliardi), l'istituto superiore prevenzione e sicurezza del lavoro (+ 2 miliardi).

(8) Su tali criteri si è riferito nella relazione per l'es.1985, Vol. II, pag. 569 e segg.

(9) I criteri di ripartizione per il 1986 — elaborati dal Servizio centrale programmazione sanitaria del ministero, sulla base delle informazioni acquisite per il tramite del sistema informativo del Servizio sanitario nazionale — appaiono in linea con i principi di programmazione di cui alla L.595 e sono sostanzialmente corrispondenti a quelli del precedente esercizio, con modificazione del peso attribuito alle tre fasce d'età (da 0 a 12 anni; da 12 a 60 anni; oltre 60 anni) e del costo relativo ai ricoveri ai fini della compensazione della mobilità sanitaria dei cittadini. Le attività finanziate a parametro capitario hanno riguardato: l'igiene, secondo la popolazione assoluta; l'assistenza di base, per quote capitarie secondo convenzione; l'assistenza farmaceutica, l'assistenza specialistica, altre assistenze, con riferimento alla composizione della popolazione per classi d'età. Le assegnazioni per l'assistenza ospedaliera sono state effettuate secondo la popolazione residente "pesata" per classi di età e corretta con i saldi attivi e passivi risultanti dalla mobilità ospedaliera; quelle per la guardia medica, l'assistenza veterinaria e le cure termali in proporzione alla spesa degli anni precedenti.

(10) Per un più ampio esame dell'argomento, si fa rinvio al Vol.I, sez.II, capit.II della presente relazione.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA'

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(in MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						PAGAMENTI (quadrimestri)						RESIDUI							
	MEDIANI			DEFINITIVE			MEDIANI			DEFINITIVE			DEFERENTI			DEFERENTI			AL 31 DICEMBRE			STAMZ. AL 31 DIC.				
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %		
1976	634.824	100	-	3.178.812	100	-	0	0	-	3.178.812	100	63,7	100	100	63,7	100	100	63,7	100	100	110.400	100	-	110.400	100	64
1977	688.767	107	81,3	4.087.086	126	128,5	0	0	-	4.087.086	126	126,5	106	146	146	126,5	106	146	146	126,5	308.668	279	281,3	111.876	101	86
1978	1.555.818	245	386,3	8.835.877	278	278,1	0	0	-	8.835.877	278	278,1	41,3	211	211	41,3	211	211	41,3	211	403.528	365	333,3	67.228	60	48,9
1979	1.081.897	172	169,8	4.661.298	146	146,3	0	0	-	4.661.298	146	73,8	73,8	73,8	73,8	73,8	73,8	73,8	73,8	73,8	1.011.000	91	86,7	24.300	21	17,4
1980	1.783.948	281	279,8	2.415.528	76	76,3	284.500	100	100	234.000	73	73,8	73,8	73,8	73,8	73,8	73,8	73,8	73,8	100.702	87	80,3	8.014	7	5,7	
1981	1.981.084	312	304,8	2.944.828	93	93,3	284.724	103	103,3	284.261	90	90,3	90,3	90,3	90,3	90,3	90,3	90,3	90,3	127.782	111	102,7	26.531	24	20,3	
1982	2.818.778	444	444,3	4.211.215	132	132,3	407.300	135	135,3	418.910	130	130,3	130,3	130,3	130,3	130,3	130,3	130,3	130,3	182.200	156	156,3	15.948	13	11,3	
1983	2.001.728	315	315,3	4.081.842	128	128,3	416.780	141	141,3	387.210	122	122,3	122,3	122,3	122,3	122,3	122,3	122,3	122,3	126.400	107	107,3	22,7	20,3	18,3	
1984	1.894	298	298,3	4.818.817	151	151,3	527.810	170	170,3	421.843	133	133,3	133,3	133,3	133,3	133,3	133,3	133,3	133,3	144.811	112	112,3	16,4	14,3	12,3	
1985	408.881	64	64,3	408.478	64	64,3	535.265	162	162,3	408.094	126	126,3	126,3	126,3	126,3	126,3	126,3	126,3	126,3	144.811	126	126,3	16,4	14,3	12,3	
1986	743.000	117	117,3	891.000	140	140,3	891.000	282	282,3	797.787	249	249,3	249,3	249,3	249,3	249,3	249,3	249,3	249,3	668.700	209	209,3	41,8	41,8	41,8	

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	1.550	100	-	6.500	100	-	0	0	-	6.500	100	6,4	100	100	6,4	100	100	6,4	100	100	5.000	100	-	5.000	100	60,3
1977	2.000	129	81,7	6.500	100	100,0	0	0	-	6.500	100	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1.300	26	26,0	20,0	19,3	18,3	
1978	4.700	303	303,3	4.700	72	72,3	0	0	-	4.700	72	72,3	72,3	72,3	72,3	72,3	72,3	72,3	72,3	1.500	23	23,0	20,0	19,3	18,3	
1979	3.000	194	194,3	3.000	46	46,3	14.200	218	218,3	3.000	46	46,3	46,3	46,3	46,3	46,3	46,3	46,3	46,3	1.800	28	28,0	20,0	19,3	18,3	
1980	5.000	323	323,3	4.500	69	69,3	5.000	77	77,3	4.500	69	69,3	69,3	69,3	69,3	69,3	69,3	69,3	69,3	4.500	69	69,3	69,3	69,3	69,3	
1981	2.500	161	161,3	2.500	38	38,3	3.000	46	46,3	2.500	38	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	4.500	69	69,3	69,3	69,3	69,3	
1982	2.500	161	161,3	2.500	38	38,3	3.000	46	46,3	2.500	38	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	4.500	69	69,3	69,3	69,3	69,3	
1983	2.000	132	132,3	2.000	31	31,3	14.000	215	215,3	2.000	31	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	3.000	46	46,3	46,3	46,3	46,3	
1984	2.000	132	132,3	2.000	31	31,3	7.500	114	114,3	2.000	31	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	3.000	46	46,3	46,3	46,3	46,3	
1985	2.000	132	132,3	2.000	31	31,3	34.510	531	531,3	2.000	31	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	3.000	46	46,3	46,3	46,3	46,3	
1986	2.000	132	132,3	2.000	31	31,3				2.000	31	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	31,3	3.000	46	46,3	46,3	46,3	46,3	

(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 X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DELLA SANITA'

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1981 - 1986

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

ELABORAZIONE DEL 25 GIU 1987

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali					Totale pagamenti		Residui		Economie		
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1981	289.126	63,16	17,16		1,97	0,91	86,24	249.344	2.981	36.801	1,03	36.801	12,73
1982	431.716	85,02	85,02		1,27	0,88	93,78	404.846	9.174	17.686	2,13	17.686	4,10
1983	412.544				12,51	10,88	91,83	378.820	-11.563	45.287	-2,80	45.287	10,98
1984	480.217				73,89	9,97	90,40	416.048	5.363	38.786	1,17	38.786	8,43
1985	504.970					16,00	91,04	459.733	26.212	19.025	5,19	19.025	3,77
1986	870.986					62,41	62,41	543.588	213.179	114.219	24,48	114.219	13,11
TITOLO 1													
1981	284.626	63,57	17,01		1,75	0,92	86,03	244.854	2.981	36.791	1,05	36.791	12,83
1982	429.215	85,41	85,41		0,87	0,98	93,74	402.364	9.156	17.686	2,13	17.686	4,12
1983	409.542				10,12	9,88	88,63	362.984	1.265	46.284	0,31	46.284	11,06
1984	457.109				74,17	7,42	90,37	413.071	5.252	38.785	1,15	38.785	8,48
1985	489.470					15,17	90,95	454.259	26.186	19.025	5,24	19.025	3,81
1986	861.986					62,75	62,75	540.902	208.885	114.219	24,00	114.219	13,25
TITOLO 2													
1981	4.500	37,46	26,70		16,33	0,46	99,79	4.490	0	10	0,00	10	0,21
1982	2.501	17,88	17,88		69,57	2,05	99,27	2.463	18	0	0,79	0	0,00
1983	3.001				330,26	134,68	627,36	15.827	-12.828	2	-427,44	2	0,08
1984	3.108				31,97	26,59	95,79	2.977	131	0	4,21	0	0,00
1985	5.500					37,23	91,99	5.474	26	0	0,47	0	0,00
1986	9.000					29,84	29,84	2.686	6.314	0	70,16	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

Gli oneri per trasferimenti di parte corrente (che erano stati di importo pari a 204,1 miliardi nel 1985), continuano a costituire, con un incremento del 17 per cento, cospicua quota — miliardi 287,7 — della spesa ministeriale. In tale categoria rientrano le somme corrisposte alla CRI (miliardi 31,3) per l'espletamento dei compiti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 613 (capitolo 2585) e per il servizio di pronto soccorso sanitario stradale (capitolo 2586); rientrano, altresì, le somme trasferite al commissario del governo nella regione Friuli-Venezia Giulia per interventi a favore di istituzioni sanitarie e cliniche universitarie (capitolo 1585) e soprattutto i finanziamenti (miliardi 237,1) per il fondo integrativo degli asili nido (capitolo 2600), devoluti alle regioni ed alle province autonome. Dalle allegate tabelle risultano i trasferimenti (sulla competenza e complessivi) effettuati alle regioni e province autonome su detti capitoli nel corso del 1986, con raffronti percentuali nell'ambito del comparto regionale.

È continuata la tendenza all'incremento — già rilevata per il decorso esercizio — della spesa in conto capitale per la ricerca scientifica, che ha dato luogo ad impegni propri pari a 4,2 miliardi da parte dell'istituto superiore di sanità e ad 1,1 miliardi da parte dell'ISPEL.

Il totale dei pagamenti effettuati nel 1986 ammonta complessivamente a 665,7 miliardi (469,4 nell'esercizio precedente) di cui 543,6 miliardi in conto competenza e 122,1 in conto residui.

Quanto ai residui, il loro importo che all'inizio dell'esercizio era di 187,5 miliardi, alla fine è risultato, invece, di 271,6 miliardi. Di questi 39,4 miliardi sono costituiti da residui di stanziamento.

2. Gestioni fuori bilancio

La sola gestione attualmente operante nell'ambito dell'amministrazione sanitaria è quella prevista dalla legge 7 agosto 1973, n. 519 che, nei rapporti di cooperazione con organizzazioni estere ed internazionali ed enti pubblici italiani autorizza all'articolo 2 l'istituto superiore di sanità a ricevere contributi per lo svolgimento di ricerche particolari attinenti a compiti dell'istituto stesso. Tali contributi, destinati esclusivamente alla copertura degli oneri di ricerca, sono tenuti distinti per ciascun progetto, cui è preposto un responsabile scientifico.

Delle convenzioni (185) stipulate nel 1986, nonché di talune problematiche connesse, si riferirà nel paragrafo 7.2. del presente capitolo dedicato all'esame dell'attività dell'istituto superiore di sanità. Va comunque notato che tale sistema di gestione appare destinato ad ulteriore sviluppo, posto che l'articolo 5 del decreto-legge 29 aprile 1987, n. 166, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria (11), prevede il ricorso allo stesso per la gestione dei fondi stanziati per l'attuazione di un programma cooperativo italo-americano sulla terapia dei tumori e di quelli destinati all'istituto superiore di sanità per la lotta alla sindrome da immunodeficienza acquisita e per altre iniziative di studio e di ricerca.

Nel 1986 la Corte ha dichiarato regolari i rendiconti della gestione relativi al 1983 ed al 1984, sulle risultanze contabili dei quali si è avuto modo di riferire in parte già nelle relazioni per il 1984 e per il 1985 (12).

Per l'esercizio 1983 l'istituto superiore di sanità ha presentato, nell'ambito della gestione, 62 rendiconti relativi a distinti programmi e ricerche. I contributi ricevuti hanno comportato entrate per 0,9 miliardi (di cui 0,1 miliardi derivanti dal fondo di cassa esistente all'inizio dell'esercizio) e spese per 0,8 miliardi, con un avanzo di cassa di 0,1 miliardi dovuto a ricerche in fase di svolgimento.

Per l'esercizio 1984 sono stati presentati 90 rendiconti riferiti a 88 convenzioni con organizzazioni od enti di ricerca (13). La gestione — che ha avuto un fondo disponibile di 1,7 miliardi, compreso il fondo di

(11) La norma riprende in parte il contenuto dell'art.5 del D.L. 28 febbraio 1987, n.53, non convertito, affidando però, — con ciò innovando rispetto al precedente atto normativo — il coordinamento del programma cooperativo italo-americano sulla terapia dei tumori al ministro della sanità.

(12) Si vedano le relazioni della Corte per l'esercizio 1984 e per l'esercizio 1985, Vol.II, rispettivamente pagg.1256 e segg. e pagg. 570 e segg.

(13) La mancata coincidenza tra il numero dei rendiconti e quello delle convenzioni dipende dalla circostanza che per le convenzioni articolantisi in più linee di ricerca i rendiconti presentati si riferiscano alle singole linee di ricerca.

cassa all'inizio dell'esercizio — evidenzia spese per un totale di 1,1 miliardi, con un avanzo di cassa alla fine dell'esercizio pari a 0,8 miliardi che viene riportato nel 1985, per l'espletamento di ricerche ancora in fase di svolgimento, per il pagamento di spese non contabilizzate nell'anno 1984.

Dall'esame degli atti della gestione relativi al 1983 ed al 1984 è emerso il fenomeno (14) di una progressiva frammentazione dei contributi erogati, ed afferenti ad un determinato progetto, in più linee di ricerca; siffatta "parcellizzazione" del finanziamento di ciascun progetto può rendere difficoltosa la valutazione unitaria dei risultati e degli effetti delle singole convenzioni.

È, altresì, emersa l'esigenza di una specificazione della destinazione e della utilizzazione — dopo l'espletamento delle ricerche — dei beni durevoli d'uso (strumenti, apparecchiature, libri, etc.) acquistati con i fondi della gestione.

3. Organizzazione dei servizi e personale

3.1 Organizzazione dei servizi

Sotto il profilo organizzativo v'è anzitutto da prendere atto delle modificazioni disposte dall'articolo 17 del decreto-legge n. 282 del 1986 — convertito nella legge n. 462 del 1986 — in relazione ai compiti di impulso, vigilanza e coordinamento delle attività in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari attribuiti al ministero dal precedente articolo 16, quinto comma, della medesima legge.

Secondo quanto previsto da tale atto normativo, nell'ambito del disposto potenziamento della dotazione strumentale dei laboratori dei servizi di igiene pubblica e dei servizi di veterinaria delle unità sanitarie locali, nonché dei laboratori degli Istituti zooprofilattici sperimentali, il raccordo dell'attività di laboratorio e la vigilanza da esercitare (anche sotto il profilo tecnico per il tramite dell'Istituto superiore di sanità), sono affidati al ministero che si avvale del servizio ispettivo centrale.

Per l'espletamento di tali funzioni viene previsto un adeguamento delle dotazioni organiche (di cui alla tabella XIX del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748), consistente nell'aumento di un posto di dirigente superiore ed un posto di primo dirigente per il ruolo amministrativo e di un posto di primo dirigente per ciascuno dei ruoli dei medici, veterinari, chimici, farmacisti ed ingegneri.

Sempre in attuazione delle disposizioni di cui al citato decreto-legge n. 282 del 1986 si è provveduto alla istituzione, presso il sistema informativo sanitario del ministero, di un centro di raccolta informatizzata dei risultati delle analisi effettuate dai laboratori di tutti gli altri organi operanti nel settore della prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari, nonché all'istituzione, sempre presso il ministero, dell'elenco pubblico delle ditte commerciali e dei produttori che abbiano riportato condanne, con sentenze passate in giudicato, per reati di frode e di sofisticazioni alimentari.

Si è anche provveduto, con decreto del ministro del 20 febbraio 1987, a riorganizzare il centro studi del ministero. Tale apparato, dotato di una propria individualità strutturale, previsto ed in parte regolamentato dall'articolo 5 della legge 20 giugno 1969, n. 383, svolge compiti di collaborazione tecnica con il ministro in materia di predisposizione e di attuazione del programma economico nazionale. Alla base del riordinamento v'è il dichiarato intento di un adeguamento del centro alle nuove, molteplici esigenze socio-sanitarie in ordine alle quali il ministero è chiamato ad operare ed alle mutate, più complesse relazioni intrattenute con le unità sanitarie locali, le autorità regionali ed a livello internazionale.

Al fine di poter costituire il supporto tecnico-scientifico dell'attività di indirizzo e coordinamento assegnata al ministero, nel decreto è prevista l'articolazione del centro in un comitato di coordinamento (15)

(14) Segnalato anche dalla Ragioneria centrale presso l'Istituto Superiore di sanità nella relazione resa ai sensi dell'art.9 della legge 25 novembre 1971, n.1041.

(15) Del Comitato di coordinamento fanno parte i dirigenti generali del ministero della sanità, il direttore ed il direttore dei servizi amministrativi dell'Istituto Superiore di sanità, il direttore dell'Istituto Superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, il Presidente del Consiglio superiore di sanità, il Presidente del Comitato scientifico della programmazione sanitaria.

per le attività di studio e ricerca svolte nell'ambito del ministero e degli enti ed organismi collegati istituzionalmente ad esso ed in un comitato tecnico-scientifico (16) cui compete, tra l'altro, la definizione delle linee di intervento nel settore e dei programmi di massima, nonché la valutazione dei risultati degli studi, indagini e ricerche commesse, anche ai fini della loro utilizzazione e diffusione. È, altresì, previsto, nell'ambito del centro e sempre come organo di rilevanza meramente interna, un comitato per i programmi di cooperazione sanitaria con i paesi in via di sviluppo (17) per l'assistenza ed il supporto tecnico anche in tale settore, per la parte di competenza del ministero della sanità.

È stata, poi, istituita con decreto ministeriale del 9 gennaio 1987, come già anticipato, una commissione con il compito di indirizzare e coordinare l'attività del servizio sanitario nazionale nella lotta contro la "sindrome da immunodeficienza acquisita" — AIDS (SIDA) — di fornire, nel merito indicazioni e proposte, e di svolgere un'azione di coordinamento generale. La commissione, composta dai rappresentanti degli organismi ministeriali interessati, della scienza medica, nelle sue espressioni specialistiche, da taluni bioetici, da un giurista e da un giornalista, dovrebbe costituire il centro di riferimento unico per le iniziative per la lotta contro l'AIDS e dovrà, fra l'altro, affrontare il problema di una eventuale modifica della legislazione in materia di malattie infettive e diffuse, nonché provvedere ad accertare il fabbisogno specifico di attrezzature.

Contestualmente è stato anche costituito presso l'Istituto superiore di sanità il centro operativo per la lotta all'AIDS; lo stesso, composto da funzionari dell'Istituto e del ministero, rappresenta la struttura operativa della commissione con compiti di collaborazione ed esecutivi.

Pur essendo troppo recente l'istituzione di tali organismi per poter valutare risultati, efficacia ed utilità dell'azione — che comunque si è già tradotta in una notevole serie di interventi (18) —, l'iniziativa non può non essere considerata positivamente (19) in quanto rappresenta il tentativo, operato in via amministrativa, di contrapporre un'azione rapida e coordinata ad un'emergenza che ha trovato impreparato il sistema sanitario nazionale — come del resto quelli degli altri paesi — e che è ancora da valutare pienamente in sede legislativa.

V'è, poi, da prendere nota di due nuove strutture, costituite con due decreti del ministro del 1° febbraio 1986 — nell'ambito di uffici già esistenti — per i problemi degli "handicappati" e associazioni di volontariato, nonché per l'autorizzazione all'installazione ed all'uso di apparecchiature a risonanza magnetica nucleare.

Si tratta dell'enucleazione e della specificazione di attribuzioni già rientranti tra quelle del ministero e che si sono formalizzate tra i compiti rispettivamente della divisione I° della direzione generale servizi medicina sociale e della divisione II° della direzione generale ospedali (20).

(16) Il Comitato tecnico-scientifico è costituito da un minimo di 6 a un massimo di 8 membri, nominati tra esperti di provata capacità scientifica ed organizzativa.

(17) Ne fanno parte da 8 a 12 esperti, nominati sempre dal ministro.

(18) Si ricorda, tra le altre iniziative adottate dalla Commissione, l'elaborazione di un documento con indicazioni e regole di comportamento dirette alla prevenzione dell'ulteriore diffusione della malattia, trasmesso il 9 febbraio 1987 alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni regionali e provinciali, ai vari ordini professionali, alle organizzazioni sindacali ed enti pubblici e privati interessati; la circolare del ministero della sanità del 13 febbraio 1987 — pubblicata sulla G.U. n. 48 del 27 febbraio 1987 — con cui vengono impartite disposizioni per la denuncia della malattia (scheda di segnalazione), viene definito il caso secondo le direttive OMS/CDS e viene riportato l'elenco di tutte le malattie infettive sottoposte a notifica obbligatoria; le circolari del ministero in data 19 e 20 febbraio 1987 con indicazioni ed elementi di conoscenza per gli operatori sanitari e per i medici; le circolari del ministero in data 14 marzo 1987 contenenti disposizioni per la esecuzione delle vaccinazioni obbligatorie in bambini nati da madre sieropositiva per HIV ed in ordine all'ammissibilità nelle comunità infantili di minori portatori di indicatori di infezione o figli di portatori o di pazienti affetti da sintomatologia correlata al predetto virus.

(19) Valutazioni sostanzialmente positive emergono anche dal dibattito parlamentare. Si vedano, tra gli altri, gli atti relativi alla seduta del 14 gennaio 1987 della 12° Commissione del Senato (Igiene e sanità).

(20) Si ricorda che, a seguito della modificazione degli ambiti territoriali e della rideterminazione degli organigrammi degli uffici periferici del ministero (uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera, uffici veterinari di confine, porto, aeroporto e di dogana interna) di cui al decreto del ministro della sanità adottato di concerto con quello della funzione pubblica in data 23 dicembre 1985 — si veda relazione della Corte per l'es. 1985, Vol. II, pag. 574 — gli stessi sono ridotti da 68 a 61, con modifica delle tabelle allegate al D.P.R. n. 614 del 1980.

Per il resto rimane l'assetto già descritto nelle precedenti relazioni della Corte secondo il quale, alle sette "tradizionali" direzioni generali (21), con compiti di amministrazione diretta, si affiancano apparati di più recente formazione, quali il servizio centrale per la programmazione sanitaria, l'ufficio per l'attuazione del servizio sanitario nazionale, già istituito con specifici intenti di transitorietà, che, in attesa del riordino del ministero, continuano ad attendere (22) a compiti di raccordo e di collegamento della complessa organizzazione policentrica che è il sistema sanitario nazionale. Nell'ambito del consiglio sanitario nazionale e del servizio centrale per la programmazione sanitaria, o comunque collegati con gli stessi ai fini dello svolgimento dei compiti di programmazione sanitaria, operano commissioni e gruppi di lavoro (23).

Sempre agli stessi fini coopera con il ministro un gruppo di esperti in materia economica e sanitaria, nominati ai sensi dell'articolo 53, quinto comma, della legge 833 del 1978. La facoltà di avvalersi di tali soggetti estranei, particolarmente competenti in materia, è riconosciuta dalla norma senza altro limite che non quello della previa determinazione del compenso di concerto con il ministero del tesoro.

Gli esperti che collaborano sono attualmente 33 e sono chiamati a comporre il comitato tecnico scientifico per la programmazione sanitaria che è stato ricostituito con decreto ministeriale del 6 novembre 1985 per il triennio 1985-1987.

Il comitato tecnico scientifico ha ormai assunto una struttura ed una configurazione di notevole complessità; si articola in cinque sezioni ordinarie, a ciascuna delle quali è affidato lo studio di singoli problemi (24) ed in altre, speciali, che possono essere costituite di volta in volta.

Ciò che può rilevarsi, in relazione alla sostanziale stabilità ormai assunta da tale organismo, sorto come "gruppo di esperti" collaboratori del ministro, è che esso rientra nel novero di quei corpi specialistici di cui via via vengono a dotarsi le amministrazioni centrali dello Stato — e su questo la relazione della Corte si è più volte soffermata — pur senza, in questo caso, una legittimazione normativa come struttura organicamente definita.

A riguardo della pluralità di organi (consiglio sanitario nazionale — servizio centrale programmazione sanitaria, — esperti — centro studi) di cui ora si è detto, che attendono alla cura ed alla soluzione, sotto varie, ma talvolta, coincidenti angolazioni, delle problematiche di programmazione sanitaria va rilevata l'esigenza non soltanto di raccordo e di coordinamento, ma anche di una verifica dei risultati e di una valutazione delle compatibilità, che attualmente non sempre risulta soddisfatta in mancanza di precise indicazioni programmatiche, restando in gran parte affidata alle iniziative dei singoli organismi.

(21) Le direzioni generali preesistenti al trasferimento alle regioni di talune delle funzioni statali in materia sanitaria, che avrebbero dovuto subire modifiche per effetto dell'art.8 del D.P.R. 27 luglio 1977, n.617, sono state "confermate" — come evidenziato nella relazione della Corte per l'es.1982, Vol.II, parte II, pag.275 — dalla disposizione di cui all'art.1, ultimo comma, del D.P.R. n.791 del 1982.

(22) La provvisorietà dell'istituzione dei nuovi uffici, in attesa della riforma del ministero, è esplicitata nelle norme istitutive (D.P.R. n.791 del 1982 e D.L. 2 luglio 1982, n.402, convertito nella legge 3 settembre 1982, n.627).

(23) Tra le Commissioni ed i Gruppi di più recente istituzione in seno al Consiglio Sanitario Nazionale, si ricordano la Commissione speciale per l'approfondimento della tematica relativa al settore zootecnico (10 luglio 1986), il gruppo di lavoro per la revisione della normativa concorsuale del personale delle USL (5 febbraio 1987), il Gruppo di lavoro per l'esame della normativa concernente le deroghe al blocco degli ampliamenti degli organici delle USL (5 febbraio 1987), il Gruppo di lavoro per la rilevazione di beni e strutture, del servizio sanitario nazionale e per la determinazione di programmi di investimenti. Tra le Commissioni operanti nell'ambito del servizio centrale programmazione sanitaria, di rilievo appaiono quella d'inchiesta sull'andamento della spesa farmaceutica (trasformata in gruppo tecnico permanente), la Commissione tecnica permanente per l'accertamento delle spese per il personale del servizio sanitario nazionale ed il Comitato per la verifica congiunta dei programmi regionali per le attività a destinazione vincolata, nonché dei programmi regionali per gli investimenti in conto capitale, (compiti demandati ai ministeri della sanità, del tesoro e del bilancio e della programmazione economica dall'art.17 della legge 22 dicembre 1984, n.887) istituito con decreto del ministro della sanità di concerto con quello del tesoro e del bilancio in data 13 agosto 1985.

(24) La problematica demandata alle Sezioni ordinarie concerne: gli aspetti istituzionali del sistema, tendenze ed evoluzione del sistema sanitario, analisi della domanda sanitaria, analisi dell'offerta sanitaria, aspetti economici del sistema.

Da ultimo, si ritiene di ribadire una notazione d'ordine organizzativo minore, ma pur sempre importante, che concerne una funzione di servizio svolta a favore di categorie di cittadini particolarmente meritevoli, quali i pensionati di guerra e gli invalidi per causa di servizio.

Ci si riferisce all'ufficio medico legale del ministero della sanità (25), incardinato, forse impropriamente, nella direzione generale della medicina sociale (26) ed al quale compete la formulazione di pareri tecnici nel corso di procedimenti amministrativi e giurisdizionali di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio e di guerra di infermità a fini pensionistici (decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961 n. 257). Tale organo consultivo adempie con difficoltà ai propri compiti istituzionali: di contro ad un rilevante e costante afflusso di richieste di pareri, permane un ritmo assai lento di evasione delle pratiche (27) per l'inadeguatezza numerica del personale medico e amministrativo e la difficoltà nel reperimento di consulenti esterni disposti a partecipare all'attività dell'organo (28). Quest'ultima difficoltà è in parte da ricollegare all'inadeguatezza del compenso e del rimborso spese previsto per lo svolgimento dell'incarico (29).

3.2 Personale

In tema di personale permangono i problemi e le difficoltà ripetutamente segnalati dalla Corte negli anni decorsi e che sono, prevalentemente, da mettere in relazione con obiettive inadeguatezze strutturali ed organizzative di un apparato ministeriale abbisognevole, per molti profili, di un'organica, completa riconsiderazione. Ci si riferisce, in particolare, al permanere delle gravi carenze negli organici, alla lentezza nella copertura delle vacanze, alla mancata previsione di alcune figure professionali (resocontisti, stenografi, traduttori, operatori tecnici), necessarie per lo svolgimento di talune delle più recenti attività istituzionali, alla esigenza di potenziamento del servizio ispettivo, alle necessità non soddisfatte di qualificazione, formazione ed aggiornamento del personale, all'esistenza di problematiche particolari connesse con la gestione del personale dei ruoli tecnici (quali medici e veterinari).

Ad una delle cennate esigenze, e cioè a quella di rendere più rapida la fase della selezione del personale da immettere in servizio, viene incontro l'articolo 17 del decreto-legge 18 giugno 1986, n. 282, convertito nella legge 7 agosto 1986, n. 462, che ha previsto la facoltà per l'amministrazione di avvalersi in via generale, per tutti i concorsi banditi successivamente all'entrata in vigore della norma, della procedura, già consentita dalla legge 4 agosto 1975, n. 397 per il ministero delle finanze, con la riduzione del numero delle prove d'esame ad una — consistente in esami obiettivi a risposta sintetica. La nuova procedura concorsuale, applicabile anche ai concorsi banditi, ma le cui prove non fossero iniziate alla data di entrata in vigore della citata legge n. 462, semplifica ed accelera lo svolgimento dei concorsi, anche per la possibilità di utilizzazione di macchinari — quale il lettore ottico — per la valutazione delle schede elaborate dai candidati (30).

(25) Si veda, in proposito, anche quanto osservato nella relazione per l'es. 1984, Vol. II, pag. 1264.

(26) L'unica struttura a livello di dirigente generale medico esistente presso il ministero (D.P.R. n. 748 del 1978, tabella XIX allegata) è quella del servizio ispettivo centrale, entro il quale potrebbe trovare collocazione migliore l'ufficio medico legale, per la caratterizzazione eminentemente tecnico-sanitaria dell'apparato.

(27) Si ritiene utile riportare qui di seguito i dati relativi all'attività dell'ufficio nel periodo 1983-1986. 1983: pratiche pervenute 2.795, pratiche evase 2.679; 1984: pratiche pervenute 3.534, pratiche evase 2.336; 1985: pratiche pervenute 3.493, pratiche evase 2.507; 1986: pratiche pervenute 3.261, pratiche evase 1.175. Da rilevare che la giacenza al 31 dicembre 1986 era di 4.340 fascicoli (2.150 per richieste di pareri della Corte dei conti, ed i rimanenti per richieste di ministeri ed enti vari — Comuni, Province, Regioni).

(28) L'organico consta di 11 medici, 2 segretari tecnici, 2 coadiutori, 2 coadiutori dattilografi. I consulenti esterni (attualmente in numero di 7) sono chiamati ad integrare il collegio medico che, in alternativa ai funzionari medici del ministero, può effettuare le visite di controllo ai sensi del D.P.R. n. 257 del 1961.

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

(30) Tale procedura concorsuale è stata prevista con apposito decreto ministeriale di modifica del bando di concorso, per il concorso a 40 posti di coadiutore d'archivio, per la partecipazione al quale risultano pervenute all'amministrazione 37.000 domande.

Se ciò agevolerà il futuro reclutamento del personale, per il 1986 la situazione degli organici resta sostanzialmente corrispondente a quella del 1985, in quanto non ha ancora prodotto effetti l'attività d'impulso svolta dai competenti uffici dell'amministrazione per concludere le operazioni relative alle numerose procedure concorsuali in atto — per un totale di circa 486 posti —, la difficoltà e la complessità delle quali è da imputare all'elevatissimo numero di domande di partecipazione pervenute (circa 117.000) (31).

Per il 1986, si ha, quindi, che, a fronte di una situazione organica che prevede complessivamente 3.538 posti (32), la consistenza effettiva al 31 dicembre è di 2.338 unità. Il numero delle vacanze (pari a 1.200 unità) rappresenta, quindi, circa il 33,9 della dotazione organica e quelle più significative si riscontrano per gli impiegati della ex carriera direttiva amministrativa (75 per cento), della ex carriera esecutiva (45 per cento) e per gli operai (60 per cento).

Va comunque rilevato che entro il dicembre del 1986 sono state approvate le graduatorie dei concorsi a 38 posti di consigliere, 80 posti di medico, 8 posti di farmacista e 33 posti di assistente sanitario.

Nell'attesa dell'espletamento dei concorsi in atto, nel 1986 l'amministrazione ha indetto solamente un concorso a 3 posti di primo dirigente ed uno ad un posto di dirigente superiore.

Correlate all'azione tendente a dare impulso all'espletamento delle procedure concorsuali in atto, e comunque nell'ambito degli interventi diretti a porre rimedio all'arretrato esistente nei vari settori ed alla perdurante insufficienza numerica del personale, sono da segnalare — oltre alle iniziative per il potenziamento delle strutture (quale la promozione di processi di automazione) — le proposte dell'amministrazione per la realizzazione di progetti finalizzati ex articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n.344 del 1983. Nel corso del 1986 è stato chiesto il finanziamento per 41 progetti per 74.961 ore di lavoro straordinario. Di questi, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 luglio 1986, ne sono stati approvati 14 — di cui 7 solo parzialmente — per 20.237 ore di lavoro straordinario pari a 132 milioni (33). Delle ore autorizzate ne sono state effettuate 17.255, per un ammontare di circa 119 milioni.

Le prestazioni di lavoro in eccedenza ai normali limiti di orario, effettuate dal personale degli uffici centrali e periferici, hanno comportato un onere complessivo di 1,8 miliardi. La spesa complessiva per i compensi incentivanti la produttività si è aggirata su 1,4 miliardi.

Permangono ancora problemi e difficoltà in sede di applicazione della complessa normativa riguardante lo stato giuridico ed economico del personale del ruolo speciale, proveniente, com'è noto, da enti mutualistici ed assistenziali soppressi (Casse marittime ed enti pubblici disciolti). In ordine all'inquadramento di un medico transitato in detto ruolo si è anche pronunciata la Corte, nella competente sede del controllo: nel caso di specie si controverteva se fosse legittimo valutare ai fini dell'inquadramento agli effetti giuridici oltre che economici il servizio pre-ruolo prestato nell'ente di provenienza (34).

(31) Tra i vari concorsi con numero elevato di candidati si ricorda: il concorso a 80 posti di medico, con 5.038 domande di partecipazione; a 38 posti di consigliere con 2.714 domande; a 32 posti di ragioniere con 14.269 domande; a 48 posti di segretario tecnico con 19.616 domande, a 50 posti di coadiutore dattilografo con 16.176 domande; a 20 posti di commesso con 15.274 domande; a 19 posti di operaio specializzato con 1.600 domande; a 27 posti di operaio qualificato con 2.155 domande.

(32) Di cui 2.687 per il ruolo ordinario, 793 per il ruolo speciale di cui all'art.24 del d.l. 663 del 1979, convertito nella legge n.33 del 1980, istituito con D.P.R. n.615 del 1980; 11 per il ruolo unico di cui all'art.24 quinquies del citato d.l. n.663 del 1979; 45 per il ruolo locale del personale civile delle amministrazioni dello Stato aventi uffici nella provincia di Bolzano, istituito con d.P.R. n.752 del 1976, 2 per il ruolo ad esaurimento istituito con legge n.1600 del 1960.

(33) Tra i progetti si ricordano quello tendente alla ricognizione inventariale di beni (inventariati n.23.300 beni per ore 2.880), quello per la revisione di 1.000 specialità medicinali (1.000 prodotti per 2.430 ore), quello per la istruzione e definizione di documentazione tossicologica (4.000 pratiche per 2.000 ore), quello per la registrazione dei presidi sanitari (750 presidi per 4.000 ore), quello per la rilevazione ed elaborazione dati di alcuni inquinanti atmosferici sul territorio nazionale (periodo 83-85 per 490 ore).

(34) La sezione del controllo con deliberazione n.1752 del 9 aprile 1987 ha ammesso al visto il provvedimento con il quale l'amministrazione, di concerto con il ministro del tesoro e su conforme avviso espresso dalla ragioneria generale-IGOP, non aveva tenuto conto, ai fini dell'inquadramento giuridico, del servizio non di ruolo prestato dal medico destinatario dell'atto, prima di transitare al ministero della sanità.

Talune incertezze interpretative sono emerse in ordine al decreto di nomina di un dirigente generale a segretario generale del Consiglio superiore di sanità e al decreto di composizione dell'ufficio di gabinetto del ministro, emesso il 21 ottobre 1986. Per la prima fattispecie la Corte ha ritenuto (sezione del controllo — deliberazione n. 1.728 del 26 febbraio 1987), con riguardo al disposto dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 1961, n. 257, nel testo sostituito dall'articolo 4 della legge 14 marzo 1968, n. 203, che per la nomina a segretario generale del consiglio superiore di sanità costituisca requisito necessario la provenienza diretta dal ruolo dei medici del ministero della sanità ed ha escluso l'ammissibilità del conferimento dell'incarico ad un dirigente generale non in possesso di tale requisito soggettivo. Per la seconda fattispecie la Corte, con deliberazione n. 1.753 del 9 aprile 1987, ha ritenuto non superabile, alla stregua della tuttora vigente legislazione, il principio-vincolo, secondo il quale la facoltà riconosciuta, dall'articolo 4, primo comma, del decreto legislativo del capo provvisorio dello Stato n. 112 del 1946, ai ministri di chiamare a far parte dell'ufficio di gabinetto impiegati di altre amministrazioni può esercitarsi solamente nei confronti di appartenenti ad altre amministrazioni statali (35).

In merito a tali provvedimenti non può non rilevarsi come l'anticipata esecuzione dei decreti, disposta immediatamente dopo l'emanazione, ed in mancanza del visto e della registrazione della Corte, abbia prodotto effetti (nell'un caso l'esercizio di fatto della funzione di segretario generale da parte del funzionario illegittimamente preposto e nel secondo caso la partecipazione all'attività dell'ufficio di gabinetto e la prestazione di servizi da parte dei dipendenti estranei all'amministrazione statale) difficilmente retrattabili senza nocimento funzionale o patrimoniale per l'amministrazione interessata.

4. Attività istituzionale

Dalla considerazione dell'attività istituzionale del ministero emerge chiaramente la duplice identità che lo stesso — nella struttura attuale, oramai stabilizzatasi nella dichiarata provvisorietà — è venuto ad assumere dopo la riforma sanitaria del 1978 ed i successivi parziali "aggiustamenti": per un verso, volano e organo motore del complesso sistema sanitario nazionale sia pure solo tendenzialmente, per le difficoltà incontrate nello svolgimento del relativo ruolo; per altro verso, organo dell'amministrazione attiva con rilevanti, molteplici compiti in diverse materie rimaste nella competenza dello Stato.

Alla prima funzione, come già detto, il ministero provvede con gli uffici di più recente istituzione che sono il consiglio sanitario nazionale (con il segretariato generale) ed il servizio centrale della programmazione sanitaria; ai compiti di amministrazione attiva con le direzioni generali e con l'ufficio attuazione assistenza sanitaria (per le più recenti funzioni concernenti l'assistenza al personale navigante, ai cittadini italiani all'estero, agli stranieri in Italia, nonché quelle relative alla prevenzione e alla sicurezza del lavoro).

Sui momenti salienti dell'attività consultiva del consiglio sanitario nazionale — che si è concretizzata in 29 pareri (36) — la Corte ha già avuto modo di soffermarsi nella relazione per l'esercizio 1985 (37), allorché ha riferito in ordine al piano sanitario nazionale ed ha ricordato le vicende della stesura della relazione sullo stato sanitario del paese per gli anni 1981-1983 (approvata ma non pubblicata) e per gli anni 1984-1986 (non ancora compiutamente predisposta), ed i pareri sull'aggiornamento del prontuario terapeutico, su taluni atti di indirizzo e coordinamento, sulle deroghe al blocco degli organici delle unità sanitarie locali, sui piani di attività dell'ISPESL per il 1985 ed il 1986.

(35) La problematica trattata non riguardava ovviamente la quota del contingente dell'ufficio di Gabinetto, nella quale è normativamente consentito inserire elementi estranei alla amministrazione.

(36) Oltre al riparto del Fondo sanitario nazionale per il 1986, i pareri hanno riguardato: l'ISPESL: Linee di attività 1985-1988, piani di attività per l'anno 1985 e 1986; atto di indirizzo e coordinamento sui requisiti tecnici delle case di cura private; schema-tipo di convenzioni tra regioni ed istituti di ricovero e cura a carattere scientifico aventi personalità giuridica di diritto privato, nonché tra USL e SMOM; criteri per il finanziamento dell'attività di ricerca degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico; programma di ricerca biomedica finalizzata degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e privati; sistema dei codici USL e regioni; deroghe al blocco degli organici delle Unità sanitarie locali.

(37) Vol.II, pagg.567 e segg.

L'attività del servizio centrale della programmazione sanitaria è stata prevalentemente rivolta — oltre che al perfezionamento ed allo sviluppo del sistema informativo del servizio sanitario nazionale e del ministero della sanità — per il settore relativo al piano sanitario nazionale al completamento di alcuni adempimenti istruttori, già avviati nel corso del 1985, ed alla cura di specifiche aree di intervento attuativo di alcuni indirizzi programmatici di cui alla legge n. 595 del 1985. In particolare, detto ufficio ha, tra l'altro, proceduto alla rielaborazione della proposta del piano sanitario nazionale, con riguardo al parere espresso il 7 marzo 1986 dal consiglio sanitario nazionale; ha curato la elaborazione dei flussi informativi trasmessi dall'INAIL, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 gennaio 1986 (atto di indirizzo e coordinamento sui flussi informativi dell'INAIL al servizio sanitario nazionale in materia di infortunistica sul lavoro e malattie professionali) al fine di individuare, su base nazionale e regionale, gli indicatori del fenomeno degli infortuni in ambiente di lavoro, attivando, allo scopo, apposito gruppo di lavoro, e partecipando all'attività del gruppo di lavoro interregionale istituito per l'analisi del fenomeno degli infortuni nell'ambiente di lavoro; ha proceduto all'analisi delle condizioni per definire una politica dell'informazione con particolare riguardo all'impostazione metodologica delle campagne di educazione sanitaria a rilievo nazionale.

Di particolare rilievo, per la complessità e la varietà dei compiti svolti, si presenta anche per il 1986 l'attività dell'ufficio attuazione servizio sanitario nazionale. È anzitutto proseguita — in conformità ai principi ed ai criteri direttivi indicati nel decreto del Presidente della Repubblica 31 luglio 1980, n. 618 — l'attività rivolta allo studio, predisposizione e stipulazione di convenzioni concernenti l'assistenza sanitaria in forma diretta ai cittadini italiani all'estero. Si è, per tale settore, provveduto, in data 18 dicembre 1986, alla stipula ed all'approvazione della convenzione con la "Cassa vodese e romanda di mutuo soccorso" con sede in Losanna per l'erogazione dell'assistenza sanitaria in forma diretta ai cittadini italiani pubblici dipendenti, ed ai loro familiari a carico, con sede di servizio nella confederazione elvetica.

Sempre nella materia in esame si è definita la questione del diritto all'assistenza sanitaria in territorio estero (fuori dell'ambito comunitario o dei paesi con i quali vigono accordi bilaterali o multilaterali di sicurezza sociale) per i pensionati che non svolgano attività lavorativa. La Corte, nella competente sede del controllo, ha ritenuto, con deliberazione n. 1.672 del 19 giugno 1986, condizione necessaria per il riconoscimento del diritto la permanenza all'estero in connessione con un'attività lavorativa ed ha, pertanto, escluso l'ammissibilità dell'assistenza sanitaria nei confronti dei pensionati in quanto tali (38).

Ha avuto ulteriore impulso l'attività di assistenza sanitaria al personale navigante, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 620 del 1980, non soltanto sotto il profilo amministrativo-contabile, ma anche per quanto attiene all'erogazione delle prestazioni sanitarie (attraverso i poliambulatori a gestione diretta ed i medici fiduciari in Italia e la rete di medici fiduciari a rapporto convenzionale all'estero).

L'ufficio per l'attuazione del servizio sanitario nazionale cura anche compiti concernenti la materia della prevenzione e sicurezza del lavoro, (emanazione di direttive di competenza del ministero, attività interpretativa della normativa vigente in materia, recepimento delle direttive CEE e definizione delle problematiche relative allo status del personale di tale comparto amministrativo dal ministero della sanità).

Per tale ultima competenza, è da prendere atto che non sono state ancora predisposte — come si dirà più specificamente nel paragrafo del presente capitolo dedicato all'ISPESL — le tabelle di equiparazione di cui all'ultimo comma dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1980 per l'inquadra-

(38) Da notare che sul problema, definito nei termini dianzi ricordati, è stato predisposto dal ministero della sanità uno schema di disegno di legge recante norme di "interpretazione autentica" della disposizione sulla quale la Corte si è pronunciata, e cioè sull'art. 2, primo comma, lettera A, punto 5 del d.P.R. 31 luglio 1980, n. 618; secondo tale schema la norma va interpretata nel senso che i titolari di pensione hanno diritto all'assistenza sanitaria anche quando il temporaneo soggiorno all'estero non sia connesso ad una attività lavorativa.

mento del personale contingentato degli ex ENPI e ANCC assegnato all'ISPESL e che non è stato ancora emanato il relativo regolamento organico; mentre hanno dato luogo a contenzioso in sede amministrativa e giurisdizionale i provvedimenti di definitiva assegnazione ex articolo 17 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1980 dei contingenti di personale degli enti disciolti precitati all'ISPESL ed alle regioni per i servizi delle unità sanitarie locali.

Resta, infine, da far cenno — in quanto connessi con l'attività istituzionale — degli adempimenti curati dal ministero in attuazione delle norme di cui al decreto-legge 25 novembre 1985, n. 667, convertito, con modificazioni, nella legge 24 gennaio 1986 n. 7, recante "provvedimenti urgenti per il contenimento dei fenomeni di eutrofizzazione". Tale normativa, com'è noto, affida al ministero molteplici compiti nell'ambito degli interventi previsti al fine di contribuire alla diminuzione della eutrofizzazione dei laghi e dei mari causata dall'uomo. Tra questi la predisposizione entro il 31 marzo 1986 dei due piani di monitoraggio di cui all'articolo 5; primo comma, lettere A e B, cui far fronte con lo stanziamento di un miliardo disposto dal terzo comma dell'articolo 10 della medesima legge, nonché la erogazione del contributo di cui al secondo comma del medesimo articolo 10, alle regioni, nei limiti dello stanziamento di 9 miliardi, per le spese da queste sostenute per finanziare programmi con le medesime finalità (39).

A tali adempimenti è stato, da parte del ministero della sanità, puntualmente ottemperato. Con decreto del 28 marzo 1986 sono stati approvati i due piani di monitoraggio, con l'individuazione degli enti, istituti e laboratori chiamati a partecipare alle operazioni del piano. Con vari decreti sono state inoltre approvate le convenzioni per l'affidamento ai soggetti prescelti dei relativi incarichi per l'effettuazione di studi ed indagini, per una spesa complessiva di 1 miliardo sul capitolo 2041 (esercizio 1986, residui 1985).

Anche per il trasferimento dei contributi di cui al secondo comma dell'articolo 10 della legge n. 7 del 1986 si è provveduto con decreto ministeriale del 29 dicembre 1986 dopo che il ministro dell'ambiente, con proprio decreto 28 novembre 1986, aveva individuato gli interventi regionali da ammettere al finanziamento. Il relativo onere di spesa, ammontante a 4,9 miliardi, è stato imputato al capitolo 2073 per l'esercizio 1986, residui 1985, appositamente istituito ai sensi del terzo comma dell'articolo 10.

5. Beni e servizi strumentali

5.1 È continuato anche per il 1986 lo sviluppo del sistema informativo sanitario, voluto dall'articolo 15 della legge 26 aprile 1982, n. 181 (legge finanziaria 1982), che è oramai strumento fondamentale per la conoscenza dei fenomeni in ordine ai quali si deve operare nell'ambito del servizio sanitario nazionale. Conseguiti — secondo quanto riferito dall'amministrazione — i risultati cui mirava la convenzione stipulata con l'Italsiel in data 3 agosto 1982 (e che possono essenzialmente ricondursi alla definizione dell'architettura del sistema informativo del servizio sanitario nazionale — che realizza un sistema di flussi informativi tra centro, regioni ed unità sanitarie locali — ed alla costituzione delle basi del sistema informativo del ministero, per la meccanizzazione dei principali servizi), si è provveduto alla rescissione anticipata della convenzione predetta per sostituirla con una nuova, con la medesima controparte, che consentisse un ampliamento dei contenuti contrattuali in relazione alle necessità di progettazione, realizzazione ed avviamento dell'intero sistema. Alla stipula della nuova convenzione del 24 aprile 1986, approvata con decreto ministeriale 23 maggio 1986, si è proceduto in esecuzione dell'articolo 27, secondo comma, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986) che, confermate le disposizioni dell'articolo 15 della legge finanziaria 1982, autorizza la spesa di 45 miliardi per l'anno 1986, di 70 miliardi per l'anno 1987 e di 50 miliardi per l'anno 1988, per il potenziamento del sistema informativo sanitario.

(39) Il successivo art.6 prevede che il ministro della sanità, di intesa con il ministro dell'ambiente, presenti al Parlamento una relazione entro il 31 dicembre 1987, ed in seguito annualmente, sui risultati complessivi dei programmi di monitoraggio, nonché sui dati derivanti dalla sperimentazione sulla tossicità delle sostanze sostitutive del fosforo e sulla loro disponibilità.

Con la nuova convenzione di durata quinquennale il ministero affida alla società Italsiel l'incarico di provvedere allo sviluppo — oltre che alla manutenzione ed altre prestazioni accessorie — del sistema informativo sanitario, secondo aree di intervento predeterminate che coprono tutti i settori di attività del ministero (da quella di governo del servizio sanitario nazionale — che comporta la progettazione e la realizzazione di procedure per l'acquisizione e l'elaborazione dei flussi informativi tra unità sanitarie, regioni, ministero, istituto superiore di sanità ed istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro — a quella di supporto alle attività istituzionali, a quella di supporto alle decisioni ecc.).

Circa gli oneri finanziari connessi, che gravano sul capitolo 4201 dello stato di previsione della spesa del ministero, si precisa che la spesa per tale progetto di meccanizzazione è ammontata, nel periodo 1° ottobre 1982-31 luglio 1986 (per l'esecuzione della convenzione, di cui si è detto, del 1982) a 41,9 miliardi.

La spesa preventivata per il periodo 1986-1991, in esecuzione della nuova convenzione del 1986, ha comportato — previo assenso del ministero del tesoro, a norma dell'articolo 20 della legge 5 agosto 1978, n. 468 — l'assunzione di impegni a carico del capitolo 4201 per l'importo complessivo di 332,5 miliardi nell'arco del quinquennio di durata.

5.2 Come negli anni precedenti l'attività negoziale è stata prevalentemente diretta all'acquisto di sieri, vaccini, presidi profilattici, medicinali di uso non ricorrente da impegnare in casi di emergenza, soprattutto per le esigenze della direzione generale dell'igiene pubblica, con una spesa in termini di impegni di circa 3,2 miliardi (sul capitolo 2031), e della direzione generale dei servizi veterinari, con una spesa di circa 0,4 miliardi gravante sul capitolo 4043.

Hanno avuto notevole incremento le spese per fitto locali ed oneri accessori con impegni per circa 2,1 miliardi, per effetto del potenziamento e dell'istituzione di nuovi uffici periferici conseguenti all'attuazione dei decreti del Presidente della Repubblica n. 614 e n. 620 del 1980 (con quest'ultimo atto, com'è noto, il ministero ha assunto direttamente la gestione dell'assistenza sanitaria del personale navigante, subentrando alle casse marittime, tra l'altro anche nei rapporti ed obblighi derivanti dai contratti di locazione di beni immobili in essere al trasferimento della gestione).

In esecuzione dell'articolo 19 del decreto-legge n. 282 del 1986 convertito nella legge n. 482 del 1986, recante misure urgenti in materia di prevenzione e repressione delle sofisticazioni alimentari, è stata prevista una variazione in aumento dello stanziamento per 1,1 miliardi che ha consentito il parziale rinnovo del parco macchine (99 autoveicoli).

Menzione va fatta, infine, del programma di spesa, gravante sul capitolo 1104 per l'esercizio finanziario 1987, mirante a dare corrette ed analitiche informazioni ai cittadini sulla eziologia della sindrome da immunodeficienza acquisita, sulle modalità di trasmissione del virus responsabile e sulle misure di prevenzione. Il programma concerne la stipula di appositi contratti, per una spesa globale stimata di 0,9 miliardi (al netto dell'IVA) per la pubblicazione di un testo di due pagine sull'AIDS su quotidiani e periodici di larga diffusione, per portare a conoscenza di tutti gli strati della popolazione le norme di prevenzione in materia.

6. Attività di studio, indagini e rilevamento

Molteplici sono i capitoli dello stato di previsione della spesa del ministero della sanità destinati al finanziamento di spese per studi, indagini e rilevamenti (40). Nello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 1986 ne sono compresi 14, e precisamente il capitolo 1537 per le esigenze della direzione generale degli ospedali, il capitolo 2037 per i servizi di igiene pubblica, i capitoli 2542, 2543, 2544,

(40) Tale attività di ricerca — in senso lato — tende ad acquisire le conoscenze necessarie per meglio definire gli obiettivi dell'azione amministrativa; mira, cioè a favorire e sviluppare le conoscenze delle interazioni tra i fattori del sistema che generano il "bisogno sanitario" e quindi ad intervenire su tali fattori per una più efficace tutela della salute.

2545 e 2546 per la medicina sociale, i capitoli 3031 e 3033 per l'igiene degli alimenti, il capitolo 3536 per il servizio farmaceutico, il capitolo 4042 per i servizi veterinari, il capitolo 4102 per il consiglio sanitario nazionale, il capitolo 4202 per il servizio centrale della programmazione sanitaria ed il capitolo 4301 per l'ufficio attuazione assistenza sanitaria nazionale. Il tutto per uno stanziamento totale per il 1986, di circa 5,1 miliardi. (E ciò senza tener conto delle disponibilità in materia del centro studi, dell'Istituto superiore di sanità e dell'ISPEL).

La palese frammentazione di tale tipo di spesa in vari campi sanitari — come già altre volte messo in luce dalla Corte (41) e come lamentato anche nelle competenti sedi parlamentari (42) — comporta una dispersione degli stanziamenti che contrasta con esigenze di economicità della gestione della spesa, che non possono non essere tenute presenti, e può determinare una riduzione dell'efficacia delle erogazioni finanziarie in materia. È quindi da valutare attentamente l'opportunità di una concentrazione dei finanziamenti e di una razionalizzazione degli interventi finalizzati a tali attività, che andrebbero programmati nel loro complesso e coordinati tra loro; ciò anche per la considerazione che le rilevanti spese che annualmente si sostengono per l'attività di ricerca producono una copiosissima documentazione sulla cui utilizzazione — o comunque sulla cui efficacia anche indiretta o mediata per il soddisfacimento delle esigenze istituzionali —, a parte rarissime ipotesi, non si hanno elementi di valutazione.

Circa l'utilizzazione degli stanziamenti in materia nell'esercizio 1986, si rileva anzitutto che le spese, in termini di impegni, sono ammontate a circa 4,9 miliardi, con economie, quindi, di lieve entità. Pur mancando un piano organico degli interventi — come si è dinanzi segnalato — per ciascun capitolo v'è un "programma" di spesa che viene presentato al ministro. Tale adempimento non sembra però, idoneo a soddisfare le avvertite esigenze di programmazione e raccordo, in quanto in effetti ciascun "programma" si risolve in indicazioni di intervento relative alle particolari specifiche finalità che si intendono perseguire.

Gli studi commissionati nel corso dell'anno dalla direzione generale degli ospedali, che hanno comportato in totale impegni di spesa per oltre 1 miliardo, sono stati diretti ad acquisire elementi conoscitivi utili — sotto il profilo fisiopatologico, terapeutico o immunologico, ovvero per la prevenzione ed il controllo delle stesse — di malattie emergenti o diffuse con elevato costo sociale (malattie allergiche, ipertensione, manifestazioni tumorali, etc.). Le indagini sono state tutte affidate ad istituti universitari che, nell'esecuzione degli studi, si riferiranno a pazienti curati nei propri centri clinici.

In materia di igiene pubblica, gli studi programmati per il 1986 hanno prevalentemente riguardato la profilassi delle malattie infettive, l'inquinamento ambientale, la tutela delle popolazioni dai rischi delle radiazioni ionizzanti. Sono affidati ad istituti universitari od a laboratori ospedalieri e sono diretti ad acquisire dati necessari per l'emanazione di provvedimenti di natura tecnica e per l'elaborazioni di eventuali proposte normative di carattere generale modificatrici o innovatrici nei vari settori cui si riferiscono le indagini effettuate.

La spesa complessiva si è aggirata nell'anno 1986 attorno a 0,7 miliardi.

Per quanto riguarda la medicina sociale, le indagini affidate hanno ovviamente riguardato i diversi settori di intervento della stessa. Si sono così commissionati ad istituti universitari ed enti pubblici qualificati ricerche finalizzate ad interventi (di carattere farmacologico, epidemiologico, clinico e sperimentale) in materia di tossico-dipendenza, alcoolismo e tabagismo; studi finalizzati alla prevenzione delle malattie neoplasiche e cardiovascolari, alla tutela dei nefropatici cronici e della salute mentale, al potenziamento della tutela materno-infantile; studi in tema di epidemiologia, diagnostica, assistenza specializzata e patologia delle motolesioni e neurolesioni.

(41) Relazione per l'es. 1984, Vol. II, parte II, pagg. 1272 e segg.

(42) Con ordine del giorno, accolto dal Governo ed approvato dalla Commissione il 16 ottobre 1985, la 12ª Commissione permanente del Senato, in sede di esame dello stato di previsione del ministero della sanità per l'anno 1986, rilevata l'opportunità di riordinare la eccessiva dispersione di stanziamenti per studi e ricerche, ha invitato il Governo a studiare tempestivamente misure idonee a realizzare il coordinamento necessario.

La spesa complessiva è ammontata a circa 2,3 miliardi.

Gli studi ed indagini, affidati dalla direzione generale dell'igiene degli alimenti e della nutrizione prevalentemente ad istituti universitari, nel corso del 1986 hanno riguardato specifiche problematiche in materia di contaminazione alimentare, di radioattività di alimenti e bevande, di procedimenti depurativi e di conservazione di prodotti alimentari, di connessione tra determinate patologie ed alimentazione.

La spesa complessiva è stata di circa 0,3 miliardi.

Non è stato utilizzato lo stanziamento in materia di servizi farmaceutici.

Le indagini affidate dalla direzione generale dei servizi veterinari ad istituti universitari e ad istituti zooprofilattici sperimentali hanno riguardato principalmente lo stato di salute degli animali, le modalità d'intervento in campo zooprofilattico, la salubrità degli alimenti di origine animale, "standards" e metodi di controllo sulla somministrazione di mangimi, integratori per mangimi, medicine ed ormoni, la raccolta sistematica di atti legislativi veterinari comunitari, nazionali e regionali.

La spesa complessiva impegnata è stata di 0,3 miliardi.

Infine, gli stanziamenti a disposizione del consiglio sanitario nazionale e del servizio centrale della programmazione sanitaria sono stati destinati alla soluzione di specifiche problematiche connesse, rispettivamente, alla predisposizione della relazione sullo stato sanitario del paese 1984-1986, ed alla programmazione, progettazione e realizzazione di servizi sociosanitari extraospedalieri, per una spesa di 99 e di 19 milioni.

Cenno a parte è infine da farsi per l'attività di ricerca curata e commissionata dal centro studi del ministero, gravante sul capitolo 1112 (che riguarda promiscuamente tutte le spese necessarie per il funzionamento del centro) ed il cui stanziamento per l'anno 1986 è stato pari a 0,6 miliardi. Di tale somma 0,4 miliardi sono stati destinati alla stipula di convenzioni (per un totale di 5) con enti di ricerca, finalizzate all'acquisizione di elementi in materia di rischi ambientali, di strutture ospedaliere, oltrechè alla definizione dei bisogni sanitari nel breve periodo (43).

In relazione alla competenza generale attribuita al centro studi in materia, va segnalata (44) l'esigenza di una valutazione coordinata delle iniziative, al fine di evitare identità parziale o totale degli oggetti e dei contenuti delle ricerche, affidate dal centro con quelle programmate dalle altre direzioni generali con competenza specifica, conseguenza che, peraltro, almeno per il 1986, non sembra essersi verificata.

7. Istituto superiore di sanità

7.1 L'attività istituzionale e gestionale dell'istituto superiore di sanità, si è svolta per il 1986 secondo gli oramai sperimentati canoni, derivanti dalla vigente normativa che riconosce all'istituto medesimo, organo del ministero della sanità e del servizio sanitario nazionale, strutture ed ordinamenti particolari ed autonomia scientifica.

Istituto con regio decreto 11 gennaio 1934, n. 27, ridisciplinato con la legge 7 agosto 1973, n. 519, chiamato a rapporti collaborativi con le regioni e le unità sanitarie locali nell'ambito del servizio sanitario nazionale dalla legge n. 833 del 1978, gode di una particolare flessibilità sotto il profilo strutturale ed organizzativo; e ciò in quanto, per effetto della previsione di cui all'articolo 9, penultimo comma, della legge 833 — che ha sostituito il secondo comma dell'articolo 4 della legge 519 del 1973 —, il numero e le competenze dei laboratori in cui si articola possono essere modificati con decreto del ministro della sanità, tramite una procedura che coinvolge a livello propositivo o consultivo gli organi collegiali interni.

Tale modello organizzativo, adattabile in relazione al variare delle esigenze, agevola lo svolgimento dei compiti di ricerca, di sperimentazione e di istruzione, nonchè di controllo e accertamento — che comportano

(43) Sulla ricerca affidata in tale materia, che riguardava gli "scenari futuri della sanità: sondaggi sulla domanda e sull'offerta", è insorta questione, a tutt'oggi non definita, sulla necessità di una specifica indicazione dei problemi che sono stati ritenuti alla base dell'iniziativa, nonchè sull'utilità concreta che si attende dalla stessa.

(44) La Corte lo ha fatto anche nella relazione per l'es. 1985, Vol. II, parte II, pag. 579.

in taluni casi anche l'esplicazione di servizi a pagamento — che sono assegnati all'Istituto. In relazione ad esigenze strutturali e di coordinamento tecnico-scientifico per programmi di ricerca ed altre attività istituzionali, sono, altresì, possibili, ai sensi dell'articolo 2 del vigente regolamento organico emanato con decreto ministeriale 29 aprile 1982, aggregazioni operative di laboratori e servizi, con la costituzione di un "modello di direzione per progetti", distinto ed a sè stante rispetto alla struttura gerarchico-funzionale (45).

La possibilità di aggregazioni ha consentito e consente — come si è già avuto modo di illustrare nelle precedenti relazioni — la realizzazione di progetti di ricerca scientifica per settore, con la partecipazione, cioè, di più laboratori operanti in materie affini, che si integrano vicendevolmente, secondo uno schema che comporta l'abbandono della concezione della unidisciplinarietà dei singoli laboratori.

L'esigenza di pianificazione e programmazione dell'attività di ricerca ha portato ad una progressiva, crescente tendenza ad una razionalizzazione e ad un coordinamento della stessa. L'Istituto è, pertanto, da qualche anno impegnato nell'esecuzione di progetti quinquennali che si è già avuto modo di menzionare nelle precedenti relazioni e che riguardano i principali campi di intervento (46), per il quinquennio 1984-1988, nelle aree di ricerca "ambiente", "malattie infettive" e "patologia non infettiva", per il quinquennio 1985-1989 "alimenti e salute", "farmaci", "valutazione e pianificazione dei servizi sanitari".

Le risorse finanziarie necessarie per tali progetti di ricerca sono allocate prevalentemente nei capitoli 8221 (ricerca scientifica) e 4538 (spese per il funzionamento e le manutenzioni dell'Istituto) e, per l'esercizio 1986, sono ammontate rispettivamente a 6 ed a 14 miliardi circa, in termini di competenza. I fondi, che vengono gestiti sulla base di un piano di utilizzazione, previsto dalla legge n. 519 del 1973, sono stati quasi interamente impegnati. Su entrambi i capitoli, peraltro, rilevante è l'entità dei residui, che risultano rispettivamente di 3,3 miliardi circa per il capitolo 8221 e di 6,9 miliardi per il 4538.

Il fenomeno della formazione dei residui, che, come si è anche nelle precedenti relazioni messo in luce, è ricorrente nella gestione dell'Istituto, è dall'amministrazione attribuito prevalentemente alla complessità della materia contrattuale, gestita secondo le norme di contabilità di Stato, ed ai tempi richiesti dalle relative procedure. Risulta, peraltro, che si sta curando un più efficace coordinamento tra gli uffici amministrativi che gestiscono i capitoli di spesa e le strutture tecniche che utilizzano gli stanziamenti relativi alla ricerca scientifica ed al funzionamento, per un più tempestivo avvio delle procedure contrattuali.

7.2. L'attività di ricerca connessa ad accordi di collaborazione con organizzazioni estere ed enti pubblici nazionali e che viene finanziata attraverso i contributi erogati da detti enti che affluiscono alla gestione fuori bilancio autorizzata dall'articolo 2 della legge n. 519 del 1973, ha avuto ulteriore incremento per il 1986.

Sono state stipulate 185 convenzioni, per contributi pari a circa 8 miliardi (di contro ai 6,5 miliardi dell'esercizio precedente) comportanti una rete di relazioni con enti ed organismi operanti nel settore, a livello sovranazionale, quali l'OMS, la CEE, l'OCSE, il Consiglio d'Europa, e nazionale, come il CNR soprattutto ed il ministero degli affari esteri — dipartimento per la cooperazione allo sviluppo (47). In ambito nazionale, nella tendenza ad una intensificazione dei rapporti con le regioni e le unità sanitarie locali

(45) Attualmente si articola in 21 laboratori, 7 servizi tecnici, i servizi amministrativi e del personale — unica direzione generale esistente — e la biblioteca.

(46) Il sistema organizzativo dei progetti si articola in aree di ricerca — che costituiscono il più ampio livello di aggregazione e corrispondono ai settori tradizionali di attività —; sottoprogetti — che realizzano un momento di coordinamento tra i progetti e di norma coincidono con i laboratori —; linee di ricerca — che costituiscono i progetti in senso stretto e concretano la fase propriamente operativa. Si veda, in tal senso, la relazione al Comitato amministrativo dell'Istituto per l'anno 1986, ai sensi dell'art. 17 del D.P.R. n. 748/1972, sull'andamento generale e sulla gestione dei servizi amministrativi e del personale dell'Istituto, pag. 122.

(47) In data 9 dicembre 1985 è stata stipulata con il dipartimento un'intesa quadro, nell'ambito della quale si svilupperanno interventi specialistici. Al fine di agevolare lo svolgimento delle attività di collaborazione nel campo della cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, prevista dalla legge 7 febbraio 1979, n. 38, è stato emanato il decreto del ministro della sanità 18 settembre 1986 che integra il regolamento interno per la disciplina delle attività di ricerca, prevedendo per l'Istituto la possibilità di avvalersi di personale estraneo laureato e/o diplomato, che operi direttamente nei territori di tali Paesi, e disciplinando il relativo trattamento di missione.

— in esecuzione del disposto dell'articolo 9 della legge 833 del 1978 — v'è da prendere atto dell'avvio di un programma di finanziamento di progetti regionali di sperimentazione nel settore sanitario, affidati all'Istituto da talune regioni.

Il progressivo sviluppo di tale peculiare sistema di finanziamento dell'attività di ricerca, cui è connessa la gestione di fondi di entità superiore a quelli disponibili sul capitolo di bilancio specificamente destinato alla ricerca scientifica (8221), va considerato con favore (48); comporta, infatti, una sensibile riduzione degli oneri a carico dell'istituto per l'espletamento di attività di ricerca e nel contempo consente lo svolgimento più spedito ed adeguato dell'attività di gestione finalizzata alla stessa. Appaiono meritevoli di attenzione talune istanze esplicitate dall'Istituto (49) per una utilizzazione ancora più efficace di tale strumento derogatorio delle norme di contabilità voluto dalla legge, che potrebbe essere consentita dalla eventuale previsione normativa, del pari derogatoria, di procedure contrattuali più snelle e rapide di quelle ordinarie.

Infine, in tema di servizi a pagamento resi dall'istituto (e che consistono nell'effettuazione di controlli, analisi, revisioni di analisi su specialità medicinali, sieri, prodotti alimentari, dietetici, ecc.), è da notare, per i negativi riflessi finanziari conseguenti, che, mentre con decreto interministeriale 30 giugno 1986 sono state aumentate le tariffe per la revisione di analisi su residui materie depenalizzate eseguite dall'istituto, giusta decreto del Presidente della Repubblica n. 571 del 1982, nulla è stato disposto per la materia concernente i prodotti alimentari e le bevande (di cui alla legge n. 283 del 1962) e per quella relativa alle sostanze e preparati pericolosi (50).

Tale mancato aggiornamento — cui si dovrebbe provvedere, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 519 del 1973, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro della sanità, di concerto con il ministro del tesoro — comporta ovviamente una riduzione del volume delle entrate. Sarebbe, quindi, da valutare attentamente la proposta avanzata dall'Istituto (51) di prevedere l'introduzione di un sistema di automatismo nell'adeguamento.

7.3 In materia di personale, è da ricordare che la individuazione di un autonomo comparto della ricerca — in sede di determinazione dei comparti di contrattazione collettiva di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 marzo 1986, n. 68 — con la omogeneizzazione del trattamento giuridico ed economico del personale del settore e la considerazione unitaria delle specifiche esigenze dello stesso, non potrà non avere riflessi positivi sull'azione e sulla funzionalità dell'istituto.

Effetti positivi, sotto il profilo organizzativo e di gestione, potrebbero derivare dalla valutazione delle proposte emerse in occasione dell'espletamento, nell'ambito dell'istituto, del progetto FEPA (funzionalità ed efficienza della Pubblica Amministrazione), promosso dalla Presidenza del Consiglio dei ministri — dipartimento per la funzione pubblica, ed in particolare dal sottoprogetto "semplificazione delle procedure amministrative" cui ha aderito l'Istituto medesimo; le procedure amministrative che sono state oggetto di analisi e valutazione — ai fini di una razionalizzazione delle stesse — hanno riguardato, per la parte di interesse dell'istituto, la procedura del reclutamento del personale, la tenuta dello stato matricolare, la procedura degli acquisti all'estero. Le proposte avanzate, come tutte le altre elaborate nel corso dell'espletamento della fase di sperimentazione del progetto FEPA, sono al vaglio di un'apposita commissione che dovrebbe predisporre un testo coordinato ai fini di eventuali modifiche normative.

Quanto alla effettiva consistenza organica, la stessa, al termine dell'esercizio, ammontava a 1.378 unità, a fronte di una previsione tabellare complessiva di 1.530 posti.

(48) Come già riferito al paragrafo 2 del presente capitolo, il d.l. 29 aprile 1987, n. 166, all'art. 5, prevede il ricorso a tale sistema di gestione per i fondi stanziati per l'attuazione di un programma cooperativo italo-americano sulla terapia dei tumori e per quelli destinati all'Istituto per la lotta all'AIDS.

(49) Si veda la relazione per il 1986 al comitato amministrativo ai sensi dell'art. 17 del D.P.R. n. 748/1972, pag. 137.

(50) Si veda la relazione al Comitato amministrativo per il 1986, pag. 98.

(51) Relazione citata al Comitato amministrativo per il 1986, pag. 99.

Nel 1986 sono stati banditi 48 concorsi per l'accesso ai vari ruoli dell'amministrazione (dirigenti di ricerca, ricercatori, segretari tecnici).

In tema di reclutamento di personale sono stati portati a termine concorsi per un numero complessivo di 204 posti (15 della carriera dei dirigenti di ricerca, 27 dei ricercatori, 8 della carriera dei segretari tecnici, 55 degli assistenti tecnici, 79 degli aiutanti tecnici, 19 degli aiutanti, 1 degli operai).

La situazione del personale presenta, come altre volte messo in luce, caratteri di disomogeneità, in quanto vigono differenti regimi giuridici per le diverse carriere.

Se i dirigenti amministrativi e la maggior parte del personale amministrativo sono assoggettati, rispettivamente, alla disciplina di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972 ed alla legge n. 312 del 1980, per la carriera direttiva tecnica dei ricercatori vale la normativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 1982 n. 905 e successive modificazioni e per i dirigenti di ricerca il trattamento economico previsto per i docenti universitari.

In materia di trattamento economico dei ricercatori e dei dirigenti di ricerca, in sede di applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 3 aprile 1985, n. 217, che recepisce l'accordo per il personale statale delle ricerche per il triennio 1982-1984, è sorto il problema della possibilità di fare ancora riferimento, ai fini del computo degli stipendi dovuti per la nuova normativa, ai criteri dettati dall'articolo 3 del precedente decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 1982, n. 905. La questione è stata definita dalla Corte che, con deliberazione n. 1721 del 5 febbraio 1987, ha ritenuto ancora applicabile, in virtù del rinvio recettizio di cui all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 217 del 1985, per i ricercatori dell'istituto superiore di sanità, il meccanismo di valutazione dei servizi previsto dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 905 del 1982, ed in particolare il riporto, al raggiungimento della fascia stipendiale dell'VIII anno, nel livello superiore del valore economico raggiunto nel livello inferiore.

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

8.1 L'istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro, a tre anni di distanza dall'inizio formale della sua attività (52), è ancora alle prese con rilevanti problemi funzionali, organizzativi, strutturali e di gestione del personale, derivanti prevalentemente dalla mancata adozione di provvedimenti amministrativi, normativamente previsti, necessari per l'avvio a regime dell'Istituto e per una piena operatività dello stesso.

L'istituto non svolge, pertanto, ancora compiutamente ed organicamente quei compiti cui è destinato nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, per un verso, di studio e consulenza e, per altro verso, di verifica e controllo, in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro (53).

Nella lunga elencazione degli atti di cui si è ancora in attesa e dalla cui emanazione l'Istituto dovrebbe trarre giovamento, quanto meno sotto il profilo funzionale e della specificazione delle competenze, è da ricomprendere anzitutto il testo unico in materia di sicurezza del lavoro, previsto ed autorizzato nella forma del decreto delegato dall'articolo 24 della legge n. 833 del 1978. V'è, poi, una serie di atti che, ove posti in essere, dovrebbero consentire un più coordinato esercizio delle funzioni da parte dello ISPESL e degli altri organi titolari di attribuzioni in materia. Ci si riferisce: alla nomina della giunta di coordinamento delle attività dell'Istituto superiore di sanità e dell'ISPESL, prevista dall'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1980; al decreto del ministro della sanità, di cui all'articolo 16 dell'ordina-

(52) L'ISPESL, com'è noto, ha dato formalmente avvio alla sua attività dal 1° gennaio 1983, avvalendosi del personale dei soppressi ENPI ed ANCC, in gestione commissariale fino al 31 dicembre 1982.

(53) All'ISPESL sono state attribuite le funzioni statali di omologazione ai fini della sicurezza e della qualità dei prodotti industriali, con D.L. 30 giugno 1982, n. 390, convertito nella legge 12 agosto 1982, n. 597, in aggiunta alle funzioni degli ex ENPI ed ANCC demandate allo stesso in virtù di quanto previsto dal D.P.R. n. 619 del 1980.

mento dei servizi dell'ISPEL, di fissazione della data di cessazione delle competenze attualmente svolte dall'Istituto superiore di sanità ed attribuite all'ISPEL dalle disposizioni legislative in vigore; al decreto interministeriale dei ministri dell'industria, della sanità e del lavoro, concernente la concessione di autorizzazioni a laboratori pubblici e privati all'esercizio, congiuntamente all'ISPEL, della funzione statale di omologazione dei prodotti industriali, nonché il controllo di conformità dei prodotti industriali di serie al tipo omologato e l'autocertificazione, limitatamente alla conformità dei prodotti di serie, da parte delle aziende produttrici, di cui all'articolo 2, terzo e quarto comma, del decreto-legge 30 giugno 1982, n. 390, convertito nella legge n. 597 del 1982.

Va menzionato, infine, un complesso di provvedimenti la cui mancata adozione è d'ostacolo alla sistemazione organica del personale ed al superamento delle carenze organizzative. Si tratta dei decreti del ministro della sanità di ricostituzione del comitato amministrativo e del comitato tecnico scientifico, — organi da tempo scaduti e condizionanti l'esercizio dell'attività di gestione ed istituzionale (54)—; del decreto del ministro della sanità di approvazione del regolamento organico del personale, di cui all'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1980; del decreto del ministero della sanità, da emanarsi di concerto con il ministro del tesoro — ai sensi dell'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1980—; per la definizione delle tabelle di equiparazione per l'inquadramento del personale comandato all'ISPEL (55): per la mancanza di quest'ultimo provvedimento l'istituto continua ad avvalersi di personale comandato che conserva lo stato giuridico ed il trattamento economico dell'ente di provenienza, fino al definitivo inquadramento nei ruoli organici dell'ISPEL (56).

La mancata effettuazione dell'inquadramento del personale non ha consentito la determinazione della dotazione organica definitiva (57) e non rende possibile né la mobilità del personale da e verso l'Istituto superiore di sanità e le strutture prevenzionali delle unità sanitarie locali, né l'assunzione di personale scientifico che abbia svolto attività prevenzionale presso istituti di istruzione universitari o di ricerca italiani o stranieri, in virtù di quanto disposto dall'articolo 16, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1980 (58).

I perduranti gravi ritardi — che si sono elencati — nell'espletamento degli adempimenti normativamente previsti, determinano una situazione di incertezza e di precarietà che incide negativamente sulla funzionalità dell'istituto. Tra l'altro, per effetto della ricordata previsione di cui all'articolo 16, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica, n. 619 — secondo la quale il personale dell'ISPEL conserva in via transitoria il trattamento giuridico ed economico goduto negli enti di provenienza fino al definitivo inquadramento nel ruolo statale — coesistono nella stessa amministrazione trattamenti economici e normativi diversificati e vengono applicate, in non pochi casi, normative in via di evoluzione, quali quelle degli enti pubblici del parastato cui la quasi totalità del personale apparteneva.

(54) Tali organi sono scaduti nel 1985.

(55) A tale adempimento si sarebbe dovuto provvedere entro il 31 luglio 1980.

(56) In assenza delle predette tabelle di equiparazione non è neppure possibile provvedere al conferimento definitivo degli incarichi di direzione dei Dipartimenti centrali e periferici, di coordinamento delle unità funzionali dei Dipartimenti centrali, nonché di dirigenza dei servizi e delle divisioni e dell'attribuzione delle altre funzioni dirigenziali, con le procedure previste dall'art. 18 del D.P.R. 619/80.

(57) Attualmente la dotazione è stabilita provvisoriamente — giusta il D.M. 1° febbraio 1984 di approvazione dell'ordinamento dei servizi — in misura corrispondente a quella degli organici dell'Istituto superiore di sanità, limite massimo stabilito dall'art. 20 del D.P.R. n. 619 del 1980.

Non si ha, però, nessun elemento per valutare congruità ed adeguatezza del contingente.

(58) Non è, ovviamente, neppure possibile, a causa della cennata mancata determinazione dell'organico definitivo, assumere personale attraverso pubblico concorso.

Ciò comporta, per il personale stesso, l'acquisizione di aspettative al mantenimento di un trattamento economico e giuridico al quale tuttora risulta assoggettato, ovvero alla conservazione di trattamenti accessori differenziati rispetto a quelli previsti per il personale dello Stato (come avviene ad esempio per le missioni disciplinate con modalità di maggior favore o per le indennità di turno pomeridiano e serale), mentre, per altro verso, l'amministrazione emana provvedimenti volti a riconoscere benefici (quale l'indennità di seconda lingua) che la legge ha riconosciuto solo ai dipendenti statali. Inoltre, sempre in difetto dell'inquadramento nei ruoli organici dello Stato, continua ad essere consentita, per il personale delle qualifiche professionali, la facoltà di esercizio della professione, destinata a venir meno a seguito dell'attuazione della disposizione di cui all'articolo 16, lettera d) del decreto del Presidente della Repubblica n. 619.

È di tutta evidenza che il protrarsi della situazione testè ricordata, oltre a porsi in contrasto con l'originario disegno del decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1980 e della stessa legge n. 833 del 1978, può tradursi, in fatto, in un rilevante aggravio per l'erario.

In ordine a tale situazione ed agli effetti negativi conseguenti per l'ISPEL, il consigliere della Corte delegato al controllo sugli atti del ministero della sanità ha rivolto segnalazione al ministro, ai sensi degli articoli 15 e 16 del regio decreto n. 1214 del 1934, con nota del 20 ottobre 1986, reiterando una precedente, analoga segnalazione del 17 gennaio 1984.

Il ministro della sanità, presumibilmente facendosi carico di questa realtà, con proprio decreto del 19 dicembre 1986, ha affidato a due esperti, individuati nell'ambito della propria amministrazione e dell'istituto superiore di sanità, l'incarico di verificare lo stato di attuazione della normativa relativa all'ISPEL, ai fini dello studio dell'intero regime di operatività dell'istituto.

8.2 Passando agli aspetti finanziari e contabili della gestione, si rileva che il volume globale delle spese per la gestione e per il funzionamento dell'istituto è stato, nel 1986, in termini di impegni di 64,6 miliardi. Le spese per il personale in servizio — attualmente circa 1.460 unità — sono ammontate a 54,1 miliardi (59). Le spese per l'acquisto di beni e servizi risultano di 1,5 miliardi. Il complesso delle spese per l'attività contrattuale è ammontato a circa 5,4 miliardi. Nell'ambito di questa 1,7 miliardi sono stati destinati all'acquisto di apparecchiature scientifiche per l'attività di ricerca, 3,4 miliardi all'acquisto di attrezzature tecniche, per attività omologative e per ufficio.

Come per gli anni precedenti, di scarsa entità risultano le spese per preparazione, formazione, aggiornamento e perfezionamento del personale, che sono risultate di 37,1 milioni, su uno stanziamento di 150 milioni.

Le spese per la ricerca scientifica (gravanti sui capitoli 6541 e 8321) sono state di circa 3,1 miliardi; le altre spese comunque connesse (di cui ai capitoli 6538 e 6540) di circa 2 miliardi.

Anche per il 1986 la parte preminente delle funzioni disimpegnate dalle strutture tecniche centrali e dai dipartimenti periferici è stata costituita dalle attività omologative (soprattutto nel settore degli ascensori e degli impianti di riscaldamento, nonché di macchine ed apparecchi di costruzione estera), nell'ambito delle quali si sono intraprese iniziative volte a snellire le procedure tecnico-amministrative e si sono intensificati i rapporti di collaborazione con le UU.SS.LL.

Per l'attività di tale settore è stato emanato in data 22 luglio 1986, ai sensi del quarto comma dell'articolo 2 del decreto-legge n. 390 del 1982, un decreto che fissa le tariffe dovute per le prestazioni dell'ISPEL e per le verifiche periodiche delle USL. Le previgenti tariffe risalivano al 1978 ed al 1982, epoca in cui attività prevenzionali e omologative erano ancora svolte dai soppressi ENPI ed ANCC.

(59) Di contro ai 38,3 miliardi per i 1.378 dipendenti dell'Istituto superiore di sanità ed ai 61,4 miliardi per 2.338 unità di personale del ministero della sanità.

Per quanto riguarda la radioprotezione dei lavoratori e delle professioni, il 7 febbraio 1986 è stato emanato il decreto di costituzione del Comitato di coordinamento tra ISPESL, CNR, Istituto Superiore di Sanità e CNEN, ex articolo 21 del decreto del Presidente della Repubblica n. 619 del 1980.

L'attività di ricerca si è svolta secondo le linee tracciate nel piano di attività per il 1986, sul quale il Consiglio sanitario nazionale ha espresso il parere di competenza.

La stessa si articola nei settori: igiene del lavoro, medicina del lavoro, insediamenti produttivi e impatto ambientale, tecnologie di sicurezza; per il 1986 è stata diretta, per l'igiene del lavoro, a studi sui valori limite dei fattori fisici e chimici dei rischi nei luoghi di lavoro, sull'ergonomia per l'attività istituzionale, nonché sulle metodologie degli accertamenti diagnostici in medicina del lavoro; a problematiche concernenti le emissioni, gli insediamenti ed i sistemi di rilevazione, allarme ed intervento, per il settore insediamenti produttivi ed impatto ambientale; a studi per la conoscenza delle caratteristiche dei materiali costruttivi di macchine, apparecchi, attrezzature ed impianti nonché sui sistemi di sicurezza relativi a macchine, apparecchi ed attrezzi utilizzati nelle attività lavorative, per il settore tecnologie di sicurezza.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 1

CATEGORIA V
SPESE CORRENTI
TRASFERIMENTI DAL BILANCIO STATALE ALLE REGIONI
MINISTERO DELLA SANITA'
CAPITOLO 1585

(IMPORTI IN MILIARDI DI LIRE)

REGIONI ORDINARIE	PERCENTI COMPETENZA	PERCENTI COMPLESSIVI	% SU REG. ORD.	% SU GENERALE	% SU CATEG.	% SU TIT. I	% SU P.I.L.
ABRUZZO BASILICATA CALABRIA CAMPANIA EMILIA ROMAGNA LAZIO LIGURIA LOMBARDIA MARCHE MOLISE PIEMONTE PUGLIA TOSCANA UMERIA VENETO							
TOTALE REGIONI ORDINARIE							
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROV. AUTONOME			% SU STAT. SP.				
FRIULI V.G. SARDEGNA SICILIA TRENINO A.A. -PROV. BOLZANO -PROV. TRENTO VALLE D'OSTA		0.05	100.00	100.00	0.00	0.00	
TOTALE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROV. AUTONOME	0.00	0.05		100.00	0.00	0.00	0.00
TOTALE GENERALE	0.00	0.05			0.00	0.00	0.00

(C.E.D. SERVIZIO RELAZIONI AL PARLAMENTO)

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CATEGORIA V **TABELLA 2**
SPESE CORRENTI
TRASFERIMENTI DAL BILANCIO STATALE ALLE REGIONI
MINISTERO DELLA SANITA'
CAPITOLO 2600

(IMPORTI IN MILLIARDI DI LIRE)

REGIONI ORDINARIE	PAGAMENTI COMPETENZA	PAGAMENTI COMPLESSIVI	% SU REG. ORD.	% SU GENERALE	% SU CROCC.	% SU TIT. I	% SU P.I.L.
AERUZZO	2.71	2.72	2.69	2.21	0.00	0.00	
BASILICATA	1.95	1.95	1.93	1.59	0.00	0.00	
CALABRIA	4.71	4.72	4.66	3.84	0.00	0.00	
CAMPANIA	13.48	13.82	13.66	11.24	0.01	0.00	
EMILIA ROMAGNA	7.36	7.47	7.38	6.08	0.00	0.00	
LAZIO	10.31	10.37	10.24	8.43	0.01	0.00	
LIGURIA	3.13	3.15	3.11	2.56	0.00	0.00	
LOMBARDIA	17.74	17.87	17.66	14.53	0.01	0.01	
MARCHE	2.78	2.80	2.77	2.28	0.00	0.00	
MOLISE	0.65	0.65	0.64	0.53	0.00	0.00	
PIEMONTE	8.98	9.07	8.96	7.37	0.01	0.00	
PUGLIA	9.45	9.48	9.36	7.70	0.01	0.00	
TOSCANA	6.16	6.20	6.13	5.04	0.00	0.00	
UMERIA	2.01	2.02	2.00	1.64	0.00	0.00	
VENETO	8.87	8.91	8.80	7.24	0.01	0.00	
TOTALE REGIONI ORDINARIE	100.27	101.20		82.28	0.06	0.03	0.01
REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROV. AUTONOME			% SU STAT. SP.				
FRIULI V.G.	2.35	2.36	10.81	1.92	0.00	0.00	
SARDEGNA	3.64	3.65	16.73	2.97	0.00	0.00	
SICILIA	11.73	11.75	53.89	9.55	0.01	0.00	
TRENTINO A.A.							
-PROV. BOLZANO	1.96	1.98	9.08	1.61	0.00	0.00	
-PROV. TRENTO	1.74	1.75	8.03	1.42	0.00	0.00	
VALLE D' AOSTA	0.32	0.32	1.45	0.26	0.00	0.00	
TOTALE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PROV. AUTONOME	21.73	21.80		17.72	0.01	0.01	0.00
TOTALE GENERALE	122.00	123.00			0.08	0.04	0.01

(C.E.D. SERVIZIO RELAZIONI AL PARLAMENTO)

Capitolo XXIV

MINISTERO DEL TESORO

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

Le attribuzioni che, nel corso degli ultimi decenni, sono venute via via a confluire nel ministero con l'evoluzione dell'economia e della finanza pubbliche e con il progressivo ampliarsi dei rapporti comunitari e internazionali, fanno del tesoro il centro amministrativo sul quale gravano le maggiori responsabilità nel governo dell'economia.

Un'importante tappa di questo processo è costituita dall'avvento, nel 1978, della legge di riforma del bilancio, dettata da esigenze di razionalizzazione dei conti pubblici e di rafforzamento del ruolo centrale del bilancio. Da tale momento, nel ministero si sono accentrate responsabilità e incombenze di portata determinante nel campo della programmazione finanziaria, ferme rimanendo quelle sempre avute nell'iter decisionale della spesa. Correlativamente, sul versante dei trasferimenti al settore pubblico, è venuto assumendo un rilievo sempre crescente l'onere della vigilanza e dell'ispezione sui centri di spesa in una funzione che dovrebbe essere più direttamente strumentale all'efficacia e all'efficienza. Onere, quest'ultimo, che viene assolto anche con la partecipazione ministeriale all'interno degli organi collegiali di numerosissimi enti e istituzioni.

A fianco di funzioni tradizionali del tesoro, come quella di cassiere centrale dello Stato, hanno subito un'accentuazione senza pari le attività di intermediazione finanziaria e l'inserimento dell'amministrazione sui mercati interni e internazionali.

Accanto a queste attribuzioni di grande rilievo ed estensione, che fanno capo sostanzialmente allo stesso nucleo storico del ministero costituito, or un secolo fa, dalle direzioni generali del tesoro e del debito pubblico e dalla ragioneria generale, altre funzioni, meno tipiche e di tradizione meno lontana, gravano sul ministero con attinenza al settore economico e sociale.

Il complesso che ne risulta è imponente. Ne è dimostrazione la massa finanziaria che il ministero gestisce, pari a quasi il 60 per cento delle spese finali dello Stato (senza dire del rimborso prestiti).

A fronte di tale constatazione, è da porsi l'interrogativo sulle capacità dell'apparato, così come è attualmente organizzato, rispetto ai compiti e di fronte alle fondamentali esigenze di controllare il corso della spesa pubblica, da una parte, e dell'indebitamento, dall'altra.

Va detto, invero, che l'impianto tradizionale del ministero, fondato su un accentuato dualismo organizzativo che ha un polo nella direzione generale del tesoro e l'altro nella ragioneria generale, ha costituito sempre un complesso amministrativo dotato di un rigore e di un'organica compattezza che, all'osservazione della Corte, trova riscontro soltanto in poche altre amministrazioni centrali dello Stato. È tuttavia certo che le rapide trasformazioni della società e dell'economia hanno finito per metterne in luce nuove carenze funzionali che, non sempre e in modo adeguato, sono state fronteggiate con interventi normativi intesi a fornire pronta risposta alle esigenze espresse dall'ordinamento contabile e finanziario.

Qui basti accennare che, per far fronte a tali esigenze, nel corso dell'ultimo biennio, ci si è mossi (con le leggi 7 agosto 1985 numeri 427 e 428, 17 dicembre 1986 numeri 878 e 890) su tre diversi piani. Il primo è quello del rafforzamento delle strutture degli uffici accompagnato da un esteso ampliamento degli organici e dall'istituzione di due organismi di consulenti all'interno di ciascuna delle due branche del ministero; il secondo è quello del potenziamento dei sistemi informativi; il terzo è quello dell'ampliamento e precisazione dei compiti della commissione tecnica per la spesa pubblica, già operante presso il ministero del tesoro.

Sull'effettività dei risultati di tali misure è prematura ogni considerazione. Qui basti rilevare che la separazione — non soltanto di ordine cronologico, ma anche sistematico — che caratterizza gli interventi (l'ultimo dei quali in ordine di tempo, quello attuato con la legge n. 890, consistente in un riaggiustamento, a distanza di poco più di un anno, del precedente provvedimento legislativo del 1985), sembra fin d'ora espressione di un non ben chiaro disegno operativo. Ciò che, tra l'altro, si avverte mancare — e appare, invece, necessario — è l'individuazione di un momento di raccordo e coordinamento (quanto meno per gli obiettivi in comune) degli organismi di consulenza del tesoro, tra loro, ma anche tra i medesimi e gli altri corpi "indipendenti" che operano, con analoghe o simili caratteristiche, presso altre amministrazioni.

Un secondo interrogativo si pone circa il grado di responsabilità effettiva del tesoro in ordine alle decisioni di spesa pubblica. La problematica, ampiamente dibattuta con toni più accentuati dopo la legge n. 468 del 1978, attiene in misura prevalente ai compiti della ragioneria di predisposizione dei documenti previsionali (manca ancor oggi, come altre volte segnalato dalla Corte, la versione programmatica del bilancio pluriennale) e di gestione del bilancio.

Sono note le carenze in ordine alla perfetta conoscenza dei flussi finanziari del settore pubblico allargato, che raffrenano già di per sé i poteri di incidenza sulle decisioni di spesa (spettanti prima all'esecutivo e poi al Parlamento) con difficoltà che si riflettono nella incerta e, talvolta, alla prova dei fatti sottostimata determinazione degli oneri pluriennali. Ma, più in generale, limitazioni anche consistenti si riscontrano in ordine a una reale capacità di far argine alle spese, quando, come si argomenta in altra parte di questa relazione (parte I, sezione I, capitoli I e II) è stato soltanto parziale il raggiungimento degli obiettivi dei "piani di rientro" del tesoro e, soprattutto, fortemente anomale le forme di copertura degli oneri cui la legislazione, specie quella d'urgenza, ha fatto ricorso.

1.2 Il 1986 è stato caratterizzato da due vicende di particolare rilievo: la tassazione dei titoli pubblici e una inversione di tendenza nella evoluzione dei modi di copertura del fabbisogno pubblico. Come si riferirà più estesamente nel corso del presente paragrafo, l'emissione dei titoli di Stato ha indubbiamente risentito, specie all'inizio, dell'imposta sugli interessi, anche se occorrerà valutare l'impatto ulteriore che si determinerà con le emissioni successive al 30 settembre 1987, quando cioè il trattamento tributario dei titoli risulterà ulteriormente inasprito. Positivo invece è stato il risultato della manovra diretta alla provvista dei mezzi finanziari per far fronte al fabbisogno pubblico, attenuatosi a fine esercizio. Inferiore all'anno precedente è stato il ricorso allo sbilancio del conto corrente per il servizio di tesoreria e il collocamento di disponibilità di titoli presso la Banca d'Italia. Tali metodi di provvista di mezzi monetari restano, peraltro, una ricorrente evenienza che va riguardata con le dovute cautele. Essa, infatti, potrebbe attenuare quella "separazione" in tema di finanziamento del fabbisogno, tra Tesoro e Banca d'Italia che, non senza difficoltà, le autorità monetarie avevano realizzato negli anni passati. Tale aspetto non appare di poco conto poichè, com'è noto, il finanziamento del fabbisogno mediante allargamento della base monetaria può rendere non praticabile il controllo dell'offerta di moneta nel medio-lungo periodo con l'effetto di ostacolare il controllo dell'inflazione.

Sul versante degli interventi concernenti la gestione del credito, vanno ricordate le iniziative assunte nel corso della nona legislatura in materia di riforma della legge bancaria e che dovevano tendere in via primaria a rendere più trasparente l'esercizio del credito e la raccolta del risparmio, assicurando maggiore tutela al risparmiatore e al fruitore di credito.

Va altresì ricordato il graduale processo, in corso, di liberalizzazione del credito; anche recenti indicazioni come si vedrà più oltre mostrano una tendenza all'evolversi del sistema finanziario e bancario verso forme di integrazione comunitarie e internazionali.

1.3 Aspetti finanziari della gestione

Lo stato di previsione del ministero per l'esercizio 1986 recava previsioni iniziali di competenza per complessivi 316.163,6 miliardi circa e autorizzazioni di cassa per 318.144,8 miliardi circa. A seguito delle variazioni apportate in corso di esercizio le previsioni definitive sono ammontate in complesso, per la competenza, a 280.144 miliardi circa e, per la cassa, a 300.388,9 miliardi circa.

La previsione definitiva di parte corrente è stata pari a 194.682,1 miliardi per la competenza e a 205.297,3 miliardi per la cassa; quella in conto capitale è stata pari a 39.449 miliardi circa, per la competenza, a 48.992,1 per la cassa. La previsione per rimborso prestiti è ammontata a 46.013 miliardi circa per la competenza e a 46.049,5 miliardi per la cassa.

I dati di consuntivo, per la competenza, espongono spese correnti impegnate per 192.478,3 miliardi e spese in conto capitale per 37.004,5 miliardi circa. Il rimborso prestiti è stato di 46.003 miliardi circa ed ha registrato, rispetto al 1985, un incremento del 18,9 per cento. I complessivi impegni sono, pertanto, ammontati a 275.468 miliardi.

Sulle autorizzazioni di cassa i pagamenti complessivi sono ammontati a 259.719 miliardi con un aumento del 17,4 per cento.

I residui sulla competenza hanno subito un notevole incremento (+ 63,2 per cento) rispetto all'anno precedente e sono stati pari a 39.049,3 miliardi.

Le somme rimaste da pagare sul conto dei residui sono state pari a 7.457,6 miliardi.

Si sono registrate eccedenze di spesa, in termini di impegni, per 1615,8 miliardi circa (+ 67,6 per cento rispetto al 1985) in prevalenza imputabili al capitolo 4675 (interessi e premi sui B.T.P. per 1.112,1 miliardi).

Sul conto dei residui le eccedenze maggiori si sono registrate sul capitolo delle pensioni il 4351, per 81,1 miliardi, in misura inferiore quindi, all'eccedenza del 1985 (284,5 miliardi).

Per quanto riguarda la cassa, eccedenze si sono registrate, in prevalenza, sul già ricordato capitolo 4675 per 1.636,9 miliardi e in minore, ma non trascurabile misura sul capitolo 4351 (584,8 miliardi).

1.4 Il sistema di tesoreria

La riduzione rispetto alle previsioni del fabbisogno per il 1986, quale emerge da quanto riferito nella parte prima Sezione I della presente relazione, pur costituendo un dato che va apprezzato sul piano della stabilizzazione della finanza pubblica, tuttavia non può ritenersi già significativo di una inversione di tendenza principalmente per le incertezze che ancora permangono sulla possibilità di comprimere la spesa pubblica che su vari versanti cresce per cause di tipo strutturale e sulla base di decisioni legislative disancorate da una valutazione degli effetti di lungo periodo. A ciòva aggiunto che sul versante delle entrate appare ormai piuttosto esiguo lo spazio per ulteriori interventi di riequilibrio della finanza pubblica.

Nel 1986 si è registrato un aumento dell'esposizione debitoria del conto corrente con la banca d'Italia per il servizio di tesoreria provinciale pari a 4.515 miliardi (dai 48.192 miliardi del 1985 ai 52.707 miliardi del 31 dicembre 1986); un incremento si è pure registrato nella circolazione dei BOT per 9.697 miliardi (da 173.693 miliardi del 1985 a 183.390 del 1986).

Con riguardo allo sbilancio del predetto conto corrente, mentre vanno nuovamente richiamate le considerazioni svolte dalla Corte nella precedente relazione sulla opportunità di una revisione della normativa vigente in materia tenuto conto che tale finanziamento costituisce fattore creativo di base monetaria, va altresì rilevato che sull'ammontare dello sbilancio matura di diritto a favore della banca d'Italia un interesse dell'uno per cento, per cui, nel 1986, a tale titolo, è stata erogata all'istituto di emissione una somma complessiva di circa 450 miliardi di lire; spesa tendenzialmente destinata ad aumentare nel tempo in parallelo all'aumento della spesa complessiva relativa e che, pur rinvenendo giuridico fondamento in una legge (peraltro risalente al 1932), sembra non trovare una reale giustificazione, sia considerandola

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI				PREVISIONI DI CASSA				IMPOSTE				PAGAMENTI (COMP. RES)				RESIDUI				
	MEDALI		DEFERITIVE		MEDALI		DEFERITIVE		IMPOSTE		IMPOSTE		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) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %
1976	11.174	100	-	13.207	100	-	0	-	13.312	100	-	11.603	100	-	4.827	100	-	4	100	-	443+
1977	14.629	131	33,8+	15.006	128	18,7+	0	-	16.411	123	21,3+	18.427	178	78,4+	1.806	46	36,1+	16	144	166	44,3+
1978	22.078	206	63,8+	23.728	178	48,3+	0	-	23.320	176	42,1+	21.682	189	18,5+	3.708	76	7,6+	58	208	118	12,4+
1979	52.438	469	128,3+	47.837	366	101,8+	0	-	42.886	322	63,8+	38.887	343	62,2+	7.819	156	15,6+	118	118	118	63,4+
1980	94.523	758	81,3+	88.564	529	44,4+	189	1,7-	83.344	478	61,9+	87.394	503	48,8+	12.822	256	25,6+	528	1177	1177	74,8-
1981	98.006	883	18,1+	72.142	543	4,5+	71.194	88	88.146	519	8,2+	78.881	814	22,8+	18.708	219	2,1+	128	208	208	108,9-
1982	108.851	983	1,1+	87.711	666	21,8+	71.194	88	88.146	662	25,4+	85.208	748	21,8+	18.881	213	2,1+	0	0	0	71,1+
1983	115.884	1034	14,4+	107.886	813	23,1+	108.006	108	107.822	807	23,8+	103.114	884	28,8+	13.810	284	24,1+	282	441	441	208
1984	146.108	1300	28,8+	128.827	978	28,1+	132.887	183	132.887	981	21,8+	123.887	1138	28,8+	11.728	228	2,2+	1.688	2088	2088	108,9-
1985	185.884	1681	28,8+	188.828	1271	28,3+	172.887	28	183.103	1228	25,8+	153.886	1348	18,4+	18.824	378	3,7+	321	708	708	22,8+
1986	228.882	2064	23,7+	194.882	1486	18,3+	208.287	288	182.478	1408	17,8+	178.888	1586	15,8+	32.211	684	78,4+	1.828	2281	2281	22,8+

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	6.887	100	-	7.837	100	-	0	-	6.883	100	-	7.882	100	-	2.887	100	-	1.888	100	-	5,2+
1977	8.888	121	28,3+	7.708	118	18,3+	0	-	7.888	118	18,3+	7.884	100	11,1-	2.833	68	2,8+	1.188	118	118	24,1+
1978	18.888	158	71,1+	16.888	148	34,1+	0	-	9.878	142	28,8+	9.823	124	25,7+	2.378	88	2,1-	1.678	144	144	68,8+
1979	13.888	278	71,1+	13.881	188	25,7+	0	-	8.778	148	1,4-	8.128	114	8,8-	3.222	128	28,2+	2.443	228	228	84,8+
1980	18.882	328	22,8+	16.882	228	78,4+	188	1,8+	12.213	178	28,8+	11.182	148	22,1+	4.887	182	38,2+	4.821	384	384	128,8+
1981	27.723	548	64,8+	21.888	313	32,7+	17.882	82	15.887	283	48,4+	11.877	188	7,4+	18.271	288	148,8+	8.119	672	672	188,8+
1982	38.828	683	11,5-	28.148	414	18,3+	21.388	128	21.188	322	62,8+	18.882	228	62,8+	16.224	387	42,1+	8.872	681	681	81,2-
1983	38.888	728	28,8+	28.872	412	8,5-	28.888	108	24.148	388	28,8+	28.887	313	12,4-	12.881	478	18,1-	11.888	108	108	88,8-
1984	38.888	708	5,4+	38.878	528	28,1+	31.728	271	32.871	471	34,8+	31.883	388	27,8+	13.882	688	8,8+	188	18	18	144,8+
1985	48.888	888	4,8+	38.148	581	7,3+	48.882	281	31.886	528	12,4+	38.318	488	14,1+	14.228	522	4,8+	78	7	7	71,2-

(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 X — 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			
	MEDIALI		DEFINITIVE		MEDIALI		DEFINITIVE		IMPEGNI		DEFINITIVI		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMP. RES.)		DEFINITIVI		RESIDUI	
	(1) Importo	(2) Indice	(1) Importo	(2) Indice	(1) Importo	(2) Indice	(1) Importo	(2) Indice	(1) Importo	(2) Indice	(1) Importo	(2) Indice	(1) Importo	(2) Indice	(1) Importo	(2) Indice	(1) Importo	(2) Indice	(1) Importo	(2) Indice
1976	1.844	100	1.856	100	0	0	0	0	1.569	100	1.154	100	1.154	100	0	0	0	0	0	0
1977	1.174	71	1.142	62	0	0	0	0	1.128	72	1.267	108	1.267	109	0	0	0	0	0	0
1978	2.200	119	2.208	119	0	0	0	0	2.269	145	2.267	153	2.267	196	0	0	0	0	0	0
1979	12.794	779	12.913	798	0	0	0	0	12.269	791	13.919	891	13.919	1201	0	0	0	0	0	0
1980	13.564	824	13.208	808	13.702	100	11.727	100	11.270	849	13.893	1188	13.893	1198	0	0	0	0	0	0
1981	11.078	722	7.800	478	11.215	82	8.441	89	7.991	509	8.024	87	8.024	70	0	0	0	0	0	0
1982	20.224	1082	12.174	657	23.248	161	25.375	182	23.359	149	23.222	201	23.222	199	0	0	0	0	0	0
1983	18.016	1167	18.016	1162	18.017	129	18.044	129	18.019	122	18.967	164	18.967	164	0	0	0	0	0	0
1984	64.140	3490	64.141	3491	64.080	379	64.080	372	64.080	376	64.957	446	64.957	446	0	0	0	0	0	0
1985	33.125	2016	33.125	2011	33.125	241	33.125	241	33.400	231	33.589	307	33.589	307	0	0	0	0	0	0
1986	48.913	2700	48.913	2700	48.916	336	48.916	336	48.983	313	48.986	396	48.986	396	0	0	0	0	0	0

TITOLO III RIMBORSO DI PRESTITI

TITOLI I-I

1976	10.221	100	20.324	100	0	0	0	0	20.305	100	13.265	100	13.265	100	0	0	0	0	0	0
1977	21.817	120	21.895	118	0	0	0	0	21.180	119	27.220	141	27.220	141	0	0	0	0	0	0
1978	28.042	161	24.143	100	0	0	0	0	23.226	104	31.294	142	31.294	142	0	0	0	0	0	0
1979	68.229	400	68.910	309	0	0	0	0	62.690	289	68.227	249	68.227	249	0	0	0	0	0	0
1980	101.029	625	66.528	421	68.469	100	68.247	100	70.877	372	68.546	304	68.546	282	0	0	0	0	0	0
1981	127.520	789	84.141	463	113.582	116	113.582	107	87.148	401	82.162	423	82.162	382	0	0	0	0	0	0
1982	138.221	824	112.294	552	128.374	127	117.469	124	108.927	541	123.944	678	123.944	678	0	0	0	0	0	0
1983	145.009	889	137.119	675	141.990	143	141.990	123	138.209	680	153.944	879	153.944	879	0	0	0	0	0	0
1984	182.088	1128	180.009	761	181.895	163	181.895	152	184.000	783	184.084	789	184.084	789	0	0	0	0	0	0
1985	224.211	1383	205.409	1011	221.225	222	221.225	222	186.110	889	186.370	889	186.370	889	0	0	0	0	0	0
1986	270.161	1666	224.121	1102	272.189	273	272.189	282	220.693	1129	244.275	1006	244.275	1006	0	0	0	0	0	0

(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 X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO

SERIE STORICHE DELLE SPESE PER TITOLI

(IN MILIARDI DI LIRE)

Anni	PREVISIONI						PREVISIONI DI CASSA						PACIAMENTI (COMP. RES.)						RESIDUI					
	MEZZALI			DEFINITIVE			MEZZALI			DEFINITIVE			IMPOSTE			PACIAMENTI (COMP. RES.)			AL 31 DICEMBRE			SINCR. AL 31 DIC.		
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %
1970	17.065	100	-	0	0	-	0	-	0	0	0	0	0	0	0	20.520	100	100	1.000	100	-	1.000	100	0,0+
1971	22.891	134	27,3+	0	0	-	0	-	0	0	-	0	0	0	26.329	128	116	1.312	130	42,4-	1.312	130	107	3,7+
1972	33.749	198	46,7+	0	0	-	0	-	0	0	-	0	0	35.706	175	169	1.740	169	85,3+	1.740	174	144	43,7+	
1973	78.024	462	128,3+	0	0	-	0	-	0	0	-	0	0	84.977	297	297	411,8+	297	82,3+	411,8+	297	231	68,3+	
1974	114.078	664	46,7+	113.291	100	100	103,774	100	92,8+	82,8+	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0	98,0
1975	138.044	798	21,2+	125.278	111	10,9+	67,002	63	6,5-	6,5-	6,5-	6,5-	6,5-	67,002	437	437	7,4-	437	11,2-	11,2-	437	367	102,8+	
1976	191.656	1125	18,3+	182.694	157	36,3+	137,094	123	42,8+	42,8+	42,8+	42,8+	42,8+	137,094	623	706	12,2-	623	42,1+	42,1+	623	537	30,6-	
1977	194.096	1135	2,8+	180.009	142	6,4-	169,094	153	15,3+	15,3+	15,3+	15,3+	15,3+	169,094	733	733	15,3+	733	15,3+	15,3+	733	128	71,7-	
1978	223.897	1315	41,3+	222.065	208	34,2+	218,305	207	26,4+	26,4+	26,4+	26,4+	26,4+	218,305	942	942	33,4+	942	18,7-	18,7-	942	101	34,3+	
1979	257.438	1441	18,1+	254.461	225	9,3+	248,118	227	14,3+	14,3+	14,3+	14,3+	14,3+	248,118	1009	1009	12,5+	1009	7,5-	7,5-	1009	59	67,2-	
1980	318.104	1779	22,3+	318.146	281	25,8+	308,338	288	22,3+	22,3+	22,3+	22,3+	22,3+	308,338	1208	1208	18,8+	1208	17,8+	17,8+	1208	192	63,1+	

TOTALE COMPLESSIVO

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

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

ANNO BASE COMP. - 1970 / ANNO BASE CASSA - 1980 PAG.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TESORO

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO
RELATIVI AL PERIODO 1981 - 1986

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

ELABORAZIONE DEL 25 GIU 1987

	Stanziamiento di competenza	Pagamenti in termini percentuali					Totale pagamenti		Residui		Economie		
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1981	102.190.158	77,51			0,43	0,15	0,01	92.838.989	90,85	245.481	0,24	9.105.689	8,91
1982	138.554.673	86,34	7,56	3,21	0,88	0,20	134.013.181	96,72	-1.002.186	-0,72	5.543.698	4,00	
1983	156.125.602		86,34	7,70	1,36	0,71	151.213.711	96,85	-561.038	-0,36	5.472.929	3,51	
1984	209.590.226			89,37	4,86	2,09	201.467.085	96,12	7.152.806	3,41	970.335	0,46	
1985	241.824.533				85,77	7,62	225.821.114	93,38	13.248.215	5,48	2.755.204	1,14	
1986	280.184.009					84,21	235.932.924	84,21	43.459.768	15,51	771.317	0,28	
TITI 1 + TIT2													
1981	94.283.923	75,63	6,19		0,47	0,17	84.937.624	90,09	245.477	0,26	9.100.822	9,65	
1982	112.204.119	83,16	8,16		3,94	1,10	107.663.247	95,95	-1.002.409	-0,89	5.543.281	4,94	
1983	137.109.583				8,75	1,52	132.188.145	96,42	-561.400	-0,41	5.472.849	3,98	
1984	159.639.155				85,98	2,78	150.552.488	94,90	7.117.546	4,49	969.123	0,61	
1985	205.499.353					8,96	180.349.354	92,63	13.222.223	6,43	1.827.777	0,94	
1986	234.151.037					81,13	189.962.716	81,13	43.426.878	18,55	761.443	0,33	
TITOLO 1													
1981	72.284.799	84,62	7,78		0,03	0,00	67.268.364	93,06	225.564	0,31	4.790.870	6,63	
1982	87.710.540	89,70	8,70		1,63	0,01	84.964.844	96,87	-1.338.892	-1,53	4.064.567	4,66	
1983	107.965.024				7,17	0,13	105.040.802	97,29	-793.136	-0,73	3.717.357	3,44	
1984	129.827.113				91,90	3,08	126.846.003	97,63	2.446.479	1,89	234.631	0,18	
1985	169.928.990					88,31	160.287.110	94,88	7.523.904	4,45	1.117.975	0,66	
1986	194.697.201					83,66	162.877.415	83,66	31.265.022	16,06	564.854	0,28	
TITOLO 2													
1981	21.999.125	46,09	9,55		1,92	0,71	17.689.260	80,32	19.913	0,09	4.309.952	19,59	
1982	24.493.579	59,74	59,74		12,20	5,03	22.698.402	92,67	336.463	1,37	1.498.694	5,96	
1983	29.144.570				14,61	6,65	27.157.343	93,18	231.736	0,80	1.755.491	6,02	
1984	29.012.042				59,57	19,90	23.606.463	81,37	4.871.068	16,10	794.491	2,53	
1985	36.570.364					62,19	30.062.243	82,20	5.698.319	15,58	609.802	2,21	
1986	39.453.746					68,65	27.085.300	68,65	12.161.866	30,63	206.569	0,52	
TITOLO 3													
1981	7.906.235	99,93	0,01		0,00	0,00	7.901.365	99,94	3	0,00	4.866	0,06	
1982	26.350.554	99,87	99,87		0,10	0,00	26.349.915	100,00	223	0,00	417	0,00	
1983	19.016.009				0,11	0,17	19.015.567	100,00	362	0,00	81	0,00	
1984	50.951.072				96,92	0,00	50.914.599	99,93	35.260	0,07	1.213	0,00	
1985	36.325.179					97,65	35.471.760	97,65	25.963	0,07	827.427	2,28	
1986	46.012.973					99,91	45.970.209	99,91	32.888	0,07	9.874	0,02	

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

come "interesse" (poichè trattasi di valuta normalmente detenuta nella "cassa di riserva" dell'istituto e quindi non avente natura di disponibilità corrente virtualmente destinabile ad altre forme d'impiego), sia considerandola come "compenso" a fronte di un costo sostenuto dall'istituto per dar corso all'operazione contabile di accredito al conto corrente.

Il sistema di tesoreria unica è stato avviato il primo giugno 1986 (1).

L'attuazione della tesoreria unica ha comportato per il 1986:

- a) il versamento di tutte le disponibilità (circa 1.500 miliardi) di un ampio gruppo di enti pubblici, ai quali era stato temporaneamente concesso di detenere depositi bancari entro il 4 per cento delle spese di bilancio;
- b) il versamento della rata di giugno e di quella di dicembre 1986 (16.189,2 miliardi) delle disponibilità che eccedono il 4 per cento delle spese di bilancio di alcune regioni (per la maggior parte la Sicilia) e province a statuto speciale, le cui entrate erano state in precedenza escluse dai nuovi obblighi di tesoreria;
- c) il versamento delle ultime tre rate riguardanti il trasferimento in tesoreria (disposto dal decreto-legge 22 luglio 1985 n. 356) delle disponibilità detenute dagli enti locali presso gli istituti di credito speciale in relazione ai mutui erogati, ma non ancora utilizzati (circa 100 miliardi).

Con riguardo agli oneri per interessi il tesoro ha complessivamente erogato ai tesorieri sia per le anticipazioni da questi effettuate a valere sulle giacenze delle contabilità speciali, sia per quanto riguarda le contabilità fruttifere circa 50 miliardi (al netto delle ritenute erariali).

I tassi sono stati dell'11 per cento per le anticipazioni e dell'8,50 per cento sulle contabilità speciali, quest'ultimo determinato sulla base della media tra quello praticato sui libretti postali e quello corrisposto sui B.O.T.

Con riguardo ai flussi aggiuntivi, ulteriori disponibilità affluiranno in tesoreria nel 1987 per il versamento della III e IV rata da parte delle regioni a statuto speciale e province autonome per la causale di cui alla predetta lettera b), ma nel 1988 i predetti enti rientreranno nella piena disponibilità di questa somma, per cui potrà verificarsi un prelievo dalle dette somme dalle contabilità della tesoreria unica e il loro accreditamento ai tesorieri dei predetti enti. Qualora nel frattempo tali disponibilità non siano (com'è avvenuto nel 1986) utilizzate da parte degli enti, è da prevedere che il deflusso riguarderà circa 5.000 miliardi.

Va inoltre registrato come i tesorieri tendano ormai a premere per un rinnovo delle convenzioni per ottenere una maggiore provvigione sul servizio; infatti mentre in precedenza la disponibilità in cassa delle risorse degli enti giovava alla liquidità della banca, con il nuovo sistema tali vantaggi sono stati annullati, per cui assume rilevanza il costo del servizio. Il fenomeno riguarderà soprattutto i piccoli enti; comunque va seguito anche per i riflessi che avrà sugli oneri di gestione.

In tema di rapporti contabili tra gestione di bilancio e gestione di tesoreria va rilevato che solo ad esercizio 1987 inoltrato si è provveduto al pagamento degli interessi maturati sui conti correnti fruttiferi della cassa depositi e prestiti (conti correnti postali e risparmio postale) per residui 1985 (1383,5 miliardi) e residui 1986 (679,7 miliardi) a carico del capitolo 4678.

Pur trattandosi di operazioni che si esauriscono nell'ambito del circuito bilancio-tesoreria, per cui il loro ritardo non comporta, in linea di massima, incidenze sul fabbisogno, esse andrebbero tempestivamente effettuate al fine di dare certezza alle disponibilità esposte nei predetti conti che rientrano, come è noto, fra i debiti di tesoreria. Ma altra considerazione dovrebbe sollecitare il perfezionamento in tempo utile delle predette operazioni: essendo le medesime registrate con valuta 1° gennaio 1986 e 1° gennaio 1987, si capitalizzano sui detti conti e, quindi, fruttano a loro volta, per la parte capitalizzata, altri interessi per i quali saranno necessari ulteriori conguagli (oneri latenti per il tesoro); ciò senza trascurare gli aspetti di chiarezza contabile che, sotto tale profilo sarebbero carenti nelle rappresentazioni della relativa parte nei consuntivi della cassa depositi e prestiti.

(1) Sul piano dell'impiantistica i rapporti tra Sezioni di Tesoreria provinciale e Tesorerie degli enti si svolgono ancora in modo cartolare (registrazioni, invio estratti conto, ecc). Solo in prospettiva, anche in applicazione delle norme introdotte con la legge finanziaria 1985, le procedure saranno informatizzate.

2. Gestioni particolari e gestioni fuori bilancio

2.1 Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

Con legge del 30 dicembre 1986 n. 936 il CNEL ha ricevuto una nuova disciplina organizzativa e funzionale.

Con la stessa legge (articolo 25) l'onere finanziario per ciascuno degli anni 1986, 1987 e 1988 è stato previsto in 300 milioni di lire.

Dal rendiconto presentato dal CNEL per l'esercizio 1985, dichiarato regolare dalla Corte, emergono entrate per 7 miliardi circa tutte provenienti dal bilancio dello Stato (capitolo 1009 dello stato di previsione del tesoro) e uscite pari a 5,6 miliardi circa. L'avanzo finanziario per 1,4 miliardi circa è stato versato in conto entrate del tesoro (capo X capitolo 2368).

Le componenti della spesa sono rappresentate da 2,8 miliardi per il personale dipendente, 1,8 miliardi circa per l'affitto e manutenzione locali, 1,4 miliardi per compensi e indennità ai componenti del consiglio.

2.2 Consiglio superiore della magistratura

È stato dichiarato regolare il rendiconto per il 1984 che espone entrate per 5,5 miliardi circa e uscite di pari importo. Un'economia accertata per circa 17 milioni relativa a precedenti esercizi è stata versata al capo X dell'entrata (capitolo 2.368).

Le componenti principali della spesa sono rappresentate da assegni, indennità e compensi per 3,6 miliardi circa e da 1,9 miliardi circa per acquisto di beni e servizi.

Il rendiconto per il 1985 del consiglio superiore della magistratura è in corso di esame ai fini dell'accertamento di regolarità.

2.3 Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB)

Il rendiconto per il 1985 è stato dichiarato regolare dalla Corte: ad entrate, pari a 17,9 miliardi circa hanno corrisposto uscite per 13,8 miliardi circa. L'economia realizzata è stata pari a 4,1 miliardi.

La maggior voce di spesa è rappresentata dagli oneri per il personale (10 miliardi circa).

È pervenuto alla Corte, ed è in corso di esame, il rendiconto per il 1986 che evidenzia 32 miliardi di entrate (di cui 12 per riassegnazione di avanzi di amministrazioni precedenti ai sensi dell'articolo 32 della legge finanziaria 1986) e 31,7 miliardi circa di spese.

2.4 Fondo di rotazione per le iniziative economiche nei territori di Trieste e Gorizia

Si tratta di una delle due gestioni fuori bilancio operanti nell'ambito del ministero del tesoro. Essa si articola nel fondo di rotazione vero e proprio gestito in base alla legge istitutiva n. 908 del 18 ottobre 1955, avente per scopo il finanziamento di iniziative industriali, artigiane, turistico-alberghiere e di edilizia popolare nei territori di Trieste e di Gorizia, e di una gestione separata regolata da altre leggi (n. 198 del 30 aprile 1976, n. 336 del 25 maggio 1976 e n. 828 dell'11 novembre 1982) destinata, fra l'altro a provvidenze in favore dei terremotati del Friuli Venezia Giulia e delle Marche.

La gestione delle somme affluenti al fondo è affidata ad un comitato con sede in Trieste, nominato dai ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica. Il comitato, per l'istruttoria delle domande di mutuo e per l'erogazione e la riscossione dei fondi si avvale di vari istituti di credito mediante apposite convenzioni (casse di risparmio di Trieste, Gorizia, Udine e Pordenone e mediocredito del Friuli Venezia Giulia).

I rendiconti per il 1985 sono all'esame della Corte per l'accertamento di regolarità.

2.5 Un fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie è stato istituito, con legge 16 aprile 1987 n. 183, nell'ambito del ministero del tesoro — ragioneria generale dello Stato —. Essò è provvisto di autonomia e verrà gestito "fuori bilancio" ai sensi della legge 25 novembre 1971 n. 1041. Attraverso tale fondo saranno

erogate alle amministrazioni pubbliche o agli operatori pubblici e privati interessati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria, e concessi ai titolari dei progetti compresi nei programmi stessi anticipazioni a fronte dei contributi spettanti a carico del bilancio delle comunità europee. Particolari disposizioni per il recupero delle somme erogate o anticipate sono previste in caso di mancata tempestiva attuazione dei progetti.

È stata preposta all'amministrazione del fondo di rotazione una particolare struttura burocratica di cui si dà notizia nel successivo paragrafo dedicato all'organizzazione e al personale.

3. Organizzazione dei servizi e personale

3.1. Organizzazione dei servizi

Fatti di rilievo sul piano organizzativo e del funzionamento dei servizi sono stati, nel 1986, l'adozione di tre provvedimenti (decreti del Presidente della Repubblica 19 aprile 1986 n. 138, 8 luglio 1986 n. 429 e 8 agosto 1986 n. 538) in assolvimento della delega conferita al governo dall'articolo 1 della legge 7 agosto 1985 n. 428 e l'emanazione della legge 17 dicembre 1986 n. 890, recante integrazioni e modifiche alle leggi 7 agosto 1985 n. 427 e n. 428 sul riordinamento della ragioneria generale e dei servizi periferici del tesoro.

Per la sua rilevanza sul piano delle funzioni in materia di spesa pubblica, va, poi, ricordata la legge 17 dicembre 1986 n. 878, recante la disciplina del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici, che, all'articolo 8, ha introdotto talune modifiche ai compiti assegnati alla commissione tecnica già operante presso il ministero del tesoro fin dalla legge finanziaria per il 1981.

Altre due recenti disposizioni di carattere organizzativo sembrano esprimere, sia pure in modi diversi, una tendenza dell'amministrazione all'acquisizione e al rafforzamento di nuovi spazi operativi e di strutture. Si tratta della norma che attribuisce alla direzione generale delle pensioni di guerra (ora denominata, aggiuntivamente, "e dei servizi vari") altri compiti concernenti materie affini o collegate a quella di competenza (articolo 18 della legge 18 ottobre 1986 n. 656) e degli articoli 5, 6, 7 e 8 della legge 16 aprile 1987 n. 183 che crea un fondo di rotazione per le politiche comunitarie (di cui si è fatto cenno nel paragrafo sulle gestioni fuori bilancio) preponendovi una complessa struttura burocratica. Delle innovazioni ora indicate si forniscono maggiori dettagli più oltre.

3.2. Quanto al primo dei due fatti salienti verificatisi nel 1986, quello dell'emanazione, nel termine previsto di un anno, delle leggi delegate tendenti allo snellimento dei servizi degli uffici periferici del tesoro, va ricordato che esso si inquadra nel processo di eliminazione o riduzione delle gravi deficienze funzionali del settore da tempo segnalate anche dalla Corte per i pesanti ritardi che caratterizzavano i pagamenti dello Stato. Istituita già con la legge n. 428 del 1985, la nuova direzione generale dei servizi periferici del tesoro e, successivamente, con regolamenti di attuazione (decreto del Presidente della Repubblica del 26 settembre 1985), stabiliti i criteri organizzativi del nuovo assetto, i decreti delegati hanno inteso provvedere alla revisione, all'integrazione e al coordinamento delle disposizioni contabili vigenti in materia di procedura di ordinazione e pagamento di stipendi, pensioni e altri assegni.

In ordine al primo provvedimento (decreto del Presidente della Repubblica n. 138) giova ricordare le previsioni più significative: a) l'emissione di un unico provvedimento comprendente le nomine o le promozioni e l'attribuzione del relativo trattamento economico; b) la semplificazione nell'emissione degli ordinativi diretti di pagamento delle competenze dovute al personale dell'amministrazione; c) la possibilità, per gli interessati, di esibire quale certificazione sostitutiva, ai fini dell'attribuzione della quota di aggiunta di famiglia, una semplice dichiarazione di parte, non più soggetta alle formalità richieste in precedenza.

Va pure ricordata la disposizione da tempo attesa (articolo 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 138) che ha introdotto una agevolazione in materia di riscossione delle pensioni, consentendo la possibilità di accreditamento delle pensioni provvisorie e definitive sul conto corrente bancario dei titolari.

Per assicurare in tempi più brevi la liquidazione ed il pagamento dei trattamenti pensionistici del personale statale, si è stabilito che, all'atto della cessazione dal servizio del dipendente statale, la pensione provvisoria è pagata dalla competente direzione provinciale del tesoro, su semplice comunicazione dell'ufficio di servizio.

Infine, in attuazione di un esplicito principio stabilito dalla legge di delega, sono state previste sanzioni disciplinari a carico degli operatori, a tutti i livelli, per il mancato rispetto dei termini nell'applicazione delle disposizioni.

Le disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 429 sono dirette all'adeguamento della normativa di contabilità in materia di pagamento delle spese fisse e alle esigenze della completa utilizzazione dei sistemi di elaborazione automatica dei dati. Mediante norme regolamentari dovrebbe essere possibile adeguare, anche nel futuro, la normativa esistente alle sopravvenute innovazioni tecnologiche.

Nello stesso decreto sono state, altresì, individuate le specifiche responsabilità degli operatori per le procedure automatizzate in relazione al rilievo che l'intervento di ciascuno ha nell'espletamento del servizio.

Con il terzo provvedimento (decreto del Presidente della Repubblica n. 538) sono state razionalizzate alcune procedure di erogazione di pensioni degli istituti di previdenza adeguandole a quelle statali e ferroviarie. Inoltre in materia di stipendi sono state introdotte semplificazioni procedurali in caso di pagamento delle competenze con sistema manuale.

L'importanza delle norme dei cui contenuti si è fatto ora succintamente cenno è evidente.

La situazione di inefficienza in cui si trovavano gli uffici periferici del tesoro era talmente grave che c'è, invero, da chiedersi come per tanto tempo vi sia stata una pressochè totale assenza di interventi intesi a porre rimedio ai profondi disagi che l'utenza era costretta ad affrontare con defatiganti attese, talvolta di anni, per la riscossione di legittime spettanze economiche.

I tempi per superare in concreto le gravi difficoltà in cui per anni si sono dibattute le direzioni provinciali del tesoro, già fin d'ora, non possono prevedersi brevi, malgrado i lodevoli intenti dell'amministrazione, espressi, oltre che dalla tempestività nell'assolvimento delle deleghe, dalla pronta emanazione, nei primi mesi del 1987, di circolari e note di chiarimento.

I fattori del prevedibile ritardo sono di natura complessa e talora interdipendenti.

Il primo riguarda il pesante arretrato che nel corso degli anni si è venuto formando presso taluni uffici periferici — e non solo quelli delle grandi città —. Il dato complessivo è di per sé pieno di significato. Si tratta di quasi due milioni di pratiche arretrate (per l'esattezza 1.936.000: dato fornito dall'amministrazione) al cui smaltimento occorrerà provvedere prima di pervenire a regime con le nuove procedure accelerate.

Altro fattore è rappresentato dal personale ampiamente al di sotto dell'organico. Al 31 dicembre 1986, come verrà meglio precisato più oltre, dopo l'espletamento di taluni concorsi, su un organico di 8.758 unità erano presenti in servizio solo 5.560 dipendenti.

Notizie assunte dalle delegazioni della Corte che attuano, su base regionale, il controllo sugli atti delle direzioni provinciali del tesoro espongono, soprattutto per talune sedi del settentrione, rilevanti casi di carenza di personale (la sede di Trieste imputa a tale situazione la particolare elevatezza dell'arretrato).

Altro elemento ancora, che richiama l'attenzione per la possibile inefficacia (o parziale efficacia) dei provvedimenti emanati è, per talune categorie di pensioni (es. pensioni di guerra) e per le pensioni ordinarie di taluni settori di personale, la scarsa tempestività nella definizione delle posizioni pensionistiche dovuta a fattori procedurali ovvero a ritardi nel computo e riscatto dei servizi da parte dell'amministrazione. Ipotesi diffuse, queste, che non sono imputabili alle direzioni provinciali del tesoro ma agli uffici che amministrano il personale o che definiscono il trattamento privilegiato (di guerra e non) da attribuire. La liquidazione e il pagamento delle pensioni definitive al cui acceleramento sono proprio destinati i provvedimenti delegati, non possono, pertanto, aver luogo in non pochi casi, e inducono ancora, al pagamento della pensione

provvisoria. Altre situazioni causative di ritardi non imputabili propriamente a condizioni di inefficienza delle direzioni provinciali vengono segnalate — sempre dalle delegazioni regionali della Corte — con riferimento alla complessità e alla farraginosità della produzione normativa. È il caso della legge n. 141 del 1985 — riguardante la perequazione di talune pensioni (cosiddette “d’annata”), che ha richiesto mesi di studio per una sua corretta interpretazione e un notevole tempo per la sua applicazione; e ancor più vanno citati il caso del decreto legge 29 gennaio 1983 n. 17 (convertito nella legge 25 marzo 1983 n. 79) ed una serie di successive modificazioni con cui si sono introdotte variazioni al regime delle quote di aggiunta di famiglia, subordinandone il diritto al godimento, dapprima alle condizioni di reddito del pensionato o del dipendente e, successivamente, alle condizioni di reddito del nucleo familiare del richiedente. Questa serie di provvedimenti obbliga dal 1983 le direzioni provinciali del tesoro ad accertare annualmente per centinaia di migliaia di amministrati la rispondenza delle situazioni reddituali alle condizioni sempre diverse stabilite dalle leggi che si succedono con cadenza annuale.

Quanto ora detto non esclude che nel corso di alcuni anni la situazione degli uffici periferici del tesoro possa migliorare sostanzialmente.

Questo obiettivo è legato anche ad una importante realizzazione per la quale la legge n. 427 e i decreti delegati, ma soprattutto la successiva legge n. 890 del 1986, hanno posto le basi per un sostanziale avvio a regime. Si tratta del sistema informativo generalizzato la cui attuazione è iniziata in concreto nel 1986 con la definizione del “dimensionamento” degli elaboratori centrali e periferici e con l’ultimazione delle procedure contrattuali.

I nuovi sistemi introdotti e da introdurre dovrebbero rendere possibile l’accesso alle banche dati del centro nazionale di contabilità e calcolo di Latina.

La generalizzazione del sistema e la sua messa a regime è, peraltro, in parte legata alla soluzione dei problemi di personale — anche tenuto conto della particolare esperienza che l’uso dei mezzi informatici richiede — ed inoltre al superamento delle situazioni di ritardi e inefficienze riscontrabili — come si è visto — “a monte” delle direzioni provinciali.

3.3 Nella prima parte del presente capitolo si è fatto cenno della legge n. 890, emanata sul finire del 1986, che ha introdotto integrazioni e modifiche alle leggi n. 427 e n. 428 del 1985 sul riordinamento della ragioneria generale e dei servizi periferici del tesoro.

La legge, costituita da cinque articoli, ha indubbiamente una sua rilevanza anche se introduce soltanto alcune integrazioni a norme emanate, poco più di sedici mesi prima, per il riordino di due importanti comparti del tesoro.

La legge si compone di tre nuclei principali. Il primo riguarda i sistemi informativi della ragioneria e dei servizi periferici del tesoro. Trecento unità della dotazione organica aggiuntiva dei due comparti fissata dalle leggi n. 427 e n. 428 (rispettivamente 2.300 per la ragioneria e 1.000 e 3.000 per l’Amministrazione centrale e per i servizi provinciali del tesoro) sono state destinate (ma come limite massimo) alle attività di costruzione tecnica dei centri elaborazione dati.

Per lo sviluppo dei sistemi informativi (articolo 1, quarto comma e 2, quarto comma) è previsto ampio ricorso a consulenze di esperti o di società specializzate, oltre che a convenzioni con imprese a prevalente partecipazione statale (2) destinate alle attività di sviluppo e, “ove occorra”, alla gestione dei sistemi.

(2) In sede di discussione parlamentare presso le Commissioni riunite affari costituzionali e bilancio della Camera la limitazione a società, come quelle in esame, non caratterizzate da particolari ragioni giustificanti il ricorso a soggetti a partecipazione pubblica, è stato oggetto di critica, fondata a giudizio della Corte.

Particolare notazione riguarda l'ennesima deroga alle norme di contabilità introdotta dall'articolo 1 quinto comma per la stipula e le spese relative alle convenzioni.

Altro nucleo della legge è espresso da una disposizione (articolo 3) di non grande portata che prevede l'estensione dei benefici già concessi al personale delle carriere speciali, al personale della soppressa carriera ordinaria di concetto delle direzioni provinciali del tesoro, vincitore di concorso articolato in tre prove scritte e un colloquio e addetto a mansioni uguali a quelli degli impiegati della carriera speciale. A parte il chiaro intento perequativo della norma (che riguarda solo 250 impiegati), essa obbedisce ad una logica di rincorsa retributiva che in passato ha concorso in gran parte al deterioramento della pubblica amministrazione. V'è anche da rilevare, che il problema perequativo, così risolto, poteva superarsi in modo più coerente e rigoroso in sede di inquadramento definitivo nei livelli funzionali previsti dall'articolo 4 commi ottavo e decimo della legge n.312 del 1980 (norma ancora, com'è noto, inattuata).

Da ultimo va ricordata la norma dell'articolo 4 che per consentire lo svolgimento di attività sociali, culturali, ricreative, sportive e per prestazioni di servizi in favore dei ministeri finanziari consente di destinare un contingente di venti unità di personale alle predette attività, senza aumenti di organico.

Per l'uso dei locali demaniali di supporto alle attività sociali "il canone di mercato è abbattuto al decimo".

Come si vede la norma riguarda anche altri due ministeri (bilancio e finanze). A parte l'incongrua collocazione, di per sé irrilevante, di una simile disposizione in un provvedimento destinato al potenziamento della ragioneria generale e dei servizi periferici del tesoro, rileva la Corte come il dettato normativo rechi in sé oneri finanziari — sulla cui quantificazione, al momento, non è possibile formulare ipotesi — rappresentati dalla sottrazione ai normali compiti di istituto di un certo numero di personale e dalle minori entrate derivanti dal ridotto canone demaniale. Il successivo articolo 5, recante l'indicazione della copertura, fa riferimento alle somme autorizzate dalle precedenti leggi n. 427 e n. 428. Il governo (seduta delle commissioni riunite I e V della camera in data 10 dicembre 1986) ha, comunque, precisato che le maggiori spese e le minori entrate erano già scontate nelle previsioni di copertura della legge n.427 e che la normativa già contenuta nel disegno di legge relativo al provvedimento precedente era stata poi soppressa (3).

Notazione ulteriore sull'articolo 4 citato riguarda il carattere settoriale della previsione. Attività sociali e ricreative vengono "istituzionalizzate" all'interno di un solo settore di amministrazione al di fuori, quindi, di un disegno generale di regolamentazione di dette attività.

3.4 Alcune considerazioni vengono dettate dal parziale riordinamento dei compiti e delle dotazioni della Commissione tecnica per la spesa pubblica introdotta dall'articolo 8 della legge 17 dicembre 1986 n.878.

Le principali innovazioni, rispetto all'originario disegno legislativo, sono due: l'istituzione di una segreteria tecnica composta da otto esperti con compiti istruttori e preparatori di supporto alle funzioni della commissione; la precisazione e la modifica sostanziale di alcuni compiti dell'organo collegiale già previsti dalle norme precedenti.

La commissione, il cui onere annuo è ora elevato a 900 milioni, è un organismo di alta qualificazione operante, come noto, dal 1981 allorché la legge finanziaria di quell'esercizio lo introdusse. Rientra nel novero di quei corpi — tendenzialmente "neutrali" per il loro tecnicismo — che il legislatore ha man mano moltiplicato per affiancare le amministrazioni non sempre adeguatamente provviste di elevata specializzazione per l'esercizio dei loro compiti, talora estremamente ardui, come nel caso di quelli affidati al dicastero del tesoro.

(3) Le giustificazioni fornite non appaiono alla Corte del tutto persuasive. Infatti, i principi in materia di quantificazione di oneri e di coperture finanziarie, esigerebbero che ogni legge (nella specie, la legge n.427) disponesse di una dotazione propria ed esclusiva e non eccedente il fabbisogno che è destinata a soddisfare. Altri modi, com'è noto, sono previsti dall'ordinamento per la provvista di mezzi finanziari per i provvedimenti legislativi in corso e ad essi, pertanto, doveva farsi ricorso.

Il rafforzamento strutturale alla commissione, attuato con l'istituzione di una segreteria formata da altri esperti (in numero di otto), conferma la direzione intrapresa ovviando a insufficienze operative evidentemente riscontrate nel corso degli anni per la carenza di supporti amministrativi e di ricerca. V'è solo da ricordare che il disegno legislativo resta, in parte e talora, non univoco.

Poco più di un anno prima, con le leggi n. 427 e n. 428 del 1985 già citate erano stati istituiti presso il ministero due consigli, l'uno, della ragioneria generale, denominato "dei consulenti economici", l'altro della direzione generale del tesoro, denominato, più semplicemente, "di esperti", con compiti che, almeno in parte, sono sovrapponibili a quelli della commissione tecnica o, quanto meno, con essi presentano strette similarità. La funzione di studio e di aggiornamento dei metodi e dei criteri di valutazione tecnico economica necessaria alla predisposizione della nota illustrativa relativa ai costi e ai benefici (articolo 22 penultimo comma della legge n. 468 del 1978), sembra propria e tipica della ragioneria generale, ma il legislatore del 1986 (lettera e del testo modificato dell'articolo 32 della legge finanziaria del 1981) l'attribuisce alla commissione tecnica (4).

A parte ciò, di per sé significativo di un ridotto affidamento che viene fatto nelle strutture amministrative esistenti (anche se "rafforzate" dalla presenza di esperti), va notato come la commissione tecnica sia ora dotata di un elemento differenziale importante rispetto ad altri organismi analoghi. Ci si riferisce al diretto rapporto, cognitivo e di mera informazione, che essa ha con il Parlamento (lettera b dell'articolo 32 dinanzi citato) al quale, ogni anno, deve trasmettere una relazione sui costi e gli effetti finanziari derivanti dai provvedimenti e leggi di spesa, e con il CIPE e le commissioni parlamentari (lettera d) cui, su richiesta, fornisce informazioni, notizie e documenti.

È venuto così ad accentuarsi il carattere della commissione quale organo dotato di particolare "indipendenza" dall'amministrazione, almeno per l'aspetto che attiene al rapporto con le Camere, secondo un modello, che presenta aspetti di novità e la cui efficacia sarà da verificare in un prossimo futuro. La materia, per un profilo più generale, è stata trattata anche nella parte seconda, sezione prima, capitolo secondo di questa relazione, cui si fa rinvio.

3.5. Come già anticipato all'inizio del presente paragrafo, la legge 6 ottobre 1986 n. 656, nel dettare nuove modifiche e integrazioni alla normativa sulle pensioni di guerra, ha modificato (articolo 18) la denominazione della competente direzione generale consentendo che, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro interessato, possano esserle attribuiti, "per una migliore omogeneità", altri compiti concernenti materie affini o collegate a quella di competenza. La disposizione non può che destare perplessità; anche in relazione al precetto costituzionale dell'articolo 97, essendo, in sostanza, finalizzata ad aggiungere ulteriori nuovi compiti, sia pure "per una migliore omogeneità", ad una direzione generale preposta alla trattazione di una materia, dopo circa un quarantennio, destinata per effetto dei più recenti provvedimenti — a partire dal decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915 — all'esaurimento, anche se non prossimo, e comunque tale da far prospettare, se mai, una graduale riduzione delle strutture.

L'accrescimento dei compiti — da individuare con provvedimento governativo — viene, in definitiva, a perpetuare la sussistenza dell'apparato burocratico delle pensioni di guerra appesantendone ancora le attribuzioni.

(4) La mancanza del documento ora citato con i contenuti valutativi previsti dall'art. 22 della legge n. 468 è in effetti, una grave carenza attuativa della legge di riforma del bilancio. In una nota allegata alla relazione illustrativa del d.d.l. di approvazione del rendiconto generale del 1985 (atto Camera 3882) viene espressamente dichiarato l'affidamento fatto nella commissione tecnica per la fissazione dei criteri e metodi di compilazione del documento finora redatto in modo incompleto e con contenuti di ridotta utilità.

3.6. Del fondo di rotazione istituito per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria con la legge n. 183 del 1987, si è già fatto cenno trattando delle gestioni fuori bilancio.

Ad esso è preposto (articolo 8 secondo comma della legge citata intitolato al regolamento del fondo) un dirigente generale della ragioneria generale dello Stato, collocato fuori ruolo, coadiuvato da un dirigente superiore e da due primi dirigenti. Per le funzioni svolte dai predetti funzionari verranno apportate variazioni all'apposita tabella del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972. Inoltre, nel regolamento del fondo di rotazione, dovrà essere determinato l'organico di personale non dirigenziale della ragioneria generale da destinare al fondo di rotazione. V'è da aggiungere che per il 50 per cento dei posti previsti per tale organico può essere utilizzato personale comandato da altre amministrazioni statali interessate.

Le funzioni del fondo sono importanti e articolate. Resta però da chiedersi se esse fossero tali da richiedere una struttura — sulla cui estensione, in termini di unità impiegate, fino all'emanazione del regolamento non si avranno elementi di valutazione — cui è preposto un dirigente generale, da collocare fuori ruolo (oltre quelli, già numerosi, in tale posizione); ovvero se non sarebbe stato sufficiente far ricorso, come in altri casi di gestione di fondi, agli esistenti apparati amministrativi.

3.7 Servizi ispettivi della ragioneria generale

L'attività ispettiva delle amministrazioni dello Stato, in generale, viene da anni fatta oggetto di particolari notazioni critiche da parte della Corte, nelle sue relazioni, per i problemi connessi all'efficienza ed effettività della vigilanza sugli organi ed enti che cadono nell'ambito della competenza dei vari ministeri. Un dato che si coglie assai diffusamente è quello dell'insufficienza numerica del personale cui sono affidati i compiti ispettivi.

Non v'è dubbio che la funzione ispettiva della ragioneria generale si differenzi ampiamente, come contenuto di competenze, assai più vasto e incisivo, e come modalità e poteri, di gran lunga più articolati ed efficaci, da quella svolta dalle singole amministrazioni. Essa, come è noto, trova la sua base normativa nella legge 26 luglio 1939 n. 1037 sul riordinamento della ragioneria dello Stato, che affidò all'ispettorato generale di finanza compiti di verifica sull'osservanza, nell'effettuazione delle spese, sia delle leggi e dei regolamenti, sia dei canoni di proficuità "ai fini dello Stato"; in particolare, si ricorda, all'ispettorato fu affidata, tra l'altro, la verifica del regolare funzionamento dei servizi che, in qualsiasi modo, diretto o indiretto, interessavano la finanza dello Stato.

A quasi cinquanta anni dalla definizione dei compiti ispettivi della ragioneria generale, la norma conserva una sua attualità e pregnanza tanto più rilevanti in quanto l'evoluzione della finanza e dell'economia, ampliando in misura imponente la spesa pubblica — per oltre il cinquanta per cento costituita da trasferimenti — e moltiplicando i centri di erogazione, rende normalmente necessaria una reale e vigile attenzione, non soltanto a riguardo della legalità dell'azione e delle procedure delle amministrazioni e degli enti, ma anche e soprattutto, in ordine all'efficacia e proficuità dell'impiego del pubblico denaro.

È importante, quindi, chiedersi come i servizi ispettivi della ragioneria generale rispondano, o siano in grado di rispondere, alle predette esigenze.

Il tema rientra in quello più generale del ministero, già toccato nella prima parte nel presente capitolo. Le strutture esistenti, quasi tutte caratterizzate da un rigore e da una consapevolezza delle funzioni radicata nelle tradizioni, sono oggi inidonee a far fronte alla mole dei compiti loro affidati. Così è per i servizi ispettivi della ragioneria generale dello Stato che con poche decine di unità di funzionari — l'organico di 150 previsto dalla recente legge n. 427 è, come si vedrà, ancora un lontano obiettivo — si trova a svolgere la delicata attività delle ispezioni su una sproporzionata pluralità di soggetti di spesa, dotati dei sistemi e degli ordinamenti organizzativi più disparati, e disciplinati da normative complesse e stratificate.

Il centinaio di ispezioni effettuate nel 1986, accompagnate tutte da precise e dettagliate relazioni, che vengono trasmesse al Procuratore generale della Corte per l'eventuale perseguimento di responsabilità per danno erariale, sono espressione valida di una funzione importante ma certamente inadeguata, nel suo estrinsecarsi, all'ampiezza della imponente materia che si trova ad affrontare. La varietà dei rilievi rivolti agli enti e alle amministrazioni ispezionate è ampia, anche se deve pur dirsi, senza con ciò volerne sminuire il valore, che una parte non trascurabile di essi ha carattere formale e si ispira più al rigoroso rispetto delle regole contabili, che ai canoni di proficuità della spesa. Anche questo secondo aspetto è, peraltro, tenuto presente nell'esercizio della funzione e le osservazioni che lo concernono valgono, quanto meno come richiamo a un miglior comportamento gestionale.

Da elementi d'informazione forniti dalla ragioneria generale nel corso del 1986, emerge che particolare attenzione è stata dedicata al settore delle unità sanitarie locali. Nel quinquennio 1982-1986 sono state 97 le ispezioni compiute presso tali organi del servizio sanitario nazionale e ben 31 di esse nell'ultimo esercizio. Come per tutte le verifiche compiute, le relazioni ispettive sono state trasmesse alle amministrazioni vigilanti per i necessari interventi di competenza, oltre che al Procuratore generale di questa Corte. Nei casi in cui, da parte degli ispettori inquirenti, sono stati inviati rapporti di denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria, sono state anche inviate alla stessa le relazioni di verifica. Con riferimento al settore delle U.S.L. i rapporti sono stati, nel corso del quinquennio, 29 e in 9 ulteriori casi il giudice penale ha chiesto l'invio di altrettante relazioni di verifica.

3.8 Personale

Nel 1986 a seguito dell'espletamento dei concorsi indetti per la copertura delle nuove disponibilità consentite dalle leggi n.n. 427 e 428 del 1985 è stato possibile disporre complessivamente l'assunzione di 755 unità. Nei 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 state immesse rispettivamente 341 e 68 unità (5).

I dati numerici attinenti al personale in servizio (14.613 unità; 14.882 nel 1985) presso l'amministrazione al 31 dicembre 1986, evidenziano una lieve flessione rispetto alla situazione segnalata nella precedente relazione, flessione che riguarda più segnatamente il personale assegnato ad uffici centrali (da 6.897 a 6.613 dipendenti), mentre un trascurabile miglioramento registra la situazione del personale addetto ad uffici periferici (da 7.985 a 8.000); ciò è derivato dal fatto che l'apporto recato dalle nuove assunzioni è stato in parte ridimensionato dai collocamenti a riposo.

In relazione alla situazione del personale dirigente si può osservare che la maggior parte di detto personale (in tutto 857 unità) è concentrata presso gli uffici centrali che dispongono di 610 unità, compresi 78 fuori ruolo, mentre soltanto 131 funzionari sono in servizio presso le direzioni provinciali del tesoro (6).

Nelle ragionerie provinciali dello Stato, su un organico complessivo di 137 unità (40 dirigenti superiori e 97 primi dirigenti) risultano coperti 116 posti.

Come può rilevarsi dai dati appena riferiti, permane, nei ruoli dirigenziali degli uffici periferici, una situazione di carenza.

Tale situazione, dovrebbe essere risolta con il pieno regime dei procedimenti per l'accesso alla dirigenza statale. Per il momento si è fatto ricorso al conferimento della reggenza, in caso di assenza od impedimento del titolare di un ufficio centrale o periferico, ad impiegati con qualifica funzionale non inferiore all'ottava secondo quanto prevedono gli articoli 7 della legge n. 427 del 1985 ed 8 della legge n. 428 dello stesso anno.

(5) L'aumento complessivo della consistenza organica del dicastero è stato di 6.600 posti. I ruoli dei servizi periferici erano stati aumentati di 4210 posti (910 ragionerie provinciali dello Stato; 3.300 direzioni provinciali del Tesoro).

(6) L'organico dei dirigenti dei ruoli provinciali del Tesoro prevede 168 posti.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La situazione dei ruoli dirigenziali è rispecchiata dal seguente prospetto:

Amministrazione centrale del tesoro

qualifica	dot. org.	in. org.	fuori ruolo	totale
dirigente generale	10	10	7	17
dirigente superiore	82	71	4	75
primo dirigente	124	87	7	94

Direzione provinciali del tesoro

dirigente superiore	40	28	1	29
primo dirigente	128	102	—	102

Ragioneria generale dello Stato (ruolo centrale)

dirigente generale	7	7	19 (7)	26
dirigente superiore	172	132	25	157
primo dirigente	312	206	19	225

Ruolo provinciale

dirigente superiore	40	34	—	34
primo dirigente	97	82	—	82

Qualche considerazione merita l'aspetto della situazione di personale dei servizi ispettivi di finanza operante presso l'ispettorato generale (8). L'aumento di organico degli ispettori disposti dalla già citata legge n.427 del 1985 — da 98 a 150 unità — non sembra finora aver sortito effetti soddisfacenti. Il concorso, espletato nel 1986, a 35 posti, le cui nuove procedure prevedevano un tipo di selezione meno rigoroso del passato (una sola prova scritta e un colloquio), ha consentito l'ammissione in servizio di sole 19 unità. L'arricchimento della dotazione effettiva di un così importante settore, si prospetta, pertanto, tutt'altro che agevole e richiederà tempi non brevi.

4. Attività istituzionale

4.1 Interventi finanziari e trasferimenti

4.1.1 Grandi imprese in crisi

Nei confronti delle imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria, per le quali il termine massimo di continuazione dell'esercizio di impresa, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge 30 gennaio 1979, n. 26, convertito con modificazioni nella legge 3 aprile 1979, n. 95, e successive modificazioni ed integrazioni, scadeva nel periodo compreso tra il 1° maggio 1986 ed il 31 marzo 1987, è stata consentita, dall'articolo 1, primo comma, del decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 835, convertito nella legge 6 febbraio 1987, n. 19, una ulteriore proroga dell'esercizio di impresa per non più di nove mesi, qualora fossero in via di definizione, alla

(7) Dei 19 dirigenti in posizioni di fuori ruolo, solo 7 ricoprono incarichi per i quali da specifiche disposizioni di legge è richiesta la qualifica di dirigente generale della Ragioneria generale dello Stato.

(8) Vedasi al riguardo quanto più oltre riferito circa l'attività svolta dai servizi ispettivi (paragrafo 4 che segue).

data di scadenza del termine massimo anzidetto, soluzioni imprenditoriali e gestionali che realizzassero una adeguata salvaguardia dei patrimoni aziendali. Il secondo comma dello stesso articolo ha limitato a sei mesi la proroga per le imprese per le quali il termine massimo di continuazione dell'esercizio scadesse successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge (9).

Rispetto al 1985 (46,2 miliardi) sono diminuite le erogazioni a seguito di attivazione delle garanzie concesse (32,9 miliardi, comprensive di 7,4 miliardi, per interessi di mora) (10).

È, invece, aumentato rispetto al 1985 (50,9 miliardi) l'importo degli interventi concessivi di garanzia 200,9 miliardi, di cui 136 per proroga di garanzie concesse negli anni precedenti; in aggiunta, va considerata la proroga accordata alla Società Gardella, su una linea di credito di dollari USA 5.250.000 (11).

Il tasso ha oscillato da un minimo del 15,875 ad un massimo del 18 per cento

Alle società del Gruppo Flotta Lauro sono state accordate, sino a tutto il 1986, garanzie dello Stato per complessivi 50,554 miliardi. Le anzidette garanzie hanno sinora comportato esborsi, da parte dello Stato, per capitale ed interessi, di 64,065 miliardi.

Dagli atti risulta che con decreto del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in data 9 aprile 1986 era stata autorizzata, ai sensi dell'articolo 6 bis introdotto dalla citata legge 95 del 1979, la cessione alla S.p.A. Finlauro delle anzidette aziende armatoriali per un corrispettivo di 9 miliardi.

Risulta, altresì, che il citato decreto ministeriale è stato annullato con successivo decreto del 4 dicembre 1986.

Ciò ha comportato la rinnovazione della procedura per la cessione.

Nelle more, il ministro dell'industria con decreto in data 18 febbraio 1987 ha autorizzato una variazione del programma della gestione commerciale, finalizzata alla cessione.

È stato, inoltre, adottato il decreto interministeriale 13 marzo 1987, con il quale, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge n. 835 del 1986, convertito, con modificazioni, nella legge n. 19 del 1987 è stata disposta la proroga di sei mesi della continuazione dell'esercizio dell'impresa, a far data dal 19 febbraio 1987.

Per ultimo, sempre in attesa della cessione, il ministro del tesoro, con decreto in data 2 aprile 1987, ha accordato alle società del Gruppo una ulteriore garanzia su una linea di credito di 7 miliardi.

4.1.2 Fondo sanitario nazionale. Parte corrente

A causa della mancata approvazione del piano sanitario nazionale, di cui si riferisce nel capitolo di questa parte seconda della relazione dedicato al ministero della sanità, anche per il 1986, il Fondo sanitario nazionale è stato ripartito prescindendo dagli indici e dagli standards previsti dall'articolo 51 secondo comma della legge di riforma sanitaria (n. 833 del 1978).

Perdura, quindi, la situazione di stallo nel settore della programmazione sanitaria nazionale che resta affidata ai rari atti di coordinamento e indirizzo governativi e agli interventi di programmazione regionale e locale. Ciò, malgrado che il legislatore già con il decreto legge 12 settembre 1983 n. 463 (convertito, con modifiche, nella legge 11 novembre 1983 n. 638) avesse semplificato la procedura di emanazione del piano nazionale, affidandone, come è noto, la fissazione delle linee generali di indirizzo e le modalità di svolgimento alla legge e attribuendo all'esecutivo la formazione del vero e proprio piano da sottoporre alle Camere per l'approvazione con atto non legislativo. Nell'intento di un'ulteriore semplificazione la legge 23

(9) Il provvedimento costituiva la reiterazione dei seguenti decreti-legge, decaduti per mancata conversione nei termini: d.l. 24 maggio 1986, n. 218, respinto al Senato nella seduta del 23 luglio 1986; d.l. 28 luglio 1986, n. 411; d.l. 27 settembre 1986, n. 593.

(10) Le imprese interessate sono state le seguenti: Acciaierie Alto Adriatico, Coop. Nova Soc. Sima I.PLA.VE., Soc. P.M.V.M.A. Soc. S.I.M.E. Gruppo Achille Lauro, Romana Zuccheri, Genghini Voxson, Arrigoni, Pan Electric mediterranea, Aermarelli, F.I.T., Indesit.

(11) Le nuove garanzie riguardano le seguenti imprese: Pianelli e Traversa, Pan Electric mediterranea, Cartiera A. Sterzi Centrofino Metallotecnica Sarda Graziano & C. Indesit.

ottobre 1985 n. 595 aveva affidato al governo la formazione del piano sanitario e la contestuale sottoposizione di esso alle Camere (per l'approvazione con atto non legislativo) unitamente al disegno di legge con le disposizioni precettive per l'applicazione del piano stesso e con le norme per il finanziamento pluriennale del servizio sanitario nazionale. In via transitoria il piano doveva essere presentato dal governo alle Camere entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della legge n. 595 (articolo 13 quarto comma) unitamente al disegno di legge con i criteri e le procedure di ripartizione del fondo sanitario per il 1986-1988.

Su delibera del CIPE del 19 dicembre 1985 veniva effettuata una ripartizione provvisoria di 38.751 miliardi circa tra le regioni e province autonome, mentre la restante quota del fondo stanziato nel bilancio 1986, pari a 2.058,8 miliardi era accantonata in attesa delle norme di attuazione previste dalla legge n. 595. Anche tali norme di attuazione non venivano emanate, sicchè il CIPE con delibera del 14 ottobre 1986 provvedeva all'ulteriore ripartizione: 1.129,8 miliardi erano erogati ad integrazione delle quote trimestrali, 32,8 miliardi per il finanziamento dell'attività ordinaria degli istituti zooprofilattici e 576,1 miliardi per attività a destinazione vincolata.

Complessivamente, a consuntivo, gli impegni di spesa sulla competenza sono stati pari a 40.875 miliardi (nel 1985, 39.204 miliardi). Il totale dei pagamenti è stato di 40.718 miliardi circa, di cui, sulla competenza, 39.920 circa, come emerge dall'unito prospetto riflettente le erogazioni a carico del capitolo 5941 a favore delle regioni, con le percentuali di raffronto.

È da precisare che una quota dello stanziamento del capitolo 5941, pari a 55,1 miliardi è stata erogata a favore della Croce rossa italiana. L'erogazione è stata effettuata, sulla base di una delibera CIPE del 20 marzo 1986, in attesa del previsto decreto di scorporo della CRI dai servizi di assistenza sanitaria. I pagamenti complessivi, quindi, a carico del capitolo 5941 predetto, sono ammontati a 40.833 miliardi.

4.1.3 Fondo comune regionale

La consistenza netta del fondo comune regionale, di cui all'articolo 8 della legge 16 maggio 1970 n. 281, è stata pari a 4.399,8 miliardi (+ 8 per cento rispetto al 1985: 4.079 miliardi) (12).

La ripartizione è stata effettuata sulla base dell'articolo 5, primo comma, della legge finanziaria per il 1986, che ha, tra l'altro, elevato dal 15 al 30,45 per cento la quota della imposta di fabbricazione sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi, spettante alle regioni a statuto ordinario.

Con decreto ministeriale del 12 febbraio 1986 sono stati assegnati 604,9 miliardi circa (impegnati ed erogati sul capitolo 5926) a titolo di acconto in attesa della approvazione della legge di bilancio e della legge finanziaria per il 1986.

Tale assegnazione è stata fatta sulla base dei disegni di legge sul bilancio e legge finanziaria (atto Camera n. 3.336) nei quali era previsto uno stanziamento sul capitolo di 3.629,4 miliardi circa.

Al momento dell'emanazione del decreto del ministro del tesoro erano già intervenute le due leggi di autorizzazione e di proroga all'esercizio provvisorio del bilancio per il 1986 (legge 24 dicembre 1985 n. 768 e legge 31 gennaio 1986 n. 10).

Con successivo decreto ministeriale del 12 marzo 1986 è stato pagato, sempre a titolo d'acconto per il secondo bimestre 1986, l'importo di 680 miliardi.

Solo con decreto ministeriale del 24 marzo 1986 si è proceduto alla ripartizione definitiva del fondo per il 1986.

4.1.4 Occupazione giovanile nel mezzogiorno

La legge 11 aprile 1986 n. 113, concernente il "piano straordinario per l'occupazione giovanile", ha autorizzato, con l'articolo 4, una spesa complessiva di 622 miliardi, da iscrivere nello stato di previsione del ministero del tesoro in ragione di 80 miliardi per l'anno 1986, di 242 miliardi per l'anno 1987 e di

(12) La consistenza del fondo, al lordo dei recuperi inerenti al finanziamento del fondo nazionale dei trasporti (531,7 miliardi, come negli anni 1984 e 1985) è stata pari a lire 4.931,6 miliardi.

lire 300 miliardi per l'anno 1988. Lo stesso articolo ha previsto che agli oneri relativi (13), si provvede a carico degli stanziamenti disposti per i medesimi anni "dalla legge per la riforma dell'intervento straordinario nel mezzogiorno".

Considerato che la precedente legge 1° marzo 1986 n. 64, recante la "disciplina organica dell'intervento straordinario nel mezzogiorno", ha stabilito che all'attuazione degli interventi straordinari nel mezzogiorno concorrono l'agenzia per la promozione dello sviluppo del mezzogiorno e gli enti già collegati alla cessata cassa, il ministero del tesoro ha autorizzato, in data 27 ottobre 1986, il pagamento della somma di 80 miliardi a favore dell'agenzia stessa, a carico del capitolo 7835, già istituito con decreto ministeriale n. 143.360 in data 30 luglio 1986.

La situazione degli altri capitoli di spesa correlati all'attività della disciolta cassa del mezzogiorno è la seguente:

– Cap. 5974 (somme da versare alla cassa del mezzogiorno corrispondenti a quelle assegnate dalla CEE allo Stato italiano e destinate al finanziamento, a titolo di complementarietà, dei progetti ammessi a contributo). Erogati 292,4 miliardi.

– Cap. 7759 (somme da corrispondere alla cassa del mezzogiorno quale ulteriore apporto per l'attuazione di interventi di sua competenza). Erogati 9.751,7 miliardi, di cui 6.097 miliardi sulla competenza e 3.654,7 sui residui.

– Cap. 7773 (somme da assegnare alla cassa per il mezzogiorno per la concessione di contributi in conto interessi sui finanziamenti per il credito agevolato al settore industriale). L'intero stanziamento di 73 miliardi è stato erogato nel corso dell'esercizio.

– Cap. 7767 (oneri per capitale ed interessi a carico dello Stato per l'ammortamento dei prestiti contratti all'estero dalla disciolta cassa del mezzogiorno nonché dalla gestione commissariale a valere sugli apporti dello Stato). Dello stanziamento previsto in bilancio, pari a 456 miliardi, sono stati spesi solo 442,9 miliardi più 23,9 in conto residui 1985, 2.004.113.861 in conto residui 1984 e 178,5 milioni in conto residui 1982, per un totale di pagamenti effettuati nel corso dell'esercizio pari a 469 miliardi circa.

– Cap. 7824 (oneri derivanti, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 1984, dalla gestione dei prestiti contratti all'estero dalla cassa del mezzogiorno). Sono stati erogati 161,3 miliardi su uno stanziamento di 300.

4.1.6 Agevolazioni all'editoria

Sul capitolo 4636 risultavano stanziati, per competenza e cassa, 14 miliardi per somme da corrispondere alla azienda di Stato per i servizi telefonici a titolo di rimborso delle agevolazioni tariffarie previste dalla legge 5 agosto 1981 n. 416 per le imprese editrici. Nel corso dell'esercizio sono stati erogati oltre 9,7 miliardi (di cui 6,9 circa sulla competenza e 2,8 in conto residui 1985).

La Corte ha più volte richiamato l'attenzione sulla necessità di un'attenta verifica della regolarità della documentazione concernente le agevolazioni in parola, in sede di liquidazione, da parte del tesoro, delle compensazioni finanziarie relative.

Si è altresì richiamata l'attenzione del ministero sulla necessità di sanare in maniera definitiva situazioni debitorie relative ad anni pregressi, atteso che la prassi di regolarizzazioni parziali, sinora seguita, rende scarsamente trasparenti le contabilità relative alle compensazioni finanziarie.

4.1.7 Ferrovie dello Stato — Trasferimenti

In favore delle ferrovie dello Stato sono stati effettuati trasferimenti per complessivi 10.703,9 miliardi, come di seguito specificato con riferimento ai singoli capitoli interessati:

– Cap. 4634 (somma da corrispondere all'ente FF.SS. a titolo di compensazioni concernenti gli obblighi di servizio pubblico e la normalizzazione dei conti, in conformità dei regolamenti CEE n. 1.191

(13) Si tratta di contributi a favore di datori di lavoro per ciascun lavoratore assunto con contratto di formazione lavoro.

del 1969, n. 1.192 del 1969 e n. 1.107 del 1970 in relazione anche all'eventuale divario fra le tariffe approvate dal ministro dei trasporti e quelle tecnico-economiche deliberate dal consiglio di amministrazione). Sono stati erogati 3.438 miliardi ad esaurimento delle disponibilità esistenti.

— Cap. 4629 (somme da corrispondere all'ente FF.SS. per mancati aumenti tariffari degli anni 1982, 1984 e 1985). È stato erogato l'intero stanziamento di 730 miliardi.

— Cap. 4630 (somme da corrispondere all'ente FF.SS. a copertura del disavanzo del fondo pensioni). L'iniziale stanziamento di 1.016,4 miliardi è stato ridotto nel corso dell'esercizio a 907,4, interamente erogati.

— Cap. 4631 (sovvenzione straordinaria all'ente FF.SS. per l'equilibrio del bilancio di previsione). L'intero stanziamento di 1.370,1 è stato erogato.

— Cap. 4523 (somme da corrispondere all'ente FF.SS. a titolo di compensazioni finanziarie per oneri relativi agli obblighi di servizio pubblico). Il capitolo presentava uno stanziamento per sola cassa, di 750 miliardi, interamente erogati.

— Cap. 4553 (sovvenzione straordinaria all'azienda autonoma delle FF.SS. in attuazione delle norme sui miglioramenti economici al personale della stessa azienda). Lo stanziamento, per sola cassa, di 334,3 miliardi è stato interamente erogato.

— Cap. 7811 (sovvenzione straordinaria all'ente FF.SS. per l'attuazione di varie disposizioni legislative). L'intero stanziamento di 280 miliardi è stato erogato.

— Cap. 7829 (apporto dello Stato all'ente FF.SS. per oneri di infrastrutture successivi al 31 dicembre 1985). Lo stanziamento di 2.137,5 miliardi è stato interamente erogato.

— Cap. 8315 (anticipazioni all'azienda autonoma delle FF.SS. a copertura del disavanzo di gestione). Il capitolo presentava uno stanziamento, per sola cassa, di 1.066 miliardi. Nel corso dell'esercizio sono stati erogati 756,7 miliardi.

4.1.8 Trasporti locali

Il decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 833, convertito con modificazioni nella legge 6 febbraio 1987 n. 18, ha disposto la assunzione, a carico dei bilanci delle regioni, in misura pari all'ottanta per cento del loro ammontare, dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche e private, nonché dei servizi di trasporto in gestione diretta degli enti locali, relativi agli esercizi 1982, 1983, 1984, 1985 e 1986 che non hanno trovato copertura con i contributi di cui all'articolo 6 della legge 10 aprile 1981, n.151. Ha disposto, altresì, che alla maggiore spesa le regioni devono provvedere mediante operazioni di mutuo con la cassa depositi e prestiti, secondo procedure e criteri stabiliti con decreto del ministro del tesoro.

4.2 Ricorso al mercato finanziario

4.2.1 Debito pubblico

Come già si è accennato la tassazione dei titoli pubblici (14) costituisce l'avvenimento più significativo del 1986 con riguardo al settore dell'indebitamento.

La riduzione dei rendimenti netti dei titoli del debito pubblico per le persone fisiche dovrebbe favorire il movimento verso il basso di tutto il sistema dei tassi d'interesse, in particolare quelli bancari, attivi e passivi.

Altro elemento che dovrebbe concorrere alla riduzione dei tassi è dato dalla prevedibile maggiore domanda che si concentrerà nei dodici mesi successivi alla entrata in vigore del decreto, per i quali è prevista una imposta dimezzata; la pressione al ribasso sui tassi d'interesse giunge quindi opportuna, non solo per il minore esborso dello Stato sul debito pubblico ma anche da un punto di vista congiunturale.

(14) Decreto-legge 19 settembre 1986, n. 556, convertito nella legge 17 novembre 1986 n. 759, con cui è stata disposta una ritenuta di acconto del 6,25 per cento per i titoli pubblici emessi dopo l'entrata in vigore del decreto medesimo, ritenuta che sarà elevata al 12,50 per cento per i titoli emessi dopo il 30 settembre 1987; la ritenuta ha carattere di imposta per le persone fisiche e soggetti assimilati ed ha, invece, carattere, di acconto per le persone giuridiche soggette all'IRPEG, per le quali i titoli di nuova emissione entreranno a comporre il reddito imponibile. Trattasi della conclusione di un indirizzo adottato con il decreto-legge 28 novembre 1984, n. 791, convertito nella legge 25 gennaio 1985 n. 6, il quale ha disposto, per le persone giuridiche e per le imprese, la indeducibilità degli interessi passivi fino all'ammontare dei proventi e dei titoli pubblici dopo il 28 novembre 1984.

Indubbiamente l'impatto fiscale ha fatto insorgere alcune difficoltà di collocamento nelle prime emissioni, specie con riguardo alle emissioni di BOT e CCT rispettivamente di metà ottobre e metà dicembre, anche se hanno avuto notevole influenza sulle aste ragioni di ordine tecnico (come ad esempio una scarsa liquidità degli istituti di credito) più o meno ricorrenti in questo periodo dell'anno.

Sulla base di queste sommarie indicazioni, può ritenersi che il provvedimento fiscale (sul quale hanno avuto un ruolo determinante considerazioni di ordine politico) tecnicamente è stato varato in un momento congiunturale interno e internazionale caratterizzato da indici positivi dell'economia, come il calo dell'inflazione, un tasso tendenzialmente decrescente del costo del denaro, una soddisfacente liquidità monetaria, un sostanziale riequilibrio dei conti con l'estero, i saldi positivi delle imprese.

In questo quadro non dovrebbero pertanto aversi sorprese negative sul versante dell'indebitamento pubblico che può quindi, anche mediante offerte di rendimenti netti inferiori, assicurare il finanziamento del fabbisogno del tesoro; ma sarà quanto mai necessario operare con incisività sul versante del disavanzo che va rapportato fin d'ora a tassi di crescita compatibili con un sistema di finanza pubblica equilibrato e proiettato quindi verso l'obiettivo di una crescita zero del debito stesso. Se vanno apprezzati gli sforzi rivolti a rendere meno oneroso il carico degli interessi (come sta avvenendo mediante l'allungamento dei tempi di rimborso) e l'ampia diversificazione dei titoli intesa ad offrire un articolato ventaglio di investimenti ai risparmiatori, va osservato che trattasi sempre di manovre che da sole non potrebbero risolvere il problema di fondo del debito pubblico.

Va accentuandosi la tendenza del risparmio verso l'investimento in BTP e CCT piuttosto che in buoni ordinari del tesoro. Dal 1985 al 1986 la consistenza del debito pubblico in BOT è passata da 173.693 a 183.390 miliardi. L'ammontare dei CCT è passato da 251.500 a 319.115 miliardi e i BTP hanno visto quasi raddoppiare la loro quota, da 36.309 a 71.840 miliardi.

Sono stati emessi nel corso dell'esercizio finanziario 1986:

B.O.T.	a 3 mesi per	44.068	miliardi
B.O.T.	a 6 mesi per	109.499	miliardi
B.O.T.	a 12 mesi per	112.384	miliardi

(per un valore complessivo di 265.951 miliardi);

C.C.T.	a 5 anni per	3.525	miliardi
C.C.T.	a 6 anni per	7.500	miliardi
C.C.T.	a 7 anni per	5.800	miliardi
C.C.T.	a 10 anni per	62.430	miliardi

(per un valore complessivo di 79.255 miliardi);

B.T.P.	a 2 anni per	1.500	miliardi
B.T.P.	a 3 anni per	13.236	miliardi
B.T.P.	a 4 anni per	37.244	miliardi
B.T.P.	a 5 anni per	1.301	miliardi

(per un importo complessivo di 53.281 miliardi);

C.T.E. per 1.600 milioni di E.C.U.;

Prestiti esteri per: 550 milioni di dollari U.S.A.;

27.900 milioni di yen;

400 milioni di E.C.U.

La diversificazione dei titoli pubblici (sotto i profili del rendimento, delle modalità di pagamento degli interessi, della durata) risponde, come già detto, ad una logica di "segmentazione del mercato" grazie alla quale è possibile suscitare l'interesse di un numero sempre maggiore di risparmiatori-acquirenti.

A tale diversificazione dei titoli (certamente in linea con le più recenti teorie di marketing) corrisponde una pluralità di sistemi di rappresentazione degli oneri.

Per i BOT è utilizzato il criterio della registrazione delle emissioni dei titoli al valore nominale: in tal modo la spesa viene a gravare sul fabbisogno al momento del collocamento.

Per i CCT e i CTE, invece, è adottato il metodo della imputazione in conto entrata del solo ammontare corrispondente al netto ricavo depurato delle spese per la commissione bancaria (un per cento).

Non compaiono, pertanto, sul fronte della spesa nè la somma corrispondente alla commissione bancaria, per il pagamento della quale si dovrebbe istituire un apposito capitolo di bilancio, nè, per altro verso, la frazione dello scarto relativa alla prima annualità.

L'intero ammontare dello scarto, invece, graverà sull'esercizio finanziario di scadenza del titolo.

Secondo i principi di una corretta gestione contabile le spese di riscossione relative all'entrata derivante dal collocamento di titoli pubblici dovrebbero gravare sull'esercizio finanziario durante il quale si effettua la riscossione.

Tuttavia, si deve riconoscere che il pagamento della commissione bancaria con titoli di spesa emessi su apposito capitolo, se certamente più corretto sotto il profilo della gestione contabile, renderebbe più lento il sistema di collocamento dei certificati e sarebbe di gran lunga più gravoso in termini organizzativi.

Quanto all'incidenza dello scarto, poi, si rendono evidenti le difficoltà tecniche del frazionamento dell'ammontare dello scarto per ogni esercizio finanziario relativo al periodo di durata del titolo (a quali criteri di ponderazione ispirare il frazionamento).

Per i BTP il pagamento degli interessi e delle commissioni bancarie viene effettuato attingendo da appositi capitoli di spesa.

Anche per quanto riguarda la competenza all'emissione dei singoli titoli pubblici, si riscontra una frammentazione tra diversi uffici del ministero del tesoro (direzione generale del debito pubblico, direzione generale del tesoro, ragioneria generale dello Stato) che rende difficile una visione d'insieme della intera situazione debitoria.

4.2.2 Prestiti della banca europea per gli investimenti

L'attività espletata in materia dal tesoro è costituita dal rilascio delle autorizzazioni e dalla concessione di garanzie.

Rispetto al 1985, quando i prestiti accordati dalla banca europea per gli investimenti raggiunsero i 2.978 milioni di ECU, si è avuto un incremento dei prestiti, che hanno toccato i 3.024 milioni di ECU (4.442,4 miliardi). Di tale ammontare, che costituisce il 42,8 per cento dell'intero importo erogato dalla banca — ancora la quota più alta fra i paesi della CEE —, 111,4 milioni riguardano risorse del nuovo strumento comunitario (NSC).

Quasi il 60 per cento dei finanziamenti (1.826,5 milioni di ECU) è stato destinato a progetti volti a contribuire allo sviluppo regionale, localizzati per il 90 per cento nel mezzogiorno e principalmente in Campania (365 miliardi), in Sicilia (216 miliardi), nel Lazio e in Abruzzo (201 miliardi ciascuno) e in Sardegna (138 miliardi).

Dalla ripartizione dei finanziamenti per settore si evidenzia una progressione dei finanziamenti per infrastrutture: 1.586 miliardi (nel 1985, 1.536,6 miliardi), destinati principalmente al miglioramento dei trasporti (strade, autostrade, porti, collegamenti aerei) e delle telecomunicazioni, nonché ad infrastrutture idrauliche e ad opere di risanamento.

Risultano anche aumentati i finanziamenti nel settore energetico (1.345 miliardi, rispetto a 1.259,9 miliardi nel 1985), in particolare per centrali idroelettriche o geotermiche, nonché per reti di distribuzione di gas naturale e la valorizzazione di giacimenti di gas e di petrolio.

Nel settore della produzione sono stati effettuati finanziamenti per 681 miliardi, destinati a progetti implicanti il più delle volte la messa in opera di tecnologie avanzate.

In favore delle piccole e medie imprese sono, d'altra parte, continuati gli interventi, per 831 miliardi, sotto forma di prestiti globali alle principali banche ed istituti di finanziamento nazionali o regionali. Con le

somme erogate su detti prestiti globali e sugli importi residui dei prestiti accordati negli esercizi precedenti, la BEI ha contribuito alla realizzazione di quasi 2.200 piccoli e medi investimenti, come di seguito specificato:

- 1.430 investimenti industriali nel mezzogiorno e nelle regioni poco sviluppate del centro-nord (rispettivamente 427 e 222 miliardi);
- 564 investimenti industriali nel centro-nord (251 miliardi su risorse del NSC);
- 169 investimenti riguardanti l'utilizzazione razionale dell'energia e la protezione dell'ambiente (310 miliardi);
- 14 investimenti volti a promuovere le tecnologie avanzate (64 milioni).

I dati che precedono, riferiti alle erogazioni 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 e la concreta erogazione possono trascorrere mesi, sì da far ricadere la seconda operazione anche nell'esercizio finanziario successivo.

Se si ha riguardo alle sole autorizzazioni, nel corso dell'esercizio esse hanno raggiunto un totale di 2.572 miliardi.

In dettaglio, i prestiti accordati ai sensi della legge 9 dicembre 1977 n. 956 (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) sono ammontati a 879 miliardi (623, nel 1985).

Sono aumentati i prestiti autorizzati, ai sensi della legge 27 dicembre 1973 n. 876, per iniziative da realizzarsi nel mezzogiorno, che hanno raggiunto l'importo di 1.057,1 miliardi (792 nel 1985). Si tratta di prestiti assistiti dalla garanzia dello Stato per la restituzione del capitale e degli interessi; solo relativamente a 256,7 miliardi è intervenuta anche la garanzia per i rischi di cambio (15).

Sono stati erogati prestiti (garantiti dallo Stato per la restituzione del capitale, il pagamento degli interessi e per il rischio di cambio) per complessivi 54 miliardi, ai sensi della legge 22 dicembre 1980, n. 874, recante interventi urgenti a favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980.

L'articolo 12, secondo comma, della legge 22 dicembre 1984, n. 887 ha autorizzato il ricorso alla BEI, fino alla concorrenza del controvalore di 1.500 miliardi, per l'accensione di mutui per il finanziamento di progetti immediatamente eseguibili per interventi di rilevante interesse economico sul territorio, nell'agricoltura, nell'edilizia e nelle infrastrutture, nonché per la tutela di beni culturali ed ambientali e per le opere di edilizia scolastica ed universitaria.

Solo in data 6 febbraio 1986 è intervenuta la delibera CIPE con cui sono stati ammessi a finanziamento i progetti per un importo complessivo di 2.990 miliardi circa, in relazione ad una disponibilità di poco inferiore (1.500 miliardi da reperire mediante prestiti dalla BEI più 1.490 miliardi stanziati dall'articolo 12, primo comma, della legge n. 887 del 1984, modificato dal decreto-legge n. 667 del 1985, convertito con legge n. 7 del 1986).

Inoltre, nel corso dell'esercizio 1986, sono stati stipulati contratti con la BEI relativi a programmi FIO 1983-1984, per un totale di quasi 379 miliardi (16).

(15) Va tenuto presente che la legge finanziaria 1986 ha elevato a 3.300 miliardi l'importo massimo delle garanzie per il rischio di cambio che il ministro del tesoro è autorizzato ad accordare nell'esercizio per le occorrenze in linea capitale su prestiti esteri contratti in base alla legislazione vigente.

L'attivazione della garanzia per rischi di cambio, accordata su prestiti BEI, ha comportato nel 1986 l'esborso (sul cap. 4529) di 673 miliardi circa.

(16) La somma ha riguardato i seguenti progetti per gli importi indicati:

	(in miliardi)	
Metanizzazione Friuli FIO/A	10	
BIOGAS-Fio (reg. Umbria)	7,7	(1° tranche)
Centro-Direzionale Napoli (II-FIO)	60	
Porto di Brindisi	10	
Forestazione Valle d'Aosta	6	
Tangenziale Napoli III	10	

4.2.3 Altri prestiti comunitari

Un prestito obbligazionario "zero-coupon" in ECU è stato emesso sull'euromercato nel mese di aprile 1986. Il prestito, deciso inizialmente per un ammontare di 300 milioni, è stato subito aumentato a 400 a seguito di una domanda, da parte degli investitori internazionali, in continuo aumento.

Il tesoro ha introdotto, con operazione finanziaria, un nuovo strumento sull'euromercato dell'ECU. Lo zero-coupon è un'obbligazione a capitalizzazione integrale senza pagamento di cedole prima della scadenza, ampiamente utilizzato sul mercato dell'eurodollaro, anche se praticamente sconosciuto sul mercato dell'ECU dove fino ad oggi sono state lanciate due sole operazioni di questo tipo per ammontare limitato e con modesti risultati.

Il continuo impegno dell'Italia per la diffusione dell'uso della moneta europea ha segnato così un altro passo avanti con l'allargamento del mercato dell'ECU per un ammontare rilevante e con l'aggiunta di un nuovo strumento.

Il consistente importo dell'emissione assicura agli investitori la liquidità necessaria al buon andamento di questo nuovo mercato.

Il mandato di capofila del gruppo di banche internazionali che hanno assunto a fermo l'intero ammontare del prestito, per la vendita e la distribuzione dei titoli agli investitori finali, è stato affidato dal tesoro all'Istituto San Paolo di Torino.

	(in miliardi)	
Disinquinamento Gorzone	10	
Acquedotto di Cagliari-FIO/B	10	
Pompei/B	5	(2° tranche)
Acquacoltura Oristano/A	8	(1° tranche)
Serbatoio bilancino Fiume Seva	30	(2° tranche)
Progetto Po	15	(2° tranche)
Tangenziale Napoli III/C:		
– Svincolo Vomero	37	
– Ferrovia Cumana	10	(3° tranche)
Istituto Nazionale ricerche tumori Milano	6	(1° tranche)
Disinquinamento raccolta acque a Nord di Torino	10	(2° tranche)
Ristrutturazione acquedotto Molisano Sinistro	2	(1° tranche)
Difesa suolo comune Agnone e limitrofi	5	(1° tranche)
Porto turistico di Pescara	4	(1° tranche)
Aeroporto di Pisa	5	(1° tranche)
Milano Bovisa	30	(1° tranche)
Acque Abruzzo	4	(1° tranche)
Porto di Trieste	5	(1° tranche)
Ist. Naz. tumori Milano	6	(1° tranche)
Acquacoltura Oristano/A	8	(2° tranche)
Risorse idriche Metauro	10	(1° tranche)
Risanamento igienico-ambientale di Grado	4	(1° tranche)
Sistemazione idraulica Torrente Cordevole-Agardino	4	(1° tranche)
Ristrutturazione acquedotto Borbera e Curone	3,6	
Sistemazione idraulico-forestale bacino Rio Flumini Durci	3	
Viabilità servizio forestale Zona Ceduo	2	(1° tranche)
Ripristino ed adeguamento rete idrica di distribuzione città: di Potenza	4,6	
Secondigliano	15	(1° tranche)
Velivoli Protex ed Elipotex	14	(2° tranche)
Ist. Naz. di fisica nucleare	5	

Il prestito ha una durata di dieci anni con un rendimento effettivo annuo del 6,75 per cento e pagamento in unica soluzione alla scadenza. Il prezzo di emissione è di 52 ECU per ogni 100 nominali con possibilità di rimborso anticipato dopo 5 anni al prezzo di 71,15 invece dei 100 ECU che verranno rimborsati alla scadenza dei dieci anni. Gli investitori residenti in Italia possono acquistare questi titoli nell'ambito delle regole valutarie vigenti.

Nel marzo 1986 è stato completato il rifinanziamento del primo prestito della Repubblica italiana concluso il 5 settembre 1984 sull'euromercato a tasso semestrale variabile per un ammontare di 500 milioni di dollari con un "spread" sopra il tasso interbancario di offerta sul mercato di Londra (LIBOR) dello 0,125 per cento.

L'emissione, che era stata effettuata per il reperimento di capitali per investimenti in favore delle zone colpite dal terremoto del 1980 e dal bradisismo dell'area flegrea, è stata sostituita da quattro prestiti che hanno permesso di ridurre il costo totale di circa 52 punti base.

Una prima parte del nuovo prestito è stata conclusa con due operazioni in dollari a tasso fisso per un ammontare totale di 350 milioni di dollari, contestualmente trasformati per mezzo di "swaps" in dollari, sempre a tasso variabile al di sotto del LIBOR.

Le banche "lead-managers" delle quattro operazioni sono state la Chemical Bank International, la Banchers Trust International, la Industrial Bank of Japan e la Bank of Tokyo.

Nel novembre 1986 è stato emesso un altro prestito obbligazionario a tasso fisso sull'euromercato per un importo di 30 miliardi di yen, con scadenza a sei anni e al tasso di interesse del 5,375 per cento.

È stata la prima emissione effettuata dalla Repubblica sul mercato dell'euroyen. L'emissione serve a finanziare le opere in favore delle zone colpite dal terremoto del 1980 e dal bradisismo dell'area flegrea. Questo nuovo prestito su un nuovo mercato potrà così essere il punto di riferimento per gli altri operatori pubblici e privati che intendono utilizzare lo yen come valuta di denominazione del loro indebitamento estero.

Le condizioni ottenute sono state le più favorevoli tra quelle attualmente offerte dal mercato.

Complessivamente, sono stati accordati dal Fondo di ristabilimento del Consiglio d'Europa prestiti per lire italiane 235.737.567.034, dollari USA 753.000, marchi tedeschi 497.000, ECU 11.790.000.

Dalla CECA sono stati in totale erogati finanziamenti per 292 miliardi di lire.

L'attivazione della garanzia ha comportato l'esborso (sul capitolo 4529) di 186,8 miliardi circa.

Nel 1986 è continuata l'erogazione di "prestiti sociali" al tasso dell'1 per cento annuo. I finanziamenti erogati dal Fondo nel campo dell'edilizia abitativa sono, per lo più diretti alla realizzazione di alloggi di tipo economico-popolare. Orbene, se, per quanto concerne le società cooperative, la predetta finalità sociale è insita nella natura stessa del sodalizio (composto di soci aventi determinati requisiti, che, attraverso gli organi rappresentativi, esercitano un controllo sull'economicità dell'impiego dei capitali), per le imprese che costruiscono per poi vendere gli alloggi, è palese la necessità di controlli sui prezzi di cessione praticati, per i quali sussistono, del resto, anche impegni formali assunti in sede di richiesta di finanziamento.

Ciò per evitare che le anzidette imprese, le quali ricevono finanziamenti agevolati, implicanti oneri a carico dello Stato con riguardo al rischio di cambio, possano realizzare extra-profitti, qualora non mantengano i prezzi a livelli molto aderenti ai costi.

4.2.4 Prestiti obbligazionari ed altri interventi

Nel 1986 gli enti di gestione delle partecipazioni statali non sono stati autorizzati ad emettere obbligazioni con onere a carico dello Stato, come era avvenuto nel 1985, con il decreto-legge del 19 ottobre 1985 n. 547, convertito nella legge 20 dicembre 1985 n. 749 (l'autorizzazione è stata concessa invece con la legge finanziaria 1987, articolo 3 undicesimo comma).

Dei prestiti contratti in base al suindicato decreto-legge, il tesoro ha provveduto al pagamento degli interessi (le rate rimborsate della quota capitale vengono portate annualmente in aumento del fondo di dotazione dei singoli enti), come di seguito specificato.

Per l'IRI sono stati pagati interessi, in corso di esercizio, per 155,3 miliardi (il rimborso della rata scadente il 16 dicembre 1986, pari a 165,8 miliardi, è stato effettuato nell'esercizio 1987).

Per l'EFIM sono stati pagati, in corso di esercizio, interessi per 32,4 miliardi riguardanti il periodo 16 gennaio-15 giugno 1986. La rata 16 giugno-15 dicembre 1986, per un importo di 36,2 miliardi, è stata pagata nell'esercizio 1987.

In favore dell'ENI sono stati, nell'esercizio finanziario 1986, pagati interessi per un importo di 35,6 miliardi.

Ai sensi dell'articolo 11, comma 22, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 l'ENEL è stato autorizzato, per l'anno 1986, a fare ricorso alla banca europea per gli investimenti per la contrazione di mutui, nonché ad emettere obbligazioni nel mercato interno, per la complessiva somma di 1.000 miliardi.

In base al successivo comma 23 dello stesso articolo 11, l'onere dei suddetti mutui, per capitale ed interessi, è assunto a carico del bilancio dello Stato ed è iscritto in appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del ministero del tesoro.

Con decreto ministeriale del 9 maggio 1986 è stata emanata la normativa per dare concreta attuazione alle disposizioni di cui sopra.

Con successivo decreto ministeriale 24 giugno 1986 è stata approvata e resa esecutiva la convenzione stipulata in data 27 maggio-3 giugno 1986, tra il ministero del tesoro e la BEI, per la disciplina dei rapporti conseguenti alla concessione dei prestiti di cui è detto.

In base al più sopra citato articolo 11, l'ENEL ha emesso un prestito obbligazionario per un valore nominale di 500 miliardi, ad un interesse del 10 per cento, godimento 1° agosto 1986.

4.2.5 Ferrovie dello Stato — Prestiti

Nel corso dell'esercizio finanziario 1986 l'ente ferrovie dello Stato ha contratto prestiti, sul mercato estero, per un controvalore di 1.863,670 miliardi circa, che ricadono, in aggiunta ai prestiti già contratti in precedenza per un controvalore di 11.428,7 miliardi entro il tetto complessivo di 34.750 miliardi autorizzato con la legge 17 del 1981, come modificata dalla legge n. 130 del 1983 e dalla legge 887 del 1984.

La somma erogata in più tranches alle ferrovie dello Stato, sul capitolo 7750, a titolo di rimborso delle rate di ammortamento dei mutui contratti per il finanziamento di un programma integrativo ai sensi della legge anzidetta, nonché delle rate di ammortamento in conto capitale dei mutui contratti in applicazione di specifiche disposizioni di legge, ammonta, complessivamente, a 2.802,5 miliardi circa (di cui 2.135,8 sulla competenza e 666,7 sui residui 1985).

4.2.6 Mezzogiorno

L'articolo 10 — primo comma — della legge 1 marzo 1986 n. 64 (recante la "disciplina organica dell'intervento straordinario nel mezzogiorno") prevede che, sui prestiti obbligazionari emessi per il finanziamento di attività produttive e di infrastrutture nel mezzogiorno dagli istituti di credito a medio termine abilitati ad operare nel mezzogiorno, comprese le sezioni speciali di mediocredito e gli istituti meridionali di credito speciale, il ministro del tesoro possa concedere un contributo, a decorrere dalla effettiva erogazione dei finanziamenti, fino ad una misura massima pari alla differenza fra il tasso di inflazione previsto dalla relazione previsionale e programmatica ed il costo effettivo della collocazione delle obbligazioni sul mercato.

Il contributo viene accordato agli istituti e alle sezioni di credito in vista di una corrispondente riduzione del tasso di interesse a carico dei mutuatari.

In data 27 giugno 1987 è stato emanato il decreto ministeriale recante, ai sensi del terzo comma dello stesso articolo 10, le direttive di attuazione delle agevolazioni finanziarie in parola (17).

Si è stabilito, tra l'altro, che i finanziamenti devono essere destinati alla realizzazione di infrastrutture e di investimenti fissi, nonché alla scorta di materie prime e semilavorati nel limite massimo del 40 per cento di detti investimenti.

L'articolo 17 quinto comma della legge n. 64 del 1986 stabilisce che sui mutui contratti all'estero dagli istituti di credito a medio termine abilitati ad operare nel mezzogiorno, compresi gli istituti meridionali di credito speciale, per il finanziamento delle imprese localizzate nei territori di cui all'articolo 1 del testo unico 218 del 1978, è concessa la garanzia dello Stato per le variazioni intervenute sul tasso di cambio eccedente la misura del 5 per cento, secondo le modalità da fissarsi con decreto del ministro del tesoro, sentito il ministro per gli interventi straordinari nel mezzogiorno.

Con tale decreto, emanato in data 25 ottobre 1986, si è, tra l'altro, stabilito che la garanzia sarà rilasciata con decreto del ministro del tesoro e riguarderà il pagamento degli interessi e il rimborso del capitale, con esclusione di qualsiasi spesa e commissione; che l'erogazione dei prestiti ed il pagamento delle relative rate di interessi e di capitale avranno luogo per il tramite dell'ufficio italiano dei cambi (U.I.C.); che le differenze in lire, derivanti da variazioni dei cambi eccedenti la misura del 5 per cento, saranno accreditate o addebitate all'apposito conto corrente da istituire a nome del tesoro dello Stato presso l'U.I.C.; che i rapporti fra il tesoro e l'U.I.C., in relazione alla garanzia di cambio di cui innanzi saranno disciplinati da apposita convenzione.

Quest'ultima non risulta a tutt'oggi adottata.

4.2.7 Metanizzazione

L'articolo 11, quarto comma della legge 28 novembre 1980, n. 784, autorizza la concessione all'ENI di contributi in conto capitale, nel limite massimo del 40 per cento della spesa preventivata, per la realizzazione di adduttori secondari ai fini dell'attuazione del programma generale della metanizzazione del mezzogiorno, per un importo complessivo di 100 miliardi.

Il quadro riassuntivo dei contributi erogati in base alla suddetta disposizione, sino al 31 dicembre 1986 è il seguente:

1982	8.886.000.000
1983	40.430.000.000
1985	17.506.000.000
1986	18.108.000.000
Totale	87.473.000.000

Sono stati, inoltre, concessi contributi ad amministrazioni comunali, (Messina, Cosenza e Conza della Campania) per un totale di 2,7 miliardi circa.

(17) Seguendo una prassi ormai generalizzata a tutti i casi in cui la legge prevede il parere del Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, l'amministrazione ha fatto ricorso all'articolo 4 del R.D.L. 12 marzo 1936 n.375

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4.2.8 Credito agrario di miglioramento

In materia di credito agrario di miglioramento da destinare ad operazioni di durata ultraquinquennale, la legge finanziaria per il 1985 (articolo 13) aveva previsto la concessione da parte del tesoro della garanzia di cambio, nonché la possibilità di concessione della garanzia anche per il rimborso del capitale e degli interessi fino ad un importo complessivo di 1.000 miliardi. Solo agli inizi del 1986 è stato emanato il decreto ministeriale di concessione della garanzia di cambio relativo ad un prestito estero per un controvalore di circa 300 miliardi al consorzio di credito agrario di miglioramento (medio consorzio) e agli altri istituti di credito abilitati per legge ad operare nel settore.

Al riguardo, pur tenendo atto che l'iniziativa in materia spetta ai predetti istituti di credito che devono valutare l'affidabilità delle richieste di finanziamento avanzate dagli agricoltori, non può non essere sottolineato il notevole lasso di tempo trascorso tra l'entrata in vigore della legge e il perfezionamento dell'atto concessivo della garanzia, per cui andrebbe stimolata, in questi casi, in sede ministeriale, un'azione rivolta a rendere sollecito l'intervento agevolativo al fine di corrispondere tempestivamente alle attese degli operatori e di evitare che, per la lievitazione dei costi dei progetti di miglioramento, il finanziamento richiesto a suo tempo agli istituti risulti non più adeguato.

Ministero del tesoro - spese finali (impegni) 1984-1986
(in miliardi)

Anno	Titolo	Previsioni definitive	% su anno prec.	Impegni	% su anno prec.
1984	- I	129,627	20,1	130.540	21,5
1984	- II	29,012	- 0,5	24,415	- 12,4
1984	- I + II	158,639	15,7	154,956	14,5
1985	- I	168,929	30,3	163.193	25,0
1985	- II	36.570	26,1	32.917	34,8
1985	- I + II	205.499	29,5	196.110	26,6
1986	- I	194.682	15,2	192.478	17,9
1986	- II	39,449	7,9	37.005	12,4
1986	- I + II	234,131	13,9	229.583	17,0

PAGINA BIANCA

Capitolo XXV

MINISTERO DEI TRASPORTI

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 La strategia della riqualificazione e del potenziamento dei trasporti, cui mira l'attività di pianificazione di recente posta in essere per il settore, nella misura in cui affronta i problemi con metodo sistematico e globale, trova essenzialmente nel ministero dei trasporti il suo punto di riferimento.

Questa funzione del ministero rende imprescindibile l'esigenza che esso interpreti anche al proprio interno gli orientamenti che emergono, nell'ambito più generale della politica dei trasporti, come coesenziali ad una tale strategia di riqualificazione e di potenziamento.

Il principale orientamento di questa strategia, vale a dire un più stretto coordinamento tra i vari modi di trasporto, non può svolgersi in maniera autonoma, ma collegati in una ottica di costante equilibrio ed interdipendenza, non può così risultare estraneo proprio alla struttura ministeriale.

Questa consequenzialità logica avrebbe dovuto comportare che, contestualmente all'approvazione del P.G.T., l'organizzazione ministeriale fosse messa in grado di interpretare correttamente le linee emergenti da quel documento, attraverso una ristrutturazione che tenesse conto anche della creazione del nuovo ente ferrovie dello Stato, avvenuta con legge 17 maggio 1985 n. 210.

In realtà, come già più volte evidenziato nelle precedenti relazioni di questa Corte, le varie direzioni generali in cui si articola l'organizzazione ministeriale continuano ad esprimere realtà centrifughe. Queste, legate ciascuna ad un diverso modo di trasporto, non appaiono, nel loro attuale assetto, orientate a cogliere pienamente le interdipendenze tra i diversi modi rientranti nella diretta competenza ministeriale: trasporto su strada, trasporto aereo, trasporto ferroviario.

Di recente, con la istituzione dell'ente ferrovie dello Stato, la suddetta situazione organizzativa ha subito un'ulteriore evoluzione non certo coerente con le prospettive di razionalizzazione che si intendono perseguire nel settore del trasporto.

Su questo punto si deve evidenziare che la prevista vigilanza, demandata al ministero a seguito dell'istituzione dell'ente ferrovie, richiede un intervento legislativo in grado di adeguare, con la attribuzione ad uffici ministeriali di specifiche competenze in materia, la struttura organizzativa del ministero stesso alla nuova funzione.

La rilevata carenza concernente direttamente la struttura organizzativa, non trova superamento neppure dopo l'adozione del P.G.T., anche se emergono da quest'ultimo profili propositivi, capaci di positivi sviluppi, di cui si fa riserva di una diretta analisi nella parte dedicata specificamente a tale documento.

Qui preme solo rilevare che tra le funzioni assegnate al P.G.T. v'è quella di coordinamento finanziario-economico, come è dato ricavare da una precisa affermazione contenuta nella relazione che accompagna il disegno di legge divenuto poi la legge n. 245 del 1984.

Secondo quella relazione, infatti, "l'organizzazione e l'attività interna degli uffici serventi è sostanzialmente delegata proprio per affidare alla responsabilità del ministero dei trasporti il compito non certo facile di inventare e rendere concreto in tempi brevi il modello di pianificazione di settore, al fine di correlare eventualmente in un secondo tempo il Piano con scelte di politica finanziaria ed economica stabilite nei documenti finanziari e contabili dello Stato".

Con ciò si auspicava, sempre secondo la relazione, il superamento di "quella discrasia tra obblighi di realizzazione di interventi previsti dalla legge e necessità di competenza e di cassa".

Nella sua fase attuale, invece, il Piano, anche se ritenuto, in quanto piano processo, suscettibile di sviluppi ulteriori, non ha assolto alla funzione, pur delineata nella richiamata relazione al disegno di legge, in quanto si è limitato alla presentazione di linee di tendenza, assumendo così il ruolo di una pianificazione indicativa.

È sinora mancato, quindi, il raccordo tra la determinazione dei programmi e la loro traduzione in termini finanziari, tenendo conto delle risorse disponibili.

Allo stato si deve cioè constatare che l'indicazione degli obiettivi è consistita nella accurata e analitica elencazione di aree di intervento, in assenza di una scelta ragionata di obiettivi, selezionati tenendo conto della loro priorità e delle dimensioni dell'impegno finanziario, così da attenuare squilibri e tensioni sul lato della disponibilità delle risorse e contemporaneamente garantire uno sviluppo equilibrato dell'attività nel settore.

L'attuale fase registra inoltre, a livello di gestione del piano, il rinnovarsi di una esperienza, già più volte segnalata, per le sue implicazioni negative, dalla Corte.

Si intende fare riferimento alla constatazione che attiene al fenomeno in forza del quale sovente, nel nostro ordinamento, soluzioni organizzative suggerite dall'esigenza di fronteggiare situazioni straordinarie finiscono per assumere i caratteri dell'ordinarietà.

La notazione concerne la segreteria tecnica prevista dall'articolo 3 della legge n. 245 del 1984, cui sono state assegnate funzioni istruttorie ai fini dell'approntamento del piano.

Infatti, questa segreteria, sorta per una funzione interamente assolta, con la definitiva approvazione del piano avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 1986, è stata prorogata, sino alla entrata in funzione del Comitato interministeriale per la programmazione (CIPET), in forza dell'articolo 34 comma terzo della legge n. 41 del 28 febbraio 1986 (legge finanziaria 1986).

In proposito si deve riferire che a seguito della conversione con modificazioni in legge del decreto-legge 6 febbraio 1987 n. 16, l'articolo 17, nel testo modificato in sede di conversione, dispone al comma quarto che per la continuità funzionale della legge 245 del 1984 concernente il P.G.T. è autorizzata una ulteriore spesa di 8 miliardi per il biennio 1986-87 con obbligo di rendiconto annuale.

1.2 Aspetti finanziari

a) Profili generali

Nell'esercizio appena conclusosi si è registrato, come per l'esercizio precedente, uno scarto tra previsioni iniziali e finali di bilancio.

Infatti per l'esercizio 1985 le previsioni iniziali erano 5404 miliardi mentre quelle finali, sono risultate essere 6582; del pari per il 1986 a fronte di previsioni iniziali per 5539,4 miliardi, quelle finali sono risultate essere 6444,5.

Su tale previsione, la quota destinata ai trasferimenti, che nel 1985 è risultata essere di 5994,8 miliardi di cui 5365,4 di parte corrente, nel 1986 è discesa a 5887 miliardi, di cui 5472 di parte corrente.

Per gli impegni assunti, occorre rilevare che, mentre nel 1984 essi avevano raggiunto il 99,9 per cento, nel 1985 e 1986 si sono attestati sul 99,7 per cento.

Sul fronte delle economie, la progressione è stata la seguente per il 1984: pari a 5,3 miliardi, per il 1985 pari a 20 miliardi, nel 1986 pari a 6,2.

L'andamento, invece, dei pagamenti complessivi, per lo stesso periodo, risulta essere per il 1984 pari a 5713,6 miliardi, per il 1985 pari a 6720,8 miliardi, per il 1986 pari a 5505,5.

b) Fondi per il trasporto locale

La considerazione degli aspetti finanziari della gestione ministeriale consente anche di formulare nuove osservazioni sul complesso di risorse, unitariamente considerate, allocate sul capitolo 1660 per la spesa di parte corrente e sul capitolo 7296 per la spesa in conto capitale.

LEGISLATURA X — 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						DEFINITE						IMPEGNI						PAGAMENTI (COMPRESI)						RESIDUI					
	MEZZALI			DEFINITE			MEZZALI			DEFINITE			MEZZALI			DEFINITE			MEZZALI			DEFINITE			MEZZALI			DEFINITE			MEZZALI			DEFINITE		
	Importo	(1) Indica	(2) %	Importo	(1) Indica	(2) %	Importo	(1) Indica	(2) %	Importo	(1) Indica	(2) %	Importo	(1) Indica	(2) %	Importo	(1) Indica	(2) %	Importo	(1) Indica	(2) %	Importo	(1) Indica	(2) %	Importo	(1) Indica	(2) %	Importo	(1) Indica	(2) %						
1976	208	108	-	302	108	131+	0	-	0	0	-	302	108	113	12,8+	278	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108					
1977	328	113	12,8+	342	112	18,4+	0	-	0	0	-	341	113	153	17,8+	375	116	136	136	136	136	136	136	136	136	136	136	136	136	136	136					
1978	302	132	17,2+	406	134	18,4+	0	-	0	0	-	401	133	152	18,2+	388	134	152	152	152	152	152	152	152	152	152	152	152	152	152	152	152				
1979	465	167	18,2+	488	182	22,7+	0	-	0	0	-	488	182	182	20,4+	428	187	187	187	187	187	187	187	187	187	187	187	187	187	187	187	187				
1980	594	174	18,7+	628	207	26,8+	0	-	0	0	-	628	208	208	26,4+	588	214	214	214	214	214	214	214	214	214	214	214	214	214	214	214	214				
1981	669	228	28,8+	673	222	31,7+	0	-	0	0	-	673	219	219	31,7+	661	224	224	224	224	224	224	224	224	224	224	224	224	224	224	224	224	224			
1982	2.121	733	271,8+	3.075	1.108	437,8+	0	-	0	0	-	3.075	1.108	1.108	446,4+	3.067	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201				
1983	3.088	1.071	48,1+	4.783	1.201	71,1+	0	-	0	0	-	4.783	1.201	1.201	72,3+	4.783	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201				
1984	3.912	1.382	28,2+	4.783	1.201	72,3+	0	-	0	0	-	4.783	1.201	1.201	72,3+	4.783	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201	1.201				
1985	4.822	1.608	17,7+	5.585	1.648	17,2+	0	-	0	0	-	5.585	1.648	1.648	17,2+	5.585	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648	1.648				
1986	4.829	1.708	8,8+	5.704	1.808	3,2+	0	-	0	0	-	5.704	1.808	1.808	3,2+	5.704	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808	1.808				

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	46	108	-	115	108	13,8-	0	-	0	0	-	115	108	108	13,8-	78	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108	108
1977	62	128	27,8+	88	112	14,8+	0	-	0	0	-	88	112	125	14,8+	82	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116	116
1978	78	181	28,8+	143	135	14,1+	0	-	0	0	-	143	135	135	14,1+	132	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172	172
1979	108	405	18,2+	358	205	14,3-	0	-	0	0	-	358	205	205	14,3-	478	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188	188
1980	157	322	28,8-	188	173	43,3-	27	108	32	108	11,4-	188	173	173	43,3-	406	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208
1981	178	305	13,5+	228	191	24,7+	28	208	208	208	11,4-	228	191	191	24,7+	217	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208	208
1982	712	1.668	206,4+	804	608	67,8-	782	782	782	782	182,3+	804	608	608	67,8-	804	608	608	608	608	608	608	608	608	608	608	608	608	608	608	608	608
1983	882	1.648	12,8+	942	723	203,1+	782	782	782	782	182,3+	942	723	723	203,1+	878	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694
1984	864	1.746	8,4+	867	748	1,7+	1.118	1.118	1.118	1.118	121,1+	867	748	748	1,7+	878	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694	694
1985	883	1.841	8,8-	888	808	10,8-	882	882	882	882	12,1+	888	808	808	10,8-	888	808	808	808	808	808	808	808	808	808	808	808	808	808	808	808	808
1986	628	1.287	22,8-	681	603	31,8-	682	682	682	682	8,3+	681	603	603	31,8-	673	607	607	607	607	607	607	607	607	607	607	607	607	607	607	607	607

(1) INDICE PROG. DI INCREMENTO SULL' ANNO BASE ANNO BASE COMP. = 1978 / ANNO BASE CASSA = 1980 PAG.

(2) PERCENTUALE DI SCOSTAMENTO RISPETTO ALL' ANNO PRECEDENTE

LEGISLATURA X — 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 (COMPRESI)						RESIDUI					
	MEZZALI			DEFINITIVE			MEZZALI			DEFINITIVE			IMPEGNI			IMPEGNI			PAGAMENTI (COMPRESI)			AL 31 DICEMBRE			STANZI AL 31 DIC.					
	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %	Importo	(1) Indice	(2) %			
1976	320	100	-	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	-	417	100	-	364	100	-	320	100	-	41	100	-				
1977	300	115	14,7+	0	-	0	0	-	0	0	-	440	106	5,5+	440	106	5,5+	467	128	28,1+	287	90	12,8-	144	352	252,3+				
1978	400	125	18,8+	0	-	0	0	-	0	0	-	544	131	23,7+	544	131	23,7+	441	125	3,5-	382	117	23,1+	177	310	12,8-				
1979	564	176	49,8+	0	-	0	0	-	0	0	-	808	194	48,8+	808	194	48,8+	560	159	20,8+	511	157	50,3+	224	791	182,2+				
1980	601	188	1,2+	0	-	0	0	-	0	0	-	810	197	1,3+	805	195	1,3+	778	210	20,7+	644	198	71,3+	217	776	2,1-				
1981	630	200	20,8+	0	-	0	0	-	0	0	-	1.267	305	64,8+	1.047	253	64,4+	887	246	11,3+	1.103	338	348,7+	310	761	8,7+				
1982	2.133	671	228,8+	2.820	300	22,9+	4.307	446	318,2+	4.307	446	318,2+	3.820	810	194,5+	4.278	1206	383,8+	3.820	1.183	48,7-	3.820	1.183	48,7-	488	488	48,7+			
1983	3.061	1113	37,7+	3.856	472	31,7+	4.082	489	112,3+	4.082	489	112,3+	4.733	1131	22,1+	4.810	1300	8,3+	4.733	1.300	28,1+	4.733	1.300	28,1+	286	700	68,7+			
1984	4.795	1499	22,3+	5.829	586	28,8+	6.873	811	23,2+	6.873	811	23,2+	6.816	1598	18,1+	6.714	1816	21,7+	6.816	1.598	23,2+	6.816	1.598	23,2+	110	283	68,3+			
1985	5.406	1688	13,4+	5.487	678	11,7+	6.708	685	12,3+	6.708	685	12,3+	6.882	1676	18,8+	6.871	1773	8,3+	6.882	1.676	24,3+	6.882	1.676	24,3+	288	707	182,3+			
1986	5.530	1729	2,5+	5.583	717	7,1+	6.446	1544	2,1-	6.446	1544	2,1-	6.622	1644	2,1-	6.622	1.644	4,3-	6.622	1.644	4,3-	6.622	1.644	4,3-	286	574	18,3-			

TOTALE COMPLESSIVO

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

(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 X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1981 - 1986

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

ELABORAZIONE DEL 25 GIU 1987

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali					Totale pagamenti		Residui		Economie		
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1981	1.356.525	39,40	46,53		0,83	0,51	0,21	1.229.980	90,67	68.213	5,03	58.332	4,30
1982	3.636.805	91,63	91,63		3,91	1,02	0,92	4.011.829	104,56	-189.688	-4,95	14.883	0,39
1983	4.716.980				6,42	1,41	0,93	4.695.821	99,55	6.890	0,15	14.269	0,30
1984	5.020.057				93,37	4,15	1,27	5.552.362	96,80	46.990	0,94	20.705	0,37
1985	6.582.456					90,01	3,95	6.184.430	93,95	379.425	5,76	18.601	0,28
1986	6.444.580					86,67	86,67	5.585.741	86,67	658.839	13,33	0	0,00
TITOLO 1													
1981	672.532	77,38	15,57		0,02	0,00	0,00	628.656	93,48	17.713	2,63	26.163	3,89
1982	3.617.027	96,12	96,12		0,22	0,00	0,00	3.603.964	99,64	2.522	0,07	10.511	0,29
1983	3.875.017				5,36	0,12	0,01	3.864.119	99,72	-3.275	-0,08	14.173	0,37
1984	4.763.458				96,96	2,40	0,12	4.738.464	99,48	4.521	0,09	20.472	0,43
1985	5.584.536					96,78	2,60	5.550.342	99,39	16.059	0,29	18.135	0,32
1986	5.763.691					89,79	89,79	5.174.958	89,79	588.733	10,21	0	0,00
TITOLO 2													
1981	683.893	2,04	76,86		1,63	1,01	0,49	601.324	87,91	50.500	7,38	32.169	4,70
1982	219.778	21,28	21,28		64,62	17,81	16,12	407.935	185,61	-192.509	-87,59	4.352	1,98
1983	841.963				11,29	7,36	5,16	831.702	98,78	10.165	1,21	96	0,01
1984	858.599				73,40	13,92	7,70	813.897	95,01	42.489	4,98	233	0,03
1985	997.920					52,07	11,47	634.088	63,54	363.366	36,41	498	0,05
1986	680.889					60,33	60,33	410.783	60,33	270.106	39,67	0	0,00

GLI IMPORTI SONO CALCOLATI IN MILIONI DI LIRE

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

Si tratta, come si chiarirà in seguito, delle due poste più significative nel contesto del bilancio del ministero, sia sotto il profilo dell'entità delle risorse impiegate che della loro idoneità ad incidere profondamente nel più generale sistema della politica nazionale dei trasporti, operando attraverso quel suo comparto particolare che è il trasporto pubblico locale.

Per quanto concerne la dimensione dei flussi finanziari in rapporto alle somme complessivamente disponibili nel bilancio del ministero, sia per la parte corrente che per quella in conto capitale, si riportano nelle due tabelle allegate i dati relativi agli anni dal 1982 al 1986 (allegato 1).

Le cifre esposte, che rendono evidente la misura esatta dell'intervento ministeriale, consentono di formulare alcune riflessioni sulla natura e l'efficacia dell'intervento medesimo.

La prima considerazione attiene alla preponderanza delle risorse di parte corrente stanziato sul capitolo 1660, che rispecchia la distorsione in atto nella spesa pubblica per il settore trasporti nella sua totalità, al di là dell'entità del fondo nazionale per i disavanzi di esercizio, alimentato dal suddetto capitolo.

Al riguardo, gioverà ricordare che dal conto nazionale dei trasporti si ricava che nel 1984 ben il 27,2 per cento del valore aggiunto, al costo dei fattori del settore, è costituito da contributi correnti alla produzione per un valore di 10.497 miliardi, mentre nel 1970 quei contributi, come percentuale del prodotto settoriale erano quasi un terzo, vale a dire l'11,3 per cento pari a 366 miliardi sul valore aggiunto di 3.214.

Da questi dati si evince che il fenomeno di espansione della spesa di parte corrente del bilancio del ministero, imputabile direttamente al Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio, rappresenta la conferma di un dato tendenziale e costante dell'intero intervento pubblico nel settore.

Tuttavia, nel decorso esercizio si è delineato il tentativo, posto in essere attraverso la legge finanziaria, di pervenire al contenimento degli oneri, da un lato attraverso la leva tariffaria e dall'altro attraverso il rifinanziamento del Fondo per gli investimenti, cui sono destinate le somme allocate sul capitolo 7296 di parte in conto capitale.

In tale ambito la leva tariffaria risulta essere stata sinora quella più massicciamente adoperata dallo Stato.

In realtà questo strumento di manovra ha precisi limiti in quanto, come è noto, la tariffa del trasporto pubblico si colloca in una posizione intermedia tra i prelievi coercitivi (imposte-contributi-tasse-canonici) ed i prezzi di mercato.

Essa, inoltre, nel trasporto pubblico risente della particolare natura di questo servizio che esprime da un lato una utilità indivisibile, di cui è destinataria la collettività nel suo insieme, dall'altra una utilità divisibile, che è quella goduta dagli utenti diretti. Ne consegue che la tariffa che può essere accollata al consumatore del servizio non è che una parte, grande quanto si vuole, ma mai totalmente coincidente con il costo totale del servizio stesso.

Questo limite induce a considerare il disavanzo di esercizio nel trasporto pubblico locale come un dato fisiologico, che può essere ricondotto a livelli compatibili con l'obiettivo generale di contenimento del disavanzo pubblico, non certo attraverso la sola manovra tariffaria.

Diverso e di più ampio spettro risulta il problema del contenimento dei disavanzi di esercizio, registrati nel settore del trasporto locale, ove si passi a considerare gli interventi strutturali.

In questo ambito vengono in luce, come interventi di lungo periodo, quelli attuati attraverso il Fondo per gli investimenti, cui sono imputate le somme stanziato sul capitolo 7296 di parte in conto capitale.

In proposito va premesso, per intendere pienamente la portata dell'intervento nel settore del trasporto pubblico locale, che con la legge n. 151 del 1981 la dotazione complessiva del Fondo per gli investimenti ammontava a 2.000 miliardi per la durata di quattro anni sino al 1984. Tale fondo mirava a consentire fundamentalmente l'acquisto di autobus, tram, filobus di tipo unificato e di altri mezzi, nonché la costruzione e l'ammodernamento di infrastrutture, impianti fissi, tecnologie di controllo, officine, ecc.

In realtà, questo fondo, così come è stato dimensionato e gestito, ha accusato la mancanza di una seria analisi capace di individuare quali fossero, da un lato, le risorse idonee e, dall'altro, il tipo di impiego rispettivamente compatibili con gli obiettivi che si intendevano perseguire.

Tuttavia, al di là della carenza di una seria analisi che consentisse di mirare più opportunamente ad un recupero di produttività, attraverso una maggiore efficienza delle strutture, vi è da segnalare, come è reso evidente dall'apposita tabella, che dopo il mancato utilizzo delle somme stanziare nel 1982, poi reimpiegate nel 1985, vi è stata una flessione della loro entità, per l'esercizio 1986 del 33 per cento rispetto all'esercizio 1985, così come l'ammontare degli aumenti, previsti per il 1987 e 1988 in misura doppia rispetto al 1986, dà il segno di una episodicità tutta particolare.

Questa episodicità, che conferma l'assenza di una strategia di fondo, caratterizza l'intervento dello Stato sotto due profili.

Sotto un primo profilo, viene in evidenza la natura della fonte che dà sostegno all'intervento stesso, vale a dire la legge finanziaria, che, coerentemente con la propria natura, non può darsi carico delle reali esigenze strutturali del settore, privilegiando quelli che sono gli aspetti che attengono spiccatamente alla disponibilità dei mezzi finanziari.

Il secondo profilo attiene all'efficacia stessa dell'intervento, che appare più caratterizzarsi come una integrazione della spesa per il ripiano dei disavanzi di esercizio che in grado di produrre seri effetti sull'andamento di quei disavanzi.

In effetti, questo profilo, che attiene più propriamente al requisito di efficacia della spesa per investimenti, intesa come strumentale al contenimento dei disavanzi di esercizio nel trasporto locale, richiede una considerazione pregiudiziale afferente alla natura dell'azione che si è posta in essere con la gestione del Fondo per il ripiano dei disavanzi.

Non può essere ignorato, al riguardo, che circa i sette decimi del Fondo per il ripiano dei disavanzi, previsto dall'articolo 1 della legge n. 151 del 1981, è assorbito dalle grandi città (Milano, Genova, Torino, Roma, Napoli) e che nell'ambito dei fondi assegnati alle singole regioni, le quote disponibili vengono destinate dalle stesse grandi città per i nove decimi.

A tanto ha condotto l'evoluzione seguita dai criteri di riparto del Fondo stesso, i quali hanno subito un processo che tende a privilegiare il trasporto urbano delle grandi città.

Infatti, in una prima fase che parte dal 1982, l'intervento si è basato sulla cosiddetta "spesa storica", costituita dalle erogazioni effettuate nel 1981, in favore delle aziende di trasporto, dalle regioni ed enti locali, mentre la funzione perequatrice è stata limitata al 16 per cento della quota integrativa.

Successivamente, la seconda fase è stata caratterizzata dall'utilizzo della quota integrativa del Fondo per il 1984, ripartendone il 95 per cento sulla base quasi esclusiva delle variabili "percorse urbane ed extraurbane" assestate rispettivamente con gli indici di maggiorazione per congestionamento traffico urbano, limitando il 5 per cento all'applicazione del parametro di "progressivo conseguimento delle condizioni economiche di bilancio".

Nella terza fase, si sono applicati sostanzialmente i criteri della seconda, prevedendo, per l'assegnazione del 95 per cento della quota integrativa, un assestamento condotto sulla base degli indici di maggiorazione per congestionamento del traffico urbano.

Ne è conseguito che nel 1986, culmine dell'evoluzione seguita nelle tre fasi descritte, ben il 20,6 per cento è stato devoluto alla regione Lazio, seguita dalla Lombardia con il 18,2 per cento e dalla Campania con l'11,9 per cento, mentre tutte le altre regioni si collocano ciascuna al di sotto del 5 per cento.

Nel frattempo, in sede di norme sulla finanza locale (legge n. 131 del 1983) si è tentato di contenere il fenomeno del disavanzo, e quindi la lievitazione progressiva del Fondo.

In particolare è stato previsto che le regioni provvedessero al definitivo equilibrio delle aziende locali dei trasporti mediante l'integrazione delle eventuali differenze tra la quota regionale derivante dalla ripartizione del Fondo per il 1983 e la somma delle erogazioni effettuate, allo stesso titolo, nel 1982.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La Corte costituzionale, con decisione dell'11 ottobre del 1985 ha ritenuto illegittima questa soluzione, affermando che le regioni dispongono dei tributi propri, oltre che di quelli erariali, per fronteggiare autonomamente le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali. Ha osservato la Corte che se si ammettesse in nome di qualsivoglia coordinamento finanziario, la possibilità per lo Stato di ricorrere ai tributi regionali, individuando nel loro gettito il mezzo per fronteggiare spese di interesse nazionale, la potestà legislativa regionale verrebbe irrimediabilmente vulnerata assieme alla autonomia finanziaria.

Queste premesse, se ulteriormente ponderate in rapporto alla quantità delle risorse rese disponibili sul Fondo per investimenti che ha registrato addirittura una flessione tra il primo stanziamento nel 1982 e quello successivo del 1986 (particolarmente rilevante in termini reali tenuto conto del ritmo inflattivo), rendono evidente l'insufficienza dei tentativi sinora posti in essere e la stessa inidoneità delle scelte di politica economica che sorreggono i due Fondi di cui ai capitoli 1660 e 7296.

Infatti, ciò che si ricava dall'esperienza maturatasi dall'entrata in vigore della legge n. 151 del 1981 a tutt'oggi, è la convinzione che il problema sottostante, finchè affrontato con l'episodicità e la parzialità attuali, non può trovare alcuna soluzione.

Pertanto, risulta acquisito che il problema del trasporto nelle grandi aree urbane e l'esigenza di razionalizzazione delle aziende pubbliche di trasporto possono trovare soluzione solo integrando il sistema esistente con le linee metropolitane e valutando, in termini di riduzione di costi, il decongestionamento delle aree urbane.

Conclusivamente, appare essenziale che la gestione dei due capitoli (1660 e 7296) avvenga in attuazione e nel contesto delle scelte di piano e non già, come avvenuto sinora, fuori da ogni prospettiva di razionalizzazione, in modo sostanzialmente autonomo.

c) Spesa delegata

Il sistema di pagamento mediante aperture di credito ha assunto una notevole dimensione ed ha interessato molteplici capitoli di bilancio, soprattutto di parte corrente, che afferiscono alle tre branche dell'organizzazione del ministero dei trasporti interessate alla gestione della spesa a mezzo dei funzionari delegati.

L'ammontare delle spese disposte attraverso l'ordinazione ha avuto, dall'esercizio 1981, il seguente andamento:

(in miliardi)			
Esercizio	Competenza	Residui	Totale
81	23,154	8,821	31,976
82	27,888	6,950	34,839
83	32,485	9,325	41,810
84	33,816	23,045	56,862
85	38,972	18,089	57,061
86	38,691	13,446	52,138

L'ammontare degli ordini di accreditamento in conto competenza è stato di 38,69 miliardi, totalmente afferenti a capitoli relativi alle spese di parte corrente (titolo I).

Ammontano invece a 12,589 miliardi le spese in conto residui disposte col sistema in questione, afferenti a capitoli relativi alle spese di parte corrente (titolo I), eccetto 8,57 milioni relativi alle spese in conto capitale (titolo II).

Inoltre, dell'ammontare complessivo di 38,69 miliardi, 15,997 afferiscono alla categoria II, personale in attività di servizio; 20,830 miliardi alla categoria IV, acquisto di beni e servizi; 1,864 miliardi riguardano le categorie III, V, VII e IX.

Nel corso del 1986 sono pervenuti all'esame della Corte n. 2685 rendiconti e l'importo complessivo dei rendiconti esaminati e dichiarati regolari è di 7,041 miliardi.

Gli ordini di accreditamento esaminati risultano adottati per i seguenti capitoli di bilancio:

a) 11 capitoli della rubrica servizi generali relativi alle esigenze del ministro, dei sottosegretari e degli uffici di diretta collaborazione dell'opera degli organi politici del ministero.

Le somme poste a disposizione dei funzionari delegati sono state utilizzate per l'acquisto di riviste, carta da stampa, giornali, anticipi sulle liquidazioni delle missioni, per indennità varie, per le spese di rappresentanza etc.

A gravare su detti capitoli, rientranti tutti nel titolo I spese correnti, è stata accreditata la somma di 194,164 milioni in conto competenza e 43,171 milioni in conto residui, per un ammontare complessivo di 237,335 milioni.

b) Direzione generale della motorizzazione civile trasporti in concessione

Nella rubrica II motorizzazione civile, gli ordini di accreditamento hanno riguardato 33 capitoli di spesa in conto capitale.

Relativamente alle spese di parte corrente, sono stati emessi ordini di accreditamento per un ammontare complessivo di 27,422 miliardi, di cui 18,193 miliardi sulla competenza e 9,228 miliardi in conto residui; per le spese in conto capitale non sono stati emessi ordini di accreditamento.

Le categorie delle spese correnti interessate ai suddetti ordini di accreditamento hanno avuto riguardo alla categoria II (personale in attività di servizio) per 17,8 miliardi e la categoria IV (acquisto beni e servizi) per 9,110 miliardi.

c) Direzione generale dell'aviazione civile

Nella rubrica III, aviazione civile, sono stati 26 i capitoli di spesa interessati dall'ordinazione secondaria afferenti le spese di parte corrente per un ammontare totale di 23,620 miliardi, di cui 20,303 di parte corrente e 3,317 in conto residui.

Il totale di cui sopra risulta ripartito tra la categoria II (personale in attività di servizio) per 5,118 miliardi, la categoria IV (acquisto beni e servizi) per 16,492 miliardi, e la categoria V (trasferimenti) per 2,009 miliardi.

Nell'ambito della categoria II (personale in attività), le due direzioni generali della motorizzazione civile trasporti in concessione e dell'aviazione civile hanno, rispettivamente, emesso ordini di accreditamento per 15,941 miliardi e 7,007 miliardi (competenza e residui), di cui 8,122 miliardi, complessivamente per le finalità fissate dalla legge 1 giugno del 1977, n. 285 e successive modificazioni, concernenti provvedimenti per l'occupazione giovanile.

In proposito va evidenziato che, come già segnalato nelle precedenti relazioni, il sistema della ordinazione secondaria si è rivelato funzionale all'accelerazione delle procedure di spesa che, nella specie, trattandosi di retribuzioni da corrispondere con tempestività ad un numero elevato di dipendenti, ha evitato una notevole mole di lavoro alle sedi centrali.

Altre aperture di credito sono state disposte per consentire la liquidazione in periferia dei compensi per il lavoro straordinario per un totale complessivo di accreditamenti che ammonta a miliardi 5,249 (C e R).

I capitoli riguardanti la spesa per la corresponsione al personale del "compenso incentivante la produttività" hanno avuto un leggero decremento tra il 1985 e il 1986 passando da 4,641 ai 4,381 miliardi.

Riguardo alle missioni svolte in territorio nazionale, si sono avuti degli accreditamenti per 689,139 milioni (di cui 691,729 riferibili alla motorizzazione civile trasporti in concessione e 197,460 riferibili all'aviazione civile) mentre per quelle all'estero sono stati emessi ordini per 35 milioni relativamente alla motorizzazione civile trasporti in concessione e per 69,629 milioni relativamente all'aviazione civile.

Inoltre, per le operazioni di collaudo e per le missioni svolte dal personale della motorizzazione di cui all'articolo 7, quarto comma della legge 18 ottobre del 1978 n.675, vi sono stati accreditati per miliardi 2,201.

2. Organizzazione dei servizi e personale

2.1 Organizzazione del ministero

Accanto al problema rappresentato dalla mancanza di un organico coordinamento fra le attività delle direzioni generali del ministero, operanti con spiccata autonomia, si è delineata di recente una nuova emergenza, fonte di ulteriore disfunzione sul piano organizzativo.

Infatti, non risultano affidati, come si è già riferito in sede di considerazioni generali, nell'ambito della struttura esistente, agli uffici operativi del ministero i compiti istituzionali di vigilanza sul nuovo ente ferrovie. In proposito, si deve evidenziare che la legge 17 maggio 1985 n. 210 all'articolo 18, terzo comma, dispone che il ministro si avvale per la vigilanza sull'ente "degli uffici all'uopo preposti". In realtà, nell'attuale organizzazione non risultano rientrare nella diretta sfera di competenza degli uffici esistenti funzioni di vigilanza sul nuovo ente.

Allo stato, in attesa di una norma che individui la struttura ministeriale competente ad esercitare istituzionalmente la vigilanza sull'ente ferrovie, è stato istituito un ufficio a rilevanza interna che coadiuva il ministro.

La Presidenza del Consiglio, con proprio decreto, nel determinare la struttura degli uffici di diretta collaborazione del ministro ha provveduto ad incrementare l'organico consentito di n. 47 unità, attraverso l'istituzione di un ufficio per la predisposizione degli atti relativi all'esercizio dei poteri di vigilanza attribuiti al ministro.

Una tale soluzione, se appaga le esigenze conoscitive del massimo livello politico interno al ministero, non consente in questa fase di recuperare, ad un obiettivo di maggiore coordinamento amministrativo, la recente istituzione del suddetto ente (1).

La stessa vicenda organizzativa collegata all'adozione del P.G.T. sembra inoltre aver introdotto nella struttura ministeriale elementi di scarsa razionalità.

Al riguardo, come si è già riferito, sulla base di quanto disposto dalla legge del 15 giugno 1984 n. 245, l'elaborazione del piano generale dei trasporti è stata affidata ad un'unità apposita, la segreteria tecnica del piano, che si colloca al di fuori dell'organizzazione tecnico-amministrativa esistente e sta conseguendo una sua stabilità.

Peraltro, a dare maggiore peso ai rilievi, che si sono sin qui mossi all'organizzazione ministeriale, basterà aggiungere che la direzione della programmazione, organizzazione e coordinamento, residuo — come si è già rilevato — della precedente esperienza programmatoria del 1976, è tuttora in attesa di un assetto che le consenta di svolgere i compiti di indirizzo, di coordinamento e di programmazione che le sarebbero propri.

La suddetta direzione generale, istituita con legge del 31 ottobre 1967 n. 1085, rappresenta, così come è attualmente, una struttura amministrativa anomala (2).

Infatti, essa è stata istituita per il coordinamento dei settori delle ferrovie dello Stato, della motorizzazione civile e dell'aviazione civile, ma senza una dotazione organica e senza l'identificazione precisa delle funzioni, per cui non sembra che, dalla sua creazione, abbia mai esercitato siffatti compiti.

(1) La proposta di istituzione di un Fondo unico dei trasporti è contenuta in un parere della Commissione trasporti della Camera, reso nella seduta del 5 dicembre 1985 (bollettino delle Commissioni pag. 85). La dimensione del Fondo, invece, si ricava da una dichiarazione del ministro dei trasporti secondo cui l'attuazione del piano dovrebbe comportare investimenti dello Stato per 200.000 miliardi nei prossimi 8 anni.

(2) La strutturazione della direzione generale in 5 divisioni e la previsione dell'organico dirigenziale (1 dirigente generale 2 dirigenti superiori 5 primi dirigenti) sono avvenuti, rispettivamente, con decreto ministeriale del 2 gennaio 1974 e con il decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972, tabella XII, quadro A.

Dei dirigenti, soltanto il direttore generale appartiene al ruolo organico della direzione; gli altri provengono dalle altre direzioni generali, nonché dall'ente ferrovie dello Stato.

I funzionari fuori ruolo al 31 dicembre 1986 sono 2 dirigenti superiori e 4 primi dirigenti, tutti provenienti dall'ente ferrovie dello Stato.

Ne consegue che una direzione generale, creata per coordinare e programmare a livello amministrativo l'indirizzo politico dei trasporti, in realtà conserva una posizione marginale nell'assetto strutturale dell'amministrazione.

Ad essa direzione vengono attualmente affidati compiti di studi, ricerche, elaborazione dati, progetti etc. solo ad arbitrio delle autorità, amministrative e politiche, che ritengono di avvalersi della sua opera.

L'unico compito istituzionale certo del predetto organo è al momento, la elaborazione del conto nazionale dei trasporti, documento basilare per conoscere l'assetto globale della politica dei trasporti.

Conclusivamente, resta tuttora attuale quella situazione di indeterminatezza e di attesa di un assetto che consenta alla direzione di svolgere i compiti di indirizzo, di coordinamento e di programmazione, in grado di consentire, sia pure all'interno della struttura organizzativa ministeriale, gli obblighi di razionalizzazione fissati dal piano.

Le carenze organizzative, già evidenziate, con attinenza all'orientamento programmatico emergente ed inteso ad un più stretto collegamento tra i diversi modi di trasporto, non mancano di produrre riflessi negativi sulla stessa tradizionale attività amministrativa, con segnato riferimento alla mancanza di rilevazioni statistiche nel settore dell'autotrasporto.

Questa omissione, il cui rilievo è in proporzione diretta alla entità del fenomeno, appare nella sua esatta dimensione ove si consideri che l'Italia è l'unico Paese europeo che trasporta l'85 per cento delle merci su strada.

La mancata rilevazione statistica del trasporto merci, avvenuta in violazione della direttiva CEE n. 546 del 1978, ha comportato la condanna dell'Italia da parte della Corte di giustizia della Comunità, con sentenza n. 101 dell'11 luglio 1985.

Una tale inadempienza, già rilevante per l'immagine del nostro Paese nel contesto comunitario, si carica di indubbi significati anche per la sua attinenza ad uno strumento elementare ed imprescindibile per ogni attività di seria pianificazione, qual'è il dato statistico.

Circostanza questa che si palesa contraddittoria con gli obiettivi di riordino e di razionalizzazione, che con l'attuazione del piano si intenderebbe perseguire.

3.2 Personale

La struttura e l'organizzazione della direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, nell'arco di questi ultimi venti anni e a seguito dell'ampliamento del volume del traffico in tutto il territorio nazionale, sono andate assumendo aspetti sempre più complessi.

In proposito, per dare soluzione ad alcuni aspetti organizzativi, di recente è stata approvata la legge 1 dicembre 1986 n. 870, non a caso rubricata "misure urgenti straordinarie per i servizi della direzione generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione del ministero dei trasporti".

Dette misure serviranno indubbiamente a rafforzare i settori organizzativi dove le carenze si erano mostrate più profonde, e cioè i settori impianti, ferrovie in concessione o in gestione governativa, il settore trasporto merci e soprattutto il settore motorizzazione, reso incandescente dall'impressionante volume di traffico a tutt'oggi accertato (circa 30 milioni di veicoli in circolazione).

In particolare, per quanto riguarda il numero dei dirigenti, le disposizioni sopracennate hanno operato secondo i dati che appresso si riportano; per la qualifica di direttore generale la dotazione organica è di un titolare.

Per i dirigenti tecnici, a fronte della dotazione organica di 83 posti di cui 3 dirigenti generali, (con funzioni di direttore centrale o consigliere ministeriale) 10 dirigenti superiori e 70 i dirigenti (compresi i 43 posti aumentati con la predetta legge n. 870), la situazione reale presenta 5 dirigenti generali (di cui 2 fuori ruolo) 8 dirigenti superiori (con vacanza di 2 posti) e 13 dirigenti (di cui 1 fuori ruolo), con la vacanza di 58 posti.

Per i dirigenti amministrativi, a fronte della dotazione organica di 42 posti di cui 3 dirigenti generali, 9 dirigenti superiori, 30 primi dirigenti (compresi i 10 posti aumentati con la ripetuta legge n. 870), la situazione effettiva presenta 7 dirigenti generali di cui 4 fuori ruolo, 10 dirigenti superiori di cui 3 fuori ruolo e 14 primi dirigenti di cui uno fuori ruolo (con vacanza di 16 posti).

Dal quadro esposto risulta, quindi, un certo addensamento ai vertici della dirigenza, mentre difettano i dirigenti per le strutture intermedie.

A quest'ultimo riguardo, e con riferimento all'applicazione della legge n. 301 del 1984, si rileva che, se da un canto si è proceduto alla nomina di tali funzionari a far data dall'1 gennaio 1985, l'effettivo incardinamento nelle funzioni è avvenuto solo a seguito di delibera del consiglio di amministrazione del 21 novembre 1986.

Per quanto attiene al rapporto numerico, tra le due qualifiche funzionali IV e VII al 31 dicembre 1986, a fronte di un totale di 1521 unità nella IV qualifica, si riscontrano 566 unità nella VII qualifica.

Per la politica di gestione del personale, è da rilevare la perdurante mancanza dell'apposito ufficio di organizzazione e metodi nell'ambito del ministero dei trasporti (un ufficio organizzazione è inserito con personale, non a tempo pieno, nell'ambito di una divisione amministrativa).

Ciò non sembra giovare ad una visione d'assieme necessaria per un programma a vasto raggio di impiego delle unità produttive, suddivise per categorie, e per l'eventuale calcolo di indici di produttività e degli elementi di costo comparati.

Lo stesso impiego del sistema informativo (utilizzato anche per compiti istituzionali: emissione patenti e carte di circolazione) per la gestione del personale, per il mancato inserimento all'interno di un'unica struttura sembra perdere efficacia in vista d'un suo organico utilizzo.

A ciò è da aggiungere il rilievo che l'utilizzazione, nel medesimo settore dell'informatica, di unità operative e di programmazione avviene con l'affidamento a società di servizi, pur essendo l'amministrazione dotata di un rilevante contingente (n.890) di unità di personale individuato, con apposito decreto ministeriale, per le esigenze della "meccanizzazione" (decreto ministeriale del 29 giugno 1985 n. 905).

La legge n. 870 del 1986 stabilisce come principio, con conseguente aumento dell'organico, il decentramento a livello dirigenziale che, come si è avuto occasione di rilevare nella precedente relazione della Corte, non era stato mai previsto ed aveva determinato elementi di indubbia turbativa, ai fini della conduzione degli uffici periferici della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione.

Al livello di dirigenti tecnici, sulla dotazione organica di 83 posti risultano in servizio, al 31 dicembre 1986, 26 dirigenti (di cui 3 fuori ruolo), mentre sono in via di espletamento, in applicazione della legge n.301 del 1984, due corsi-concorsi per 4 posti di primo dirigente tecnico e due concorsi pubblici per 3 posti di primo dirigente tecnico.

Dei 42 posti di dirigente amministrativo quelli coperti ammontano a 32 (di cui uno in soprannumero e 4 fuori ruolo).

Per quanto riguarda l'accesso alla dirigenza amministrativa, sono in corso due concorsi pubblici a 1 posto ciascuno di primo dirigente.

Come si vede, quindi, gli aumenti di organico dirigenziale da indire secondo le procedure di cui all'articolo 6 della legge 10 luglio 1984, n. 301, consentiranno all'amministrazione di effettuare concorsi per assumere ben 50 dirigenti tecnici e 10 dirigenti amministrativi.

Il personale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione comandato presso altre amministrazioni ammonta a 23 elementi, di cui 3 presso enti pubblici.

I collocamenti fuori ruolo presso altre amministrazioni riguardano per la maggior parte personale della qualifica dirigenziale e sono complessivamente 8 (di cui 3 presso enti pubblici) (vedi allegato prospetto).

La struttura della direzione generale dell'aviazione civile si articola in 4 servizi, cui sono preposti altrettanti dirigenti generali; i servizi sono suddivisi in uffici cui sono preposti primi dirigenti.

La struttura periferica prevede 3 compartimenti di traffico aereo e 26 circoscrizioni aeroportuali.

Dal momento che i compartimenti, nonostante la previsione del decreto del Presidente della Repubblica del 1972 di tre posti di dirigente superiore con le funzioni di direttore di comparto del traffico aereo, non sono stati realizzati, i cennati tre posti sono stati attribuiti con funzioni ispettive, in modo tale che le attribuzioni conferite ai compartimenti sono tuttora esercitate dall'organo centrale ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica del 5 giugno 1964 n. 438.

Le circoscrizioni aeroportuali sono 26 e sono state rideterminate con decreto ministeriale del 13 settembre 1985.

Nel corso dell'esercizio appena concluso è stata rilevata la tendenza dell'amministrazione dell'aviazione civile ad accrescere il numero dei funzionari che esercitano funzioni ispettive ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 1972.

In particolare, è stato rilevato che il numero dei posti con funzioni ispettive, già aumentato nella qualifica di dirigente superiore delle tre unità che dovrebbero essere preposte ai compartimenti di traffico aereo attualmente non attivati, risulta di 7 ispettori a fronte delle esigenze di controllo e di verifica di 26 circoscrizioni aeroportuali, con un rapporto di circa un ispettore ogni quattro circoscrizioni, mentre risultano scoperti sei uffici a livello di primo dirigente, di cui due amministrativi.

Va rilevato che non è stata ancora attuata una strutturazione periferica dei compartimenti del traffico aereo in applicazione del decreto del Presidente della Repubblica 5 giugno 1964 n. 438.

Tale soluzione porterebbe come conseguenza il venir meno delle attuali forme di vigilanza e di controllo di tipo centralizzato, e consentirebbe una gestione del personale più vicina alle esigenze delle realtà locali, ed una contrattazione più snella e funzionale.

A seguito dell'applicazione della normativa prevista dalla legge 10 luglio 1984, n. 301, è stato avviato a soluzione, almeno sul piano quantitativo, il problema, già esposto nella precedente relazione, della carenza di personale dirigenziale.

Infatti, su una dotazione organica di 69 dirigenti (5 dirigenti generali, 19 dirigenti superiori), al 31 dicembre 1985, risultavano in servizio 58 dirigenti (cui vanno aggiunti altri cinque collocati fuori ruolo), al 31 dicembre 1986, risultano in servizio 59 dirigenti (cui vanno aggiunti altri quattro, uno in soprannumero e tre fuori ruolo) (3).

Non appare, invece, avviata a soluzione, e si è anzi aggravata, la situazione già denunciata nella precedente relazione del personale dirigenziale della navigazione aerea.

Infatti, a fronte di 12 posti di dirigente (5 dirigenti superiori e 7 di primo dirigente) sono coperti solo 8 posti (uno in meno rispetto al 1985).

In particolare, mentre sono coperti i posti di dirigente superiore, risultano vacanti quelli di primo dirigente.

Le motivazioni di tali carenze sono da ricercare nelle scarse prospettive esistenti, sul piano del trattamento economico e giuridico, nelle prime qualifiche di accesso, contrapposte alla specifica preparazione professionale richiesta per l'accesso stesso (4).

(3) All'interno delle singole qualifiche dirigenziali, si constata che ai 5 posti in organico di dirigente generale si aggiungono altri 2 posti, (1 in soprannumero ed un altro fuori ruolo), mentre, per quanto riguarda i dirigenti superiori del ruolo amministrativo, ai 4 posti di dirigente in servizio (l'organico è di 5 posti) si aggiunge un posto di fuori ruolo.

Per i primi dirigenti del ruolo amministrativo, si rileva che a fronte dei 13 posti in organico, solo 12 sono coperti da personale in servizio.

Per i primi dirigenti del ruolo tecnico, invece, i posti in organico sono coperti, sia nel ruolo dei dirigenti superiori (3 posti) che in quelli di primo dirigente (5 posti).

(4) Per quanto riguarda il personale delle qualifiche funzionali, su un organico complessivo di 969 unità risultano, al 31 dicembre 1986, in servizio 1117 unità di personale, di cui 697 in posti in organico e 425 in soprannumero. Situazione, questa, già lamentata nella precedente relazione e che trova le sue radici nella mancata previsione, da parte del legislatore del 1980 (legge n. 312 del 80 art. 31) e del 1982 (art. 3 legge n. 138 del 1984), delle modalità di riassorbimento delle posizioni soprannumerarie destinate a diminuire, per ora, solo per dimissioni e cessazioni dal servizio del relativo personale, fino a quando le dotazioni organiche non saranno finalmente rideterminate, in applicazione all'art. 5 della citata legge n. 312 del 1980.

È da rilevare anche che, al 31 dicembre 1986, nella IV e nella VII qualifica funzionale erano inquadri, rispettivamente, 204 e 217 dipendenti.

Per quanto riguarda l'attuazione della legge 10 luglio 1984 n. 301, sono in corso di espletamento i concorsi relativi ai posti disponibili al 31 dicembre 1985 ed al 31 dicembre 1986 nel ruolo amministrativo dei dirigenti di aeroporto.

2.3 Ex azienda autonoma ferrovie dello Stato

Profili dell'attività di controllo

Dall'1 gennaio del 1986, con l'entrata "a regime" dell'ente ferrovie dello Stato, istituito dalla legge n. 210 del 1985, la Corte dei conti si trova ad esercitare il controllo su tale organismo in duplice veste: infatti, per quanto concerne gli atti emanati a tutto il 31 dicembre del 1985, mantiene le proprie competenze fino al completo esaurimento dello stralcio, mentre, contemporaneamente, deve essere svolto il controllo sull'ente nelle forme previste dall'articolo 19 della legge medesima.

La peculiare situazione creatasi ripete ulteriori motivi di novità, rispetto alle modalità di controllo attualmente svolto dalla Corte sugli enti, dalla particolare dizione dell'articolo 19 della legge n. 210 del 1985. Secondo tale disposizione, accanto al controllo condotto a norma degli articoli 5, 6, 7, 8 e 9 della legge n. 259 del 1958 in quanto compatibili, la Corte riferisce al Parlamento sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta nell'esercizio esaminato.

In dipendenza di ciò e considerato che l'ente "ferrovie dello Stato" succede (articolo 1, secondo comma della predetta legge n. 210 del 1985) in tutti i rapporti giuridici già di pertinenza della cessata azienda ferrovie dello Stato, per tutti gli atti posti in essere entro il 31 dicembre del 1985 il modulo di controllo relativo resta invariato (controllo successivo sugli atti e le contabilità). Ciò, pur in assenza di esplicita previsione normativa.

Rimane immutata la forma preesistente di controllo, oltre che sui ricordati provvedimenti relativi al trattamento previdenziale e pensionistico, anche sugli atti approvativi, propri del ministro dei trasporti, di quei progetti, contratti e convenzioni, anche relativi alle ferrovie dello Stato, rientranti nel piano generale dei trasporti (articolo 3 della legge 19 giugno del 1984, n. 245), nonchè i provvedimenti (decreto del Presidente della Repubblica) di chiusura all'esercizio e di soppressione di linee ferroviarie e di istituzione di nuove linee e di variante a quelle esistenti.

In particolare, per quanto attiene al controllo continuato nelle forme antecedenti l'istituzione dell'ente ferrovie, si segnala quanto segue.

a) Personale delle ferrovie dello Stato.

Dopo l'entrata in vigore della legge 17 maggio 1985 n. 210, l'attività di controllo in materia di personale ferroviario è proseguita mediante il riscontro a stralcio degli atti relativi al trattamento giuridico ed economico dei dipendenti dell'ex azienda autonoma delle ferrovie dello Stato.

In relazione a quanto previsto dall'articolo 19 della legge citata circa il controllo della Corte dei conti sulla gestione dell'ente, sono state impartite dall'ente disposizioni alla sede centrale del servizio ragioneria per l'invio dei soli atti e documenti emanati entro il 31 dicembre del 1985 o comunque attinenti ai precedenti esercizi, mentre nessun limite sussiste per l'invio dei decreti del Presidente della Repubblica concernenti ricorsi straordinari del personale delle ferrovie dello Stato.

La maggior parte dei provvedimenti trasmessi, provenienti dalla sede centrale ovvero dalle sedi compartimentali, concerne l'effettuazione di aggiornamenti professionali, il trattamento economico, promozioni alle qualifiche dirigenziali, graduatorie di pubblici concorsi, retrodatazioni giuridiche ed economiche dei passaggi di categoria, nonchè conferimenti di funzioni superiori.

A tale ultimo proposito, la "privatizzazione" del rapporto di impiego del personale delle ferrovie dello Stato consente l'applicazione di alcune delle disposizioni previste nella legge 20 maggio del 1970 n. 300 (statuto dei lavoratori). In particolare, le norme che prevede l'assegnazione a mansioni superiori, nei casi in cui questa non abbia luogo per sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto, comporta l'assegnazione definitiva dopo un periodo comunque non superiore a tre mesi.

Sono state al riguardo emanate varie circolari, al fine di contenere al massimo il ricorso al conferimento di funzioni superiori limitandolo a prestazioni connesse con l'esercizio solo ai casi di imprescindibili ed indilazionabili esigenze, ovvero, nell'ambito degli uffici, al preventivo assenso del servizio personale.

In conseguenza del diverso status assunto dal personale delle ferrovie dello Stato, non compatibile con il suo utilizzo al di fuori dei settori rivestenti specifico interesse dell'ente, a seguito delle notizie in proposito richieste dalla Corte, sono state impartite disposizioni per il rientro al servizio ferroviario a partire dal 1 gennaio del 1986, del personale in posizione di comando.

Allo stato queste disposizioni, salvo le deroghe consentite dalla legge, risultano aver trovato puntuale attuazione nell'ambito del ministero e dello stesso gabinetto del ministro.

Nel corso dell'anno 1986 sono stati altresì ratificati con delibera del Consiglio di amministrazione, in applicazione dell'articolo 21 della legge citata, i contenuti degli accordi definiti nei protocolli d'intesa siglati con le organizzazioni sindacali relativi al rinnovo contrattuale del personale ferroviario appartenenti alle nuove categorie e del personale appartenente alle qualifiche dirigenziali, per il quale sono stati previsti nuovi trattamenti economici che sostituiscono, con decorrenza 1 gennaio 1986, quelli previsti dal decreto ministeriale 11 gennaio del 1985 n. 2 convertito con modificazioni nella legge 8 marzo del 1985 n.72 e successive variazioni valevoli per il restante personale dirigente dello Stato.

L'incremento economico stabilito nei confronti del personale dirigenziale supera del 50 per cento quello previsto, a parità di qualifica, per il restante personale dirigente dello Stato dalla legge 11 luglio del 1986 n. 341.

Gli aumenti disposti sono destinati a produrre effetti sul trattamento pensionistico del personale in questione, con conseguenti riflessi in ordine alle compensazioni spettanti all'ente a copertura del disavanzo del fondo pensioni.

Si segnala, da ultimo, che particolarmente problematica si presenta la qualificazione giuridica del rapporto di lavoro dei dipendenti dell'ente ferrovie dello Stato, in relazione alla devoluzione delle controversie al pretore in funzione di giudice del lavoro che è stata ritenuta irrazionale ed arbitraria da parte del T.A.R. per la Lombardia (sezione di Milano) il quale, con ordinanza 1 marzo 1986 n.60 ha sottoposto la questione alla Corte costituzionale.

Va da ultimo rilevato che la Corte dei conti — Sezione II per le materie di contabilità pubblica, con sentenza 13 gennaio del 1986 n. 1, ha ritenuto di affermare la propria giurisdizione per la responsabilità amministrativa dei dipendenti del nuovo ente ferrovie dello Stato, non perseguendo tale ente finalità di conseguimento di utili antitetiche con i principi dell'ordinamento contabile.

3. Attività istituzionale

Piano Generale Trasporti (P.G.T.)

È noto che la situazione dei trasporti presenta, in Italia, distorsioni ed irrazionalità così radicate nel tempo, da risultare difficilmente recuperabili, nelle loro dimensioni e connotazioni, senza un intervento deciso.

Nel settore si è, infatti, verificato uno sviluppo spontaneo dei vari modi di trasporto, così che ciascun sottosistema ha ignorato la crescita dell'altro.

Questo spontaneismo ha determinato gravi ritardi in alcuni ambiti, come quello del trasporto ferroviario, frenato da una singolare crisi indotta dalla mancanza di investimenti idonei ad adeguare le infrastrutture alla nuova domanda di trasporto. Nello stesso tempo, il cabotaggio risulta frenato da una singolare crisi istituzionale che ne ha determinato l'antieconomicità, in parallelo con lo sviluppo spropositato del trasporto, su strada, il quale segnatamente in ragione dei crescenti costi sociali, sembra aver superato il punto critico.

Tale condizione anomala ha sollecitato l'intervento politico a più riprese, così che può affermarsi che il recente piano generale trasporti, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 aprile 1986, non rappresenta, indipendentemente da quello che è il suo reale contenuto, una scelta nuova.

Come è dato ricavare dalla stessa relazione che accompagna il disegno di legge divenuto poi la legge n. 245 del 1985, già nel dicembre 1975 il ministro del bilancio e della programmazione economica pose il problema della elaborazione ed approvazione di un piano generale dei trasporti, quale documento di sintesi di tutti gli interventi pubblici e privati nel settore e, quindi, come strumento prioritario per il coordinamento delle politiche dei trasporti in relazione allo sviluppo economico della collettività nazionale.

Su tale proposta si è innestata a suo tempo una complessa procedura che, dopo l'istituzione di un apposito sottocomitato del CIPE (delibera del 23 dicembre 1975) che ha preso il nome di CO.MI.TRA., si è conclusa nel 1979 con la formulazione di otto progetti finalizzati, attinenti alla determinazione dei principi generali e delle ipotesi di proposte per il futuro assetto dei trasporti, che, trasmessi dal suddetto sottocomitato alla segreteria del CIPE, non ebbero seguito.

La mancata pronuncia sugli otto progetti ha comportato che, ancora nel 1983, il Parlamento ed il Governo non disponevano di uno strumento per avere una visione sufficientemente chiara ed integrata degli interventi diretti ed indiretti della mano pubblica e delle risorse che vengono destinate a tale settore fondamentale della nostra economia; strumento indispensabile per impostare in termini corretti le opportune scelte programmatiche.

In tale contesto, si poneva come primo impegno soprattutto quello dell'urgenza di un intervento di razionalizzazione che attraverso un documento di sintesi, non certo esaustivo del problema, ma sicuro punto di partenza di una esperienza da sviluppare con gradualità nel tempo, fosse capace di dare inizio ad una seria azione di coordinamento.

Il "Comitato dei ministri", appositamente istituito dalla legge n. 245 del 1984, presieduto dal responsabile dei trasporti e composto da 10 ministri nonché da 5 presidenti di regione, ha disegnato, a questo scopo, un quadro di riferimento teso al coordinamento dei molteplici strumenti di programmazione settoriale quali il piano integrativo delle ferrovie, il piano della viabilità, il piano dei porti e quello degli aeroporti.

Il Comitato suddetto, pur in presenza della varietà e molteplicità degli interessi, spesso confliggenti, rappresentati dai componenti del comitato (11 ministeri e 5 regioni), è pervenuto nel breve giro di un anno all'approvazione del piano.

L'approvazione del P.G.T. rappresenta, tuttavia, allo stato, solo una premessa per la sollecita prosecuzione di una azione appena iniziata.

Nella predisposizione del documento, all'opera di varie società di consulenza (ITALTECO; ITALIMPIANTI; FIAT ENGINEERING; ANSALDO; FIAT CRF), si è affiancato il contributo di un notevole numero di cattedratici, oltre l'impegno diretto ed a tempo pieno del personale di diverse amministrazioni ministeriali e di aziende pubbliche.

L'enorme mole di elaborazioni e rilevazioni non è stata, tuttavia, interamente trasfusa nel piano, per quanto attiene alla esauriente implicazione esistente fra quadro conoscitivo e azione di programmazione proposta.

Una prima valutazione del P.G.T. è rinvenibile nelle osservazioni formulate dalla X Commissione della Camera in sede di parere. La Commissione, infatti, ha sottolineato "i molteplici limiti dello schema di piano, la sua incompletezza e la necessità di portare a compiuta coerenza le scelte".

In proposito, tuttavia, si deve evidenziare che se è vero che il piano non ha completamente corrisposto alle attese, come si è già avuto modo di osservare nelle considerazioni generali di questa relazione, ed in certa misura alle precise indicazioni della legge 245 del 1984 che affidava allo stesso un intervento di coordinamento politico e amministrativo, è anche vero che la sollecitudine con cui è stata affrontata la redazione del documento mirava più a sottolineare la gravità e l'urgenza dei problemi che a presumere di risolverli in un'unica soluzione.

I limiti che caratterizzano la natura stessa del documento, il quale si atteggia come “piano processo“, vale a dire come uno strumento che non si esaurisce in maniera puntuale ma che vive della sua costante avanzata e che rende valido e necessario ogni passo successivo, non esclude che, dalla logica costruttiva che ad esso è sottesa, scaturiscano due proposte concretamente operative.

Si intende fare riferimento, da un lato, alla creazione di un Fondo unico dei trasporti e, dall'altro, alla proposta relativa alla creazione del CIPET.

Per quanto attiene al Fondo unico dei trasporti, esso si presenta di notevole portata e sembra configurare, al momento, il più grande impegno pubblico, di gran lunga superiore a quello previsto dal piano per le telecomunicazioni.

La rilevanza finanziaria diretta e le stesse implicazioni economiche del Fondo unico che scaturiscono a livello di investimenti per il nostro sistema produttivo inducono a ritenere che tale Fondo non può consistere di fatto in una semplice sommatoria delle risorse, ma deve, al contrario, assicurare soprattutto chiarezza sui criteri che sono alla base delle scelte poste a fondamento della destinazione delle risorse a precisi interventi del piano.

Peraltro, si tratta di una logica ben presente allo stesso legislatore, in quanto all'articolo 4, della legge 245, aveva previsto che il ministro dei trasporti dovesse annualmente relazionare sulla evoluzione delle risorse destinate ai trasporti.

Una tale manovra, se è idonea ad influire in maniera diretta sui flussi finanziari complessivamente impiegati nel settore, rimane estranea alla funzione che si intende assegnare al Fondo unico, in una prospettiva di ampio respiro attinente alla programmazione delle risorse destinate al settore.

Infatti, la regolazione dei flussi finanziari che si attua attraverso la legge finanziaria attiene ad un'ottica di breve periodo.

Ne consegue che, finchè la legge finanziaria rimarrà, com'è allo stato, l'unico concreto strumento d'intervento riformatore, non potranno prodursi, in tempi ragionevoli e compatibili con le esigenze del nostro sistema produttivo, quelle modificazioni capaci di assegnare ai trasporti la nuova funzione di fattore di sviluppo che il piano sembra auspicare.

Quanto, poi, alla istituzione del CIPET, la relativa proposta non ha ancora ottenuto la sanzione della legge, dal momento che il relativo disegno di legge non risulta ancora approvato.

La scelta istituzionale operata con la previsione del CIPET attua il disegno di affidare non già ad un solo ministero, ma ad un apposito comitato di ministri, la determinazione della linea politica da seguire nel settore.

La motivazione che è alla base di questa scelta sembra aver colto che il problema del coordinamento della politica dei trasporti può avvenire anche al di fuori e al di sopra di un disegno istituzionale che obblighi alla riunione, in un solo ministero, di competenze frammentate in una molteplicità di dicasteri.

Si tratta del più importante profilo che scaturisce dal piano, vale a dire la consapevolezza acquisita che quella che è stata ritenuta una dannosa disseminazione di competenze ha al contrario una sua valida ragione, se limitata agli aspetti amministrativi connessi alla politica dei trasporti.

Al riguardo, non può ignorarsi che il trasporto marittimo, ad esempio, ha delle sue specificità da cui discendono esigenze di raccordo con fenomeni del tutto estranei all'ambito dei trasporti, eppure interagenti con problemi aventi diretta attinenza a quell'ambito, quali sono la gestione delle coste, la organizzazione del lavoro marittimo e portuale, la pesca.

Accanto all'attuale divisione in comparti amministrativi, raggruppati in ministeri come garanzia dell'aderenza di idonee professionalità tecnico-amministrative agli aspetti più singolari di ciascun sottosistema, il piano ha previsto la realizzazione di un momento di sintesi politica, in grado di isolare, nella fitta trama di materie correlate proprie di ciascun sottosistema, i soli profili di diretta attinenza al trasporto.

In tale direzione si muove, appunto, la proposta di istituzione del comitato a livello interministeriale (CIPET), in cui ciascun ministro dovrebbe confrontare e amalgamare le peculiarità del sottosistema cui è preposto con le esigenze del comparto visto nella sua globalità ed unitarietà.

Questo disegno, per la parte in cui l'attività politica ha bisogno di concretarsi al livello più alto di amministrazione, può essere completato dalla definitiva integrazione nella struttura del ministero, della segreteria tecnica, che dovrebbe rappresentare la memoria organizzativa, successiva all'intelligenza politica dei problemi.

Questa segreteria potrà assicurare continuità, e nello stesso tempo garantire che l'attività amministrativa, successiva alle scelte politiche del comitato, trovi continua verifica nell'attuazione pratica, attraverso un costante raffronto dei risultati di volta in volta conseguiti con gli indirizzi di fondo prescelti.

L'attuale ritardo nell'istituzione del CIPET (al riguardo occorre ricordare che dalla sua proposta è trascorso un anno cioè lo stesso periodo di tempo occorso per la formazione del piano) non sembra essere in linea con quelle esigenze di radicale e tempestivo mutamento che hanno ispirato la legge 245.

La prima conseguenza negativa della omessa attivazione del CIPET concerne la mancata realizzazione delle riforme strutturali da attuare nel settore dei trasporti, in grado di dare risposta alle attese che provengono dall'intero sistema produttivo.

Non può tacersi come l'assenza del momento aggregativo a livello politico, da realizzarsi attraverso il CIPET od altro organismo capace di realizzare le scelte di piano, rinvia ulteriormente le soluzioni di quegli aspetti critici che scaturiscono prevalentemente dalla disarmonia in atto nel settore dei trasporti.

Un tale ritardo nella individuazione di una idonea sede di coordinamento politico finisce per vanificare il tentativo della economia italiana di interpretare al meglio la favorevole congiuntura internazionale e di raggiungere nuovi livelli di redditività.

Peraltro, accanto alle ragioni esposte, non mancano considerazioni ulteriori che avrebbero dovuto consigliare una maggiore sollecitudine nel proseguire il cammino appena iniziato con l'adozione del piano generale dei trasporti, secondo l'ammonimento che proviene, del resto, dall'ambito europeo.

Infatti, il Consiglio dei ministri CEE, nelle conclusioni adottate dalla sessione del 14 dicembre del 1985 per un programma-quadro comunitario in materia di trasporto ha deciso, in armonia con la sentenza della Corte di giustizia del 22 maggio del 1985 e con le conclusioni del Consiglio europeo di Milano del giugno del 1985, che i principali obiettivi della politica comune di detto programma-quadro dovranno essere raggiunti entro il 31 dicembre 1992. In particolare, si dovrà garantire la completa realizzazione della libera prestazione dei servizi e la parità di trattamento del settore dei trasporti terrestri; dovranno inoltre essere adottate misure per armonizzare le condizioni di concorrenza ed eliminare le distorsioni di quest'ultima.

Si tratta, per ora, di un insieme di orientamenti di carattere politico, con cui, tuttavia si tende a realizzare, in modo più deciso di quanto sinora è avvenuto, un mercato dei trasporti aperto e senza vincoli; orientamenti che risentono di una forte spinta che proviene da alcuni degli Stati membri.

Ciò comporta che, a partire dal 1992 e in virtù delle modificazioni che interverranno sul mercato nazionale, il nostro sistema aziendale di trasporto su strada, che costituisce l'asse portante del settore, sarà sottoposto alla agguerrita concorrenza delle aziende nord europee, le quali possono contare su organizzazioni e mezzi di più sicura efficienza e produttività.

Una tale prospettiva, come si è detto, dovrebbe indurre a portare a compimento, in maniera più incisiva, la logica pianificatrice con l'adozione di interventi immediati capaci di modificare l'esistente.

Non si può certo ignorare che nel mercato del trasporto su gomma, nel quale già l'offerta supera la domanda del 30 per cento, è presente un notevole numero d'aziende che lavorano a tariffe molto ridotte, attivando una concorrenza che spinge alla marginalità una quantità sempre crescente di esse.

A ciò occorre aggiungere che la remunerazione delle prestazioni, già al di sotto delle tariffe obbligatorie, è ulteriormente decurtata dall'intermediazione.

Una tale situazione, capace di aggiungere, con l'intervento della liberalizzazione del 1992, un'ulteriore voce passiva nei conti con l'estero, è fonte all'interno di uno stato di grave disagio con crescenti costi anche sul piano sociale, per gli aspetti occupazionali. Si tratta, cioè, di una situazione che non può giustificare il perdurare della pausa che è seguita all'approvazione del piano.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Allegato 1

CAPITOLO 1660

RAPPORTO STANZIAMENTI SPESE CORRENTI

ESERCIZIO	PREV. COMP.	CAP. 1660 INCREMENTO	TASSO	PAGAMENTI	TOTALE SPESE CORRENTI		% CAP. 1660 SU TOTALE PAGAMENTI
					IMPEGNI	PAGAMENTI	
1982	2.922	—	—	2.896	3.609	3.477	—
1983	2.980	19,8	13	2.915	3.871	3.774	76,9
1984	3.446	13,5	10	3.446	4.758	4.835	72,4
1985	4.049	17,5	7	4.049	5.565	5.524	72,7
1986 (a)	3.672	— 9,3	6	3.672	4.676	—	78,5

(a) - I dati del 1986 attengono alle previsioni

CAPITOLO 7296

RAPPORTO STANZIAMENTI SPESE IN CONTO CAPITALE

ESERCIZIO	PREV. COMP.	CAP. 1660 INCREMENTO	TASSO	PAGAMENTI	TOTALE SPESE CORRENTI		% CAP. 1660 SU TOTALE PAGAMENTI
					IMPEGNI	PAGAMENTI	
1982	450	—	—	220	47	3.477	—
1983	550	22,2	13	841	844	3.774	65,4
1984	550	—	10	856	879	4.835	64,3
1985	450	— 18,2	7	997	747	5.524	45,1
1986 (a)	300	— 33,3	6	479	—	—	62,6

(a) - I dati del 1986 attengono alle previsioni

PAGINA BIANCA

Capitolo XXVI

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

1. Considerazioni generali e aspetti finanziari della gestione

1.1 Considerazioni generali

Il 1986 è stato, per il ministero del turismo e dello spettacolo, un anno di verifica importante delle nuove prospettive per esso apertesi, nel settore del turismo, con la legge n. 217 del 1983 (legge-quadro sul turismo) e, nel settore dello spettacolo, con la legge n. 163 del 1985 (la cosiddetta legge "madre" sullo spettacolo). L'esito di tale verifica dà un'immagine di potenzialità frenata, cioè di un'amministrazione che, arricchita di nuovi compiti e fornita di mezzi economici sufficienti da innovazioni legislative di largo respiro, cerca di muoversi nel solco delle riforme, ma non riesce a produrre effetti compiutamente adeguati alla volontà di rinnovamento che è stata alla base delle riforme stesse.

Le ragioni di questa impasse sono diverse e comunque nel loro complesso estranee al momento puramente gestionale, che è anzi proprio da esse condizionato.

V'è innanzi tutto il modulo funzionale-organizzativo stesso del ministero, che, disegnato su una ipotesi di rapporto dialettico permanente fra Stato e società, ha finito per depotenziare in qualche modo l'azione dello Stato. Si vuole cioè dire che, se è canone di una democrazia pluralistica che lo Stato, intervenendo in un settore che riguarda la qualità della vita dei cittadini ed è caratterizzato dalla immaterialità del prodotto, rimanga estraneo al ciclo produttivo, sembra eccessivo spingere l'adeguamento a questo canone fino al punto da consentire nel concreto all'amministrazione incaricata di tali interventi quasi soltanto compiti di distribuzione ed erogazione delle somme assegnate ad essa in bilancio.

I settori di competenza del ministero sono, come è noto, lo spettacolo, il turismo e lo sport.

Ebbene, nello spettacolo, il rapporto dialettico è fra amministrazione e rappresentanza degli interessi, che, organizzata in una pluralità di commissioni e comitati (composti appunto da rappresentanti dei destinatari degli interventi), formula sulla ripartizione dei fondi per le varie attività pareri obbligatori, divenuti nella prassi sostanzialmente vincolanti.

Nel turismo poi, dove tale rapporto si instaura prevalentemente con le Regioni, un momento qualificante di esso è quello della erogazione del fondo destinato, su criteri predeterminati e rigidi, dalla legge-quadro n.217 del 1983; mentre poi un segmento di grande rilievo del settore, quale è quello della promozione turistica all'estero, è del tutto sottratto all'amministrazione e affidato a un ente pubblico, l'ENIT, sul quale è alla prima attribuita la vigilanza. Vigilanza infine che rappresenta l'unico tipo di rapporto esistente fra l'amministrazione e lo sport, gestito interamente dall'ente vigilato, il CONI.

A questo modulo, che, solo apparentemente organizzativo, disegna la natura stessa del ministero minimizzandone il ruolo, hanno cercato di "reagire" le riforme realizzate e avviate dal 1983 in avanti. Riforme nel loro complesso finalizzate a un recupero del ruolo dell'amministrazione, ad un riequilibrio cioè del rapporto dialettico fra Stato e società, per cui il primo, pur continuando a mantenersi estraneo al ciclo produttivo, sia posto nelle condizioni di razionalizzare e programmare interventi finanziari da assumere non più nell'ottica improduttiva delle erogazioni bensì sulla base di una corretta politica di investimenti. Ma è proprio nella vicenda di queste riforme che si possono individuare le ulteriori ragioni di quella che si è definita potenzialità frenata.

La riforma del sistema di finanziamento dello spettacolo, attuata con la legge n. 163 del 1985 ha dato finalmente stabilità agli interventi dello Stato (Fondo unico permanente, rifinanziato triennialmente) e ha creato organismi importanti per l'organizzazione del finanziamento stesso (Consiglio nazionale dello

spettacolo, Osservatorio). La struttura del bilancio del ministero è così più chiara, i settori di attività sanno quanto loro sarà destinato negli anni successivi, la massa degli interventi da operare è finalmente adeguata alle esigenze. Ma questa riforma non è stata seguita dall'approvazione delle riforme legislative dei singoli settori (teatro, musica, cinema). Il che costringe alla gestione della massa cospicua dei finanziamenti con i sistemi e le procedure previste dalle vecchie norme ordinamentali, che non consentono, per la cultura che le ha generate, quel salto di qualità dell'azione del ministero, al cui realizzarsi non è sufficiente da sé sola la legge n. 163 del 1985. L'amministrazione deve quindi continuare a ripartire le nuove risorse passando attraverso la consultazione di commissioni e comitati; opera tentativi di programmazione con risultati di scarsa efficacia, perché non sorretti alla base da norme di legge adeguate; non è in grado di seguire con sufficiente rigore e soprattutto con la necessaria tempestività gli itinerari delle somme erogate; deve assegnare una parte imponente delle risorse agli enti lirici. Settore quest'ultimo che continua a rappresentare il problema più complesso nel sistema di finanziamento per lo spettacolo; fino al punto che, pur essendone stata prevista la radicale riforma nel disegno di legge sul nuovo ordinamento delle attività musicali, di danza e del teatro di prosa presentato dal Governo il 4 gennaio 1986 (AS 1634), il Governo aveva ritenuto indispensabile presentare un nuovo disegno di legge dedicato specificamente alla riforma degli stessi all'inizio dell'anno in corso.

La Corte dei conti — la cui sezione del controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, con la determinazione 1851 del 21 gennaio 1986, ha riferito sulla gestione finanziaria degli enti lirici per gli esercizi 1983 e 1984 rilevandone gli aspetti negativi — non può che ribadire l'esigenza di una quanto più rapida soluzione del problema. Fra i molti aspetti dello stesso uno dei più rilevanti è costituito dalla paradossale contraddizione fra il conclamato desiderio di fuga dal comparto pubblico in cui venti anni fa gli enti furono entusiasticamente inseriti e l'altrettanto forte, pur se meno conclamato, attaccamento al finanziamento pubblico sul quale quasi integralmente essi continuano a reggersi (1).

A questo quadro di riforma incompiuta — in cui si sono creati i presupposti per un riordinamento del settore e per una più ampia sfera di intervento finanziario, ma ci si è purtroppo attestati sui presupposti senza definire ciò che ad essi doveva conseguire — corrispondono dati sull'andamento dello spettacolo in Italia non omogeneamente positivi. Se infatti la produzione di spettacolo è aumentata in tutti i settori a seguito dei maggiori e più tempestivi interventi finanziari dello Stato, a questo incremento produttivo non sembra aver corrisposto un miglioramento della diffusione e della fruizione degli spettacoli nel Paese, segnatamente per quanto riguarda il cinema e le attività musicali.

Per quanto riguarda il turismo, le lentezze e le difficoltà nell'avvio del meccanismo di riequilibrio nel rapporto Stato-regioni, cui si faceva cenno nella relazione 1985, sembrano in qualche modo essersi andate attenuando nel 1986. Vi è stata una maggiore disponibilità delle Regioni a instaurare un colloquio con lo Stato e ad ammorbidire l'atteggiamento di rigida tutela delle proprie competenze. Si ricorda in proposito che il Comitato di coordinamento per la programmazione turistica, previsto dalla legge-quadro e al quale partecipano le regioni (attraverso i rispettivi presidenti o, per delega di questi, gli assessori al turismo) si è

(1) Nella sua relazione al Parlamento per il 1986, il ministro competente poi afferma "L'assenza di precise regole procedurali e la indeterminazione dei riferimenti finanziari assumibili a base della programmazione degli enti ha contribuito a creare una situazione che può definirsi esplosiva e che minaccia in prospettiva la stessa sopravvivenza di organismi il cui peso trainante per la cultura italiana, e non solo per quella, non richiede ulteriori illustrazioni"

A testimonianza della incertezza e del disordine che governa il settore, si rammenta che la Corte dei conti, Sez. controllo enti, con la determinazione n. 1901 del 13 gennaio del corrente anno, ha dichiarato non conformi a legge il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti, stipulato tra l'ANELS e la delegazione delle rappresentanze sindacali, in quanto risultava superato il tetto del 7 per cento posto dall'art. 7, comma primo, della legge finanziaria n. 887 del 22 dicembre 1984. Anche le deliberazioni con le quali gli enti hanno riconosciuto al personale i benefici relativi sono state dichiarate non conformi a legge.

riunito nell'anno quattro volte (compresa la seduta del 9 luglio nella quale è stato ripartito il fondo previsto dalla stessa legge fra le regioni). Ma il problema dei contenuti concreti delle funzioni di indirizzo e coordinamento che lo Stato è chiamato a svolgere resta in una zona oscura. E ciò certamente non ha favorito l'azione del ministero, che è apparsa peraltro condizionata da una intrinseca incertezza nell'assumere iniziative di impulso

Di rilievo è sul tema la sentenza n. 195 del 1986, con cui la Corte costituzionale ha riaffermato la legittimità del suddetto potere statale in materia di turismo, che si inquadra, a pieno titolo, nella sfera della programmazione economica nazionale. Il comitato di coordinamento presieduto dal ministro è, secondo la Corte, lo strumento istituzionale idoneo a comporre con le proprie pronunzie (atti ovviamente di natura amministrativa) le istanze unitarie dello Stato con quelle dell'autonomia regionale nel suo complesso. Anche infatti le speciali prerogative legislative delle regioni a statuto speciale e delle province autonome cedono di fronte alla funzione di indirizzo e coordinamento che "trova il supporto dei principi costituzionali e può essere prevista dalla legge ordinaria nei confronti di tutte le regioni, indipendentemente dal grado o tipo di autonomia a queste riconosciuto" (2).

Un problema specifico di questa materia, che si collega a quello più generale del ruolo dello Stato nei riguardi delle Regioni, è rappresentato poi dal sistema di ripartizione del fondo suddetto fra le regioni (articoli 13 e 14 della legge-quadro sul turismo), basato su criteri rigidi che escludono nella sostanza una partecipazione attiva dello Stato soprattutto in relazione ad un pur minimo riferimento alla progettualità degli enti territoriali. Proprio per attenuare questa rigidità e consentire un pur minimo coinvolgimento statale nella programmazione dell'utilizzo dei fondi, il Governo aveva presentato nel 1986 un disegno di legge, del quale il Senato aveva iniziato l'esame (atto Senato n. 1714) (3).

Ancora in tema di turismo, elemento frenante non tanto dell'azione del ministero ma della complessiva politica dello Stato nel settore rimane la scarsa rispondenza dell'ENIT ai compiti di promozione all'estero che la legge istitutiva gli affida. Le più recenti riforme dell'ordinamento di questo ente, lungi dal risolverli, hanno forse aggravato i problemi rappresentati da una struttura pesante (il consiglio di amministrazione è composto da decine di membri, fra cui gli assessori al turismo di tutte le regioni) che non consente l'assunzione rapida ed efficace di decisioni, da una distribuzione non programmata dei centri esteri, da bilanci in cui la parte preponderante delle somme assegnate all'ente è destinata alle spese per il personale, dalla conseguente irrisorietà dei mezzi utilizzabili per l'attività istituzionale (4).

La cerniera delle ragioni da cui discende la situazione descritta si chiude infine con una nota assolutamente intrinseca. Con le riforme volute dal Parlamento si è in pratica inteso ridisegnare il quadro delle competenze ministeriali. E così dopo una fase lunga di disabitudine all'esercizio della competenza nella materia del turismo, originata dal trasferimento della competenza alle regioni, la legge n. 217 del 1983 ha affidato al ministero l'erogazione dei fondi ripartiti tra le regioni, l'organizzazione delle sedute del comitato di coordinamento, etc.; nel settore dello spettacolo, dopo un ventennio di prassi sostanzialmente erogativa di somme di danaro (acquisite affannosamente dal tesoro con leggine annuali o biennali), la legge n. 163 del 1985 ha rovesciato sul ministero ben più del doppio delle dotazioni dell'anno precedente (istituzionalizzan-

(2) La Corte costituzionale ha, con tale sentenza, dichiarato non fondati cinque ricorsi proposti in via principale dalle regioni Sardegna, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e dalle Province di Trento e Bolzano avverso la legge quadro sul turismo.

(3) I criteri per la ripartizione, attualmente previsti dagli artt. 13 e 14 della legge quadro sul turismo, sono i seguenti: il 70 per cento del fondo è ripartito un terzo in base alla popolazione residente, un terzo in base alla superficie del territorio, un terzo in base agli indici di utilizzazione del patrimonio ricettivo regionale; il restante 30 per cento è ripartito, con gli stessi criteri, tra le Regioni che comprendono nel proprio territorio le aree del Mezzogiorno.

(4) Alcuni partiti, (DC-PCI-PSI) avevano presentato nella IX legislatura altrettanti d.d.l. sulla riforma dell'ENIT. Nel settembre del 1986 un comitato ristretto aveva completato l'elaborazione di un testo unificato approvato in sede referente dalla commissione industria, artigianato e turismo del Senato il 12 novembre successivo. La Sez. controllo enti della Corte ha riferito nel 1985 sulla gestione finanziaria dell'ENIT per gli esercizi 1977-1983.

dole nel fondo unico permanente e attribuendogliene la piena gestione), la formazione e la conduzione del Consiglio nazionale dello spettacolo e dell'Osservatorio, la corresponsabilità della gestione delle agevolazioni fiscali sugli utili reinvestiti etc.; recentemente infine, come si illustrerà più avanti, il decreto legge sugli impianti sportivi ha addirittura creato una nuova competenza di intervento diretto del ministero nel settore dello sport.

Tutto questo è accaduto lasciando la struttura dell'amministrazione sostanzialmente immutata e un organico già minimo che, nonostante le assunzioni del 1985 e i concorsi espletati nel 1986, continua a rimanere non coperto. Questo rapporto squilibrato fra aumento quantitativo e qualitativo delle competenze e stasi totale della struttura su cui tali competenze vengono a incombere non poteva, a lume di logica, generare risultati più soddisfacenti di quelli raggiunti.

Queste sono, per sommi capi, le ragioni di uno stato non immobile ma semplicemente frenato di un'amministrazione i cui compiti sono importanti e di alto valore sociale. Spetta al Governo e al Parlamento valutarne la portata e por mano quindi alla conclusione di una vicenda riformatrice fermatasi troppo presto.

1.2 Aspetti finanziari della gestione

L'ammontare complessivo degli stanziamenti ministeriali di competenza nel 1986 è passato da una previsione iniziale di 1.028 miliardi a quella finale di 1.119,6 miliardi, con un aumento rispetto al 1985 (stanziamenti finali 931 miliardi) del 20,3 per cento.

Il volume degli impegni assunti nell'anno è stato di 1.116,2 miliardi (+ 2,04 per cento rispetto ai 927,5 miliardi del 1985). Di questi, 745,8 miliardi sono stati impegnati per spese correnti (591,7 miliardi nel 1985) e 370,4 miliardi per spese in conto capitale, pari al 33,2 per cento degli impegni globali, (con un decremento percentuale rispetto al 1985, nel quale ammontarono al 36,1 per cento).

Come nel 1985, i trasferimenti hanno coperto la quasi totalità delle spese del ministero. Gli impegni per tale categoria sono stati complessivamente di 1.096,7 miliardi (726,3 miliardi di parte corrente e 370,4 miliardi in conto capitale), pari al 98 per cento della complessiva spesa ministeriale. Nel 1985 erano stati di 905,4 miliardi (569,8 per trasferimenti correnti e 335,6 per trasferimenti in conto capitale).

Con l'avvertenza che, per quanto riguarda lo spettacolo, è stato utilizzato il Fondo unico istituito dalla legge n. 163 del 1985, caratterizzato dal recupero delle somme non utilizzate nell'anno precedente, gli indicati trasferimenti risultano prevalentemente destinati:

- per il 34,9 per cento agli enti lirici e alle istituzioni concertistiche assimilate (382,5 miliardi). Nel 1985, 332,9 miliardi, pari al 37,3 per cento;
- per il 9,2 per cento alle restanti attività musicali (101,5 miliardi). Nel 1985, 82 miliardi, pari al 9,1 per cento;
- per il 10,3 per cento al teatro di prosa (112,6 miliardi). Nel 1985, 115 miliardi, pari al 12,9 per cento;
- per il 18,4 per cento all'industria cinematografica (201,6 miliardi). Nel 1985, 176 miliardi, pari al 19,7 per cento;
- per l'1,1 per cento allo spettacolo viaggiante (12,1 miliardi). Stessa percentuale nel 1985, con uno stanziamento di 10,5 miliardi;
- per il 21,3 per cento agli enti ed operatori turistici (233,2 miliardi, ivi compresi i 130 miliardi del capitolo 7540, Fondo per le regioni ex articoli 13-14 legge-quadro sul turismo). Nel 1985 erano stati 175 miliardi, pari al 19,6 per cento.

I pagamenti sono ammontati complessivamente a 1.105,5 miliardi (dei quali 978,2 miliardi in conto competenza e 127,3 miliardi in conto residui), pari al 99,1 per cento degli impegni.

Al 1° gennaio 1986 l'importo complessivo dei residui è risultato di 212,6 miliardi.

Di tali residui 137,9 sono stati di nuova formazione, con un calo rispetto a quelli analoghi registrati nel 1985, (157,7 miliardi).

LEGISLATURA X — 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 (COMPRESI)				RESIDUI			
	INDICAZI		DEFINITIVE		INDICAZI		DEFINITIVE		IMPEGNI		IMPEGNI		PAGAMENTI (COMPRESI)		PAGAMENTI (COMPRESI)		AL 31 DICEMBRE		AL 31 DIC.	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
1976	84	100	111	100	0	0	0	0	111	100	111	100	122	100	122	100	69	100	69	100
1977	72	85,8	132	119	0	0	0	0	132	118	132	118	127	104	127	104	69	100	69	100
1978	153	181,2	183	146	0	0	0	0	183	146	183	146	141	110	141	110	65	100	65	100
1979	82	97,6	108	90	0	0	0	0	108	90	108	90	147	121	147	121	64	100	64	100
1980	82	97,6	221	180	116	100	208	180	221	208	246	201	246	201	246	201	101	100	101	100
1981	82	97,6	338	287	116	100	346	287	338	287	379	313	379	313	379	313	101	100	101	100
1982	87	103,8	463	382	107	93	412	347	416	344	419	344	419	344	419	344	107	100	107	100
1983	158	188,1	618	518	169	146	463	382	618	518	618	518	436	357	436	357	104	100	104	100
1984	371	441,8	62	51,8	462	381	153,9	126,1	440	367	7,7	6,3	534	438	534	438	101	100	101	100
1985	133	158,3	896	738	297	251	889	727	892	738	892	738	892	738	892	738	101	100	101	100
1986	659	785,3	746	617	701	572	885	728	746	617	746	617	746	617	746	617	101	100	101	100

TITOLO I SPESE CORRENTI

TITOLO II SPESE IN CONTO CAPITALE

1976	22	100	23	100	0	0	0	0	23	100	23	100	28	100	28	100	22	100	22	100
1977	23	104,5	106	100	0	0	0	0	106	100	106	100	37	100	37	100	23	100	23	100
1978	15	68,2	129	123	0	0	0	0	129	123	129	123	28	100	28	100	15	100	15	100
1979	22	100	116	101,8	0	0	0	0	116	101,8	116	101,8	12	100	12	100	22	100	22	100
1980	22	100	17	77,3	34	100	69	100	20	100	20	100	26	100	26	100	22	100	22	100
1981	27	122,7	128	100	34	100	31	91,2	20	100	20	100	24	100	24	100	27	100	27	100
1982	28	126,1	128	100	37	100	119	211	20	100	20	100	65	100	65	100	28	100	28	100
1983	28	126,1	623	483,8	40	100	100	211	176	700	61,4	100	100	208	61,4	100	28	100	28	100
1984	107	483,8	706	660,8	176	513	246	418	328	1000	61,4	100	300	300	300	300	107	100	107	100
1985	172	706	37	147,8	378	1044	246	388	378	1000	100,8	304	304	304	304	304	172	100	172	100
1986	300	1103,8	378	100	378	100	378	702	378	1000	100,8	304	304	304	304	304	300	100	300	100

(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 X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MINISTERO DEL TURISMO E DELLO SPETTACOLO

TAVOLA DI SMALTIMENTO DEGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO

RELATIVI AL PERIODO 1981 - 1986

DATI AL 31 DICEMBRE 1986

ELABORAZIONE DEL 25 GIU 1987

	Stanziamen- to di competenza	Pagamenti in termini percentuali					Totale pagamenti		Residui		Economie		
		1981	1982	1983	1984	1985	1986	Importo	%	Importo	%	Importo	%
TOTALE GEN.													
1981	359.066	29,35			0,40	0,14	0,15	338.548	94,20	2.683	0,75	17.835	4,97
1982	473.123	63,83			5,29	0,11	0,08	392.883	83,04	2.925	0,62	77.315	16,34
1983	517.424			21,16	4,54	0,25	0,25	500.139	96,66	3.131	0,61	14.154	2,74
1984	630.806			84,46	7,45	4,85	4,85	610.388	96,76	6.570	1,04	13.848	2,20
1985	831.386				82,64	10,15	10,15	864.207	92,80	62.387	6,70	4.702	0,50
1986	1.119.812					87,37	87,37	978.244	87,37	137.946	12,32	3.422	0,31
TITOLO 1													
1981	330.380	28,70			0,20	0,00	0,00	312.427	94,57	2.451	0,74	15.503	4,69
1982	402.926	68,42			5,68	0,03	0,00	325.620	80,81	1.050	0,26	76.255	18,83
1983	418.726			8,27	5,11	0,12	0,12	405.942	96,95	18	0,00	12.766	3,06
1984	451.602			83,30	7,87	5,73	5,73	438.273	97,01	426	0,09	13.104	2,90
1985	594.873				80,10	12,78	12,78	552.474	92,87	38.458	6,46	3.941	0,66
1986	749.219					86,71	86,71	649.650	86,71	96.148	12,83	3.422	0,46
TITOLO 2													
1981	28.686	36,83			2,69	1,72	1,87	26.121	91,06	233	0,81	2.332	8,13
1982	70.197	37,49			3,07	0,56	0,52	67.263	95,82	1.875	2,67	1.060	1,51
1983	88.698			75,81	2,12	0,78	0,78	94.197	95,44	3.113	3,15	1.388	1,41
1984	179.004			87,39	6,13	2,63	2,63	172.115	96,15	6.145	3,43	744	0,42
1985	336.513				87,15	5,51	5,51	311.824	92,66	23.929	7,11	761	0,23
1986	370.393					88,72	88,72	328.595	88,72	41.798	11,28	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

2. Gestioni fuori bilancio

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

Con la soppressione del fondo, le disponibilità dello stesso sono state versate in apposito conto infruttifero (n.276) presso la tesoreria centrale dello Stato. Conseguentemente le somme comunque di spettanza del fondo sono affluite in appositi capitoli dello stato di previsione dell'entrata, i cui stanziamenti sono utilizzati per far fronte agli oneri derivanti dalla menzionata legge n. 68 del 1962 concernente l'attuazione di iniziative di interesse turistico e alberghiero. La situazione del conto corrente infruttifero n. 276 esponeva una giacenza all'inizio del 1986 di 75,7 milioni, un volume di entrate per 5,6 miliardi e uscite complessive per 5,5 miliardi.

b) 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, legge 22 febbraio 1982 n. 44)

La legge 15 maggio 1986 n. 192 ha modificato e perfezionato il sistema delle agevolazioni ai turisti motorizzati provenienti dall'estero. Fino alla sua entrata in vigore, e quindi per i primi mesi del 1986, la gestione fuori bilancio, a seguito di proroghe legislative, è continuata con l'utilizzazione delle disponibilità del fondo al 31 dicembre 1985, pari a 34 miliardi.

L'articolo 9 della stessa legge ha istituito per il triennio 1986-88 un nuovo fondo speciale presso il ministero, amministrato sempre con gestione fuori bilancio.

Sono pervenuti i rendiconti della gestione riguardanti gli anni 1984, 1985 e 1986.

Il sistema delle agevolazioni in favore dei turisti stranieri motorizzati, introdotto dalla legge 22 febbraio 1982 n.44 inizialmente per il biennio 1982-1983 e prorogato successivamente fino al 1986, ha confermato la sua positiva incidenza sul movimento turistico.

Nel 1984 infatti l'ENIT e l'ACI hanno venduto complessivamente 1.052.603 pacchetti agevolativi (889.015 pacchetti nord e 153.603 pacchetti sud), per un totale di 188.613.300 litri di benzina a prezzo ridotto (con un incremento del 2,12 per cento rispetto all'esercizio precedente). I buoni pedaggio autostradale utilizzati nello stesso periodo sono stati 5.866.416, per una spesa globale di 12,3 miliardi a carico della gestione fuori bilancio e rispetto all'anno precedente si è riscontrato un aumento dello 0,43 per cento.

Per ciò che riguarda il 1985, premesso che il fondo presentava una disponibilità di 48,7 miliardi, sono stati venduti, a tutto il 31 dicembre 1985, 1.026.404 pacchetti turistici (di cui 879.628 pacchetti nord e 146.776 pacchetti sud), mentre per lo stesso periodo i buoni pedaggio autostradale presentati per il rimborso sono stati 5.914.157, pari ad una spesa globale di 12,4 miliardi (con un incremento rispetto all'esercizio precedente di poco inferiore all'1 per cento).

Nell'esercizio 1986, per effetto dello stanziamento disposto dalla citata legge 15 maggio 1986 n.192, entrata in vigore durante l'esercizio, la disponibilità del fondo è stata di 50 miliardi, cui si sono aggiunti 34 miliardi costituenti l'avanzo dell'esercizio 1985. Nel corso di tale gestione sono stati presentati per il rimborso 5.256.299 buoni autostradali, corrispondenti ad un onere complessivo pari a 11,1 miliardi. Sono stati poi venduti 859.654 pacchetti turistici, di cui 770.625 pacchetti nord e 89.026 pacchetti sud.

L'esercizio 1986 si è chiuso con un fondo attivo di 36,2 miliardi.

3. Organizzazione dei servizi e del personale

Il riordinamento degli uffici operato dal ministro con il decreto 8 giugno 1985, nonostante i limiti già segnalati propri di una struttura che, nel suo complesso, rimane istituzionalmente non adeguata ai tempi e alle riforme legislative già realizzate, ha sortito qualche effetto di maggiore funzionalità. Il rapporto tra personale in servizio e dotazione organica si è mantenuto sui livelli del 1985 (384 su 473, rispetto ai precedenti

395 su 473), ancora una volta frenato dal divieto di assunzioni, rinnovato dalla legge finanziaria '86 (articolo 6, comma decimo, legge n.41). Così come quasi identico è rimasto il rapporto fra posti occupati e contingente previsto negli uffici di Gabinetto (77 su 81 rispetto ai 75 su 81 del 1985). Preoccupante è invece il rapporto negativo fra personale in servizio e dotazione organica dei funzionari della ex carriera direttiva (37, di cui 32 in organico e 5 in soprannumero, su 101), soprattutto se si pone mente alla tipologia di ideazione e programmazione propria dell'attività di questo mi: istero.

Nel 1986 sono stati comunque banditi 4 concorsi per l'assunzione di 54 dipendenti, tra cui 15 di consigliere nel ruolo della ex carriera direttiva; le procedure di definizione dei concorsi non si sono tuttavia concluse nell'anno. Per sopperire nell'immediato alle carenze di personale l'amministrazione ha assunto a tempo determinato (90 giorni) 8 unità per il II livello e 13 unità per il IV.

È proceduta nel corso dell'anno, anche se a fatica, l'attività del ministero per la informatizzazione dei servizi, che rappresenta una esigenza fondamentale per la funzionalità dell'azione ad esso demandata. Già l'amministrazione dispone, dal 1985, di un sistema informatico, acquisito a seguito della istituzione, con decreto ministeriale 29 luglio 1983, dell'"Osservatorio permanente sulla congiuntura turistica", che elabora dati nel settore appunto del turismo. Ha poi nell'86 lavorato, per l'informatizzazione dei servizi della Direzione generale dello spettacolo, una commissione istituita nell'ambito dell'Osservatorio dello spettacolo, cui si farà cenno più avanti. L'ufficio di organizzazione del ministero ha infine elaborato un proprio progetto per la informatizzazione dei servizi della Direzione generale per gli affari generali, il turismo e lo sport.

4. Attività nei settori di intervento

a) Turismo

L'attività del ministero nel settore è, come s'è detto, istituzionalmente ridotta. L'amministrazione non intrattiene rapporti diretti con i fruitori dei servizi turistici, ma si pone come organo di indirizzo e coordinamento delle attività delle regioni secondo le linee e nei limiti tracciati dalla legge-quadro sul turismo, provvede al trasferimento dei finanziamenti statali alle regioni e ad enti che operano istituzionalmente nel turismo a livello nazionale, esercita su questi enti la vigilanza e soltanto in misura minima finanzia direttamente determinati soggetti ed iniziative.

Dell'attività di indirizzo e coordinamento si è già accennato nelle "Considerazioni generali". Occorre aggiungere che, nell'ambito generale di questa funzione, il ministero ha, nel 1986, esaminato 120 leggi regionali in materia di turismo.

Non sono emersi particolari problemi in merito alla vigilanza esercitata sull'A.C.I. (la cui situazione finanziaria rimane tuttavia grave), sugli A.C.I. provinciali e locali e sul C.A.I.(5). Mentre più complesso si è presentato l'esercizio della vigilanza sull'ENIT, soprattutto in relazione alla scarsa funzionalità del consiglio d'amministrazione, che ha richiesto anche un intervento in via sostitutiva con la nomina di un commissario ad acta.

Il fondo stanziato dalla legge-quadro sul turismo per l'ammodernamento e la riqualificazione delle strutture ricettive, rifinanziato dalla legge finanziaria 1986 per il triennio 1986-1988 e ammontante per il 1986 a 130 miliardi, è stato ripartito fra le regioni e le province autonome dal comitato di coordinamento per la programmazione turistica presieduto dal ministro nella seduta del 9 luglio 1986. L'articolo 4 della legge n. 65

(5) Per quanto riguarda l'ACI, l'amministrazione segnala che la situazione finanziaria dell'ente ha presentato, nel 1986, un deficit di circa 71 miliardi, ma che, nonostante questo grave dato finanziario, l'ente stesso è riuscito a mantenere un buon livello operativo e a perseguire con efficacia i propri fini istituzionali. Sull'ACI la Sezione controllo enti della Corte ha riferito nel 1982 relativamente agli esercizi 1977-1980.

del 1987 in materia di misure urgenti per gli impianti sportivi ha poi consentito alle province autonome di Trento e Bolzano l'utilizzazione entro il 31 dicembre 1986 delle somme ad esse assegnate per gli anni 83-84-85, non utilizzate nei termini previsti dalla legge-quadro sul turismo.

I contributi assegnati a ciascuna regione e provincia autonoma sono riportati nell'allegata tabella 1.

Sotto il profilo finanziario, la spesa del ministero nel settore del turismo, compreso il suddetto importo del Fondo per le regioni, è ammontata a 234,2 miliardi, destinati quasi esclusivamente (98,5 per cento) a trasferimenti. Di questi ultimi, dopo l'importo del Fondo per le regioni, la parte più cospicua, 45 miliardi, è stata destinata al finanziamento annuo all'ENIT; 2 miliardi al C.A.I. e 50 miliardi hanno poi costituito la dotazione di fondo speciale per le agevolazioni ai turisti motorizzati dall'estero.

La spesa operata discrezionalmente con interventi diretti da parte del ministero è stata, come s'è già accennato, minima. Lo stanziamento del capitolo 1561 consente, ai sensi della legge n. 702 del 1955, la concessione di contributi a favore di enti pubblici e di diritto pubblico per iniziative e manifestazioni di carattere nazionale e pluriregionale che interessino il movimento turistico; gli impegni assunti sono stati, per il 1986, di 1,2 miliardi; le istanze accolte, su 331 presentate, sono state 63; i pagamenti effettuati sono ammontati a 837 milioni (17,5 milioni in conto competenza e 819,5 milioni in conto residui).

Lo stanziamento del capitolo 1562 consente invece l'assegnazione di contributi "una tantum" in favore di enti di carattere nazionale e pluriregionale che svolgono, senza scopo di lucro, attività diretta ad incrementare il turismo sociale e giovanile; gli impegni assunti sono stati, per il 1986, 904 milioni; le istanze accolte, su 32 presentate, sono state 29; i pagamenti effettuati sono ammontati a 874,5 milioni (95 milioni in conto competenza e 779,5 milioni in conto residui).

Si tratta di interventi con i quali lo Stato, attraverso il suo organo di punta nel settore, dovrebbe promuovere e incentivare idee ed iniziative. Nella realtà anche nel 1986, come negli anni precedenti, essi si sono tradotti in elargizioni di piccole somme ad iniziative le più varie, selezionate con la più ampia discrezionalità da parte dell'amministrazione (6).

Di rilievo sono state infine nel 1986 l'emanazione della legge 15 maggio 1986 n. 192 e la programmazione della conferenza nazionale del turismo.

La legge n.192 del 1986 ha ridisegnato il sistema delle agevolazioni a favore dei turisti stranieri motorizzati, aumentando l'importo e l'entità delle agevolazioni stesse (buoni pedaggio autostradale in regime di gratuità anche a mezzi di trasporto collettivo, servizio di auto in sostituzione in regime di gratuità) e semplificando la modulazione documentale e le procedure di rimborso in favore dell'A.C.I. e dell'ENIT, che sono gli enti incaricati dell'espletamento del servizio. I dati sull'incremento dei flussi turistici dall'estero nel nostro Paese soprattutto nell'anno corrente, sembrano confermare la utilità dell'iniziativa (7).

La conferenza nazionale del turismo, prevista a scadenze triennali dalla legge n. 217 del 1983, era stata programmata per il novembre 1986. Si è potuta tenere tra l'11 e il 14 febbraio del corrente anno ed ha costituito un'occasione notevole di esame complessivo dei temi che questo essenziale settore pone. Gli argomenti affrontati e dibattuti nei quattro giorni della conferenza hanno riguardato i profili giuridici della politica del turismo, le problematiche tecnico-economiche delle imprese turistiche, la commercializzazione e promozione del prodotto turistico, le politiche di sviluppo del turismo e il turismo nel Mezzogiorno.

(6) La Corte ha già fatto cenno di tale fenomeno nelle relazioni sugli anni precedenti. Vedi relazione 1985 Vol. II pag. 668.

(7) Nell'immediatezza dell'entrata in vigore della nuova legge, permaneva ancora un calo del turismo straniero motorizzato su strada, cui è seguito, poi un notevole e costante incremento (1986: luglio -12 per cento; agosto -10 per cento; settembre +4 per cento; ottobre +5 per cento; novembre +10 per cento; dicembre +26 per cento). Tra gennaio e aprile dell'anno in corso il suddetto comparto del turismo ha avuto un incremento del 5 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Sono state messe in luce le sempre maggiori difficoltà che il turismo italiano incontrerà nei prossimi anni per effetto da un lato della politica di rapida dotazione delle infrastrutture, soprattutto stradali — che gli Stati concorrenti dell'area mediterranea stanno perseguendo al fine di rendere accessibili le bellezze ambientali e storico-artistiche di cui dispongono — e dall'altro del degrado in Italia dell'ambiente e delle città d'arte.

Si è concordemente ravvisata l'esigenza di un piano nazionale di sostegno coordinato del turismo in grado di individuare e programmare gli interventi necessari sulla molteplicità di fattori sociali, tecnologici, amministrativo-giuridici che influenzano il flusso turistico.

b) Spettacolo

Il ministro per il turismo e lo spettacolo ha trasmesso al Parlamento la relazione sulla utilizzazione del fondo e sull'andamento complessivo dello spettacolo per l'anno 1986 il 13 marzo dell'anno in corso. Essa contiene, in un'analisi dettagliata, tutti i dati relativi a questo settore, che nell'anno in esame ha subito, come s'è accennato, un'accelerazione considerevole in punto di mezzi finanziari erogati e di indici generali di rivitalizzazione dello spettacolo.

Accanto a tali aspetti permangono tuttavia sacche di immobilismo, in cui il momento più dinamico e immediatamente percepito della cultura nazionale ha continuato ad essere gestito con gli improduttivi criteri del rapporto erogazione-fruizione posti dalle leggi settoriali ancora in vigore (8). Le ragioni di questa situazione sono state già accennate nelle "Considerazioni generali". Ci si limita pertanto qui a illustrare brevemente i dati di gestione di maggior rilievo.

Il Fondo unico per lo spettacolo (F.U.S.) è ammontato, nel 1986, a 816,8 miliardi (ivi compresi 13 miliardi per le agevolazioni fiscali) con un incremento del 15 per cento rispetto all'entità dello stesso nel 1985 (703,8 miliardi).

La quota del fondo unico medesimo riservata alle spese del Consiglio nazionale dello spettacolo, all'Osservatorio dello spettacolo e agli interventi integrativi del ministro, è stata nell'anno di 29 miliardi. Di tale quota sono stati utilizzati complessivamente 25,2 miliardi (con un residuo quindi di 2,9 miliardi), di cui 500 milioni per il Consiglio nazionale, 1 miliardo per l'Osservatorio, 15,5 miliardi per interventi integrativi a favore degli enti lirici (già calcolati nella surriportata somma complessiva assegnata agli enti lirici), 8,2 miliardi per manifestazioni di Firenze capitale d'Europa 1986.

Fra gli effetti nel complesso prodotti da questo cospicuo flusso di stanziamenti, si rammentano i seguenti:

- a) i giorni di spettacolo sono aumentati del 7,6 per cento nella lirica, nei concerti, nei balletti e del 5,3 per cento negli spettacoli di prosa, mentre nel cinema si sono ridotti del 5,5 per cento, ma solo per effetto del perdurante fenomeno della chiusura di sale cinematografiche (9);
- b) gli incassi sono aumentati del 44 per cento nel settore musicale, vale a dire lirica, balletti e concerti, del 10 per cento nel settore prosa e del 17 per cento nel settore cinema;
- c) gli spettatori sono aumentati dello 0,3 per cento nelle manifestazioni musicali e di prosa e dell'1,4 per cento nelle proiezioni cinematografiche.

(8) In ordine a tali criteri si richiamano le notazioni critiche che la Corte nelle relazioni precedenti ha puntualmente fatto in ordine appunto alla "mancata adozione di criteri che privilegino la validità culturale e promozionale delle iniziative" (cfr. relazione 1985, Vol. II, pag. 669).

(9) Le sale cinematografiche in attività, che erano 7.726 nel 1981, 5.628 nel 1984, 4.885 nel 1985, si sono ridotte di un ulteriore 10 per cento nel 1986.

È evidente, in questo processo, l'avvenuto ribaltamento tra centro e periferia, con i capoluoghi di provincia che costituiscono ormai circa i 2/3 del mercato cinematografico. A questa concentrazione nei centri più grandi (incasso 322.140,5 miliardi contro 148,1 miliardi nel resto della provincia) si aggiunge, poi, il fenomeno della scomparsa del cinema di periferia nei grandi agglomerati urbani come nei più piccoli paesi di provincia, e questo insieme di modificazioni, comporta tra l'altro la conseguenza che le sale cinematografiche con attività continuativa (da 240 a 365 giornate di attività nel corso dell'anno), rappresentano ora solo il 30 per cento dell'intero esercizio (1.643 sale).

Ad un incremento dunque nel volume delle attività ha corrisposto un modesto incremento nel numero degli spettatori, fenomeno questo verosimilmente da collegare soprattutto alla circostanza che le offerte di spettacolo considerate debbono contendere i fruitori all'imponente flusso di ulteriore spettacolo di prosa, balletto, lirica, musicale e cinematografico proveniente dalle reti radiotelevisive pubbliche e private operanti sul territorio italiano.

Per quanto concerne in particolare i singoli settori, si nota innanzi tutto che il 42 per cento della dotazione complessiva del F.U.S. è stato erogato a favore degli enti autonomi lirici e istituzioni concertistiche assimilate. Dandosi carico della ben nota situazione dei tredici enti lirici e sinfonici la legge n.163 del 1985 ha infatti voluto transitoriamente riservare ad essi (art.13) la quota preponderante delle sovvenzioni allo spettacolo.

La progressione delle erogazioni per ciascun ente lirico è raffigurata nell'allegata tabella 2, nella quale i contributi a favore di ciascuna istituzione sono raffrontati con la quota assegnata nel 1985.

Ove si considerino peraltro i dati consuntivi degli enti lirici stessi al 31 dicembre 1986, si può parlare di scelta efficace, posto che alla fine dell'esercizio la maggior parte delle istituzioni ha chiuso la gestione in pareggio o in lieve attivo (10). Ma perchè questa situazione di assestamento non vada dispersa, rimane sempre urgente la ricerca di un più agile assetto istituzionale di questi enti, atto a consentire loro diversificate peculiarità e gestioni strutturate nella prospettiva del profitto.

Sull'argomento degli aiuti finanziari destinati alle attività musicali, va infine segnalato che concorrono tuttora ad alimentarne le disponibilità i fondi reperiti ai sensi dell'art.2 della legge n.800 del 1967 e successive modificazioni (11). Si tratta, com'è noto, di mezzi finanziari ristornati dal canone radiotelevisivo e dal bilancio della RAI per motivi attinenti ad esigenze di compensazione e di equità che risalgono addirittura agli inizi della radiofonia (regio decreto legge 1 aprile 1935 n.327 e regio decreto legge 16 giugno 1938 n.1547), allorchè si ritenne che i nuovi strumenti di telecomunicazione avrebbero sottratto interesse e perciò spettatori allo spettacolo musicale "dal vivo". Tali ristorni costituiscono uno degli aspetti più vistosamente invecchiati della disciplina dello spettacolo, legati come sono a presupposti, non solo tecnologici, ma anche di assetto giuridico, che non sussistono più nella realtà italiana (12).

Per il teatro di prosa, non può che ripetersi quanto già fu rilevato nella relazione sull'anno 1985 circa gli effetti negativi della mancanza di una disciplina legislativa nel settore. Da ciò deriva gran parte delle incertezze che l'amministrazione manifesta nell'orientare una seria azione di incentivazione. Basta osservare in proposito come il rapporto fra istanze di contributi presentate e istanze accolte si mantenga costante e alto a prò di queste ultime (stagione teatrale 83-84: 666 su 1.048; stagione 84-85: 678 su 1.081; stagione 85-86: 707 su 1.089) (13).

(10) Risultano in pareggio o in attivo: il Teatro Regio di Torino, il Teatro alla Scala di Milano, il Teatro Comunale Giuseppe Verdi di Trieste, il Teatro Comunale dell'Opera di Genova, il Teatro Comunale di Bologna, il Teatro Comunale di Firenze, il Teatro San Carlo di Napoli, il Teatro Lirico di Cagliari, il Teatro Massimo di Palermo, la gestione concerti dell'Accademia Nazionale di S. Cecilia. Risultano in passivo il Teatro La Fenice di Venezia, l'Arena di Verona e il Teatro dell'Opera di Roma.

(11) Per effetto dell'art. 15 della legge n.163 del 1985 "confluiscono" ora di anno in anno nel F.U.S. i fondi a suo tempo stanziati con l'art. 2 di detta legge n. 163.

(12) La radiofonia e la telediffusione, infatti, non sono più oggi dopo la generalizzata affermazione della "musica in casa" gli unici strumenti di fruizione musicale in alternativa alle attività liriche e concertistiche. La RAI, d'altro canto, non ha più il monopolio della diffusione concorrente con l'attività musicale delle istituzioni di settore, essendo affiancata ora nella produzione telematica di una miriade di altre stazioni nazionali e locali. Questa anacronistica disciplina va perciò ripensata o nel senso di rinunciare del tutto ad una fonte di finanziamento, le cui motivazioni nei termini iniziali si sono sostanzialmente esaurite, ovvero di attivare meccanismi di prelievo a favore della musica "dal vivo" che tengano conto del diverso e più ampio panorama delle fonti musicali oggi con essa concorrenti (dischi, nastri magnetici, alta fedeltà al laser, etc.).

(13) Considerazioni analoghe a quelle fatte a proposito del cd. Fondo RAI per le attività musicali nel testo e nella nota n.12, possono svolgersi per i fondi reperiti egualmente ex art. 2 della legge 14 agosto 1967, n.800 e destinati al teatro di prosa (R.D.L. 1 aprile 1935 n.327 e R.D.L. 16 giugno 1938 n.1547). Anche per lo spettacolo di prosa le trasmissioni concorrenti sono diffuse ormai da moltissime reti radiotelevisive, mentre lo sviluppo della videoregistrazione consente una larga possibilità di fruizione di testi teatrali direttamente in casa.

L'azione di sostegno delle attività cinematografiche sembra avere ottenuto nell'anno un discreto risultato. Il che si afferma nei limiti in cui le vicende alterne dei fatti culturali si possono collegare, con rapporto di causa-effetto, alle azioni dello Stato. Il minimo "storico" degli 86 film italiani prodotti nell'85 non si è ulteriormente abbassato nell'86: vi è stata anzi una decisa inversione di tendenza, con un numero complessivo di 111 film a produzione conclusa nell'anno.

Una nota interessante rappresentano, in questo panorama di immobilismo inquieto, i dati 1986 sull'applicazione dell'articolo 9 della legge n. 163 del 1985 (agevolazioni fiscali sugli utili da reinvestire in attività dello spettacolo).

L'interesse degli operatori verso questo mezzo nuovo di incentivazione sembra infatti essere in crescita rispetto alle sue prime applicazioni del 1985 (14).

Al panorama favorevole presentato dagli incentivi alla produzione di lungometraggi, corrisponde invece un riscontro del tutto negativo degli incentivi alla produzione dei cortometraggi, riguardo ai quali si manifesta in modo particolare l'obsolescenza della vigente legislazione (artt.10 e seguenti della legge 4 novembre 1965, n.1213), indirizzata alla promozione di un prodotto non più aderente agli interessi ed ai gusti del mercato filmico.

Il ministero, tuttavia applicando tale legislazione ha continuato anche nel 1986 (per il 1984) ad erogare premi a favore di cortometraggi della durata standard di dieci minuti e in formato 35 millimetri che non trovano più sbocco alcuno nelle sale di proiezione (15).

Il ministero infine ha completato la realizzazione dei nuovi moduli voluti dalla legge n. 163 del 1985 con l'insediamento del Consiglio nazionale dello spettacolo, avvenuto a Roma il 23 aprile 1986 e con l'istituzione dell'Osservatorio dello spettacolo, attuata con decreto ministeriale 4 marzo 1986 (16).

c) Sport

L'attività del ministero nel settore si concentra quasi esclusivamente nella vigilanza sull'attività del CONI. (17).

Nel 1986 essa si è svolta senza momenti di rilievo particolare. V'è da segnalare tuttavia che, a seguito dell'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1986 n. 157, recante nuove norme di attuazione della legge n. 426 del 1942 (istitutiva del CONI), il sistema di controllo è stato reso più agile (18).

(14) Per il cinema: a) produzione films lungometraggio: 7 istanze con un volume di investimento in 14 nuovi film per 11,3 miliardi; b) produzione cortometraggi: 2 istanze con investimenti in nove cortometraggi per 79,5 milioni; c) distribuzione: l'istanza per investimenti nella distribuzione di 4 films nazionali per 6,7 miliardi; d) sale: 97 istanze relative a 100 sale; e) industrie tecniche: 3 istanze per investimenti in 3 stabilimenti per 1,5 miliardi. Per il teatro: 7 istanze.

(15) Un prodotto, dunque, tecnicamente, commercialmente e culturalmente superato e che, così com'è incentivato, non solo non ha più significato per la fruizione cinematografica, ma costituisce anche impedimento allo svilupparsi di attività di documentazione o espressione cinematografica meglio rispondenti alle necessità attuali nelle materie della divulgazione scientifica, dell'ausilio didattico, della promozione turistica e artistico-culturale.

In questo settore è particolarmente urgente l'aggiornamento della legislazione per evitare che gli ingenti mezzi riservati nel F.U.S. a favore della cinematografia siano "costretti" ad indirizzarsi, per quanto riguarda il cortometraggio, verso finalità insignificanti e dispersive.

(16) Il decreto ministeriale 14 marzo 1986 con il quale è stato costituito, attraverso la nomina dei suoi membri (57), il Consiglio nazionale dello spettacolo è stato registrato dalla Corte dopo l'acquisita designazione dei tre rappresentanti delle regioni fatta dalla conferenza Stato-regioni il 22 ottobre 1986.

Con il decreto 4 marzo 1986 il ministro ha poi costituito l'Osservatorio nell'ambito dell'ufficio studi e programmazione attraverso la strutturazione di una commissione tecnico-scientifica, incaricata nell'immediato di formulare un primo piano di informatizzazione, costituente la base essenziale per l'azione futura dell'organo. La commissione ha ultimato i propri lavori e consegnato all'amministrazione uno studio di fattibilità già trasmesso per i pareri di competenza al dipartimento della funzione pubblica e al provveditorato generale dello Stato.

(17) La Sezione controllo enti della Corte ha riferito sul CONI nel 1984 sugli esercizi 1978-1982.

(18) Il problema complessivo di una nuova disciplina della materia sportiva, di un ruolo "riorganizzato" del CONI e della istituzionalizzazione di nuove presenze nel settore (enti di promozione sportiva), era stato affrontato dal Governo nella IX legislatura con il disegno di legge "Norme generali per la diffusione dello sport", presentato al Parlamento il 21 gennaio del 1985, esaminato unitamente ad analoghe proposte di iniziativa parlamentare.

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Fra le proposte legislative che hanno riguardato lo sport, una, che si è tradotta in legge nel corso di quest'anno, merita menzione in quanto ha modificato la competenza del ministero nel settore estendendola dal generale, ma limitato, potere di vigilanza sul CONI ad una più incisiva possibilità di intervento diretto. Ci si riferisce al decreto-legge 3 gennaio 1987 n. 2, convertito con la legge 6 marzo 1987 n. 65, sugli impianti sportivi. Al ministero è stato attribuito infatti — nel sistema di finanziamento delle iniziative dirette a dotare il territorio nazionale, oltre che di stadi calcistici adeguati alla competizione mondiale del 1990, anche di impianti per l'esercizio sportivo diffuso — un ruolo preponderante sia nella programmazione generale che nella definizione delle singole procedure di finanziamento.

Un ruolo tuttavia a fronte del quale sta un'amministrazione, che ha ancora le note carenze di personale ed ha finora nel settore operato soltanto come organo di vigilanza sull'attività di un ente e non certo quale soggetto attivo di programmazione e selezione di investimenti.

Tabella 1

Suddivisione nel 1986 per Regioni e Province autonome del fondo stanziato con la legge-quadro sul turismo (articoli 13-14).

	(in milioni)
Piemonte	6.440,2
Val d'Aosta	1.692,6
Lombardia	8.660,4
Provincia autonoma Bolzano	2.443,8
Provincia autonoma Trento	2.148,1
Veneto	5.890,6
Friuli Venezia Giulia	2.740
Liguria	3.240,2
Emilia Romagna	5.792
Toscana	7.763,3
Umbria	2.952,2
Marche	3.928,9
Lazio	10.073,1
Abruzzo	5.276,5
Molise	3.706,6
Campania	12.038
Puglia	10.688,1
Basilicata	4.428,6
Calabria	7.230,9
Sicilia	13.832,7
Sardegna	9.033,3

LEGISLATURA X — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n. 2

Ripartizione contributi assegnati complessivamente (interventi ordinari e straordinari) nell'esercizio '86 (con esclusione di una quota di 400 milioni, ancor da ripartire, per incentivi al repertorio nazionale). Raffronti con i due anni precedenti.

	1984		1985		1986 (in milioni)	
BOLOGNA	15.658	7,01%	20.397	36,62%	22.996	36,48%
FIRENZE	22.548	10,08%	30.416	9,87%	33.910	9,56%
GENOVA	11.195	5,02%	16.723	5,42%	18.218	5,13%
MILANO	37.249	15,80%	47.951	15,55%	55.368	15,60%
NAPOLI	18.067	8,14%	24.546	7,96%	27.974	7,88%
PALERMO	22.518	10,10%	28.543	9,26%	31.898	8,99%
OPERA DI ROMA	24.895	11,14%	32.959	10,69%	39.317	11,08%
TRIESTE	12.452	7,04%	18.333	6,54%	21.983	5,63%
TORINO	15.730	5,61%	20.171	5,95%	20.000	6,19%
VENEZIA	18.821	8,36%	25.348	8,22%	27.445	7,73%
VERONA	10.970	4,68%	18.058	5,86%	22.097	6,22%
S. CECILIA DI ROMA	10.713	4,76%	16.478	5,35%	19.921	5,61%
CAGLIARI	5.271	2,26%	8.350	2,71%	13.569	3,82%
	<hr/>		<hr/>		<hr/>	
	226.087		308.273		354.696	

PAGINA BIANCA